

TESI DOCTORAL

LA UNIÓ EUROPEA I LA REGENERACIÓ DE BARRIS AMB DIFICULTATS

**L'ACCIÓ DE LA INICIATIVA COMUNITÀRIA URBAN
I LA CONSTRUCCIÓ D'UNA POLÍTICA URBANA COMUNITÀRIA**

AARON GUTIÉRREZ I PALOMERO

Directora:

CARME BELLET SANFELIU



Universitat de Lleida
Departament de Geografia
i Sociologia

Octubre 2009

Als meus pares.

AGRAÏMENTS

Voldria agrair, en primer lloc, l'ajuda, l'assessorament i la confiança de la directora de la tesi, la professora Carme Bellet. Ha tingut un paper decisiu per fer que aquesta tesi hagi arribat a bon port. La seva gran implicació en tot el procés ha propiciat que, en els moments de més desorientació o, fins i tot, de desànim, hagi tingut sempre algú a qui poder acudir per rebre el consell o el suport necessari.

Vull també agrair especialment l'acolliment rebut pel professor Rob Atkinson al *Cities Research Centre* de la *University of West England* a Bristol; així com la informació, propostes i documents facilitats. El seu assessorament, esdevingué especialment productiu per l'inici de la recerca. També contribuï a fer de la meva primera estada de recerca en un centre estranger una experiència prou productiva. Agraïxo, també, la informació i atenció rebuda, en aquells primers mesos de la tesi, per part dels professors Brian Robson de la *University of Manchester* i Alan Harding del *Sustainable Urban and Regional Futures Centre* de la *University of Salford* durant la meva estada a Manchester.

Al professor Hervé Viellard-Baron voldria agrair-li la col·laboració durant la meva estada al *Département de Géographie* de la *Université Paris VIII*. Les seves pertinents indicacions han resultat útils en l'estudi dels casos francesos.

Al professor Umberto Janin-Rivolin, vull agrair-li la implicació i bons consells prestats durant la meva estada al *Dipartimento Interateneo Territorio* del *Politecnico di Torino*. Recordo bé la seva disponibilitat i les diverses reunions per parlar de la meva tesi i dels múltiples interessos de recerca comuns.

Agraïxo a Francesco Gastaldi, investigador a la *Facoltà di Pianificazione del Territorio* de la *Università IUAV di Venezia*, l'ajuda, referències i gran volum de material bibliogràfic que em va lliurar durant la meva estada a Gènova –llavors era investigador al *Dipartimento Polis* de la *Università degli Studi di Genova*–.

A Carla Tadesco, investigadora al *Dipartimento Architettura e Urbanistica* del *Politecnico di Bari*, li agraïxo l'interès mostrat en col·laborar amb la meva recerca, així com els consells aportats. Els he considerat amb especial atenció, tenint en compte que és també l'autora d'una de les poques tesis sobre la Iniciativa Comunitària URBAN.

Agreixo també la col·laboració de tots els gestors i equips tècnics dels programes URBAN estudiats. La informació facilitada ha estat imprescindible per tirar endavant la recerca. Tots ells m'han rebut, m'han lliurat la documentació, dades, contactes i referències que han estat molt útils per dur a terme els diferents estudis de cas. Me'n recordo de tots ells -i elles-, totes les entrevistes, totes les reunions, les passejades conjuntes pels barris... Han estat moltes persones que, de forma desinteressada, m'han dedicat bones estones. Tretze casos d'estudi presentats, més altres deu finalment no adjuntats a la memòria de la tesi, suposen un gran volum de persones a qui agrair la seva col·laboració. No em vull deixar cap nom; així que remeto al lector al llistat d'entrevistes adjuntat al final del capítol de la bibliografia. El mateix agraïment faig extensible als gestors de la Unitat de Polítiques Urbanes de la Direcció General de Política Regional de la Comissió Europea, xarxa URBACT i URBAN-France.

No oblidó tampoc els ànims i el suport dels companys del Departament de Geografia i Sociologia de la Universitat de Lleida i, especialment en Joan Ganau i en Daniel Paül. En el cas del Daniel, el fet d'estar tots dos realitzant les nostres tesis doctorals, durant el mateix període i, a més, compartint despatx, ha propiciat que el suport mutu en tot el procés hagi estat constant.

Finalment, voldria agrair molt especialment la comprensió d'aquells que més han patit les conseqüències derivades de la meua dedicació –potser excessiva- a la tesi: la meua família, amics i parella. Tinc molt present ara els meus germans, l'Àlex, l'Ariadna i l'Hèlios, i els meus pares, en Lluís i la Roser, per tot el suport que m'han donat i per la comprensió per les múltiples i, sovint perllongades, absències.

Moltes gràcies Esther per estar al meu costat en tot moment.

RESUM

L'objectiu principal de la recerca aquí presentada és analitzar les polítiques de regeneració urbana desenvolupades en el marc de la Unió Europea. Aquesta anàlisi ha implicat un estudi paral·lel a dues escales. En primer lloc, s'ha realitzat una aproximació a escala europea, per tal d'identificar quin és el rol de les qüestions urbanes en l'agenda política comunitària, centrant l'atenció en els programes destinats a la regeneració d'àrees urbanes amb dificultats. I, en segon lloc, s'ha realitzat una lectura a escala local, per tal d'interpretar quin ha estat l'impacte d'aquests programes en les diferents realitats urbanes sobre les que ha actuat.

La primera aproximació, l'anàlisi de la implicació de la UE en les qüestions urbanes i, concretament, en la implementació de programes de regeneració urbana, s'ha desenvolupat a partir d'una lectura històrica. Aquesta ha estat dirigida a identificar la dimensió urbana de les polítiques territorials de la UE a partir del període de programació dels Fons Estructurals 1989-1993. S'ha incorporat, a més, una lectura evolutiva, interpretant els canvis i avanços assolits, fins arribar a l'actual període 2007-2013. Aquestes qüestions s'han estudiat i emmarcat dins d'un context més ampli que, d'altra banda, resulta clau per interpretar tot el procés: la *territorialització* de les polítiques comunitàries; és a dir, el creixent protagonisme de la cohesió i reequilibri territorial com a objectiu estratègic de la UE.

L'estudi de les polítiques i els instruments implementats en el marc de la UE en matèria de regeneració urbana s'ha centrat especialment en l'acció de la Iniciativa Comunitària URBAN. Ja que es tracta del primer, i únic, programa comunitari destinat de forma exclusiva a aquesta comesa. Per tant, un objectiu clau de la recerca ha estat identificar quin ha estat l'impacte generat per la Iniciativa, així com la seva participació en un procés més ampli: l'increment de la sensibilitat urbana de les polítiques comunitàries.

La interpretació de l'impacte derivat de la implementació de la IC URBAN ha implicat la realització de treball de camp i entrevistes a alguns dels agents implicats, per tal de verificar la dimensió de les actuacions i la seva repercussió material. Però, a més això, en aquesta recerca s'ha pretès atorgar una atenció especial als valors qualitius de la Iniciativa. Aquests són, en primer terme, la

definició d'una metodologia de treball específica, caracteritzada per l'enfocament integrat de les estratègies de regeneració urbana, la participació dels agents locals en la definició i implementació de les actuacions desenvolupades, la cooperació i coresponsabilització de tots els nivells de l'administració implicats, el foment de les pràctiques innovadores i la creació de xarxes d'intercanvi de coneixement. A més, la IC URBAN ha estat un interessant banc de proves i perfeccionament de tècniques, amb el valor afegit de la participació de quinze Estats Membres amb diferents tradicions i models en matèria de regeneració urbana.

Per tal d'aprofundir en l'anàlisi de l'impacte de la IC URBAN, s'han seleccionat tretze casos d'estudi de quatre Estats Membres -Espanya, França, Itàlia i el Regne Unit-. Després de la necessària aproximació individualitzada a cada cas, s'ha realitzat una lectura transversal, comparativa, de tots ells per tal de contrastar i verificar el funcionament de les variables que anteriorment s'han definit com les claus de la IC URBAN.

Les conclusions de la tesi es fonamenten en l'anàlisi de l'impacte de la IC URBAN i de la seva contribució a dinàmiques com l'aprofundiment de l'*europèitza*ció de les ciutats, l'ascens de les qüestions urbanes en l'agenda política comunitària, la difusió de nous models i pràctiques de regeneració urbana que són assumides per alguns Estats Membres, així com la seva participació en el procés inacabat de construcció d'una autèntica política urbana comunitària.

RESUMEN

El objetivo principal de la investigación aquí presentada es analizar las políticas de regeneración urbana implementadas en el marco de la Unión Europea. Este análisis ha comportado un estudio en paralelo a dos niveles. En primer lugar, se ha realizado una aproximación a escala europea, para identificar cual es el rol de las cuestiones urbanas en la agenda política comunitaria, centrandolo la atención en los programas dedicados a la regeneración de áreas urbanas con dificultades. Y, en segundo lugar, se ha realizado una lectura a escala local, para identificar el impacto de estos programas en las diferentes realidades urbanas en las que han actuado.

El análisis de la implicación de la UE en las cuestiones urbanas y, concretamente, en la implementación de programas de regeneración urbana, se ha desarrollado a partir de una lectura histórica. Este análisis ha estado dirigido a identificar la dimensión urbana de las políticas territoriales de la UE a partir del periodo de programación de los Fondos Estructurales 1989-1993. Se ha incorporado una lectura evolutiva, interpretando los cambios y avances alcanzados hasta el comienzo del actual periodo 2007-2013. La dimensión urbana de las políticas comunitarias ha sido estudiada y enmarcada, además, dentro de un contexto más amplio, que resulta clave para interpretar todo el proceso: la *territorialización* de las políticas comunitarias, es decir, el creciente protagonismo de la cohesión y el reequilibrio territorial como objetivo estratégico de la UE.

El estudio de las políticas de la UE en materia de regeneración urbana se ha centrado especialmente en la acción de la Iniciativa Comunitaria URBAN. Éste es el primer, y único, programa comunitario dedicado de forma exclusiva a esta cuestión. Por ello, un objetivo clave para la investigación ha sido identificar cual ha sido el impacto generado por este programa, tanto a escala local -en las diferentes realidades urbanas sobre las que ha actuado-, como a escala comunitaria -teniendo en cuenta su participación en un proceso más amplio, el incremento de la sensibilidad urbana de las políticas comunitarias-.

La interpretación del impacto derivado de la implementación de la IC URBAN ha comportado la realización de trabajo de campo y entrevistas a algunos de los agentes implicados para verificar la repercusión material y la dimensión de sus actuaciones. Pero, además de ello, en esta investigación se ha otorgado una atención especial a los valores cualitativos de la Iniciativa. Éstos son, en primer

lugar, la definición de una metodología de trabajo específica, caracterizada por el enfoque integrado de las estrategias de regeneración urbana, la participación de los agentes locales en la definición e implementación de las actuaciones desarrolladas, la cooperación y corresponsabilización de todos los niveles de la administración implicados, el fomento de las prácticas innovadoras y la creación de redes de intercambio de conocimiento. Y, en segundo lugar, URBAN ha sido un interesante banco de pruebas y perfeccionamiento de técnicas, con el valor añadido de la participación de quince Estados Miembros con diferentes tradiciones y modelos en materia de regeneración urbana.

Para profundizar en el análisis del impacto de la IC URBAN, se han seleccionado trece casos de estudio de cuatro Estados Miembros -España, Francia, Italia y el Reino Unido-. Después de la necesaria aproximación individualizada a cada caso, se ha realizado una lectura transversal, comparativa, de todos ellos para así contrastar y verificar el funcionamiento de las variables que anteriormente han sido definidas como las claves de la IC URBAN.

Las conclusiones de la tesis se fundamentan en el análisis del impacto de la IC URBAN y de su contribución a cuestiones como la consolidación de la *europaización* de las ciudades, el ascenso de las cuestiones urbanas en la agenda política comunitaria, la difusión de nuevos modelos y prácticas de regeneración urbana que son asumidas por algunos Estados Miembros, así como su participación en el proceso inacabado de construcción de una auténtica política urbana comunitaria.

SUMMARY

The main objective of this research was to analyse the urban regeneration policies undertaken within the framework of the European Union. This analysis involved parallel studies on two different scales. Firstly, we examined the European scale in order to establish the significance of urban development issues within the political agenda of the EU, focusing our attention on programmes aimed at regenerating deprived urban areas. We then investigated the local scale in an attempt to interpret the impact of these programmes upon the different urban realities to which they were applied.

The first approach, which examined the role of the EU in urban questions and -more specifically- in the implementation of urban regeneration programmes, was based on a historical analysis. We focused our attention on trying to identify the urban dimension of the territorial policies of the EU, initiating our analysis in the 1989-1993 period of the European Structural Funds. We also incorporated an analysis of the evolution of this process, interpreting the changes and advances achieved up to the present moment (2007-2013). These questions were studied and framed within a wider context that is key to interpreting the whole process: the *territorialisation* of EU policies; or -in other words- the increasing role of territorial cohesion and rebalancing as a strategic objective of the European Union.

Studying the policies and instruments implemented within the framework of the EU with regard to urban regeneration particularly focused on the work of the URBAN Community Initiative: the first, and to date only, EU programme exclusively dedicated to this task. One key objective of this research was therefore to identify the impact that the Initiative has had and establish its role within a wider process: the increasing of urban dimension of the EU policies.

The task of interpreting the impact of implementing URBAN CI implied carrying out field work and interviewing some of the agents involved in the process in order to verify the dimension of the work done and its material repercussions. In this research, we also sought to afford special attention to the qualitative values inherent to the Initiative. The most important of these are: establishing a specific working methodology characterised by an integrated approach of urban regeneration; encouraging local agents to participate in the definition and

implementation of the actions undertaken; cooperating and sharing responsibility at all of the levels of public administration involved; promoting innovative practices; and creating networks through which to share knowledge. URBAN CI has also served as an interesting vehicle for testing and perfecting techniques and offers the additional advantage that it involves the participation of fifteen EU member states with different traditions and models in urban regeneration.

In order to make a more in-depth analysis of the impact of URBAN CI, we selected thirteen case studies from four EU Member States: Spain, France, Italy and The United Kingdom. After an initial individualised approximation to each case, we made a transversal, comparative, reading of all the cases in order to contrast and verify how the chosen variables, which had previously been identified as key to URBAN CI process, worked in each setting.

The conclusions from the thesis are based on an analysis of the impact of URBAN CI and its contribution to the dynamics of such processes as: promoting the Europeanisation of cities; the increasing importance of urban questions in the political agenda of the EU; the diffusion of new models and practices for urban regeneration that have been adopted by some Member States; and its participation in the unfinished process of constructing an authentic EU urban policy.

ÍNDEX

1. Introducció	23
1.1. Presentació.....	23
1.2. Objectius	25
1.3. Hipòtesis.....	28
1.4. Estructura.....	30
1.5. Metodologia i fonts emprades.....	31

PRIMERA PART: LES POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA A EUROPA. CONTEXTUALITZACIÓ I CONCEPTES GENERALS

2. Sobre els barris amb dificultats	41
2.1. Aproximació al concepte urbanístic de marginalitat.....	42
2.1. Habitatge.....	42
2.2. Entorn urbà.....	44
2.3. Relació amb la ciutat i accessibilitat.....	45
2.2. Aproximació al concepte socioeconòmic de marginalitat.....	47
2.3. La dinàmica urbana.....	50
2.4. La regeneració urbana.....	52

3. De la renovació a la redinamització urbana: les polítiques de regeneració urbana en la segona meitat del segle XX.....

3.1. Renovació urbana en un context de creixement urbà i consolidació de les àrees metropolitanes (anys cinquanta i seixanta).....	61
3.2. Crisi urbana i canvi de models d'actuació (anys setanta i vuitanta).....	64
3.3. La ciutat actual: crixement dispers i processos de recentralització urbana (dels anys vuitanta ençà).....	68
3.3.1. De la concentració a la dispersió urbana.....	72
3.3.2. Recentralització i regeneració urbana.....	75
3.4. Recapitulació.....	77

4. Els nous paradigmes de les polítiques urbanes a Europa	86
4.1. Les noves polítiques de recentralització urbana.....	89
4.1. La perspectiva integrada com a nou paradigma del desenvolupament urbà sostenible.....	93
4.2. Accions locals, objectius globals. La dinàmica local-global com a estratègia de desenvolupament territorial.....	95
4.3. Xarxes de ciutats: eines per la cooperació i per la competitivitat global.....	97
4.4. El govern multinivell com a mecanisme regulador del sistema.....	99
4.5. Participació ciutadana i partenariats locals en el disseny dels programes d'intervenció: l'autèntica perspectiva <i>bottom-up</i>	104
4.6. Recapitulació.....	107

SEGONA PART: L'AGENDA URBANA EUROPEA

5. L'Europa de les ciutats? Evolució de les polítiques urbanes en el marc de la Unió Europea en les dues darreres dècades	111
5.1. La cohesió territorial com a objectiu estratègic: 1975-88.....	114
5.2. El naixement de l' <i>agenda urbana</i> : 1989-1993.....	115
5.3. Consolidació del procés i creació de la IC URBAN: 1994-1999.....	122
5.4. Renovació d'URBAN i estancament del procés: 2000-2006.....	129
5.5. Dissolució o contextualització de la política urbana? 2007-2013.....	140
5.6. Recapitulació.....	159
6. La territorialització de les polítiques de la UE	165
6.1. L'Estratègia Territorial Europea.....	166
6.1.1. Una perspectiva territorial de les polítiques comunitàries.....	169
6.1.2. Els objectius.....	172
6.1.3. Proposta de principis i models d'actuació.....	177
6.1.4. Implicacions del document.....	180
6.1.5. Seguiment del procés.....	183
6.2. El rol de la Comissió Europea i els actors principals: Estats Membres, regions i ciutats.....	188
6.3. Els Fons Estructurals i la seva dimensió urbana: entre el model social europeu, el desenvolupament sostenible i les estratègies de competitivitat econòmica.....	193
6.4. Recapitulació.....	200

TERCERA PART: LA INICIATIVA COMUNITÀRIA URBAN

7. La Iniciativa Comunitària URBAN.....207

7.1. Les Iniciatives Comunitàries.....	207
7.2. Els programes de regeneració urbana estatals com antecedents.....	211
7.3. Els Projectes Pilots Urbans: un primer assaig.....	214
7.4. URBAN I (1994-1999).....	215
7.5. URBAN II (2000-2006).....	219
7.6. El programa URBACT.....	225
7.7. Els reajustaments funcionals i d'estratègies: d'URBAN I a URBAN II.....	230
7.8. El debat al voltant d'URBAN: els Estats Membres com a ens decisoris.....	233
7.9. La finalització d'URBAN.....	236
7.10. URBACT II (2007-2013).....	240
7.11. Recapitulació.....	244

8. Les innovacions i el valor afegit d'URBAN.....249

8.1. Un mètode URBAN?.....	249
8.2. L'enfocament integrat.....	249
8.3. Participació dels agents locals i creació de partenariats.....	252
8.4. Governança multinivell.....	254
8.5. Complementarietat dels projectes.....	255
8.6. Foment d'experiències innovadores i intercanvi de coneixement.....	256
8.7. Recapitulació.....	258

9. La Unió Europea com una xarxa de difusió de coneixements i pràctiques __261

9.1. El valor qualitatiu d'URBAN: la difusió del mètode.....	261
9.2. L'impacte de la integració europea sobre les polítiques urbanes estatals.....	263
9.3. Evolució de les polítiques de regeneració d'àrees urbanes a Espanya, Itàlia, Regne Unit i França.....	268
9.3.1. Espanya.....	268
9.3.2. França.....	270
9.3.3. Itàlia.....	276
9.3.4. Regne Unit.....	280
9.4. Recapitulació.....	285

QUARTA PART: CASOS D'ESTUDI

10. La implementació d'URBAN a Espanya, França, Itàlia i el Regne Unit.....291

10.1. La flexibilitat i adaptabilitat d'URBAN a diferents realitats.....	292
10.2. Espanya.....	296
10.3. França.....	298
10.4. Itàlia.....	301
10.5. Regne Unit.....	303

11. Casos d'estudi.....305

11.1. Espanya.....	305
11.1.1. Gijón URBAN II.....	305
11.1.2. Sant Adrià de Besòs URBAN II (la Mina).....	331
11.2. França.....	368
11.2.1. Aulnay-sous-Bois URBAN I.....	368
11.2.2. Clichy-sous-Bois i Montfermeil URBAN I i II.....	390
11.2.3. Grigny i Viry-Chatillon URBAN II.....	421
11.3. Itàlia.....	455
11.3.1. Gènova URBAN I (Cornigliano i Sestri Ponente).....	455
11.3.2. Gènova URBAN II (Centre històric).....	480
11.3.3. Mola di Bari URBAN II.....	506
11.3.4. Torí URBAN II (Mirafiori Nord).....	533
11.4. Regne Unit.....	556
11.4.1. Bristol URBAN I (Central).....	556
11.4.2. Bristol URBAN II (South Bristol).....	579
11.4.3. Manchester URBAN I (Moss Side i Hulme).....	596

12. Anàlisi transversal dels casos d'estudi.....623

12.1. La flexibilitat i capacitat d'adaptació d'URBAN a múltiples realitats.....	623
12.2. El "mètode URBAN" a revisió: de la teoria a la praxis.....	629
12.2.1. L'enfocament integrat.....	629
12.2.2. Participació de la comunitat local i partenariats.....	639
12.2.3. Governança multinivell.....	645
12.2.4. Complementarietat dels projectes.....	648
12.2.5. Foment d'experiències innovadores i intercanvi de coneixement.....	670
12.3. El marketing com una estratègia més d'actuació: la visualització de les activitats a través de la publicitat i la informació del programa.....	676
12.4. La gestió i el lideratge en la implementació d'URBAN.....	689

12.5. <i>Europeització</i> de les ciutats? Contradiccions i conflictes d'un model de gestió descentralitzat.....	696
12.6. Recapitulació.....	700

CINQUENA PART: CONCLUSIONS

13. Conclusions generals..... 707

13.1. Sobre la política urbana europea.....	707
13.2. Sobre la Iniciativa Comunitària URBAN.....	718
13.3. Sobre les hipòtesis i objectius de la recerca.....	734
13.4. Possibles futures línies de recerca.....	742

14. Bibliografia..... 745

14.1. Bibliografia general.....	745
14.2. Bibliografia dels casos d'estudi.....	774
14.3. Webgrafia.....	782
14.4. Entrevistes realitzades.....	784

Índex de gràfics.....	789
-----------------------	-----

Índex de figures.....	789
-----------------------	-----

Índex de mapes.....	794
---------------------	-----

Índex de taules.....	798
----------------------	-----

Annexos..... 803

Annex 1: <i>Política de cohesión i ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones</i> (CCE, 2006).....	803
---	-----

Annex 2: <i>Estrategia Territorial Europea</i> (CCE, 1999).....	810
---	-----

Annex 3: URBACT I: Relació de xarxes temàtiques i grups de treball.....	816
---	-----

Annex 4: URBACT II: Relació de xarxes temàtiques i grups de treball.....	819
--	-----

Annex 5: <i>Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial</i> (informació i dades generals).....	822
--	-----

Annex 6: Iniciativa Urbana (URBAN) – 2007-2013 (informació i dades generals).....	825
---	-----

1. INTRODUCCIÓ

1.1. Presentació

L'aprovació de l'Acta Única Europea (1987), que va permetre introduir l'objectiu de la cohesió econòmica i social, i la profunda reforma dels Fons Estructurals pel període 1989-1993, que incorporaren els Objectius Regionals, varen suposar la posada en pràctica d'una voluntat política emergent durant la dècada dels vuitanta: la necessitat de crear uns instruments d'actuació que permetessin corregir les disparitats territorials en el marc de la UE. Aquestes s'han vist aguditzades com a conseqüència de les successives ampliacions-. En aquell moment, la despesa comunitària en política de cohesió territorial representava només un 10% del pressupost de la Unió, però la seva dimensió econòmica s'ha anat incrementant en els successius períodes de programació dels Fons, de forma que en el període 2007-2013 aquesta partida assolirà ja un 36%. De fet, aquest increment de la dimensió econòmica és conseqüència de la centralitat que la integració europea i la cohesió territorial han assolit dins del les estratègies polítiques de la UE.

En aquest context de redefinició de les estratègies polítiques de la Unió, les qüestions urbanes han anat assolint un creixent protagonisme, especialment en el marc de les polítiques de cohesió territorial.

Les característiques socioeconòmiques i demogràfiques del continent europeu han comportat la consolidació d'una realitat paradoxal en les seves àrees urbanes. Per una banda, la Unió Europea és un espai nodal, altament urbanitzat i clarament articulat per les ciutats (CCE-ESDP, 1999), en el qual tenen un rol central en el desenvolupament social, cultural i econòmic de la comunitat. Les ciutats són així els elements estratègics de la competitivitat econòmica de les regions i, alhora, de la capacitat d'innovació i promoció del conjunt de la Unió. Però és també a les ciutats on es concentren bona part dels problemes més greus amb els que s'ha d'enfrontar la societat europea: la pobresa en múltiples formes, l'exclusió econòmica i social, la degradació del medi ambient i de l'entorn, la congestió, la delinqüència, la intolerància i el racisme, així com la pèrdua del sentiment de pertinença a una comunitat (CCE, 2003: 5). D'aquesta forma, trobem que conviuen en un mateix espai dues realitats aparentment antagòniques, ja que per una banda, les ciutats són considerades el motor del desenvolupament

econòmic europeu, en allotjar les activitats amb més capacitat de generar valor afegit; però són també visualitzades com espais on es concentren greus problemes socioeconòmics i, per tant, alguns dels principals reptes de la UE en matèria de cohesió social.

La combinació d'aquestes dues realitats, la creixent importància de les polítiques de cohesió en la UE i les necessitats de les àrees urbanes, es troben en l'arrel de les motivacions d'aquesta recerca.

L'objectiu de la tesi que aquí es presenta és desenvolupar un estudi de les polítiques de la Unió europea en clau urbana, així com del creixent protagonisme que les ciutats han assolit en l'agenda política de la Comissió. S'analitzarà l'ascens de la temàtica urbana dins de les prioritats de la UE, centrant l'atenció en els programes de regeneració urbana. La creació de la Iniciativa Comunitària URBAN ha estat l'acció més significativa en aquest context. No tant en termes pressupostaris, ja que ha tingut una dimensió molt modesta, sinó pel fet que ha estat el primer, i fins al moment, l'únic programa de la UE destinat exclusivament a la regeneració de barris amb dificultats. La Iniciativa, a més, ha actuat durant dos períodes de programació dels Fons Estructurals: 1994-1999 i 2000-2006.

Existeix poca bibliografia acadèmica referida, de forma específica, a la Iniciativa Comunitària URBAN¹. I a més, la majoria d'aquesta bibliografia són estudis locals, que analitzen l'impacte d'un determinat programa URBAN en un barri i, per tant, sense incorporar necessàriament una perspectiva d'anàlisi més àmplia en clau europea.

Les recerques que sí centren l'atenció sobre la dimensió europea, realitzen una aproximació més genèrica, estudiant el conjunt de les polítiques territorials de la Unió –ja que les polítiques urbanes hi tenen un rol secundari-. A més, la major part de les investigacions acadèmiques que han analitzat les polítiques urbanes de la Unió Europea ho han fet a través d'anàlisis sectorials des de l'òptica de les disciplines de les Ciències Polítiques, l'Arquitectura o la Sociologia. Així, no existeix una aportació acadèmica significativa des de la perspectiva de la Geografia.

En aquesta tesi es pretén integrar aquests dos nivells d'anàlisi: l'impacte

¹ En el document d'estudi FRANK, Susanne, et al. (2006): *The european URBAN experience: See from the academic perspective*, coordinat per la xarxa URBACT, recull una bona part de les publicacions i autors que fins al moment havien treballat en aquesta qüestió.

dels programes de regeneració urbana sobre les diferents realitats locals en què actua i la seva participació en una estratègia de desenvolupament territorial per la UE. Tot plegat, planteja un escenari que suggereix l'oportunitat que suposa dur a terme una recerca d'aquest tipus des de l'àmbit de la Geografia.

1.2. Objectius i interrogants a respondre

L'objectiu general de la tesi és analitzar les polítiques de regeneració urbana en el marc de la UE i, especialment, l'acció de la Iniciativa Comunitària URBAN, donat que ha estat l'únic programa de regeneració urbana creat sota el paraigua dels Fons Estructurals de la UE.

Aquest objectiu general es pretén assumir a partir de tres objectius específics: analitzar la implicació de la Unió Europea en les polítiques de regeneració urbana, interpretar els resultats assolits a través de la Iniciativa Comunitària URBAN i realitzar una anàlisi empírica de la intervenció d'URBAN en diferents realitats urbanes a través dels diferents casos d'estudi.

Objectiu 1: Analitzar la implicació de la Unió Europea en les polítiques de regeneració urbana

Es pretén analitzar quin és el rol de les polítiques de regeneració urbana en l'agenda política de la Unió. L'interès es centra així en l'estudi de la dimensió urbana de les polítiques comunitàries, així com les motivacions que han dut a la UE a implementar programes d'intervenció integral en barris amb dificultats, especialment, tenint en compte que la UE no té competències en matèria de política urbana. Per tant, l'objectiu és analitzar el context en el qual s'ha gestat la IC URBAN.

- Es pot parlar realment de l'existència d'una política urbana europea?
- Per què neix la Iniciativa Comunitària URBAN?
- Per què la Unió Europea intervé sobre les àrees urbanes? I, especialment, per què articula programes de regeneració d'àrees urbanes amb dificultats?
- Quin és el rol de la regeneració de barris, i de les polítiques urbanes en general, en aquesta agenda política de la UE?
- Quin benefici s'obté en abordar aquests reptes des d'una perspectiva europea? I, en relació a això, quina és l'aportació de la UE?

- Fins a quin nivell la política territorial i la cohesió social han assolit protagonisme en l'agenda política de la UE?
- Quina posició tenen en aquest procés cadascun dels possibles agents implicats (òrgans comunitaris, Estats Membres, ciutats)?
- Quin és i/o hauria de ser el següent pas en l'agenda urbana europea? És un procés conclòs?
- Per què la IC URBAN no ha continuat la seva acció en el període 2007-2013?

Objectiu 2: Interpretar els resultats assolits a través de la Iniciativa Comunitària URBAN

El segon objectiu de la tesi és desenvolupar una anàlisi centrada en la Iniciativa Comunitària URBAN: els seus objectius, els reptes que havia d'assumir, les àrees urbanes sobre les que ha actuat, l'impacte i els resultats assolits, etc. L'objectiu és, per tant, desenvolupar una recerca específica sobre el primer i únic programa de regeneració d'àrees urbanes desenvolupat en el marc de la UE.

- Quin ha estat l'impacte real del programa?
- Quin ha estat el grau d'adequació dels resultats assolits en funció dels objectius fixats per URBAN? Quins han estat els èxits del programa? I els fracassos?
- Quina ha estat la seva influència sobre les diferents realitats locals en què ha treballat?
- En quins contextos ha funcionat millor el programa URBAN? Quines variables han estat millorat o dificultat la seva acció?
- Sobre quines qüestions ha centrat la seva acció?
- Més enllà dels propis resultats materials obtinguts en cadascuna de les diferents actuacions, quina és l'herència del programa?

Objectiu 3: Realitzar una anàlisi empírica de la intervenció d'URBAN en diferents realitats urbanes a través dels diferents casos d'estudi

Un cop estudiat el context en el qual es crea la Iniciativa i els seus objectius estratègics i resultats generals, el tercer objectiu de la tesi és interpretar quin ha estat el seu impacte sobre les diferents realitats locals en les que ha actuat. Per tal de desenvolupar aquesta anàlisi es seleccionaran una sèrie de casos d'estudi que s'utilitzaran com a mostra per a desenvolupar una aproximació empírica.

A través de les diferents realitats urbanes estudiades es pretén desenvolupar tres objectius específics:

3-a/ Analitzar l'acció d'URBAN en contextos urbans clarament diferenciats (centres històrics, barris residencials perifèrics, àrees industrials en declivi, barris centrals, municipis sencers, programes plurimunicipals, etc.).

- Com actua URBAN en realitats urbanes amb reptes i necessitats diferents?
- Quina és la capacitat d'adaptació del programa? Es produeix efectivament un procés de contextualització de les actuacions?
- Com es realitza aquesta adaptació? Quins mecanismes hi intervenen?
- URBAN esdevé un motor de canvi en les àrees urbanes analitzades?
- Existeixen processos o dinàmiques transferibles? Hi ha aprenentatges comuns? Com es capitalitzen aquests?

3-b/ Analitzar la implementació de la Iniciativa Comunitària en diferents Estats Membres (Estats que disposen de tradició en polítiques de regeneració urbana –França i el Regne Unit- i Estats en què URBAN és un dels primers programes amb aquest perfil –Espanya i Itàlia-).

- Quina és la incidència de les diferències interestatals sobre la configuració de l'acció d'URBAN?
- Quina és la influència d'URBAN sobre les polítiques urbanes estatals? I de les polítiques urbanes estatals sobre URBAN?

3-c/ Analitzar la metodologia de treball del programa de forma empírica a través dels diferents casos d'estudi: el *mètode URBAN* a revisió.

- S'ajusta la praxis d'URBAN als objectius i al discurs programàtic?
- Ha assolit una intervenció realment multidimensional?
- Tenen les comunitats locals capacitat real d'incidir en les preses de decisió?
- S'estableix un sistema de governança multinivell en el qual els ens locals hi juguen un rol significatiu? Quina és la seva capacitat efectiva d'incidir sobre la definició de les actuacions de la Iniciativa?
- Es produeix una corresponsabilització d'agents no polítics en la gestió i implementació de cadascun dels programes?
- S'han emprat solucions innovadores en la resolució dels problemes?
- S'ha articulat un sistema eficaç d'intercanvi d'informació?

1.3. Hipòtesis

A partir dels objectius -i interrogants- plantejats anteriorment, aquesta recerca formula quatre hipòtesis principals, a partir de les quals se'n deriven altres de secundàries. A través del desenvolupament de la tesi es podrà identificar finalment quines han pogut ser validades.

Hipòtesi 1: A partir de l'inici de la dècada dels noranta s'ha produït un canvi de paradigma en les polítiques de la Unió Europea: la perspectiva territorial ha assolit de forma progressiva una posició determinant. Es produeix així una *territorialització* de les polítiques comunitàries.

Hipòtesi 1a: El territori ha estat interpretat com un element clau en les estratègies comunitàries, tant en matèria de cohesió econòmica i social, com en la recerca de la competitivitat.

Hipòtesi 1b: Aquesta nova sensibilitat territorial ha estat acompanyada d'una modificació de les formes de gestió de les polítiques de la UE, així com dels instruments d'actuació amb incidència territorial.

Hipòtesi 2: Gràcies a la consolidació de la perspectiva territorial de les polítiques comunitàries, s'ha produït una major sensibilització de la UE cap a les qüestions urbanes.

Hipòtesi 2a: Aquests canvis han suposat el pas d'una política urbana implícita a una política urbana explícita.

Hipòtesi 2b: Aquesta dinàmica és un procés bidireccional: no només la UE té una major nivell d'implicació amb les àrees i les polítiques urbanes, sinó que les ciutats també assumeixen una major corresponsabilització vers qüestions europees. Al mateix temps les ciutats que assoleixen també una major capacitat major d'influenciar, intervenir i prendre decisions dins del marc polític comunitari.

Hipòtesi 3: La Iniciativa Comunitària URBAN planteja una metodologia concreta –el “mètode URBAN”²– com a fórmula innovadora per a actuar en les àrees urbanes. Es considera que en aquest punt resideix un dels principals valors afegits del programa.

Hipòtesi 4: Els programes de regeneració urbana, implementats en diferents barris de ciutats europees a través de la Iniciativa Comunitària URBAN, han esdevingut un agent dinamitzador i un motor de canvis importants en aquestes àrees urbanes. L'accent que URBAN ha atorgat a la multidimensionalitat de les estratègies d'actuació, així com el protagonisme de la dimensió socioeconòmica dels programes d'actuació han estat uns elements clau per assolir aquesta capacitat d'impacte.

Hipòtesi 5: L'aplicació d'URBAN té un valor més significatiu per aquells Estats que no disposaven d'una política urbana explícita. En aquests casos, URBAN ha propiciat un procés d'aprenentatge i difusió d'un mètode d'intervenció integral.

² El “mètode URBAN” es caracteritza per: realitzar una aproximació integral sobre la realitat urbana en què s'actua; articular un sistema de governança multinivell entre totes les administracions implicades; fomentar la participació activa dels agents locals i la ciutadania; establir mesures de caire addicional, mai substitutori, de les responsabilitats locals, cercant així sempre la corresponsabilització i el lideratge local dels processos; fomentar les experiències innovadores i crear xarxes de cooperació i de difusió del coneixement. Tots aquests aspectes seran desenvolupats en els capítols 8 i 12.

1.4. Estructura

La tesi es desenvolupa en tretze capítols dividits en cinc blocs o apartats.

El primer d'aquests apartats és una primera aproximació als conceptes generals que esdevindran recurrents en la tesi. Aquesta primera part té la voluntat de contextualitzar i situar les aportacions de la recerca. Així, els tres capítols que formen part d'aquest apartat pretenen emmarcar i definir alguns dels conceptes clau de la tesi. En el primer es realitza una aproximació al concepte de *barris amb dificultats*, els seus dèficits i les necessitats específiques que presenten i, en relació amb això, la necessitat i oportunitat de les polítiques de regeneració urbana. En el següent capítol es realitza una perspectiva històrica de les polítiques de regeneració urbana a Europa durant la segona meitat del segle XX. Les perspectives de les noves polítiques urbanes a Europa són desenvolupades amb major profunditat en el següent capítol, tot amb la voluntat de mostrar el context en el que s'han gestat els principis directors de la Iniciativa Comunitària URBAN.

En el segon bloc de la tesi, *l'agenda urbana europea*, s'analitzarà l'evolució de les polítiques territorials de la Unió Europea, mostrant la creixent centralitat de les qüestions urbanes dins les estratègies de cohesió i desenvolupament territorial de la Unió. En el primer dels capítols que componen aquest bloc es desenvoluparà un recorregut històric, definint l'escenari que conduí a la creació de la IC URBAN a l'any 1994, i finalment a la seva conclusió al 2006. En el segon capítol d'aquest bloc es farà referència especial al procés de *territorialització* de les polítiques comunitàries -entenen com a tal la incorporació del territori com a variable clau en aquestes polítiques-, així com als objectius estratègics de la UE en matèria de política territorial. Aquestes qüestions són els elements que configuren el marc de referència sobre el que es configura *l'agenda urbana europea*.

Un cop estudiat el marc europeu, en el tercer bloc es realitzarà una anàlisi en detall de la Iniciativa Comunitària URBAN. En el primer capítol d'aquest bloc s'estudiaran els objectius i indicadors generals del programa, així com els canvis assolits durant els 12 anys de la seva aplicació. Mentre que en els dos següents capítols es farà referència a qüestions vinculades a les seves actuacions de millora urbana, a la metodologia emprada -la metodologia específica utilitzada pel programa es definirà com a "mètode URBAN"- i a les externalitats positives de la participació de múltiples Estats en un programa comú.

En el quart bloc es presentaran els diferents casos d'estudi de la recerca: 13 casos d'estudi de quatre Estats Membres -Gran Bretanya, Espanya, França i Itàlia-. En el segon capítol d'aquest bloc es desenvoluparà una anàlisi transversal de tots ells, emprant com a element vertebrador els eixos que en el bloc anterior s'hauran definit com els elements clau de la Iniciativa Comunitària URBAN i la seva metodologia, és a dir, es posarà el "mètode URBAN" a revisió.

Finalment, en la cinquena i darrera part, es presentaran les conclusions finals de la recerca. D'acord amb els objectius i estructura general de la tesi, aquestes conclusions es dividiran en dos apartats: un sobre la política urbana europea i l'altre sobre el cas de la Iniciativa Comunitària URBAN. Malgrat aquesta divisió formal, que respon a l'objectiu d'estructurar millor la informació, cal entendre els estrets lligams entre ambdues parts de les conclusions. En el tercer punt de les conclusions es recuperaran les hipòtesis plantejades en aquesta introducció, per tal de verificar el seu grau d'ajustament en relació als resultats finals assolits. Per acabar, en el darrer punt de les conclusions s'apuntaran possibles línies de recerca futures que es deriven d'aquesta tesi. En cap cas es pretén que aquesta tasca esdevingui una conclusió definitiva, sinó més aviat la culminació d'una etapa, que ha de permetre encetar nous interrogants i nous camins de recerca.

1.5. Metodologia i fonts emprades

Si es té en compte la metodologia de recerca utilitzada, la tesi es podria dividir en dos blocs. El primer d'aquests blocs, que estaria format pels tres primers apartats -marc teòric, l'agenda urbana europea i la Iniciativa Comunitària URBAN-, s'ha realitzat, principalment, a partir de l'anàlisi de diferent material bibliogràfic i documental. Mentre, que el segon bloc, els casos d'estudi, s'ha desenvolupat a partir d'unes fonts més heterogènies, entre les quals, a més de l'anàlisi bibliogràfic hi destaquen les estadístiques locals, el treball de camp i les entrevistes amb els agents locals.

La primera aproximació a la investigació s'ha desenvolupat essencialment a partir d'una recerca bibliogràfica. A través d'aquesta primera aproximació, basada en la recopilació de material bibliogràfic de caire acadèmic, s'ha pogut definir un primer estat de la qüestió i l'elaboració del marc teòric i conceptual de referència.

Per a l'elaboració dels apartats segon i tercer -la política urbana de la UE i l'estudi de la IC URBAN- s'han utilitzat dos tipus de fonts bibliogràfiques: la documentació, legislació i publicacions pròpies de la UE en matèria de política urbana -per tant, fonts primàries- i publicacions acadèmiques que analitzen alguna de les temàtiques tractades. Així, en primer lloc, s'ha realitzat un exhaustiu buidat de la documentació i publicacions oficials de la UE referits directa i indirectament a les polítiques urbanes. La data de referència fixada per la recopilació d'informació ha estat l'inici del període de programació 1989-1993 i, especialment, l'any 1990, en el qual es publicà el "*Libro verde del medioambiente urbano*" (CCE, 1990)³. D'aquesta manera, s'ha realitzat un seguiment, selecció i anàlisi de la documentació de la UE referida a les qüestions urbanes publicada en posterioritat a aquesta data. Tot i que també s'ha emprat alguns documents anteriors que han permès contextualitzar i atorgar certa perspectiva històrica a determinats punts de la recerca. A mode de síntesi, la documentació utilitzada es pot englobar segons les següents tipologies:

1.- Comunicacions de la Comissió Europea, del Parlament, la Presidència Europea de torn o d'altres ens de la UE, com ara el Consell Europeu, Comitè de les Regions, Comitè Econòmic i Social Europeu, Tribunal de Comptes, etc. Aquestes Comunicacions són tant documents de difusió i promoció de mesures, com documents de seguiment i plantejament de propostes polítiques o aprovació de normatives, bàsicament d'ús intern de la UE, però també destinades al debat polític i acadèmic.

2.- Publicacions coordinades i editades per la pròpia UE, de caire divulgatiu, que tenen com a principal objectiu difondre, explicar i promocionar les mesures i accions dutes a terme per la UE. Es tracten de publicacions temàtiques dirigides a explicar les polítiques desenvolupades per la UE en una determinada matèria. En aquest sentit, els anys de transició entre períodes de programació són els moments en que s'editen un major nombre de publicacions d'aquest tipus.

3.- Documents de debat editats per la UE, principalment destinats als agents socials i econòmics, el món acadèmic, els diferents dels Estats Membres polítics implicats i, en general, *lobbies* vinculats a la UE. Per tal d'establir, iniciar o proposar un debat o posicionament. Aquest tipus de publicacions són força recurrents en la UE donada,

³ Aquest document fou la primera publicació de la UE referida exclusivament a les àrees urbanes. Definia els reptes que afronten i dibuixava una primera proposta d'actuació per les polítiques de la Unió amb incidència directa o indirecta sobre les àrees urbanes.

la necessitat de concertar les seves estratègies i accions polítiques d'una forma multilateral. En aquesta categoria hi podríem encabir també totes les publicacions derivades de congressos acadèmics i/o polítics, reunions multilaterals i altre tipus de seminaris o reunions multilaterals que acaben editant uns documents a mode de declaració, posicionament o conclusions.

4.- Documents normatius, legislatius o directrius. En aquest àmbit, el ventall de possibles fonts de consulta ha estat molt ampli. A més dels diferents documents de caire normatiu, especialment vinculats al funcionament dels Fons Estructurals i les ajudes a les regions i els ens locals, són especialment importants els documents que pretenen ser un marc de referència i guia per les accions comunitàries. En aquest sentit, cal tenir en compte que la UE no té competències en matèria de planificació urbana i territorial, així que els documents que tracten aquesta temàtica en el marc de la UE no tenen un caràcter vinculant, sinó que representen una guia o marca de referència per aquelles accions comunitàries que tenen incidència sobre les dinàmiques urbanes.

5.- Documents de programació i pressupost d'actuacions estructurals: memòries, plans d'acció, etc.

6.- Documentació d'anàlisi i avaluació de programes europeus. La UE incorpora, en totes les seves actuacions cofinançades, l'obligatorietat de desenvolupar un seguiment, avaluació i monitoreig de les mesures desenvolupades i resultats assolits. Aquesta avaluació no es desenvolupa només en el moment de concloure els diferents programes, sinó que també es realitzen diferents avaluacions inicials i intermèdies.

Pel que fa a la periodicitat d'aquestes publicacions, s'ha observat certa concentració en els anys de transició entre diferents períodes de programació dels Fons Estructurals. Això és degut, en primer lloc, a què en aquests anys es realitza el balanç i avaluació dels resultats assolits en el període vençut. Però també s'avancen propostes sobre les mesures a assumir en el següent període. Finalment, també són els anys en què es defineix i es crea el marc de referència per a les polítiques posteriors.

A més d'aquestes fonts primàries, la segona font emprada en aquestes primeres seccions de la investigació ha estat la bibliografia acadèmica referida a les

qüestions tractades a la tesi. Malgrat tot cal destacar que, com s'ha assenyalat anteriorment, la majoria d'estudis i publicacions acadèmiques que analitzen aquesta temàtica ho fan des de les Ciències Polítiques. Així que, en certa manera, s'hi troba a faltar la perspectiva en clau territorial que precisament vol donar aquesta recerca. Finalment, la darrera font emprada han estat les entrevistes semiestructurades amb agents i gestors de les polítiques comunitàries. S'han entrevistat responsables de l'àrea de polítiques urbanes de la Direcció General de Política Regional de la Comissió Europea, però també gestors de les xarxes d'intercanvi d'experiències -URBACT i URBAN-France- i responsables estatals de l'aplicació i seguiment dels programes URBAN.

En el segon bloc de la tesi -els casos d'estudi- la metodologia de treball i les fonts utilitzades ha estat més diversa. L'objectiu d'aquesta part de la recerca és, un cop analitzat el marc de referència de les polítiques urbanes a la UE i, un cop estudiats els objectius estratègics i les dinàmiques de la IC URBAN, analitzar de forma més detallada l'impacte de la IC URBAN sobre un nombre concret d'àrees urbanes. L'objectiu, per tant, és desenvolupar una anàlisi en profunditat de la IC URBAN a partir de diferents realitats urbanes.

Per realitzar la primera aproximació sobre la realitat urbana, tant de la ciutat com del barri subjecte al programa URBAN, s'ha emprat principalment bibliografia general i estudis locals. Per a la selecció d'aquestes referències bibliogràfiques, que permeten emmarcar i/o contextualitzar l'entorn urbà en què es situa la Iniciativa, s'ha pres sempre com a referència les indicacions de professors i investigadors de reconegut prestigi de les Universitats locals.

Tots els casos d'estudi estrangers inclosos en aquesta tesi, s'han desenvolupat a través d'estades d'aproximadament tres mesos en les Universitats locals⁴, això ha permès complementar el treball de recerca propi amb la realització d'entrevistes amb investigadors locals i la consulta del material bibliogràfic.

Referent a l'anàlisi més concreta dels diferents programes URBAN i la interpretació del seu impacte sobre els barris estudiats, s'han utilitzat tant fonts

⁴ Aquestes estades han estat: *Cities Research Centre* de la *University of West England*, a Bristol; *Dipartimento Interateneo Territorio* del *Politecnico di Torino* i *Département de Géographie* de la *Université Paris 8*. També s'han realitzat altres estades i col·laboracions de més curta durada -entre dues i quatre setmanes- a les següents Universitats: *Department of Geography* de la *University of Manchester*, *SURF Centre* de la *University of Salford*, *Dipartimento di Storia e Progetto dell'Architettura, del Territorio e del Paesaggio (POLIS)* de la *Università degli Studi di Genova* i el *Politecnico di Bari*.

bibliogràfiques i documentals -els Plans d'Acció, documents d'avaluació i seguiment, i en alguns casos, articles acadèmics-, així com fonts estadístiques, treball de camp i entrevistes amb els equips gestors dels programes i altres agents locals. En aquest sentit, cal destacar que ha estat especialment a partir del propi treball de camp en que s'ha pogut incorporar una visió més crítica del programa, ja que en gairebé cap dels casos existeix una publicació o estudi -tècnic o acadèmic- dels programes que no siguin realitzades pel propi equip gestor. Aquesta qüestió provoca que la informació documental disponible acostuma a centrar-se massa en la perspectiva "oficial". D'altra banda, també cal destacar que en tots els casos s'ha procurat desenvolupar una aproximació a la realitat local que vagi més enllà de la primera impressió més superficial que pot donar una visita breu. Per això, s'han realitzat estades de setmanes, o fins i tot mesos, per tal de poder desenvolupar una anàlisi amb la necessària profunditat.

L'objectiu del treball desenvolupat a partir dels casos d'estudi és aconseguir una altra font d'anàlisi, que permeti establir una lectura de l'impacte de la IC URBAN en diferents àmbits locals, però que al mateix temps permeti aconseguir conclusions vàlides per a l'objectiu global de la tesi: l'estudi de les polítiques de regeneració urbana en el marc de la UE. En aquest sentit, un dels punts claus del treball de recerca elaborat a partir dels casos d'estudi és la validació del grau d'ajustament entre els objectius estratègics definits per la Iniciativa i els resultats reals assolits en aquestes àrees urbanes. Per tal de desenvolupar aquesta lectura, s'han utilitzat com a eixos clau les variables que en la tesi es definiran com el "mètode URBAN" i es plantejaran com un dels principals valors afegits del programa.

En total, s'han seleccionat els següents 13 casos d'estudi de 4 Estats Membres:

Espanya: Gijón URBAN II i Sant Adrià de Besòs URBAN II

França: Aulnay-sous-Bois URBAN I, Clichy-sous-Bois/Monfermeil URBAN I i II i Grigny/Viry-Chatillon URBAN II

Itàlia: Gènova URBAN I i II, Mola di Bari URBAN II i Torino URBAN II

Regne Unit: Bristol URBAN I i II i Manchester URBAN I

La tria ha estat guiada a partir de quatre criteris generals.

El primer criteri es refereix als Estats Membres: s'ha triat dos Estats amb una tradició important en matèria de polítiques urbanes -França i el Regne Unit- i dos Estats -Espanya i Itàlia- sense una experiència prèvia important en aquesta qüestió i on, per tant, la implementació d'URBAN ha implicat un instrument més innovador.

El segon criteri s'ha referit a les ciutats beneficiàries dels programes. S'ha procurat tenir un ventall divers, incorporant a la mostra, tant ciutats petites -Mola di Bari té 26.000 habitants-, mitjanes -Bristol o Gijón-, com barris pertanyents a municipis d'àmbits metropolitans importants -Barcelona, Gènova, Manchester i Paris-.

El tercer criteri s'ha referit als propis barris o àrees urbanes beneficiàries d'URBAN. Novament s'ha cercat una certa heterogeneïtat en la mostra, procurant que els casos recullin unes situacions prou diferenciades: centres històrics, barris perifèrics, àrees centrals, façanes hidrogràfiques -tant fluvial, com marítima-, espais que havien acollit activitats industrials que ara es troben en retrocés, zones portuàries, barris residencials suburbans de baixa densitat i polígons d'habitatge -en emplaçaments centrals, perifèric o ultraperifèric-. A més, també s'ha cercat una certa diferenciació en les estructures administratives: hi ha programes que incorporen el municipi sencer, plurimunicipals, vinculats a un únic districte, programes que incorporen diferents districtes, que fins i tot no tenen continuïtat física, etc.

Finalment, un darrer criteri ha estat l'equilibri entre programes de la primera i la segona edició d'URBAN. L'objectiu ha estat obtenir una mostra plou àmplia i diversa, per permetre així una lectura efectiva del comportament de la IC URBAN en diferents realitats urbanes i contextos nacionals. De fet, a través d'aquesta mostra i dels resultats que se'n desprenen es pretén respondre a algunes de les preguntes inicials de la tesi -veure objectiu 3, sobre l'actuació del programa en realitats urbanes diferents-.

D'altra banda, cal senyalar que, a més dels tretze casos presentats, el treball de recerca dut a terme ha comportat l'anàlisi d'altres deu casos finalment no inclosos en la memòria de la tesi. Per qüestions de format i optimització de recursos

s'ha decidit centrar l'anàlisi en tretze casos i quatre Estats. Aquest casos són: Còrdova URBAN I i Saragossa URBAN I a Espanya, Liverpool URBAN I al Regne Unit; Bari URBAN I, Milà URBAN II i Nàpols URBAN I a Itàlia; Brussel·les URBAN I i II a Bèlgica i Amsterdam URBAN I i II als Països Baixos. En tots aquests casos s'ha desenvolupat un treball de camp i anàlisi de documentació i projectes d'intervenció, que tot i no assolir la profunditat dels casos finalment seleccionats, ha resultat també vàlid per les aportacions i conclusions pel conjunt de la IC URBAN.

PRIMERA PART: LES POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA A
EUROPA. CONTEXTUALITZACIÓ I CONCEPTES GENERALS

2. SOBRE ELS BARRIS AMB DIFICULTATS

Com s'ha apuntat a la introducció en les àrees urbanes conviuen dues realitats aparentment antagòniques. Les ciutats són considerades el motor del desenvolupament econòmic europeu, en allotjar les activitats amb més capacitat de generar valor afegit, però són també visualitzades com espais on es concentren greus problemes socioeconòmics i, per tant, els principals reptes de la UE en matèria de cohesió social.

A les ciutats s'hi concentren els principals dèficits i problemes relacionats amb la pobresa, la marginalitat social i la manca d'oportunitats econòmiques. La globalització i l'increment dels fluxos de persones, capital i informació ha comportat a més, una major intensitat dels processos d'exclusió social i segregació urbana. Això acaba definit una ciutat a dues velocitats:

"Los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intrametropolitana (...), siendo así que en distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y detentadores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condición de marginación. Dichos procesos existen en casi todas las grandes ciudades, porque su lógica está inscrita en el nuevo modelo de desarrollo tecno-económico" (Borja i Castells, 1997: 60).

La globalització produeix i accelera la transformació urbana en funció de lògiques cada cop més externes a la societat local. Els centres de direcció del sistema es van convertint progressivament en nodes connectats amb el global (Barreiro, 2000:3). Però al mateix temps, la degradació extrema de determinades àrees les condiona a un funcionament aïllat. Aquestes només resten excloses de la competitivitat internacional, sinó que també resten desarticulades de la dinàmica de la pròpia ciutat, arribant a esdevenir espais aïllats social i funcionalment.

La població en situació de major risc d'exclusió social es troba concentrada, precisament en aquests espais més degradats de les àrees urbanes. D'aquesta forma es dona una concentració de problemes de diferent índole en un mateix espai. Per una banda la degradació física, funcional i ambiental d'uns espais en retrocés. I, per altra banda, els problemes d'una població resident que, a més dels

propis efectes vinculats a la degradació de l'entorn i els habitatges en què habiten, es troben en una situació de marginalitat:

"El espacio de flujos de geometría variable sustituye el territorio visible y el urbanismo pierde su función integradora. La nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de áreas tradicionales de centralidad y de fuerte carga simbólica"
(Borja, 1996: 86).

Els barris amb dificultats poden ser definits, d'aquesta manera, com espais on conflueixen els problemes urbanístics i de la fàbrica urbana -derivats de la manca d'inversió, manteniment i qualificació de determinats espais, inclosos els habitatges- i els problemes socioeconòmics i de cohesió de la seva població.

2.1. Aproximació al concepte urbanístic de marginalitat

Les característiques i la qualitat de la fàbrica urbana i de l'entorn urbà són símbols de la seva prosperitat i de la qualitat de vida del seus habitants (Jeffrey i Pounder, 2000). És per això que una de les manifestacions més evidents del declivi urbà és l'obsolescència física de determinades parts de la ciutat. La degradació dels espais públics, la disfuncionalitat de determinats edificis, la manca de qualitat dels habitatges, el dèficit d'accessibilitat o la incorrecta oferta de serveis i equipaments públics són alguns dels elements que condicionen i limiten el funcionament de la vida quotidiana d'un barri.

S'identificaran ara els principals problemes que afronten els barris amb dificultats en qüestions com l'habitatge, l'entorn urbà –entenent com a tal l'espai públic, els equipaments i serveis, la configuració i la trama urbà, la disposició de les diferents peces que configuren el barri, etc.-, l'accessibilitat o permeabilitat i la relació amb la resta de la ciutat.

2.1.1. Habitatge

Els habitatges suposen un element clau alhora de configurar les característiques d'una àrea urbana, ja que a més de condicionar la qualitat de vida de les persones que hi habiten, determinen el grau de mixtura social de l'entorn o, en funció de la distribució o major o menor presència, el rol del barri dins del

conjunt urbà.

En clau urbana, els habitatges esdevenen quelcom més que un espai per a viure-hi (Edgar i Taylor, 2000). Dos bons exemples d'aquesta qüestió serien determinats espais urbans centrals amb un clar predomini de funcions terciàries i del comerç que resten deserts fora de l'horari laboral, degut a què hi manquen habitatges que ajudin a donar un ús menys estacional de l'entorn i dinàmiques residencials vives. O els barris residencials perifèrics, monofuncionals, construïts en els anys cinquanta i seixanta, amb habitatges de reduïdes dimensions i mala qualitat, amb poca dotació de serveis públics i amb poques oportunitats per crear-hi activitat econòmica.

Segons Cortés (2008 : 57), *"El concepto de exclusión residencial (...) hace referencia a los mecanismos y procesos de expulsión de los sistemas de provisión de alojamiento que experimentan algunos individuos y colectivos en el sistema actual de acceso a la vivienda"*. La desigual capacitat d'accés al mercat immobiliari és un dels principals agents de segregació espacial a les àrees urbanes. Els col·lectius amb menor capacitat adquisitiva tendeixen a concentrar-se en aquells barris on, ja sigui per la mala qualitat dels habitatges, per l'existència d'un mercat immobiliari informal o no legal, o per una suma de les dues variables, existeix una oferta d'habitatge a un preu més accessible. Per tant, en aquells barris que, degut a una manca d'inversió i d'operacions de manteniment, acaben disposant d'un parc d'habitatges en males condicions, s'hi tendirà a concentrar, per raons de distribució del mercat i les rendes, la població amb major risc d'exclusió social. D'aquesta manera, la qualitat, les dimensions i l'estat de conservació dels habitatges esdevenen un primer element –no l'únic– alhora de condicionar les perspectives de futur d'un barri. Així, quan les condicions de l'habitatge són molt deficientes, ens trobem davant d'un factor determinant en el deteriorament social del barri. D'això se'n desprèn que una condició indispensable per a la millora d'aquests barris és la substitució o adequació dels habitatges als estàndards de qualitat actuals (Sodupe, 2004: 23).

La qualitat de l'habitatge és la variable que més afecta a les condicions de vida quotidiana (Gwilliam, 1997). Per tant, en la millora de les condicions dels barris i de les perspectives de futur dels seus habitants, l'habitatge ha de ser una variable clau. Perquè, com senyala Cortés (2008), les problemàtiques del mercat de l'habitatge no es situen només en la capacitat econòmica d'accés, sinó que també

existeixen greus problemes vinculats a qüestions com les inadequades condicions d'habitabilitat o la sobreocupació d'habitatges no acondicionats de forma adient, del desajustament entre les necessitats personals i les característiques del lloc de residència⁵, etc. En resum, el model residencial vigent ha esdevingut un factor estructural que ha dificultat l'obtenció de solucions habitacionals ajustades a les necessitats de determinats grups socials (Cortés, 2008).

Harvey (1992), identifica la segregació social urbana com un producte del mercat de l'habitatge i com a reflex de les polítiques redistributives que s'adopten –tant en política d'habitatge, com en despesa social territorialitzada o en infraestructura urbana-. Harvey planteja també que la segregació social en l'espai urbà reflecteix rendes del sòl diferencials que no són comprensibles a través d'estudis de centralitat i distància. Vilagrasa (1998), destaca que aquesta renda del sòl, inicialment definida per la seva centralitat i accessibilitat als béns de consum, es pot interpretar com una variable dependent de les inversions i millores realitzades –tant públiques com privades-. De forma complementària, es pot considerar també que el propi planejament urbà, en tant que dibuixa usos futurs i potencialitats, qualifica el sòl i orienta les tendències del mercat.

Finalment, la millora o la creació de nous habitatges pot esdevenir el motor de la recuperació d'un barri. La disponibilitat d'un parc d'habitatges digne estimula tant la millora social com econòmica d'un entorn urbà (Edgar i Taylor, 2000). De la mateixa manera que la concentració d'habitatges en mal estat reforça dinàmiques negatives per a un barri.

2.1.2. Entorn urbà

Entenem com a entorn urbà veïnal l'espai d'ús quotidià més enllà del propi habitatge. Per tant, seria l'entorn configurat pels espais públics, els serveis i equipaments públics disponibles al barri, la distribució i mixtura d'usos –comercial, residencial, etc.- o la qualitat arquitectònica de l'entorn i les condicions d'accessibilitat. Aquestes són variables que repercuteixen directament sobre la qualitat de vida de la població resident, però al mateix temps determinen la qualitat de l'entorn, així com el seu posicionament dins del funcionament global de la ciutat.

⁵ Un bon exemple d'aquest desajustament entre característiques de l'habitatge i les necessitats personals o familiars són els habitatges sense ascensor ocupats per gent gran o amb mobilitat reduïda.

El deteriorament i la manca de qualitat d'una determinada àrea urbana configura les condicions d'habitabilitat de la població resident. Això incideix sobre l'ús que la població local pot fer del propi espai públic, així com també pot derivar en una relació de desafecció cap el barri i la manca de sentiment de pertinença o arrelament. Espais públics degradats, en mal estat de conservació, amb solucions urbanístiques poc funcionals, poden dificultar que realitzin la seva funció integradora com a vehiculador de les relacions socials (Borja, 2003).

La disponibilitat o condicions d'accessibilitat als serveis i equipaments públics pot esdevenir un altre element d'exclusió important. El dèficit de serveis pot esdevenir una variable especialment negativa en aquells barris que tenen una situació més perifèrica, ja que llavors s'incrementa notablement la mobilitat necessària per a cobrir els dèficits de serveis públics. Finalment, un barri amb un dèficit de serveis públics esdevé un entorn amb menors condicions d'habitabilitat; aquesta variable per si sola difícilment determina una condició de degradació de l'entorn, però sumada a altres qüestions –especialment les de l'habitatge- pot arribar a resultar un dèficit determinant pel barri.

D'altra banda, la distribució d'usos i funcions és un element que pot condicionar l'articulació interior del barri. L'ús residencial o la presència i accessibilitat de serveis més especialitzats són elements que jerarquitzen el paisatge urbà. Aquells entorns que presenten un procés de degradació més severa acostumen a portar associat un dèficit d'activitat que, a més de configurar una feble base econòmica local, ajuda a debilitar el funcionament i la dinàmica de barri. La monofuncionalitat residencial, l'absència d'activitat comercial o serveis a les persones o la presència de funcions poc compatibles amb la residencial atribueixen unes propietats més o menys favorables a l'entorn. Tanmateix, i com s'assenyalarà al següent punt, la presència i absència de determinades funcions pot condicionar la relació del barri amb la resta de la ciutat.

2.1.3. Relació amb la ciutat i accessibilitat

Els barris amb dificultats poden resultar, al mateix temps, espais d'una important centralitat simbòlica i funcional de la ciutat, poden acollir funcions terciàries altament especialitzades, però sense que necessàriament reverteixi en favor del barri. Es produeix, per tant, una realitat dual, esdevenint espais centrals –funcionalment i simbòlicament- i al mateix temps altament segregats socialment.

Un exemple paradigmàtic d'aquesta casuística són alguns dels centres històrics de les ciutats mediterrànies. En alguns d'ells es manifesta de forma més traumàtica aquesta dualitat social i econòmica: acullen, en espais molts propers, els elements culturals i patrimonials que esdevenen el referent simbòlic de la ciutat i activitats econòmiques que generen centralitat, però també les condicions d'habitabilitat més difícils de la ciutat –bàsicament definides pels forts dèficits en els habitatges i el dèficit d'equipaments socials-.

Malgrat tot, la situació més habitual dels barris amb dificultats és la de resultar espais amb una dinàmica relativament aïllada del conjunt de la ciutat, ja que o bé no disposen de cap funció -que generi certa centralitat- més enllà de la residencial, o els altres usos que acullen es troben en situació de crisi –per exemple, espais afectats per processos de fugida de l'activitat industrial- (Couch, Fraser i Percy, 2003).

Aquesta situació d'aïllament i de funcionament autònom es pot veure reforçada per la presència de barreres urbanes que dificulten la seva accessibilitat o l'articulació amb altres àrees urbanes. Aquesta casuística té més presència en els barris residencials perifèrics consolidats durant la dècades dels cinquanta i seixanta. En aquest cas es tracta de barris edificats en espais poc qualificats, en alguns casos residuals o marginals, allunyats del centre urbà, de difícil accessibilitat, i que davant les necessitats derivades del creixement urbà i demanda d'habitatge de l'època s'urbanitzaren de forma ràpida i poc planificada, configurant finalment espais que han esdevingut tancats en si mateixos (Hall, 1998; Mangen, 2004).

Aquesta situació pot esdevenir també un factor de marginalitat social pels seus residents. Especialment si, com senyalen Kesteloot, Murie i Musterd (2006: 233), no existeix una oferta de transport públic eficient i econòmicament accessible que permeti una mobilitat quotidiana de la població del barri cap a altres àrees de la ciutat amb més dinamisme econòmic; qüestió que provocaria un clar dèficit d'oportunitats per la població resident.

Malgrat tot, el comportament aïllat d'una determinada àrea urbana respecte del conjunt urbà no respon necessàriament a qüestions d'accessibilitat o posició dins del conjunt urbà. Existeixen altres variables que determinen la seva interacció amb la resta d'àmbit urbà. En primer lloc, les funcions econòmiques o serveis que hi acull, així com altres variables com el valor patrimonial, paisatgístic i simbòlic de

l'entorn. Tot plegat, configura el rol que una àrea pot jugar dins del conjunt urbà.

La imatge associada al barri és també una factor que condiciona aquestes relacions. En el cas dels barris amb dificultats acostuma a ser un factor restrictiu, ja que sovint són entorns estigmatitzats i carregats de connotacions negatives. En aquest sentit, Gordon (2007), destaca la delinqüència com a factor determinant, en aquest cas per exclusió, en l'elecció dels lloc de residència o en l'emplaçament d'activitats econòmiques. En aquest sentit, es pot interpretar que la delinqüència i els comportaments incívics retroalimenten la situació d'aïllament funcional d'un entorn urbà.

2.2. Aproximació al concepte socioeconòmic de marginalitat

L'exclusió social és un concepte més ampli que el de pobresa, ja que fa referència les persones que resten fora del conjunt de la societat, tant en termes econòmics, com socials, culturals o polítics (Fernie, 2002: 185). El risc d'exclusió social es troba en situacions com l'atur de llarga durada, la manca d'un habitatge digne, els deutes i problemes econòmics severos, un baix nivell formatiu o la manca d'accés a serveis i xarxes socials (Percy, 2003 : 204).

Segons Kesteloot (1998), es poden identificar tres variables que determinen el grau d'integració o marginalitat social d'un individu o un col·lectiu. Aquests són:

- El mercat: en el què la reestructuració econòmica condueix a alguns grups a la pèrdua de la seva integració al mercat laboral, fet que sumat a la competitivitat dificulta l'accés al mercat laboral de les persones amb menys formació.
- La ciutadania, o el dret a les polítiques de redistribució estatals: en aquest sentit la baixa qualitat dels serveis i equipaments públics, o la manca d'accés als mateixos, és un element de discriminació social que actua com a instrument d'exclusió.
- La comunitat o reciprocitat: l'escenari o comunitat de referència i les xarxes socials de relació són variables que poden ser definides per qüestions de raça, gènere o nivell de renda i que, al mateix temps, ajuden a configurar un marc de contactes i oportunitats. La marginació de determinats tipus de col·lectius respecte aquestes xarxes socials reforça processos d'aïllament

social.

Els acadèmics francesos varen ser els primers en utilitzar el terme "exclusió social" per referir-se al fet que un gran nombre de persones estaven efectivament excloses de la vida econòmica i no s'estaven beneficiant del creixement econòmic i la creació de llocs de treball generats a través dels diferents programes de regeneració urbana que s'havien posat en marxa. Des del 1997 la política urbana francesa ha tingut un nou objectiu de "*realitzar una intervenció orientada a fer front els problemes de la segregació urbana i social*" (DIV, 2000). Malgrat tot, els disturbis que van tenir lloc a moltes ciutats franceses durant la tardor del 2005 demostren que les disparitats socials no poden restar ignorades durant molt temps (Cadel, Falk i King, 2008: 15).

Les variables urbanístiques esmentades en el punt anterior són elements que determinen una situació de degradació que condiciona també la qualitat de vida del barri i les seves oportunitats econòmiques. Però malgrat això, els problemes poden aparèixer també en barris que no presentin alguna de les circumstàncies anteriorment citades. Com apunten Mutserd i Murie (2006: 2), les condicions d'exclusió social i la concentració, a través de la segregació, de persones en aquesta situació en determinades àrees urbanes, no implica necessàriament que aquestes àrees tinguin unes problemàtiques urbanístiques equiparables.

En síntesi, podríem apuntar que les tres variables que determinen el grau de marginalitat social són: l'accés al mercat laboral, la relació -capacitat per poder beneficiar-se- amb la funció redistributiva de l'estat del benestar, i la posició i participació de l'individu en relació a les diferents xarxes socials.

La segregació espacial és la traducció a escala territorial de les desigualtats socials (Harvey, 1989). A més, com apuntaren ja els primers postulats marxistes de la geografia radical dels anys seixanta, la desigualtat social pot arribar a traspasar-se d'una generació a l'altra a través de l'entorn en què habita l'individu. El medi habitat determina en bona mesura el conjunt de recursos -contactes, serveis i oportunitats- que té a la seva disposició una persona. Variables com l'habitatge, l'entorn, el barri, l'assistència a uns o altres centres d'ensenyament i la xarxa de relacions que estableix un individu, poden determinar en bona mesura la seva inserció dins del sistema social i econòmic. Aquesta dinàmica es veu a més reforçada per la baixa mobilitat dels grups de població més desfavorits.

“La geografía social de la ciudad está formada por una jerarquía de entornos de barrio que reproduce la estructura jerárquica de clase” (Peet, 1978).

Per a analitzar la interacció entre degradació de l'entorn urbà i de la qualitat de vida dels seus habitants, Atkinson, Buck i Kintrea (2007) fan referència al concepte “efectes d'àrea” o “efectes de barri”, entenent que les persones que viuen en barris amb dificultats veuen condicionades les seves oportunitats de vida. Aquest concepte, en definitiva, es resumiria afirmant que viure en una determinada àrea urbana pot arribar a afectar –en aquest cas, en sentit negatiu- les circumstàncies vitals dels seus habitants.

“La vida en el barrio es para mucha gente restrictiva, repercute en su escala de valores y en su conducta, levanta una barrera que impide ampliar contactos con el mercado laboral y con el pàlpito social de la ciudad. La pobreza en un área es, al menos en algunos contextos, una fuente de tremendas desventajas” (Atkinson, Buck i Kintrea, 2007: 154).

Aquestes dinàmiques negatives es poden veure reforçades i accentuades per qüestions com el racisme, la intolerància i l'estigmatització que pateixen algunes de les persones que els habiten, ja sigui per raó de gènere, edat o raça (Gordon i Turok, 2007). L'estigmatització de determinats barris i dels habitants, la “*postcode discrimination*”⁶, pot esdevenir al mateix temps un fre important en la possibilitat de revertir situacions de marginalitat social. Aquesta qüestió resulta especialment greu si es té en compte les dificultats que pot comportar en l'accés d'algunes persones al mercat laboral, arribant a esdevenir un factor que limita la capacitat d'establir nous contactes i xarxes de relacions (Rosenbaum, Reynolds i Deluca, 2002). Per això és necessari instrumentalitzar polítiques de regeneració urbana, amb l'objectiu de poder donar una resposta ajustada a les necessitats especials d'aquests barris: *“La política urbana (...) admite implícitamente los efectos de área y en respuesta aumenta el número de planes dirigidos a las comunidades pobres, en vez de valerse del derecho universal del individuo al bienestar”*. A més, *“(…) la concentración de fondos en las áreas deprimidas distribuye mejor la ayuda a quienes los precisan y facilita la fractura del eslabón que une a las gentes y a los lugares pobres”* (Atkinson, Buck i Kintrea, 2007: 144; Smith, 1999).

⁶ Discriminació per raó de lloc de residència –traducció literal “*discriminació per codi postal*”-.

2.3. La dinàmica urbana

Les àrees urbanes no són una realitat estàtica, sinó una entitat en permanent evolució: en procés d'expansió, de reformulació, de transformació i reordenació; sempre en resposta a les dinàmiques econòmiques i socials, també en canvi (Couch, 1990). Cap ciutat resulta aliena a les forces externes que comporten una necessitat de readaptació, però, al mateix temps la ciutat és un important agent i motor de canvis en el conjunt de la societat (Roberts, 2000).

El paisatge urbà es pot interpretar com un entorn dinàmic, com una realitat complexa dirigida per l'adaptació entre forma i funció. D'aquesta manera, es pot definir el paisatge urbà com a fruit del procés dialèctic entre canvi i permanència, vinculat a l'adaptació de la forma urbana a les necessitats i demandes socioeconòmiques canviants, i on s'hi troben, no sempre ben vertebrades, la suma de les empremtes dels diferents contextos històrics (Whitehand, 1987 i 1992).

A la figura 2.1, el cicle de vida dels barris, es mostren de forma sintetitzada aquestes dinàmiques. En primera instància, i des d'un punt de vista físic, la figura fa referència al primer període de creació i consolidació de l'entorn urbà, indicant després la progressiva qualificació i densificació de l'espai urbà. De forma paral·lela a aquest procés es produeix una ampliació i diversificació de la base demogràfica del barri. Amb el temps, pot produir-se una progressiva degradació de l'entorn, un conseqüent buidament demogràfic i un moviment de substitució complementari a aquest, aquesta substitució és conseqüència de la sortida del barri de la població amb més capacitat adquisitiva i l'arribada de nova població de menor renda. La resposta necessària a aquesta situació de crisi urbana és la creació de programes de regeneració urbana. Assumint uns nivells mínims d'inversió que permetin garantir la millora de l'entorn i la qualitat de vida dels seus habitants. D'altra banda, aquests processos de regeneració poden obrir la porta a l'arribada de població de rendes més altes, atretes per les millores del barri –pot arribar a produir-se un procés de gentrificació-

FIGURA 2.1. Esquema general del Cicle de Barri

Seqüència	Inversió i tipologia constructiva		Atributs i característiques socials				Altres característiques
	Tipus d'habitatge, densitat i tinença	Nivells d'inversió i construcció	Densitat de població	Estructura familiar	Classe, estatus social, rendes	Mobilitat social	
Procés de suburbanització. Creació del barri	Habit. Unifamiliars o edificis plurifamiliars de baixa densitat. Predomini de la propietat.	Elevats	Baixa, però creixent	Famílies joves, petites	Alta (creixent)	Fort moviment immigratori	Desenvolupament inicial del barri. Grans projectes urbans a l'àrea i inversions.
Ompliment - densificació	Edificis plurifamiliars	Mitjans decreixents	Mitjana, creixent o estabilitzant-se	Famílies de més edat i mixtura d'edats (molta pob. tercera edat i nens)	Alta (estable)	Baix moviment immigratori	Primera transició. Menys homogeneïtat en l'edat, classe i tipus d'habitatge.
Degradació (menys estabilitat i declivi)	Conversió edificis en habitatges plurifamiliars	Molt Baix	Mitjana incrementant-se poc o davallada de la població	Famílies d'edat avançada, pocs nens	Mitjana (davallant)	Fort moviment emigratori (selectiu)	Llarg període de depreciació i estancament. Implantaments no residencials.
Buidament	Construcció no residencial. Demolició edificis existents	Baix creixent	Densitats molt baixes amb possibilitat d'augmentar	Famílies d'edat avançada, famílies petites (unipersonals)	Davallant	Fort moviment emigratori	Procés de successió no residencial.
Renovació o rehabilitació i gentrificació	Habitatge públic de lloguer	Elevats	Creixent	Famílies joves, molts nens	Decreixent	Fort moviment immigratori	Segona transició: es desenvoluparà a través d'un o altre model segons les condicions del barri.
	Construcció apartament de luxe	Elevats	Creixent	Heterogeni	Creixent	Moviment immigratori de mitja intensitat	
	Conversions	Mitjans	Baixant	Pocs nens, famílies joves, edats madures	Creixent	Baix moviment immigratori i emigratori	

FONT: KNOX, Paul (1994): *Urbanization. An introduction to urban geography*. Prentice Hall, Englewoods Cliffs, pàgs. 234-238, segons BOURNE, Larry S. (1981): *The Geography of housing*. Edward Arnold, Londres, pàg. 24.

Els nivells d'inversió són un element clau en la lectura d'aquest model de cicle de barri. Les dinàmiques cíclics d'inversió de capital determinen no només el grau de conservació de la fàbrica urbana, sinó també els serveis que ofereix el barri i les condicions d'habitabilitat de l'entorn urbà (Ribas Piera, 1982); tots ells són factors que ajuden a determinar els nivells de renda que podran accedir al barri. Malgrat això, no s'ha d'incorre a una lectura determinista de les condicions urbanístiques sobre el component socioeconòmic d'un barri. Ja que les pròpies condicions i problemàtiques socials i de convivència són al seu lloc una variable clau en la devaluació i depreciació de l'entorn (Harvey, 1973).

Finalment, la suma de les problemàtiques urbanístiques, econòmiques i socials configuren les necessitats i els reptes que ha d'assumir un barri. Qüestions que necessàriament han de ser afrontades a través de processos de regeneració urbana.

2.4. La regeneració urbana

Entenem per regeneració urbana, el conjunt d'actuacions de millora desenvolupades sota l'objectiu general de recuperar una determinada àrea urbana. La regeneració urbana és una resposta als reptes i les oportunitats que es presenten fruit dels processos de canvi urbà que comporten la degradació de determinades àrees urbanes (Roberts, 2000).

La regeneració urbana neix, per tant, com a resposta necessària a una situació problemàtica en una determinada àrea urbana. Així, les accions sempre tenen un caire individualitzat, és tracten d'operacions dissenyades especialment per una determinada àrea, tenint en compte les singularitats i necessitats particulars a les que l'actuació plantejada ha de ser capaç de donar resposta (Robson, 1988). Malgrat tot, a través de la lectura de les múltiples aproximacions utilitzades en diferents realitats se'n poden extraure lectures de conjunt i principis generals, per extraure així lliçons, models i poder definir bones i males pràctiques.

La consolidació d'una situació negativa en una determinada àrea urbana no té unes conseqüències només locals, sinó que també afecta el conjunt urbà i territorial (Stegman, 1995). Per això la regeneració urbana ha de ser concebuda com una acció estratègica, no només pels ciutadans i actors polítics locals, sinó també pels agents econòmics, els governs regionals i estatal, etc. L'assoliment

d'objectius econòmics i socials a nivell regional i estatal també passa per la suma de projectes de millora urbana.

La regeneració urbana és, per la seva pròpia naturalesa, una activitat intervencionista. Una activitat reguladora de les disfuncionalitats del sistema que requereix, per tant, d'un fort consens per tal de garantir que tots els agents implicats puguin reflectir les seves inquietuds en el projecte de millora. D'això se'n desprèn la importància de crear un marc de referència a través del qual tots els agents implicats puguin arribar a un consens sobre els objectius centrals a assolir (Healey, 1995; Subirats, 2002).

S'assumeix aquí el concepte de regeneració urbana com una idea genèrica: "són el conjunt d'actuacions instrumentalitzades sota l'objectiu de recuperar una determinada àrea urbana". Dins d'aquesta definició més genèrica podem diferenciar conceptes més específics com són: la renovació, la rehabilitació i la redinamització urbana.

La renovació urbana és la transformació física d'un espai ja construït, és a dir, la reformulació d'una àrea urbana ja consolidada, per tal de redefinir els usos i funcions de les edificacions i, fins i tot, de la seva distribució i ordenació (Couch, 1990: 1). Per tant, entenem renovació com una intervenció centrada eminentment sobre la fàbrica urbana per tal de refer-la de nou. En aquest sentit, es diferenciaria de la rehabilitació en la fórmula en què es planteja l'actuació. La rehabilitació suposa una intervenció per recuperar un espai; el seu objectiu és millorar les condicions d'ocupació del patrimoni construït mitjançant la substitució o modernització dels seus components (Grupo Aduar, 2000)⁷.

La renovació urbana o la rehabilitació són, en alguns casos, una actuació imprescindible, però no una condició suficient per la completa regeneració d'una àrea urbana (Jeffrey i Pounder, 2000: 86). Encara que en moltes situacions la renovació física actua com a motor de canvis més profunds de la base econòmica d'un barri i una ciutat. Com senyala Kuklinski (1990), la política urbana i territorial requereix de la incorporació de dos reptes: la equitat social i la eficiència econòmica. I és en aquest aspecte en què els programes destinats exclusivament a la reforma i adequació de la fàbrica urbana troben les seves limitacions.

⁷ Al punt 3 es farà referència al concepte de rehabilitació integral. Sorgit als anys setenta del segle XX, sota la influència d'urbanistes italians, es basava en la recuperació d'un espai preservant els seus valors i usos.

El concepte més actual vinculat a la regeneració urbana és el de redinamització⁸. Inicialment molt relacionat a aspectes econòmics, durant els anys noranta s'ha consolidat com una nova perspectiva que assumeix la multicausalitat i la interrelació dels diferents factors que intervenen en el desenvolupament urbà⁹.

Roberts (2000) defineix la redinamització urbana com:

"Comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject of change"

("Una visió i acció completes i integrades que porten a la resolució dels problemes urbans i que té com a objectiu assolir una millora en els àmbits econòmic, físic, social i medi ambiental de l'àrea que ha estat objecte de canvi") (Roberts, 2000: 17).

Així, les polítiques de redinamització urbana es distingeixen de les aproximacions parcials, basades en la intervenció física, com la renovació o rehabilitació, en primer lloc per assumir una perspectiva integrada –implica una dinamització econòmica i social, a més de la transformació urbanística–; i en segon lloc, per utilitzar una política estratègica, és a dir, per definir uns objectius a assolir i en funció d'aquests acordar unes estratègies d'actuació (Lichfield, 1992).

El concepte de redinamització suposa, a més, assumir una perspectiva estratègica i a llarg termini. El que implica una planificació i una programació de les actuacions, així com una negociació i una concertació dels objectius i les estratègies a assumir per tal d'assolir-los.

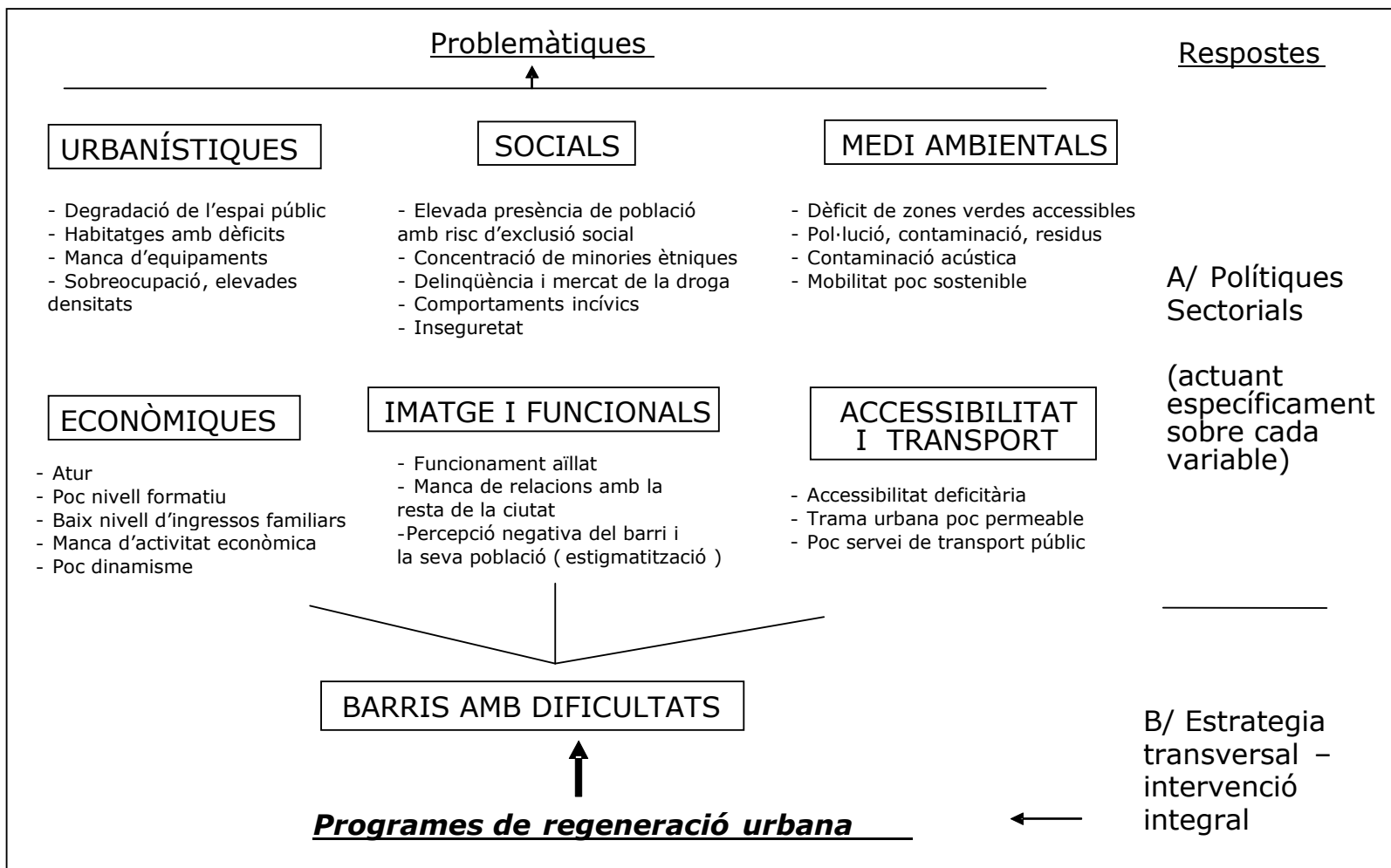
Finalment, la integració no només ha de fer referència als àmbits d'actuació, sinó també al territori. És a dir, com senyala (Hausner, 1993), els projectes han d'estar integrats en l'estratègia de desenvolupament assumida pel conjunt de la ciutat, han de ser una peça més, en coherència amb la lògica del projecte estratègic de ciutat i no una actuació pensada en els beneficis a curt termini d'una determinada àrea urbana.

⁸ Al punt 4 es dona més informació referida a les noves perspectives de les polítiques urbanes a Europa, especialment als conceptes centrals d'aquests programes de redinamització urbana.

⁹ Al punt 3 es desenvolupa amb més detall l'evolució de les polítiques de regeneració urbana a Europa amb perspectiva històrica. Com senyalen Noon, Smith-Canham i Eagland (2000: 61), s'interpreten com un procés de continua adaptació per tal de donar resposta a les necessitats canviants de la societat europea i les seves implicacions territorials.

A mode de síntesi, la figura 2.2 mostra les diferents variables -tant les urbanístiques, com les socials i econòmiques- que interactuen i es troben en la base dels processos de degradació urbana i l'aparició de barris amb dificultats. A més, mostra els dos modes d'actuació possibles -i complementaris-: les polítiques públiques sectorials -polítiques estructurals- i les polítiques integrals de desenvolupament urbà sostenible -assumint estratègies transversals-.

FIGURA 2.2. Multicausalitat dels barris amb dificultats i regeneració urbana



FONT: Elaboració pròpia.

3. DE LA RENOVACIÓ A LA REDINAMITZACIÓ URBANA: LES POLÍTIQUES DE REGENERACIÓ URBANA A LA SEGONA MEITAT DEL SEGLE XX

Durant la segona meitat del segle XX es produïren canvis en l'estructura productiva capitalista -la crisi del model de producció *fordista*, la terciarització de l'economia, la creixent mundialització de l'economia de mercat-, factors que combinats amb la integració europea propiciaren una modificació de l'estructura econòmica i política de la societat europea. Al mateix temps, es transformà l'ús i el concepte del territori, i per tant, també del concepte i la praxis en la política urbana i territorial (Hall, 1996; Smith, 2005). Com senyala Subirats (2006: 390), la dimensió dels canvis assolits fou tan significativa que ens permet parlar de canvi d'època, i no només d'època de canvis.

En relació a aquests processos, Dematteis i Governa (2005) identifiquen la globalització i el postfordisme com els dos motors dels canvis en el paper del territori dins de les polítiques de desenvolupament i de la reconfiguració dels sistemes de relacions econòmiques, socials i polítiques:

"(...) La creciente internacionalización de la economía, la caída de las barreras que antes limitaban la extensión geográfica de los contornos, la intensificación de las interacciones de larga distancia y de la interdependencia entre los lugares, la invasión de la competencia y de las ideologías conexas, y el cambio de la relación entre factores móviles e inmóviles del desarrollo, han dado origen a un modo diverso de considerar el territorio, con una creciente atención al nivel local" (Dematteis i Governa, 2005: 32).

Entre les noves praxis que sorgeixen en les polítiques urbanes a Europa durant el darrer terç del segle passat, aquí se'n analitzarà amb més atenció aquella que es troba en l'arrel de l'interès d'aquesta recerca: l'aparició dels programes de regeneració urbana a les ciutats europees i l'evolució d'aquests cap una visió holística de la realitat urbana, vinculant-ho amb l'ascens de noves fórmules de govern i gestió de les polítiques urbanes i territorials a Europa.

Aquestes polítiques de regeneració d'àrees urbanes han estat, i es troben, dins d'un procés evolutiu, de canvi i adaptació a les necessitats urbanes també canviants (Parkinson, 2005 i 2006). En aquest punt es farà un anàlisi de l'evolució de les estratègies d'intervenció en les àrees urbanes. L'anàlisi es centrarà en el

transcurs realitzat des d'unes *polítiques urbanístiques*, centrades en la dimensió física de l'espai urbà, cap a unes *polítiques urbanes*, les quals es defineixen per assumir una estratègia multidimensional i transversal.

Aquesta evolució dels conceptes associats a la regeneració urbana va estar vinculada a un canvi gradual de les praxis. És per això que la dècada dels noranta fou el període en què es generalitzà a Europa una redefinició de les polítiques clàssiques de regeneració urbana per assolir una perspectiva més àmplia; tant pel que fa al territori: dels projectes urbanístics i operacions puntuals als projectes de ciutat (Indovina, 2007); com per les estratègies adoptades: de la renovació a la redinamització urbana (Parkinson, 1998; Van der Berg et al., 2007); com pels agents protagonistes: del monocentrisme Estat als partenariats publico-privats (Robert i Sykes, 2000; Harvey, 1989).

Segons diversos autors (Amin, 2002; Castells, 2000; Dear, 1988; Governa, 2002; Hall, 1996; Harvey, 1989; Jessop, 1994; Moulaert, 2000) es poden identificar dos períodes o etapes en les dinàmiques urbanes a Europa entre la segona meitat del segle XX i els inicis del XXI. La primera de les etapes cobriria les dècades dels anys cinquanta i seixanta -coincidint amb el període de desenvolupament econòmic i industrial associat al model de producció *fordista*-, i estaria caracteritzada pel desenvolupament urbà, el creixement demogràfic i l'expansió de les àrees metropolitanes. Mentre que la segona etapa, iniciada amb la crisi econòmica de la segona meitat de la dècada dels setanta, i que arribaria fins a l'actualitat, es caracteritzaria per una urbanització més dispersa en el territori, a través d'unes formes que impliquen un ús comparativament més extensiu del sòl (Indovina, 2007). A més, a partir de la dècada dels setanta, i especialment als vuitanta, s'ha generalitzat al conjunt d'Estats europeus, la pràctica de la renovació i requalificació de determinats espais urbans ja consolidats (Couch, 1990).

Prenent com a referència aquests dos períodes es poden identificar les importants variacions produïdes tant en el procés d'urbanització a Europa, com les respostes polítiques instrumentalitzades. Les dècades dels cinquanta i seixanta es caracteritzen pel creixement demogràfic i l'expansió de les àrees urbanes, en aquest context les polítiques urbanes estaven dirigides a ordenar aquest creixement dins d'un context econòmicament favorable (Couch, Fraser, Percy, 2003; Hall, 1996). Mentre que les operacions de renovació urbana afectaven a grans àrees centrals en favor d'obertura de nous espais sota els principis de l'urbanisme

funcionalista –millor accessibilitat i ordenació més adequada a les noves funcions-. La crisi econòmica dels anys setanta dibuixà un marc econòmic molt diferent, a més de la crisi del model productiu, l'aparició de l'atur, i la manca de recursos de les administracions públiques, les polítiques urbanes havien de fer front a una ciutat en declivi, i amb espais interiors que reformular (Roberts, 2000). Finalment, a partir de la dècada dels vuitanta i especialment la dels noranta emergiren les noves fórmules d'aproximació i d'actuació sobre els espais urbans, vinculades a la recentralització de determinades àrees urbanes, al nou rol de la ciutat postfordista i a la utilització de les polítiques urbanes com a motor de desenvolupament econòmic (Hall, 1988).

La necessària lectura, més general, del conjunt del territori europeu implica un important grau de simplificació. Diversos autors han estudiat les diferències entre els processos d'urbanització dels diferents Estats europeus (per una visió centrada en els canvis demogràfics i les dinàmiques del procés d'urbanització veure: Cheshire, 1995; Lawton i Lee; 1989; Moriconi-Ebrard, 1993; per un anàlisi centrat en les polítiques urbanes veure: Parkinson, 1998; Van den Berg et al., 1998, 2004 i 2007).

Aquestes diferències en el procés d'urbanització porten associades una diferent temporització de les respostes, en forma de polítiques urbanes, que assumeixen els diferents Estats:

"The countries which urbanised first and hence experienced urban decline first –Britain, France and Germany– were the first to develop systematic urban policies. The process which began during the late 1960s increased in the 1980s. But the trend emerged in many other countries during the 1980s. The scale and sophistication of national strategies still varies and they remain relatively under-developed in some countries".

("El primers països que s'urbanitzaren i que, a més, primer experimentaren el declivi urbà –Regne Unit, França i Alemanya- varen ser també els primers en desenvolupar polítiques urbanes de forma sistemàtica. El procés començà a finals dels anys seixanta i s'accentuà als vuitanta. Finalment, també als vuitanta va arribar a altres Estats europeus. L'escala i la sofisticació de les estratègies nacionals encara ara varien en funció de cada Estat i és troba encara poc desenvolupat en alguns d'ells") (Parkinson, 2006: 3).

Les distàncies cronològiques en l'inici dels processos de suburbanització i desconcentració demogràfica viscuts a les ciutats europees durant el darrer terç de segle és un bon indicador d'aquestes diferències entre Estats. A la taula 3.1 es pot observar que la pèrdua demogràfica dels centres urbans del nord d'Europa començà ja a la dècada dels seixanta i es consolidà durant la dècada dels setanta; mentre que a les ciutats del sud d'Europa aquest procés no s'inicià fins la dècada dels vuitanta, moment en què les ciutats del nord ja estan experimentant un procés de recentralització¹⁰.

TAULA 3.1. Evolució del volum demogràfic de les ciutats centrals a Europa:

	Guanyant Perdent			Guanyant Perdent	
<u>1951-61</u>			<u>1975-81</u>		
Nord d'Europa	87	13	Nord d'Europa	22	78
França i Nord d'Itàlia	100	0	França i Nord d'Itàlia	40	60
Sud d'Europa	100	0	Sud d'Europa	83	17
<u>1961-71</u>			<u>1981-91</u>		
Nord d'Europa	65	35	Nord d'Europa	47	53
França i Nord d'Itàlia	100	0	França i Nord d'Itàlia	48	52
Sud d'Europa	96	4	Sud d'Europa	56	44
<u>1971-75</u>					
Nord d'Europa	38	62			
França i Nord d'Itàlia	70	30			
Sud d'Europa	93	7			

Notes: - Inclou l'àmbit territorial de l'UE-12.

- Nord d'Europa inclou Alemanya, els països del Benelux, Dinamarca i el Regne Unit. Sud d'Europa inclou Espanya, Grècia, Irlanda, el sud d'Itàlia (sud de Roma) i Portugal.

- Les ciutats analitzades són aquelles que superen els 330.000 habitants.

- El valor representa el percentatge respecte de total.

- Dades obtingudes a partir dels respectius censos de població estatals.

- El valor tingut en compte per avaluar el creixement o decreixement demogràfic és la ciutat central, no el conjunt de la seva àrea metropolitana.

FONT: Cheshire, 1995: 1051.

¹⁰ Nel.lo (2007) destaca com, en el cas espanyol, a partir de la segona meitat de la dècada dels noranta s'inicià el que defineix com a "tercera fase del procés de metropolitanització". Segons l'autor, aquesta nova fase es caracteritza per la coincidència de dues dinàmiques aparentment contradictòries: el manteniment o, fins i tot acceleració, de les tendències a la dispersió de la urbanització i un renovat creixement demogràfic de les principals ciutats espanyoles. El creixement demogràfic de les principals ciutats espanyoles s'explica principalment a l'arribada de nova població immigrada –el pes demogràfic clau d'aquest col·lectiu en aquesta dinàmica és corroborat a través de dades censals-.

En els següents punts es presentarà un marc comú de referència que permeti situar el context en el que s'inicien els processos de renovació urbana, observar a quines necessitats responien i interpretar les motivacions de la seva evolució cap a una política de redinamització urbana. Necessàriament es desenvoluparà una visió de conjunt de la realitat europea, assumint un cert grau d'abstracció vers les possibles especificitats dels contextos estatals i locals concrets¹¹.

3.1. Renovació urbana en un context de creixement urbà i consolidació de les àrees metropolitanes (anys cinquanta i seixanta)

Les dècades dels cinquanta, seixanta i, en certs Estats europeus, també fins a mitjans dels setanta, es caracteritzen pel creixement de les ciutats; creixement que es dona tant en dimensions demogràfiques com urbanístiques. A més a més, aquest fou un període de significatius canvis tecnològics, econòmics, demogràfics, socials, polítics i culturals, que tingueren com a principal escenari la ciutat (Mayer, 1994).

En un curt període temporal es produí una notable demanda de sòl urbà, el que propicià un creixement extensiu de la ciutat (Hall, 1984; Van den Berg, 1982). A més a més, dinàmiques com el creixement demogràfic, l'expansió urbana, la generalització de l'ús de l'automòbil, les millores constructives i la terciarització de l'economia provocaren un notable augment de la pressió sobre els espais urbans centrals, de la mateixa manera que incrementaren la necessitat de reformular-los per ser adaptats a unes noves necessitats (Fraser, 2003; Zárate, 1991).

El creixement urbà i la consolidació de realitats metropolitanes són les dues principals implicacions d'un model de desenvolupament econòmic que tendia a concentrar les activitats econòmiques a les ciutats (Herbert i Thomas, 1986). Els fenòmens d'industrialització desenvoluparen economies d'aglomeració i d'urbanització que, tot i no ser nous, en aquest període s'accentuaren. Aquesta ciutat en expansió responia a una dinàmica econòmica també en creixement. El model de producció industrial fordista -basat en la producció en cadena, massiva i estandaritzada- suposà una concentració del capital i dels mitjans productius entorn les ciutats europees. En aquests anys la ciutat es configurà definitivament com el

¹¹ En el punt 9.3 s'analitza de forma més detallada l'evolució de les polítiques urbanes estatals de França, Espanya, Itàlia i el Regne Unit, que són el marc de referència dels diferents casos d'estudi seleccionats. Serà en aquest punt on es podrà entrar amb més detall en les especificitats de cadascun d'aquests contextos estatals.

centre de l'activitat econòmica: la concentració industrial entorn les àrees urbanes i els primers símptomes d'una *terciarització* de l'economia, combinats amb la pèrdua d'ocupació en l'activitat agrària, propiciaren un ràpid creixement demogràfic de les ciutats (López de Lucio, 1993).

Aquesta fou l'època de la producció de béns de consum de forma estandaritzada, així com de l'extensió del consum massificat. En certa manera, es pot traslladar aquesta dinàmica al model de creixement urbà del moment: aquest va ser el període de les promocions d'habitatge de grans dimensions, estandaritzades i, en determinats casos, de producció ràpida per respondre a una necessitat habitacional urgent, degut a l'explosió demogràfica de les ciutats europees. El creixement urbà va ser en molts casos ràpid i, en determinades situacions, poc planificat i utilitzant fórmules que determinaven espais poc qualificats, tant per la pròpia qualitat dels habitatges construïts, com per la manca de dotació de serveis i equipaments.

A mode de resum, López de Lucio (1993) enumerà els que, des d'un punt de vista urbà, podem identificar com a trets claus d'aquesta etapa:

- La construcció de les primeres xarxes viàries de gran capacitat, dissenyades tenint en compte la seva especialització com a itineraris per recorreguts urbans de mitjanes i llargues distàncies.
- La descentralització de la indústria cap els espais suburbans perifèrics menys valoritzats -però relativament pròxims a la ciutat central-.
- Les activitats residencials també inicien la seva descentralització. Les promocions d'habitatge popular es situen a zones perifèriques menys qualificades, i per tant amb una menor repercussió del preu del sòl.
- S'inicia la terciarització dels centres urbans.
- Es comencen a consolidar espais perifèrics eminentment d'ús residencial, d'una baixa qualitat edificatòria i ambiental, esdevenint de forma progressiva en espais degradats, en els que s'hi concentra el mercat d'habitatge més residual.

Des d'un de vista polític els anys cinquanta i seixanta es caracteritzaren per una forta participació de l'Estat en l'organització de l'estructura econòmica i per la difusió, de forma definitiva, de l'Estat del Benestar a Europa (Swyngedouw, 1989). Així, aquest fou el període de la difusió i extensió dels serveis públics, sota un

principis d'ús estandarditzat i homogeneïtzador: es tractava de garantir de forma igualitària l'accés als serveis públics i equipaments socials.

Les actuacions dutes a terme per l'administració pública estaven liderades i, gairebé monopolitzades, pels Estats, a través d'unes estructures de govern centralitzades. Sota aquestes premisses les polítiques territorials i urbanes restaven gestionades d'una forma jeràrquica (Governa, 2002; Goodwin i Painter, 1996), mancades de representativitat local i realitzades a través d'una lectura sectorialitzada de la realitat urbana i territorial.

En aquest context, la reforma del paisatge urbà prengué un important protagonisme. Els processos de regeneració urbana a Europa s'alimentaren durant el període postbèl·lic de fortes operacions de renovació del paisatge de les àrees afectades. Una bona part d'aquestes operacions s'efectuaren sota un respecte per la trama i l'edificació preexistent, sota una major voluntat de reparació i, en determinats casos, no només es van mantenir espais i distribucions, sinó també usos i formes (Larkham, 2006).

A més de la pròpia reconstrucció de les ciutats europees, un altre motor de canvis d'aquest període fou la terciarització dels centres urbans, aquesta dinàmica es concentrà principalment en els espais més accessibles i, en alguns casos, a través de reformes en la trama urbana. Aquestes operacions de renovació urbana estaven orientades a adaptar la forma de l'edificació i l'espai urbà a unes noves funcions. Així, amb la terciarització dels centres urbans s'expulsaren a espais més perifèrics les funcions que requerien un ús més extensiu del sòl –principalment les activitats industrials- o aquelles que no tenien tanta capacitat de renda (Alonso, 1965; Monclús, 2003). La difusió de l'ús de l'automòbil, i les necessitats d'accessibilitat rodada que se'n derivaren, van ser un altre motor de canvi molt significatiu, ja que això propicià la construcció d'infraestructures de transport, que penetren fins als centres urbans i increment de la demanda i pressió sobre les rendes del sòl.

Les grans operacions de renovació urbana es desenvoluparen sobre la base de la teoria urbanística del moviment modern. En aquest context, predominava una resposta radical sobre l'espai dels centres urbans per tal d'adaptar-los a les noves necessitats. Resposta associada a una percepció negativa de la seva funcionalitat i una visió reduccionista del patrimoni històric (Capel, 2002; Hall, 1998).

“Las estadísticas nos demuestran que los negocios se hacen en el centro. Esto quiere decir que debemos hacer grandes avenidas que crucen nuestras ciudades. En consecuencia los centros actuales han de ser demolidos. Si quieren sobrevivir, todas las ciudades deben de reconstruir su zona central” (Le Corbusier, 1943).

Com s’ha indicat anteriorment, la característica que podria definir aquest període és l’expansió de les àrees urbanes per formar unes estructures metropolitanes articulades a través de les principals vies de comunicació, que esdevenen els veritables eixos vertebradors de les àrees metropolitanes europees. En aquests anys es produí un fort procés migratori cap a les àrees urbanes que, en un context de creixement econòmic i d’acumulació dels mitjans de producció, incrementà notablement la demanda de nova mà d’obra. Així, el repte de les ciutats europees en aquell moment fou gestionar i acollir aquell fort creixement. D’això se’n derivà un model de creixement urbà vinculat a les urgències, que assumint part dels principis de l’urbanisme funcionalista, plantejà solucions habitacionals sota fórmules molt densificades, sota una forta segregació de les funcions urbanes i en uns emplaçaments perifèrics o amb poca accessibilitat respecte la ciutat consolidada.

França va ser un cas paradigmàtic en aquesta qüestió (Vieillard-Baron, 1997 i 2001). Aplicà una política de desenvolupament massiu de sòl residencial a través dels *Grands Ensembles* durant les dècades dels cinquanta i seixanta –es construïren 450.000 habitatges nous en 15 anys- (Martín et al., 1997). Però els problemes vinculats a aquest model d’urbanització no trigaren a manifestar-se, de forma que, finalment, es consolidà durant els anys setanta la necessitat d’una implicació pública decidida -estatal- per regenerar uns espais cada cop més degradats i on es concentrava la població amb menor poder adquisitiu i/o amb risc d’exclusió social (Anderson i Vieillard-Baron, 2000).

3.2. Crisi urbana i canvi de models d’actuació (anys setanta i vuitanta)

La profunda crisi econòmica dels anys setanta posà fi a un model de creixement econòmic basat en la producció en massa i forçà una reconfiguració del sistema productiu i del funcionament de l’economia de mercat. Aquesta crisi, que afectà especialment al sector industrial, provocà una reorganització econòmica, social i política de gran complexitat. La transició va estar també associada a una

modificació tant de les valoracions i actituds vers la ciutat, com de les polítiques dirigides a ella, emergint finalment unes noves formes i idees entorn la regeneració urbana. Segons Massey (1984), es pot interpretar la desindustrialització urbana com el fruit d'una nova divisió territorial del treball que les grans companyies havien optat per dispersar la producció cap a emplaçaments on el cost era inferior, mentre que les ciutats conservaven les funcions de més alt nivell i valor afegit.

Es consolidà una nova actitud respecte la ciutat, la qual comportava una ruptura profunda amb les dinàmiques urbanes i territorials viscudes fins aquell moment, ja que s'aturaren els processos de forta concentració demogràfica i creixement urbà. Segons les previsions efectuades per les Nacions Unides al 1975, la població urbana d'Europa havia de créixer un 13% entre 1970 i 1980, però aquest augment fou només d'un 8%. A més a més, aquest creixement va ser degut en un percentatge molt elevat al creixement urbà d'Alemanya, ja que estats com el Regne Unit, Bèlgica o els Països Baixos ja presentaven un procés de desurbanització més acusada (Bairoch, 1990: 281). De fet, als Estats del nord d'Europa aquest procés ja s'havia iniciat una dècada abans; i fou a partir de la segona meitat dels setanta en què aquest fenomen s'anà difonent al conjunt del territori europeu (Cheshire, 1995).

D'altra banda, començaren a accentuar-se els problemes d'algunes àrees urbanes centrals, especialment aquelles que disposaven d'una menor accessibilitat, les que havien estat més afectades pel procés de reestructuració econòmica –espais amb predomini d'usos vinculats amb l'activitat industrial-, o els centres històrics en què no es realitzaren operacions de millora (Turok, 2007). En aquesta situació, les estratègies d'intervenció urbana ja no tenien que dirigir-se a ordenar i planificar el creixement de la ciutat, sinó a reconfigurar els espais en desús o en procés de degradació física i funcional. La reforma i reestructuració de l'espai consolidat es produïa, en aquest moment, sota unes fórmules menys agressives vers l'estructura i formes preexistents. Les estratègies d'intervenció sobre els espais urbans consolidats estaven menys centrades en les operacions de renovació, a més, tendien a emprar la rehabilitació o remodelació parcial com a model d'actuació (Monclús, 2003; Portas, 2003).

Malgrat les lògiques diferències entre les realitats interestatals, es poden identificar una sèrie d'elements comuns en les diferents operacions de reforma viscudes per les ciutats europees en aquests anys: revalorització del patrimoni i de

la ciutat històrica, reivindicació dels espais públics, aposta per una visió molt centrada en la dimensió física de la ciutat i desenvolupades a partir d'intervencions de menor escala sobre l'espai urbà ja consolidat (Rowe, 1997; Sokoloff, 1999).

En l'arrel d'aquest canvi de praxis hi trobem tres qüestions. En primer lloc, la pròpia situació de crisi econòmica provocà un baix creixement urbà i, per tant, una menor demanda de sòl, així que l'atenció es centrà preferentment en la ciutat consolidada. En segon lloc, la manca de recursos econòmics de les administracions públiques no va permetre fer front a operacions d'excessiva envergadura, tant de renovació, com de nova producció de nou sòl urbà (Savage i Warde, 1993). I, finalment, en aquests anys es consolidà un corrent urbanístic, de caire historicista i de forta influència italiana. Aquesta tendència es fonamentava en una major sensibilitat vers l'espai urbà i en els valors patrimonials i històrics que calia, no només preservar, sinó també revaloritzar (López de Lucio, 1999). Emergí així als anys setanta –i es consolidà als vuitanta- una nova perspectiva en favor d'una actitud conservadora del paisatge urbà, enfront la destrucció sistemàtica de la ciutat històrica a Europa.

"Uno de los rasgos más destacados del urbanismo arquitectónico y cualitativo que se impone en las ciudades europeas a finales de los años 70 es el convencimiento de que todavía es posible "reconstruir", regenerar o revitalizar la ciudad a partir de la reutilización de las formas urbanas tradicionales o propias de la ciudad histórica" (Monclús, 2000).

Durant els anys vuitanta es consolidà aquest corrent molt influenciat per la línia de pensament d'arquitectes italians com Rossi, Gregotti o Grassi. Es donava especial rellevància a plantejaments historicistes i es donava una especial atenció als valors patrimonials de la ciutat heretada –especial atenció als centres històrics, que havien estat menystinguts per l'urbanisme modern-, tot incorporant-hi una perspectiva menys restrictiva del concepte de patrimoni –tenint en compte no només els elements monumentals, sinó també la trama i el conjunt de la fàbrica urbana que configuren la ciutat- (veure: Rossi, 1966).

Un exemple paradigmàtic d'aquesta actitud és el Pla pel centre històric de Bolonya, aprovat al 1969 (Navarro i Vilanova, 2000: 45).

"Desde la experiencia de Bolonia (...), la cuestión del centro histórico pasó a ser sustituida por la consideración del patrimonio construido com objeto en sí

mismo, tomando con ello, presencia más concreta la tarea de regeneración de la ciudad existente” (Martín et al., 1997: 110).

Aquest urbanisme historicista també va néixer com a resposta a la ciutat funcionalista proposada per l'urbanisme modern, i sota la voluntat de tenir en compte els valors patrimonials intrínsecs de la ciutat heretada, adoptant una perspectiva més qualitativa de l'espai urbà (Hall, 1996). Les intervencions apostaren així per relligar i reconfigurar les diferents peces urbanes, treballant per consolidar una ciutat amb una forma més compacta, amb una escala més humana i ben delimitada. La influència d'aquestes premisses es pot identificar en l'urbanisme espanyol dels anys vuitanta (Capel, 2002), que apostà per l'articulació dels espais urbans consolidats i per relligar els diferents barris.

“Después de un largo periodo de escasa atención hacia el tema, desde mediados de los años setenta se plantea la necesidad de recuperar calles, plazas y espacios “vacíos” en general, como medio de mejorar la calidad urbana. Contribuye a ello la progresiva obsolescencia y desocupación de extensas superficies enclavadas en lugares más o menos centrales de las ciudades: áreas industriales, portuarias o ferroviarias que pierden su funcionalidad. Y también una visión bastante pragmática, pues la actuación sobre el espacio público se concibe como ocasión de proyectos económicamente viables y con un proceso de gestión relativamente sencillo” (Monclús, 2003: 5).

Les dificultats econòmiques del moment eren un altre element determinat en la praxis de l'urbanisme. Les administracions públiques no disposaven de recursos econòmics, així que les intervencions esdevingueren molt més selectives. En aquest context sorgí, ja a finals dels anys setanta i també sota influència italiana, l'urbanisme de l'austeritat (Veure: Campos Venutti, 1981 i 1984). Les formes d'intervenció eren notablement diferents a la dels anys cinquanta i seixanta. En aquelles dècades les polítiques urbanes s'orientaven cap una ordenació del creixement, regulant l'expansió de l'espai urbanitzat. Mentre que en aquest moment es començà a centrar l'atenció sobre la ciutat consolidada, per realitzar així reformes i millores de l'espai urbà heretat, per tal d'adaptar-lo a les noves necessitats. Es produïrien unes notables transformacions d'àrees urbanes centrals, tot consolidant un procés dual, a través d'una progressiva terciarització d'àrees més privilegiades i una gradual marginalització d'altres.

Lefebvre (1971) observà que la ciutat com a ens productor de riquesa, un cop superada la fase d'acumulació de capital a través de la producció de béns materials, s'endinsaria en una fase en què la producció de capital s'obtindria a través de la transformació del propi espai urbà. És a dir, que el propi creixement físic i reciclatge de la ciutat passaria a ser una font de generació de capital, fins i tot, per sobre dels tradicionals sistemes de producció:

"Mientras baja el grado de plusvalor global formado y realizado en la industria, crece el grado de plusvalor formado y realizado en la especulación y mediante la construcción inmobiliaria. El segundo circuito suplanta al principal". (Lefebvre, 1971: 212).

Els canvis viscuts i les experiències viscudes en matèria d'intervenció sobre la ciutat heretada que es donaren a Gran Bretanya i Itàlia havien estat prou positius com per propiciar la difusió dels seu principis pel continent europeu. Es consolidà així la perspectiva que considerava el centre històric com a bé econòmic, més que només un bé cultural, per tant, es tractava de desenvolupar accions de revitalització més que no pas de preservació (Martín et al., 1997: 108). En aquest línia, emergeix el concepte de rehabilitació integral, que recull no només la voluntat de recuperar l'espai físic de la ciutat sinó també les funcions que hi acull; també en determinats casos, especialment a Anglaterra (Gibson i Langstaff, 1982) i França (Sueur, 1999) es produeix una aposta per la dimensió social de les intervencions. L'aposta francesa, ja a la dècada dels vuitanta per crear una institució nacional encarregada del barris amb problemes, el *Comité Interministerielle des Villes* - Comitè Interministerial de les Ciutats-, així com també d'un departament governamental, la *Direction Interministerielle des Villes* -Delegació Interministerial de les Ciutats-, resulta un bon indicador d'aquesta creixent preocupació vers les problemàtiques socials i funcionals derivades de la degradació de certes àrees urbanes.

3.3. La ciutat actual: críxement dispers i processos de recentralització urbana (dels anys vuitanta ençà)

La crisi del model de producció fordista, l'aparició de nous models de producció, basats en la flexibilitat laboral i territorial, el coneixement i la internacionalització de la oferta i la demanda -associat amb el procés de globalització-, modificaren les estructures econòmiques europees i globals

(Giddens, 1999; Held et al., 1999; Woods, 2000). Aquesta dinàmica juntament amb la redefinició del model de societat europea, provocaren una profunda reorganització sociopolítica. Aquest nou context, segons Kazepov (2005: 3), es caracteritza per dues dinàmiques aparentment contradictòries:

- Des d'un punt de vista econòmic, l'extensiva globalització de les estratègies de producció i les pautes de consum, amb un paper decisiu de les companyies multinacionals i els mercats financers, han tingut un impacte a través de la concentració de capital.
- Des d'un punt de vista polític, certes institucions supraestatals -Unió Europea, Fons Monetari Internacional, l'Organització Mundial del Comerç- han assolit un poder estratègic en la mobilitat del capital, béns, serveis i en la configuració del mercat laboral. Dinàmica que ha estat acompanyada per una descentralització d'autoritat política a entitats supraestatals, com les regions i les ciutats.

Les noves dinàmiques en l'estructura i producció urbana anaren acompanyades per una modificació de les estructures de govern i gestió de les polítiques urbanes i territorials. Brenner (2003 i 2004) relaciona l'aparició d'aquestes noves fórmules de govern amb la redimensionalització dels Estats a Europa viscuda a partir de la dècada dels setanta. Tenint en compte que qüestions com el procés de globalització i la integració Europea, així com la creixent regionalització i federalització dels Estats europeus, han trencat el principi de jerarquia que feia de l'Estat central el protagonista de les relacions interadministratives (Valls, 2002: 314).

A la següent taula 3.2 es mostra de forma esquematitzada els canvis en l'estructura de govern entre aquests dos períodes:

TAULA 3.2. Estructures de govern a les societats fordista i postfordista:

<i>Fordista</i>	<i>Postfordista</i>
- Sobirania nacional	- Entitats supranacionals (UE, ONU, etc.)
- Estat intervencionista	- Economia de mercat
- Estat piràmide	- Estat xarxa
- Jerarquia de les cadenes de decisions públiques	- Competició/cooperació entre poders
- Polítiques territorials ordenades jeràrquicament	- Polítiques territorials dèbilment interconnexes

FONT: Governa i Salone, 2000 i Governa, 2002.

Aquest descens del rol dels Estats-nació com a ens central en l'execució de l'activitat política ha anat acompanyat d'una heterogenització dels agents implicats en aquesta. És a dir, no es tracta només que els Estats-nació hagin descentralitzat competències en favor d'entitats infraestatals o que les noves organitzacions supraestatals han assolit una dimensió intermediadora important; sinó que també s'han incorporat altres agents no públics en l'esfera del govern i gestió de les accions públiques en general i de les polítiques urbanes i territorials en particular (Sassen, 2002). Alguns autors (Chorianopoulos i Iosifides, 2006; Leitner, Pavlik i Sheppard, 2002; Swyngedouw, Moulaert i Rodríguez, 2002; Smith, 2001 i 2002) relacionen aquesta dinàmica amb l'hegemonia del model econòmic neoliberal al món occidental i la desnaturalització de l'Estat de Benestar europeu.

Dins d'aquest context, Hall (2000: 93), destaca vuit factors que tenen una major incidència sobre les estratègies de les polítiques urbanes de les ciutats europees. Aquestes són:

- La globalització i la formació dels blocs comercials continentals
- El canvi cap una economia informacional
- L'impacte de la tecnologia del transport
- L'impacte de la tecnologia de la informació
- El nou paper de la promoció i el marketing urbà
- La transformació de l'Europa de l'Est
- El paper de les migracions internacionals
- La recerca de la sostenibilitat mediambiental

Aquests canvis polítics i econòmics, han anat associats a una profunda modificació en el procés d'urbanització a Europa. En primer lloc, emergeix a Europa un model d'urbanització dispersa, caracteritzat per un ús més extensiu del sòl i per l'ocupació d'àrees allunyades de la *ciutat central*. Es pot considerar com un procés generalitzat arreu d'Europa, per bé que amb diferents velocitats, intensitat i, sobretot, amb diferents dates d'inici. Aquest és el període de la dispersió urbana. De forma molt ràpida es produeix una veritable ruptura històrica amb el model tradicional de ciutat compacta (Troitiño, 2001: 2), ja que per primera vegada, les grans ciutats inicien un retrocés demogràfic en favor de les seves regions funcionals -espais més allunyats, fins i tot, més enllà del continu urbà metropolità- (Hall, 1984).

En segon lloc, aquesta nova conjuntura urbana i territorial es caracteritza també per una profunda reorganització de l'espai intern de la ciutat, a nivell funcional, social i morfològic. A principis dels setanta es va començar a generalitzar a Europa les pràctiques de renovació urbana -ja consolidades a Gran Bretanya durant la dècada anterior-. Aquestes operacions, inicialment estaven estretament vinculades amb la reformulació i adequació d'espais en desús o disfuncionals. Així, afectaven principalment a àrees que havien perdut el seu ús industrial, tant per tancament, com per la relocalització d'aquesta funció en altres àrees, o la recuperació d'espais d'ús residencial, que degut a la mala qualitat i les males condicions habitacionals havien generat diferents externalitats negatives. Per tant, aquestes polítiques suposaren un procés de readequació i reformulació dels espais urbans heretats del model d'urbanització fordista. Troitiño (2001), destacà els efectes més importants d'aquesta nova dinàmica:

- Pressió terciària sobre els espais centrals i acceleració dels processos de buidament poblacional
- Desenvolupament d'importantes operacions urbanístiques en buits urbans o espais disfuncionals
- Reforçament de la mobilitat geogràfica intraurbana amb processos d'expulsió en determinades zones centrals
- Reforçament de nous elements de centralitat vinculats amb l'oci i la cultura -l'anomenada centralitat simbòlicocultural-
- Colmatació o densificació residencial de l'espai intern més qualificat o posat en valor per operacions urbanístiques

- Considerable incidència de les polítiques de "recuperació urbana" desenvolupades en els centres històrics.

3.3.1. De la concentració a la dispersió urbana

La ciutat postindustrial es caracteritza per un creixement suburbà dispers pel territori, és per això que s'incrementa notablement el consum de sòl. Aquest creixement urbà i demogràfic d'àrees allunyades del continu urbà i metropolità, ha comportat un buidatge demogràfic de les ciutats centrals. Durant aquest període les principals ciutats europees han anat perdent habitants de forma progressiva en favor d'aquestes àrees cada cop més llunyanes. De forma que la població urbana es va relocalitzant, arribant a difuminar els límits entre la ciutat i el camp (Nel-lo, 2001), de tal manera que el concepte territorial de ciutat deixa de correspondre's amb el concepte politicoadministratiu de municipi (Clusa i Roca, 1998).

La ciutat compacta tradicional no només es va buidant demogràficament, sinó que també *territorialitza* algunes de les seves funcions, és a dir, exporta funcions fins ara associades a l'espai urbà a determinats punts de la seva regió funcional. En aquest model de ciutat-regió amb habitatges i funcions disperses pel territori, s'incrementa notablement la mobilitat. Pel que les infraestructures de transport passen a ser un element clau en l'articulació de les àrees metropolitanes.

La forma -morfologia i funcionalitat- de la ciutat difusa és notòriament diferent a la ciutat central clàssica. La tipologia d'habitatge dominant és la unifamiliar, la forma de tinença és la propietat vertical, i en general, l'ocupació del sòl és clarament més extensiva. Són espais on el *zoning* es manifesta en la seva major magnitud, produint barris monofuncionalment residencials, sense diversitat d'usos i on l'accés ràpid a les vies de comunicació hi resulta estratègic (Muñoz, 2005). Les artèries extraurbanes de gran comunicació, construïdes inicialment per permetre el desplaçament cap a la gran ciutat, s'han convertit progressivament en avingudes de la nova ciutat extensa. Aquí s'apunta una de les problemàtiques d'aquest tipus de ciutat: l'increment en el nombre de desplaçaments per realitzar les funcions vitals bàsiques (Indovina, 2007).

Pel que fa a la pauta de localització de les activitats econòmiques es donen dos processos simultanis i aparentment contradictoris: la dispersió i la concentració (Conti, 2002). Es dispersen aquelles activitats com els serveis a les persones, el

comerç, o bé les que requereixen un ús del sòl extensiu -com determinades activitats industrials o nous espais comercials de gran format-. Però les activitats de major valor afegit, les que requereixen un posicionament estratègic, comparativament competitiu romanen als espais urbans centrals (Amin i Thrift, 2002).

L'explosió del model d'urbanització dispers en favor de les perifèries metropolitanes¹² no ha restat centralitat a la ciutat consolidada (Ascher, 2004; Amendola, 2000). La ciutat ha traslladat determinades funcions, entre elles la residencial, a espais econòmicament més competitius, però que en cap cas perd el seu valor central, ni el seu protagonisme en la nostra societat. En certa manera, aquest ha estat un procés ple de contradiccions, ja que la ciutat no ha perdut el seu caràcter de líder, de motor de la societat europea, ni la seva imatge de avantguarda o de centralitat cultural i simbòlica:

"La ciudad parece haberse tornado más viva y central que nunca, estableciendo con la gente una relación ambigua de fascinación y de miedo, de invitación y prohibición, de atracción y repulsión. Sus propios habitantes la abandonan pero la buscan, la temen pero la sueñan. Huyen a los suburbios, pero la desean" (Amendola, 2000).

En aquest sentit, Indovina (2004a i 2004b) considera que aquest procés no suposa una contraurbanització, sinó una *metropolització del territori*:

"Podem constatar que la dispersió i la metropolització del territori no pertanyen a "eres" diverses, sinó que es troben estretament lligades o, per dir-ho de forma contundent però explícita, la dispersió genera la metropolització del territori i aquesta última evita que la dispersió empobreixi la vida social i individual i que per contra, sota determinades condicions pugui generar creixement econòmic i desenvolupament social" (Indovina, 2004a).

La ciutat ha reforçat el seu rol protagonista en l'articulació nodal del territori i com a motor del desenvolupament econòmic i social de la societat europea. Es

¹² Anteriorment ja s'ha fet referència al fet que aquest és un procés que ha afectat a tot el territori europeu, però que ha presentat diferent grau d'intensitat segons els Estats. Encara que una de les principals diferències fou el moment d'inici. A Anglaterra aquesta fenomen assolí el seu punt màxim als anys setanta (Robson, 1994), i ha anat frenant-se a les següents dècades. En el cas d'Espanya aquest procés s'iniciarà amb un cert retard, a partir de la segona meitat dels vuitanta, un cop superada la crisi econòmica. En línies generals, diversos autors consideren que existeix gairebé una diferència de dos dècades respecte l'inici d'aquest procés entre els Estats del nord i els del sud d'Europa (Cheshire, 1995).

contradiuen així les hipòtesis que apuntaven alguns autors entorn la pèrdua de centralitat derivada de les dinàmiques associades amb l'*urban sprawl*. En aquesta línia Muñoz (2005: 92) assenyala "*la mateixa implementació d'infraestructures i tecnologia que possibilita la dispersió de les activitats i usos urbans afavoreix, al mateix temps, la sobrecentralitat de les ciutats més importants. Així, el procés de desconcentració territorial és, en realitat, un procés necessari per tal d'assegurar graus de centralitat en les ciutats més importants (...)*".

En termes similars, Sassen expressà també: "*Junto a la dispersión espacial de las actividades económicas, suficientemente fundada en documentos, surgen nuevos modelos de centralización territorial de las gestiones al más alto nivel de control y dirección*" (Sassen, 1994: 1).

A mode de resum, podem emprar les tres qüestions que segons Muñoz (2001: 80) caracteritzen aquest procés d'urbanització dispersa:

- Una estructura caracteritzada pels gradients de difusió cada vegada més elevats al territori i per l'exacerbació progressiva de la mobilitat, associada a la reorganització a escala metropolitana dels mercats laborals i residencials.
- Una morfologia definida per l'emergència de nous models i formes de posar en valor el territori metropolità, pel que fa a les localitzacions industrials i comercials però, sobretot, residencials.
- Un *territori regional* i, en definitiva, un model de ciutat on es concreten un seguit de conseqüències negatives com el consum de sòl indiscriminat o la quasi definitiva aposta pel transport privat com a articulador dels actuals marges de mobilitat.

D'altra banda, Nel-lo (2001 i 2004) destaca tres implicacions negatives d'aquest model: l'increment notable del consum del sòl -un recurs finit-; l'impacte sobre la mobilitat, ja que com que cada vegada la ciutat és més dispersa i les funcions es troben cada vegada més segregades, això força un creixement de la mobilitat quotidiana; i en tercer lloc, és un model que dificulta la cohesió social, ja que els grups socials amb menor poder adquisitiu es veuen reclosos en determinades àrees, amb dotacions i serveis insuficients. En aquest sentit, Rueda (1998 i 2006) també en destaca la insostenibilitat d'aquest model: la disminució de

la mixtura d'usos, la reducció de la complexitat en determinades àrees es troba en l'arrel d'un model socialment més pobre i mediambientalment menys sostenible.

3.3.2. Recentralització i regeneració urbana

La ciutat postfordista no és només la ciutat de la dispersió urbana. Aquest també és el període en què la transformació urbana i la millora i/o reutilització dels espais urbans assoleixen un creixent protagonisme. Segons Smith (1986), els principals processos responsables d'aquesta reestructuració urbana es poden resumir en els següents punts:

- El creixement dispers de la ciutat i la fractura del mercat immobiliari
- La desindustrialització de les economies capitalistes avançades i el creixement de l'ocupació al sector serveis més qualificat ("*white-collar employment*")
- La simultània concentració territorial i descentralització de capital
- El moviments cíclics de capital
- Els canvis demogràfics i dels patrons de consum

Després de la crisi econòmica i urbana, es produirà un progressiu renaixement de les ciutats, que es basarà en dos processos relacionats entre si: la resstructuració econòmica –a partir del reajustament industrial- i la pèrdua de centralitat política dels Estats, fruit dels processos de globalització i potenciació dels agents locals (Held, 1995; Veltz, 1999).

La deslocalització a escala metropolitana d'activitats que requereixen un ús extensiu del sòl, així com la progressiva terciarització de la ciutat central ha estat un motor clau per l'inici dels processos de renovació urbana. La pressió sobre el mercat del sòl central, la colmatació i congestió de la ciutat central, la necessitat d'una millor accessibilitat intermetropolitana i regional, combinat amb una menor necessitat de proximitat de la mà d'obra -gràcies a les millores en les comunicacions- i la consolidació d'uns valors urbans de major qualitat han estat elements decisoris per la relocalització de l'activitat industrial a les àrees metropolitanes. De fet, com senyala, López de Lucio (1993), aquesta relocalització ja s'inicià en dècades anteriors, quan el creixement i concentració de la producció industrial del model fordista requeria d'una major disponibilitat de sòl.

“La coincidencia de varias circunstancias (caducidad de instalaciones y sistemas de producción industrial, crisis de ciertos sectores de industria pesada, difusión de innovaciones en la automatización, desarrollo crucial de los sistemas de comunicación, ruptura de la zonificación, etc.) está provocando que sobre amplias áreas internas de las ciudades se planteen grandes interrogantes derivados del abandono de amplios espacios que durante el desarrollo de la ciudad moderna han mantenido un uso constante” (Martín et al., 1997: 124).

La deserció de determinats activitats industrials, així com el desplaçament de les àrees d'emmagatzematge i grans àrees d'infraestructures, com instal·lacions ferroviàries o classificadors de mercaderies, dotà a les ciutats d'espais –espais en desús, o en procés d'abandonament, buits urbans- que en aquest moment podia destinar a aquests nous usos (Capel, 2003; Herzog, 2006). Per tant, conflueixen aquí dues necessitats: primer, el requeriment de reaprofitar uns espais centrals en desús i, segon, l'oportunitat de crear espais que puguin actuar com a mecanisme de transformació i redinamització de la base econòmica de les ciutats europees. Es consolidà així la idea d'una necessària reformulació dels espais centrals de les ciutats europees.

Als anys setanta i vuitanta les ciutats es trobaven en un procés de reconversió, varen haver d'adaptar-se a la desaparició de la base industrial de l'economia urbana, reorientant la seva base econòmica per tal d'actuar com a nodes de serveis. Sorgeixen altres nous reptes com l'atracció de capital financer o el nou turisme urbà. En relació amb aquests processos Hall senyalà: *“(…) La idea que predominaba era que la ciudad era una máquina de crear riqueza y que la función principal del urbanismo era engrasar la maquinaria”* (Hall, 1998: 355).

En aquesta línia, Martín et al. (1997: 126), exposen la situació de l'àrea metropolitana milanesa a principis de la dècada dels vuitanta, en el moment que apostà per la reconversió dels nombrosos espais industrials -i en aquell moment en desús-: *“La disposición de amplias áreas de suelo en medio de un espacio urbano tan solicitado se presentaba como una ocasión propicia para solventar con comodidad -sólo relativa- cuestiones latentes de difícil solución en la ciudad consolidada”*. Aquesta reflexió pot ser vàlida per explicar el conjunt de casuístiques similars que es visqueren en aquests moments.

Novament, igual com va ocórrer amb la dispersió urbana, aquest fou un

procés que s'inicià abans als Estats del nord d'Europa. Aquells Estats més industrialitzats i que primer patiren el canvi de model econòmic foren els que abans instrumentalitzaren programes de renovació urbana. Així, el Regne Unit inicià aquest model d'actuacions durant la dècada dels seixanta (Atkinson, 1998; Dabinett et al., 2001; Roberts i Sykes, 2000), i una dècada més tard França i els Països Baixos foren els primers Estats d'Europa continental en crear polítiques específiques d'intervenció sobre les àrees urbanes amb problemes (Parkinson, 1998; Van den Berg, et al. 2004).

Un altre element clau en l'inici dels processos de renovació urbana -a més de la renovació d'àrees centrals obsoletes física i funcionalment- fou la ràpida degradació que assoliren determinats barris d'ús residencial. Les urgències i necessitats habitacionals derivades del ràpid creixement demogràfic urbà de les dècades dels cinquanta i seixanta, l'expansió urbana desordenada, mal planificada i, en alguns casos, les solucions arquitectòniques urgents i la urbanització de baixa qualitat, provocaren els primers problemes: barris en ràpid procés de degradació física, on es concentraven els grups de població amb menor renda i possibilitats materials. Com senyalen Avarello i Ricci (2000: 17), a més de la crisi industrial i econòmica, també s'havia produït una *crisi urbana*.

"El aislamiento respecto a la ciudad de áreas tan densas, la monofuncionalidad excesiva, la carencia de equipamientos urbanos suficientes, el gigantismo, la defectuosa estructuración espacial y de la urbanización, etc., eran cuestiones que daban una profundidad nada simple a la regeneración urbana en tales conjuntos" (Martín et al., 1997: 120).

Als anys seixanta s'implementaren a França, els Països Baixos i el Regne Unit els primers programes que pretenien donar resposta a les problemàtiques dels *barris en crisi* (Atkinson, 1999; Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2004 i 2007). Però ràpidament es comprovà que sense incloure un enfocament social no es podria solucionar els problemes de fons. S'iniciaren així -especialment durant els vuitantes- els primers programes que incloïen de forma expressa un tractament específic de les qüestions socials i econòmiques als barris on s'actuava (Avarello i Ricci, 2000) ¹³. S'adoptaren així els primers programes que diversos autors han conceptualitzat com "models d'intervenció integral", i que recollien aquesta voluntat

¹³ Les primeres experiències, com el conegut cas del centre històric de Bolonia al 1969, es desenvoluparen als anys setenta, però fou a partir dels anys vuitanta quan aquest model prengué més força.

d'intervenir, no només sobre la fàbrica urbana, sinó també sobre els aspectes socioeconòmics que determinaven la situació de marginalitat d'aquestes àrees urbanes. D'aquesta manera, la "rehabilitació integral" assolí una perspectiva més àmplia que la requalificació urbanística, ja que, com senyalen Avarello i Ricci (2000), es coordinaren accions materials i immaterials.

Aquesta perspectiva ampliada dels processos de regeneració urbana es consolidà durant la segona meitat de la dècada dels vuitanta i, especialment, en la primera meitat dels noranta. La planificació urbana va recollir la multicausalitat de les qüestions urbanes com un element actiu dels programes de regeneració urbana (McGregor i McConnachie, 1995). Això suposà el canvi definitiu d'una perspectiva estrictament vinculada amb la fàbrica urbana -els processos de renovació i rehabilitació urbana- a una visió holística -els programes de redinamització urbana-.

En aquest context s'emmarca la creació a l'any 1994, per part de la UE, de la Iniciativa Comunitària URBAN. El primer programa destinat a la regeneració d'àrees urbanes amb dificultats en el marc de la UE. La Iniciativa es caracteritza per l'aposta per la transversalitat i la perspectiva integrada dels qüestions urbanes, el que suposa la incorporació efectiva de les qüestions socials, econòmiques i mediambientals com elements centrals de la seva actuació, a més de la transformació urbanística. També incorpora i desenvolupa algunes de les noves estratègies de les polítiques urbanes a Europa, com les noves fórmules de governança *bottom-up*¹⁴, l'accent sobre els partenariats i la participació de la comunitat local, etc. -per més detalls sobre aquesta qüestió veure punts 4 i 8-.

Aquests canvis en el concepte de regeneració urbana s'emmarquen dins d'un context en què les polítiques urbanes assumeixen un nou rol. En primer terme, s'amplia l'escala territorial de les estratègies assumides: són els projectes urbans, els quals assumeixen una escala de planejament referida al conjunt urbà -encara que les actuacions puguin ser concretes i força selectives-. Però no només es reconfigura l'escala de les actuacions sinó que també els propis objectius són actualitzats: es produeix el canvi d'una política urbanística -centrada en la gestió de la fàbrica urbana- a una política urbana, que gestiona les múltiples dimensions que interactuen en el desenvolupament urbà, però especialment en la vessant de la promoció econòmica i l'eficiència funcional. En aquest darrer terme hi tingué una

¹⁴ De baix a dalt. Concepte que fa referència a la participació de forma activa i decisòria dels agents locals en el disseny i implementació d'aquestes polítiques urbanes.

notable influència la nova política urbana neoliberal, de clara influència anglosaxona, que pretenia fomentar la inclusió de la iniciativa privada en els projectes de desenvolupament urbà destinats a la reformulació física, però sobretot funcional d'àrees urbanes obsoletes (Gifreu, 1997).

"(...) Se ponen en marcha diversos proyectos como mecanismo de recuperación y de "relanzamiento" de las ciudades. Es entonces cuando se generaliza el "marketing urbano", las distintas variantes de promoción urbana, la renovación de la imagen de la ciudad coherente con la reconversión de una base económica industrial a otra terciaria y de servicios. Un discurso dirigido a mejorar la competitividad de las ciudades y su rango en "liga urbana internacional" (...) Las concepciones estratégicas del planeamiento que se imponen en los años 90 no se pueden asociar mecánicamente a las ideas neoliberales del planeamiento urbano propias del tatcherismo británico o de sus homólogos internacionales (aunque tampoco se entenderían sin esos antecedentes). Se trata más bien de una renovada actitud, basada en la convicción de que las intervenciones urbanísticas deben ser más selectivas y orientadas a mejorar la eficiencia económica y funcional de la ciudad" (Monclús, 2003: 6 i 7).

D'altra banda, la publicació de l'informe *Our Common Future* (1987), coordinat per Gro Harlem Brundtland dins el marc de les Nacions Unides, suposà una institucionalització d'un nou repte global: el desenvolupament sostenible¹⁵, qüestió que no trigà gaire en ser incorporada en del discurs del desenvolupament territorial i per tant, també dins d'aquestes estratègies globals de desenvolupament urbà (Rueda, 1998). Tres anys més tard, la Comissió Europea publicà l'any 1990 l'informe *El libro Verde del Medio Ambiente Urbano* (CCE, 1990). Que pretenia establir un marc de referència per les polítiques urbanes sostenibles, tant per la pròpia UE, com pels respectius Estats Membres. Aquí, el concepte assoleix una perspectiva més àmplia que la sostenibilitat vinculada al medi ambient. Es considera que per tractar els problemes del medi ambient urbà s'ha de superar l'enfocament sectorial, i adoptar mesures integrades, el qual suposa *"no solo dirigirse a las causa más próximas de la degradación ambiental, sino examinar también las opciones sociales y económicas que constituyen la auténtica raíz del problema"* (CCE, 1990: 1).

¹⁵ Entenem com a desenvolupament sostenible aquell que permet *"satisfer les nostres necessitats actuals sense comprometre la capacitat de les generacions futures per satisfer les seves"*. Segons la definició recollida a l'Informe Brundtland, del 1987, *"Our Common Future Report of the World Commission on Environment and Development"*. I recollida oficialment a la Declaració de Rio de Janeiro de Nacions Unides al 1993: *"Rio Declaration on Environment and Development"*.

Per tant, s'ha produït una progressiva ampliació del concepte de regeneració urbana. Si en primer lloc s'assumí la dimensió social i econòmica de les estratègies de desenvolupament urbà, posteriorment han emergit nous reptes: les noves demandes socials i la voluntat d'un model de desenvolupament més respectuós amb el medi ambient, l'eficiència funcional i econòmica, fan necessària una reformulació dels objectius del desenvolupament urbà. L'ascens de qüestions com la governança, el medi ambient, els partenariats públic-privats i la recerca d'una major participació han emmarcat un nou panorama de les polítiques urbanes en aquests darrers anys (Healey, 1997).

A través d'aquesta afirmació de les polítiques urbanes com a motor de desenvolupament socioeconòmic es pot entendre el nou canvi de paradigma de les polítiques de regeneració urbana, que han evolucionat des dels programes de renovació urbana –urbanístics- o els de rehabilitació integral –centrats també en la fàbrica urbana-, cap a uns programes de redinamització urbana.

Els processos de redinamització urbana esdevenen així una eina més de promoció econòmica de les ciutats, utilitzat també com a instrument de competitivitat interurbana. La constatació del rol central de les ciutats dins de les dinàmiques econòmiques regionals, estatals i globals es troba en l'arrel de la reformulació de les prioritats de les polítiques urbanes a partir de la dècada dels noranta (Sassen, 2001). En aquest context emergeixen unes noves polítiques urbanes s'orienten cap a la valorització de determinats espais urbans –estratègies de recentralització-, en resposta a les demandes de l'economia global, així com a mecanisme de resposta i inserció del sistema competitiu –veure punt 4.1-. En aquests projectes, s'emfatitzen els aspectes formals de l'urbanisme i un menor interès pel planejament tradicional, alhora que triomfen els "projectes urbans", que centren l'interès de l'operació en la transformació de la fàbrica urbana com a element de redinamització i promoció urbana (Terán, 1999).

D'altra banda, les transformacions de les fórmules de govern, han permès establir un sistema de govern més flexible de les polítiques urbanes, incorporant els agents públics i privats en uns sistemes de gestió concertada i negociada. En aquests sistemes de govern flexible hi cooperen tant agents privats –cambres de comerç, associacions empresarials, bancs, empreses locals, etc.-, com un diferent ventall d'ens públics –governos locals, regionals, estatals i fins i tot internacionals –UE-, però també Universitats i centres de recerca, associacions veïnals, etc.-.

Finalment també està prenent protagonisme l'anomenat "tercer sector" -plataformes cíviques, voluntariat, grups locals d'interès, etc.- que ajuden a reconfigurar els models participatius i els sistemes de divisió de poder i responsabilitats (Mayer, 1994).

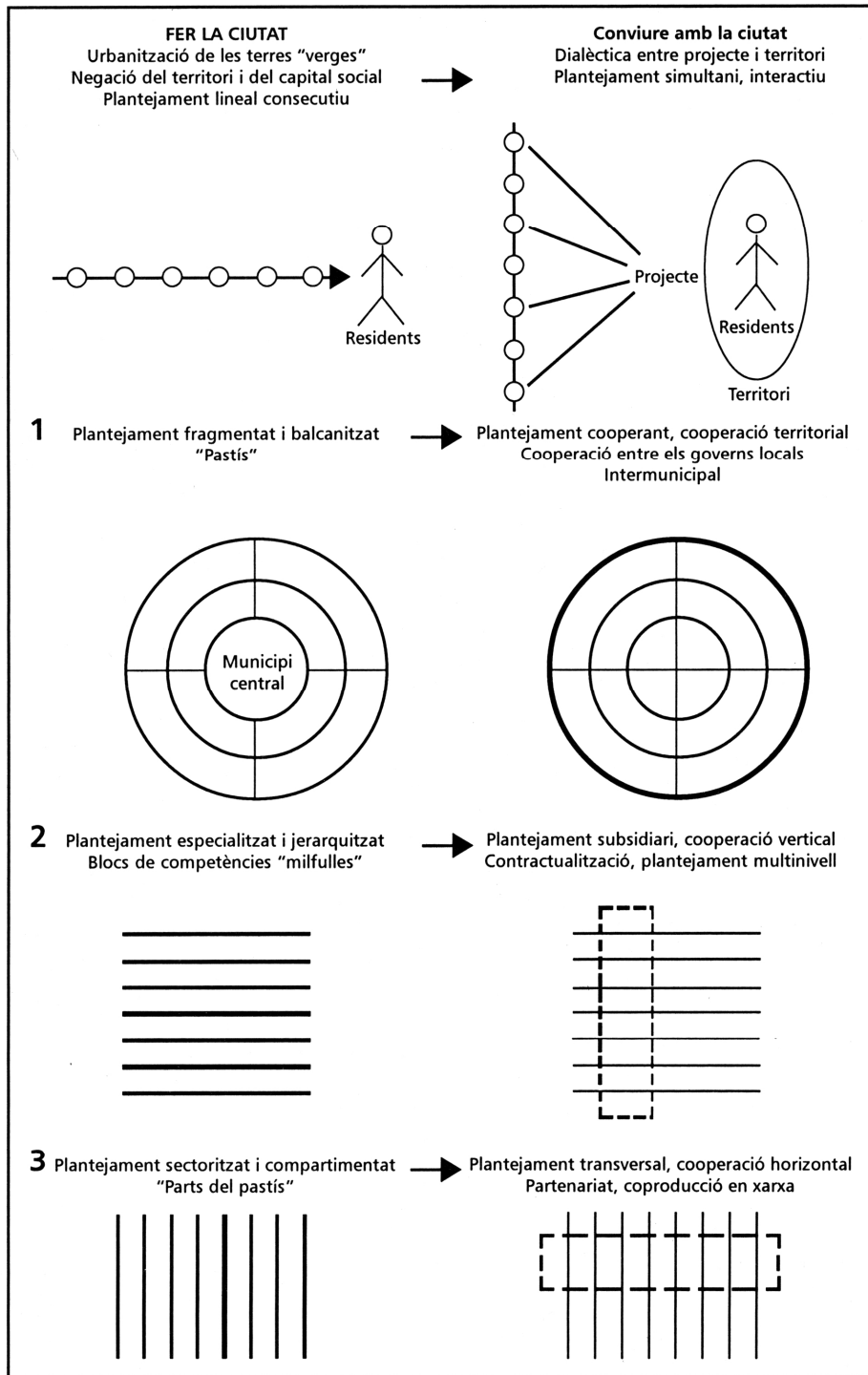
En termes de Jacquier (2004:58), s'ha evolucionat d'un període caracteritzat per *fer la ciutat*, a un període en què *conviure amb la ciutat* ha esdevingut dominant. *Fer ciutat* es basava en processos d'urbanització de gran escala, que es desenvoluparen en territoris verges, als quals es negava les seves característiques originals -fou el període de la urbanització massiva dels cinturons agrícoles de les perifèries urbanes i d'operacions d'enderrocament i renovació dels barris antics de les ciutats-. Aquests projectes es posaven en marxa a través d'una autoritat política centralitzada.

Per contra, *conviure amb la ciutat* consisteix en una reconquesta dels espais antigament urbanitzats, centrant-se en la reutilització, rehabilitació i reciclatge urbà. Això implica una mutació tant de les idees, com de les estratègies d'intervenció. Aquesta nova aproximació requereix d'una metodologia nova, basada en la negociació i en la concertació, tenint a més en compte la complementaritat i simultaneïtat de les intervencions dels diferents actors, qüestió que suposa l'articulació de projectes comuns i la seva implementació a través de forma partenariada i en coproducció.

En aquest procés, novament s'ha produït un cert retard en l'assumpció d'aquest model en els Estats del sud d'Europa (Parkinson, 1998; Tedesco, 2005; Vinci, 2002). Però en aquest cas, el paper més actiu de les xarxes de cooperació internacional i el rol de la UE jugaran un paper clau en la difusió de models i pràctiques de redinamització urbana al conjunt del territori europeu. Finalment, durant la segona meitat de la dècada dels noranta els conceptes de competitivitat, cohesió i governabilitat urbana s'han consolidat com els tres pilars de les polítiques urbanes a Europa (Buck, Gordon, Harding, Turok, 2007).

La figura 3.1. permet recollir de forma sintetitzada aquest canvis de praxis en les polítiques, indicant l'evolució des de les polítiques urbanístiques. "fer la ciutat", a les polítiques de redinamització urbana, "conviure amb la ciutat".

FIGURA 3.1. Fórmules emprades per les noves polítiques urbanes:



FONT: Jacquier, 2004: 74.

3.4. Recapitulació

Malgrat les notables diferències entre Estats –especialment pel que fa a la temporalitat i la seqüència dels canvis-, es pot dibuixar un marc genèric pel conjunt de les polítiques de regeneració urbana a Europa. Un primer element comú és la proliferació d'importantes operacions de renovació urbana als centres urbans de les principals ciutats europees durant els anys cinquanta i seixanta. Aquestes operacions estaven especialment vinculades a la deslocalització d'activitats industrials i altres usos extensius –emmagatzematge, activitat portuària- dels centres urbans. Podien assolir una notable envergadura, ja que s'emmarcaven en un context econòmic favorable, en què a més es produí un notable creixement demogràfic de les ciutats europees. En aquell context dominava la perspectiva de l'urbanisme funcionalista, tant en l'ordenació dels grans creixements suburbans, com en la reordenació de la ciutat central, la qual s'articulava entorn la lògica de l'adaptació de la forma i l'espai urbà a les noves funcions demandades: accessibilitat pel transport rodat –penetració de vies- i pressió dels usos terciaris per assumir una posició urbana central.

La crisi econòmica dels anys setanta també portà associada una crisi urbana. En primer terme, es frenà el creixement demogràfic i s'alentí l'expansió urbanística. Fruit d'això se'n derivaren uns nous reptes del planejament urbà; aquest ja no havia d'ordenar nous creixements, sinó que més aviat havia de projectar intervencions de rehabilitació o de reforma d'espais centrals. La crisi del sector industrial reforçà una dinàmica ja encetada en les dècades anteriors: la terciarització dels centres urbans i els processos de reciclatge urbà. En aquest moment, emergí el problema de la degradació i marginació de determinats barris amb problemes. El model de creixement ràpid de les dècades anteriors i el deteriorament de determinades àrees centrals va fer emergir amb força els problemes derivats dels barris en situació de degradació no només funcional, sinó també de la fàbrica urbana. Aquesta situació es reproduí en diferents centres històrics i barris residencials perifèrics –sovint monofuncionals-. Els quals esdevingueren espais amb greus processos de degradació de les condicions d'habitabilitat, amb uns importants dèficits d'equipaments i serveis i en els que s'hi concentraren, per la dificultat d'accés al mercat d'habitatge, les persones amb menor renda i major risc d'exclusió social.

En aquest context de crisi, les operacions de regeneració urbana assumiren

una dimensió menor que en les dècades anteriors, centrant-se en operacions d'adequació, rehabilitació i reforma de menor escala. A més, emergí un discurs historicista centrat en el valor qualitatiu del paisatge urbà heretat i la necessitat d'actuar d'una forma respectuosa amb ell, per tal de preservar i realçar els seus valors patrimonials.

A partir de la dècada dels vuitanta, i especialment als noranta, es consolidà un canvi de dinàmica pel que fa a les polítiques de regeneració urbana. En primer lloc, la nova bonança econòmica i la reforçada pressió del capital financer i immobiliari sobre els espais centrals reforçà novament el sorgiment d'operacions de major envergadura. En segon lloc, el concepte de regeneració urbana s'amplià, entenent-la dins d'una perspectiva multicausal, incorporant definitivament les variables social i econòmica com dos elements claus en la política urbana. I, en tercer lloc, es configurà un marc de relacions flexibles entre agents privats i els públics, tant locals, com estatals, sota les premisses comuns de la recerca de la competitivitat com a motor pel desenvolupament urbà.

Finalment, a mode de resum, pot establir-se tres etapes clau en aquesta visió evolutiva sobre les polítiques de regeneració urbana a Europa:

- Els programes de *renovació urbana*. Sorgits en els anys cinquanta –especialment al Regne Unit-, assoliren el seu màxim grau de difusió en la dècada posterior. Estaven especialment vinculats a la reconversió, reciclatge i reutilització de peces urbanes o bé en desús, o en franc procés de degradació física. Sent la reconversió dels espais industrials un exemple paradigmàtic. Eren actuacions especialment centrades en la transformació urbanística, encara que també acostumaren implicar una transformació de les funcions urbanes.
- Els programes anomenats de *rehabilitació integral*. Sorgits als anys setanta i consolidats als vuitanta, incorporen la voluntat explícita de tenir en compte el component social i funcional de la recuperació de àrees urbanes degradades. Es centren en la recuperació de barris amb marcada funció residencial. Fou un terme i una metodologia d'intervenció força utilitzats en les primeres operacions de recuperació de centres històrics del sud d'Europa –especialment a Itàlia-, amb uns resultats desiguals pel que fa, precisament, als esmentats objectius socials i funcionals.

- Els programes de *redinamització urbana*. Es difonen pels diferents Estats europeus durant la dècada dels noranta. En aquest procés la UE, i programes com la Iniciativa Comunitària URBAN, hi jugaren un paper destacat. Aquest model d'intervenció es caracteritza per:
 - incorporar una perspectiva integrada de la realitat urbana: tenint en compte les variables social, econòmica, mediambiental a més de la urbanística
 - adoptar unes noves fórmules de govern i gestió dels projectes caracteritzades per la creació de lideratges compartits, no només entre diferents agents públics, sinó també amb la participació de la iniciativa privada –partenariats-
 - buscar fórmules de finançament que sovint impliquen als agents privats
 - la recerca d'una major implicació de la comunitat local en els projectes, tot reforçant processos participatius.

4. ELS NOUS PARADIGMES DE LES POLÍTIQUES URBANES A EUROPA

La globalització pot ser interpretada com una etapa més dins del procés d'expansió del model de producció capitalista, i especialment vinculada amb la maximització dels beneficis a través de la reducció de costos per la deslocalització de la producció i l'ampliació de mercats a través de la internacionalització de l'oferta. No obstant això, la majoria d'investigadors reconeixen la seva dimensió innovadora, així com l'impacte estructural que provoca (Farinós, 2005: 1). Es produeix un canvi qualitatiu en el procés de desenvolupament del capitalisme que qüestiona les estructures que fins al moment havien resultat útils i que, possiblement, hauran de transformar-se. Aquest és el cas de variables com la territorialitat i la sobirania (Sassen, 1996).

Aquests canvis –iniciats fa més de tres dècades– tenen la seva arrel en les noves possibilitats que propicia el desenvolupament i la difusió de les noves tecnologies de comunicació i transport (Castells, 1998 i 2000) i la internacionalització de l'estratègia productiva de les empreses (Harvey, 1997). Aquestes qüestions han permès la intensificació de fluxos d'informació, de mercaderies i de capital a nivell global.

Una de les conseqüències d'aquest procés és l'enfortiment del rol de les ciutats en l'economia mundial: davant la indiferència espacial de la localització de la producció –deslocalització–, els llocs prenen un paper important en la competència per a la localització econòmica i, per tant, en el seu desenvolupament. En aquest sentit, les ciutats sorgeixen com a protagonistes del seu propi desenvolupament (Feliu, 2005: 84). La ciutat no perd el seu rol central en el desenvolupament econòmic de la regió que històricament ha vertebrat, sinó que a més ara les seves influències i potencialitats fluctuen en un territori més ampli, de fronteres molt més difuses (Indovina, 2000). D'aquesta forma, el procés de desenvolupament es tradueix en un increment del capital territorial disponible (Farinós, 2005).

Les ciutats són miralls on es poden llegir les transformacions globals, però alhora són actors protagonistes en la transformació social i econòmica. Els canvis més importants que han tingut lloc en les últimes dècades —la tecnologia de la informació, Internet, l'abaratiment del transport, la globalització del capital, el poder de les corporacions transnacionals, etc.— han deixat la seva empremta en la manera com les ciutats es conceben, es dissenyen i es governen (González, 2007:

6). Lluny de reduir el rol central de les ciutats, igual com altres revolucions tecnològiques -els canals, l'electricitat o el tren-, aquesta "última onada d'infraestructures de xarxa urbana" reforçarà el paper de les ciutats com a nodes d'intercanvi d'informació on el contacte interpersonal encara és decisiu (Mitchell, 2000: 15).

En aquest context de globalització neoliberal, les ciutats han adquirit un rol renovat. D'una banda, els Estats-nació han desplaçat part de les seves funcions tradicionals a institucions internacionals o a governs urbans i regionals. De l'altra, el sector privat i, en menor mesura, la societat civil s'han involucrat en el procés de presa de decisions. Això ha suposat un canvi en el tipus de governança urbana a les ciutats. Si tradicionalment el govern de la ciutat s'entenia com la gestió dels béns i serveis públics i la resposta a les necessitats dels ciutadans, ara, cada vegada més, els governs locals es comporten com a promotors urbans. El discurs que s'ha fet hegemònic, i que els polítics locals han socialitzat, és el de la competitivitat urbana. Segons aquest discurs, les ciutats competeixen entre elles per atreure ciutadans, empreses, inversions, etc. (González, 2007: 10).

Segons Tarroja (2000), es poden identificar, de forma genèrica, tres transformacions en l'àmbit de l'acció pública sobre el territori: el protagonisme de les comunitats locals, la definició política d'objectius estratègics a través del projecte de ciutat i la fragmentació del poder i l'administració. A més, aquestes modificacions no comporten només un canvi en els objectius i els continguts d'aquestes polítiques, sinó que impliquen al mateix temps una transformació en la forma de dissenyar-les i implementar-les, és a dir, un canvi en la governança. D'aquesta manera, una de les conseqüències dels canvis viscuts en la societat europea postindustrial ha estat el desenvolupament de noves formes de governança a través de les quals diferents actors han pogut assolir una major participació en els processos de decisió i implementació de polítiques públiques (Kazepov, 2005; Le Galès, 2005). En aquest context, les ciutats han guanyat més autonomia i han assolit una posició més activa en el disseny de l'acció política.

El model d'intervenció centrat en la reforma de la fàbrica urbana o els programes assistencials de caire social són substituïts per una perspectiva integrada de la realitat urbana i territorial, incloent-hi, a més, les noves fórmules de govern local:

"Territorial cohesion can be considered as the result of processes that integrate policies at different levels, through the active participation of public, private and mixed actors that operate at different scales".

("La cohesió territorial pot ser considerada com el resultat d'un procés que integra polítiques a diferents nivells, a través d'una participació activa d'actors públics, privats i mixtes que operen a diferents escales"). (Governa i Santangelo, 2006: 5).

En aquest context, emergeix una nova forma de planificar i gestionar el territori que posa l'accent en la necessitat de definir noves estratègies que prioritzin l'equitat social, la gestió prudent dels recursos i del paisatge, i la competitivitat equilibrada. Alhora que defineixen una nova forma de governar i gestionar les polítiques territorials basada en el diàleg i la cooperació (Tarroja, 2006: 709). A més, es trasllada el protagonisme del disseny i la implementació de les polítiques públiques a les comunitats locals: són les iniciatives *bottom-up* -de baix a d'alt-. Es segueix així la lògica del principi de subsidiarietat, a través del qual s'interpreta que són els ens locals, aquells que estan més pròxims a la realitat en qüestió, els que tenen que dissenyar totes aquelles accions que els hi resulti possible realitzar d'una forma eficient. Així, la dinàmica local-global es manifesta com una eina eficaç en la recerca d'un desenvolupament sostenible (Borja i Castells, 1997), situant el territori i els ens locals en un primer terme de l'agenda política global. Malgrat tot, l'Estat no ha perdut la seva centralitat, ja que encara és qui té un control financer d'eixos clau, com són les infraestructures (Harvey, 1997).

"L'Estat-nació seria la forma històrica i encara dominant de govern, (...), mentre que el govern a través de la xarxa s'adaptaria a un moment en què s'intensificaren els processos de globalització i localisme" (Brugué, Gomà i Subirats, 2002: 301).

Aquest nou model d'aproximació a la realitat urbana necessita de l'adopció de noves fórmules de gestió i governança, modificant les relacions tradicionals entre UE, Estat i entitats locals. A més de la integració vertical dels agents públics implicats, s'atorga un accent sobre mètodes més flexibles, com la coordinació en lloc de la imposició jeràrquica, la participació dels agents locals en el disseny dels programes, o la cooperació en xarxa entre diferents ens locals (Dematteis, 1999; Dematteis, Governa i Rossignolo, 1999). Aquesta coordinació -governança multinivell- entre ens públics, en front del model tradicional de decisió centralitzada, basada en l'autoritat dels nivells superiors de l'administració, suposa un important canvi de mètode de govern (Parkinson, 2005). Les polítiques

d'intervenció urbana no poden ser decretades per un poder dominant ni transferides d'un punt a un altre del territori, sinó que s'han de construir a partir d'una realitat social determinada (Jacquier, 2004: 51). Però a més han d'implicar la participació d'actors no polítics –com agents econòmics, ONGs o associacions de veïns- en la formulació, decisió i implementació de les polítiques públiques:

"New forms of governance emerge where non-state actors not only influence the actions taken by the state, but actually co-govern with the state"

("les noves formes de governança apareixen on els actors no estatals no només influencien les accions preses per l'Estat, sinó que també governen de forma conjunta amb l'Estat") (Antalovsky, Dangschat i Parkinson, 2005: 10).

Aquest nou discurs sobre les polítiques territorials fou recollit dins del document *"European Spatial Development Perspective - Estratègia Territorial Europea"* (CESDP-CCE, 1999). Document elaborat per un nombrós grup d'experts amb la coordinació política de la Comissió Europea, que pretenia establir un marc de referència per a les polítiques territorials a Europa -per més informació, veure punt 6.1-. Aquesta oficialització d'un discurs propi o marc de referència, així com la conscienciació sobre la necessitat de la difusió d'una metodologia adequada per la gestió de les polítiques territorials i urbanes per un desenvolupament sostenible, resulta un bon exemple de la centralitat que han assolit aquestes qüestions dins de les polítiques públiques actuals a Europa.

4.1. Les noves polítiques de recentralització urbana

La reorganització de les condicions globals de la producció i el consum han implicat uns canvis socioeconòmics i polítics importants: recomposició de la jerarquia de sectors i localitzacions, declivi industrial, augment de l'atur i la pobresa, fort deteriorament medi ambiental, etc. Aquests canvis han contribuït de forma decisiva a reorientar les prioritats de la política urbana, per realinear-la amb els imperatius de la reestructuració competitiva global. Aquesta reordenació d'objectius ha tingut un notable efecte sobre la formulació i gestió de la política urbana, així com els models i les pràctiques d'intervenció. En aquest marc emergeixen les pràctiques que diferents autors han denominat com "les noves polítiques urbanes" (Rodríguez, Moulaert, Swyngedouw, 2001: 409).

Segons Rodríguez, Moulaert i Swyngedouw (2001: 412) els objectius de les polítiques urbanes s'articulen al voltant de tres estratègies interdependents:

- El desplaçament de les prioritats de la intervenció urbana cap al creixement econòmic i la reestructuració competitiva
- La reorientació de l'enfocament predominantment gestor i regulador de la política urbana cap a un enfocament "proactiu" i empresarial
- Els canvis en la instrumentalització de la intervenció i l'aparició d'una nova forma de governança urbana

La recerca d'avantatges competitius és un element clau en la configuració de les noves polítiques urbanes (Harvey, 1989) dins d'un context caracteritzat, efectivament, per la competitivitat interurbana. Això es desenvolupa en un sistema de relacions global però alhora clarament jerarquitzat, on el rol de l'Estat-nació ha anat perdent protagonisme com a ens regulador del sistema (Harding, 2007; Jessop, 1994), i on el capital privat és un nou agent clau en els processos de regeneració urbana. Així, la constatació del rol central de les ciutats dins de les dinàmiques econòmiques regionals, estatals i globals es troba en l'arrel de la reformulació de les prioritats de les polítiques urbanes a partir de la dècada dels noranta (Sassen, 2001).

D'aquesta manera, la recerca de la competitivitat urbana a nivell global esdevé el principal repte de les polítiques urbanes, mentre que la suma i interacció d'aquestes polítiques urbanes suposen els elements claus en l'articulació de l'economia global (Borja i Castells, 1997). En aquest context, emergeix la idea de "mercantilització" de les ciutats (Lovering, 1995). Es produeix el procés que Muñoz (2008) defineix com a "brandificació" de les ciutats:

"(...) Los espacios urbanos centrales, después de pasar por el lavado y secado derivados del proyecto de reconstrucción, van siendo progresivamente "marcados" en un proceso de "brandificación" que no sólo significa la puesta de espacios concretos de la ciudad al servicio de las marcas y los requerimientos derivados de la economía de las franquicias, sino que representa la conversión de la propia ciudad en una de ellas. (...) El "branding" urbano representa así una vuelta de tuerca más en el camino iniciado por el marketing hace décadas y que consiste en sintetizar galerías de imágenes urbanas en etiquetas, en "brands" (Muñoz, 2008: 157 i 170).

Les noves polítiques urbanes s'orienten cap a la valorització de determinats

espais urbans, en resposta a les demandes de l'economia global, així com a mecanisme de resposta i inserció al sistema competitiu.

A través d'un sistema de governança flexible es vehicula la participació activa dels agents econòmics en els processos de redinamització urbana. Això genera un marc de cooperació que diferents autors han conceptualitzat com "empresarialisme" de les polítiques urbanes –pel seu caràcter negociador, de concertació i enfocat cap a l'eficiència i la competitivitat-.

Les estratègies d'intervenció sobre la fàbrica urbana generalitzades durant la dècada dels noranta, encara que siguin actuacions dirigides a un entorn urbà molt concret i dirigides per uns actors amb una notable presència dels agents locals, es caracteritzen per ser emmarcades dins d'una lògica global. Aquesta situació s'explica tant per la lògica econòmica que les regeix com per la pràctica urbanística emprada, cada cop més homogènia i amb pocs matisos o contextualitzacions. La repetició dels mateixos instruments i operacions, tant del disseny arquitectònic, fins a les estratègies de promoció i gestió, reforça una dinàmica homogeneïtzadora i d'indiferència entre diferents projectes emblemàtics (Harvey, 1998).

En aquest context, les actuacions són més selectives –això no implica necessàriament una reduïda dimensió de les operacions-, centrant-se en la reformulació física i funcional d'espais urbans capaços de generar importants dinàmiques econòmiques, tot reforçant els processos de recentralització urbana. L'objectiu d'aquestes operacions és la reorganització estructural del teixit físic i econòmic urbà a través de la reconversió d'amplis espais degradats com a conseqüència, generalment, del desplaçament o declivi d'activitats i funcions prèvies. Aquestes àrees es transformen en espais d'usos mixtos –terciari especialitzat, oci, cultura, serveis, habitatges, comerç-, amb una important càrrega simbòlica i estètica. Així, les solucions arquitectòniques emprades són un element cabdal en l'operació, ja que es pretén que l'àrea esdevingui no només una nova centralitat urbana, sinó que, a través d'aquestes operacions emblemàtiques es pretén projectar una determinada imatge de la ciutat. Es creen, per tant, nous espais adaptats a les exigències de les noves formes de consum i producció locals i globals (Rodríguez, Moulaert, Swyngedouw, 2001: 417).

Als anys noranta ressorgeix amb força, novament, un urbanisme centrat en intervencions de renovació que han d'actuar com a catalitzador de les estratègies

de redinamització econòmica. De fet, com senyala Monclús (2003) es pot interpretar com un moviment pendular, o un retorn als principis de l'urbanisme modern, que assumia que la ciutat havia de funcionar com una empresa (Ascher, 1995; Harvey, 1989), i l'urbanisme a través dels processos de regeneració urbana havia de posar la màquina en funcionament.

"(...) El predominio del sesgo físico y la banalización de la dinámica socioeconómica es uno de los rasgos más notorios y una de las principales limitaciones de esta forma estratégica de revitalización. (...) La polarización del planeamiento en torno a proyectos singulares y emblemáticos revalida, de este modo, el predominio de los aspectos físicos y convierte la regeneración económica en un efecto casi-automático de la renovación física" (Rodríguez, Moulaert, Swyngedouw, 2001: 418).

Un eix central d'aquesta nova perspectiva és la percepció de la ciutat com un espai de consum. En la que el seu mercat potencial no es redueix a la població resident, sinó que la mobilitat cada cop major dels individus, combinada amb uns nivells de renda més elevats i una major disponibilitat de temps lliure, permeten la diferenciació d'una nova població urbana: els *usuaris*¹⁶. És a dir, aquelles persones que sense residir en una ciutat determinada –ni en la seva àrea metropolitana- utilitzen de forma habitual els seus serveis públics i privats. Es tracta d'una població cada cop més nombrosa i que té un important efecte sobre l'ús i configuració de les ciutats (Martinotti, 2008: 39).

D'altra banda, un dels efectes més notables de la reestructuració econòmica viscuda a Europa durant les darreres dècades ha estat la intensificació dels processos pobresa urbana i exclusió social (Wilson, 1987). Aquests processos han reforçat i aguditzat les desigualtats socials i la segregació espacial, tot consolidant una dinàmica de ciutat dual (Musterd, Murie, Kesteloot, 2006). Dinàmica que, a més, s'ha vist reforçada per l'arribada de nova població immigrant i la concentració d'aquesta en determinades àrees urbanes de les ciutats europees (Sassen, 1991). Els processos d'exclusió social han tendit a concentrar-se en determinades àrees urbanes que pateixen greus processos de degradació, amb una qualitat de vida i unes oportunitats econòmiques sensiblement inferiors a la del conjunt urbà més proper (Mangen, 2004) –veure anterior punt 2 per més detalls sobre aquesta

¹⁶ Martinotti (2008) diferencia tres tipus de població urbana. La resident, els *commuters* –aquella població que viu en diferents indrets de l'àmbit metropolità però que diàriament es desplacen al centre urbà per treballar o estudiar- i els *usuaris* –aquells que utilitzen sovint els serveis de la ciutat, tot i no ser residents ni desplaçar-s'hi de forma regular com els *commuters*-.

qüestió-.

Per treballar en favor d'un model de desenvolupament urbà sostenible i socialment més equitatiu, així com per a donar resposta als reptes i necessitats especials dels barris amb dificultats s'implementen des de la UE i en diferents ciutats europees els programes d'intervenció integral. Aquests programes recullen explícitament la voluntat d'actuar sobre les múltiples dimensions que configuren i expliquen les situacions de marginalitat urbana. És un model d'actuació força diferent dels projectes urbans emblemàtics i de les estratègies de recentralització i competitivitat urbana. Finalment, aquest model d'intervenció ha assumint un creixent protagonisme, tant en l'agenda política dels Estats europeus, com en la pròpia UE –context en el qual s'emmarca la Iniciativa Comunitària URBAN-.

4.2. La perspectiva integrada com a nou paradigma del desenvolupament urbà sostenible

"La complexitat no és pas una realitat nova, sinó que és el principi constitutiu de tota realitat. De fet, oblidada fins i tot negada al llarg del temps, principalment en el període d'extensió del capitalisme industrial i de la urbanització triomfant, la complexitat, a partir d'ara, s'ha de reintegrar com un component necessari de les estratègies de desenvolupament. Aquesta no és un obstacle o una resistència als canvis i a les adaptacions (no es tracta d'una complicació suplementària): és una riquesa essencial d'un sistema. (...) En una paraula, la complexitat és la condició per la sostenibilitat de tots els sistemes" (Jacquier, 2004: 52)

L'*urban renewal* -renovació urbana clàssica dels anys seixanta- i els projectes urbans emblemàtics suposen una requalificació urbanística, en determinats casos vinculada a una transformació radical de l'espai urbà heretat (Avarello i Ricci, 2000). Per contra, els programes de redinamització urbana -amb una perspectiva integrada- no pretenen una acció focalitzada en la transformació urbanística, sinó que centren la seva atenció en les diferents variables que interaccionen en la configuració social i econòmica de l'espai urbà.

La perspectiva integrada suposa així la superació del model clàssic de compartimentació funcional de les polítiques urbanes per àmbits temàtics o sectorials. L'element que canalitza l'actuació pública no són les responsabilitats i

fronteres de competències d'un determinat nivell o departament de l'administració, sinó els dèficits i les oportunitats que ofereix un determinat territori. Així, les polítiques integrades s'han previst tenint en compte la incapacitat en què es trobaven les polítiques urbanes tradicionals centrades en l'espai físic i les polítiques sectorials massa tancades per a actuar sobre una realitat urbana que ha esdevingut més heterogènia i complexa (Jacquier, 2004: 53).

"Area problems cannot be solved simply by 'macro' policies, but need to be tackled by targeted programmes to address the compounding effects of neighbourhood".

("Els problemes d'una àrea urbana no poden ser resolts només amb macropolítiques, sinó que necessiten ser abordats per programes que facin front a les múltiples necessitats dels barris") (Lupton, 2003, p. 9).

Les ciutats han patit, en aquest mateix període, l'acceleració d'un procés que, de totes formes, sempre ha estat inherent a elles. Aquest és la seva creixent dualització social, que territorialment es tradueix en una marcada segregació espacial:

"Poor areas exist because the poor exist".

("Les àrees pobres existeixen perquè existeixen els pobres")

(Lupton, 2003, p. 7).

La pobresa i les desigualtats socioeconòmiques han estat factors que ja s'havien tingut en compte en la polítiques urbanes als anys setanta i vuitanta. La novetat, radica ara en l'aproximació a aquests conceptes a través de la idea d'exclusió social, un concepte més ampli que el de pobresa i que implica assumir una visió causal dels orígens d'aquesta: l'atur, les condicions habitacionals, el nivell de renda familiar, els baixos nivells d'educació, la manca d'accés a equipaments i serveis bàsics, l'accés a la informació i fins i tot l'estigmatització o discriminació social per raons d'edat, sexe o raça. L'assumpció de la multicausalitat dels orígens de l'exclusió, ha de suposar també una nova aproximació global a les seves respostes. Com senyala Fernie (2002), les desigualtats socials no són un fenomen nou, el que sí esdevé una novetat és l'articulació de programes que explícitament incorporen la perspectiva d'inclusió social a través d'una perspectiva holística.

Durant la dècada dels noranta s'ha anat consolidant en els diferents Estats Europeus l'aplicació d'aquesta perspectiva integrada (Atkinson, 1999b i 2001;

CreMASchi, 2002; Janin-Rivolin, 1999; Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2004 i 2007; Parkinson, 1998 i 2005). A més, la Unió Europea ha incorporat aquestes premisses dins del marc d'actuació dels Fons Estructurals a les àrees urbanes. Durant la dècada dels noranta es crearen dos instruments que pretenien assumir una perspectiva innovadora, els Projectes Pilot Urbans i la Iniciativa Comunitària URBAN -veure punt 7-. Això suposà, en primer lloc, l'aplicació d'un programa d'intervenció integrada pel conjunt del territori de la UE -veure punts 7 i 8-; i a més, l'assumpció de la centralitat i rellevància de les polítiques de redinamització urbana dins del marc de la Política Territorial de la Unió -veure punts 5 i 6-. Pel que fa al mètode d'aproximació a la realitat urbana d'aquests programes, la Comissió Europea, en el llançament de la IC URBAN, apuntà el següent:

"The integrated approach should address in a comprehensive way the economic, social and environmental problems of the deprived urban area. The integrated programme should comprise a balanced and coherent set of economic development, social integration and environmental measures based on local partnership proposals"

("L'enfocament integrat ha d'abordar de forma global els problemes econòmics, socials i ambientals de la zona urbana amb problemes. El programa integrat ha d'incloure un desenvolupament conjunt equilibrat i coherent de mesures de desenvolupament econòmic, integració social i mesures mediambientals basades en les propostes dels partenariats locals") (CCE, 1994: 7).

4.3. Accions locals, objectius globals. La dinàmica local-global com a estratègia de desenvolupament territorial

"(La globalización) se aprovecha de las grandes potencialidades que abre un sistema mucho más ágil de comunicación y transporte a escala mundial, lo que acaba provocando una difusión mucho más rápida de ideas, bienes, información, capital o personas. Y ello provoca que todo lo que pasa en todas partes tenga una difusión más rápida en el resto del mundo, de manera que lo que es global es muchas veces también local, y lo que parece sólo local puede ser también, y es muy menudo, global" (Subirats, 2006: 390).

La superació dels models econòmics i territorials basats en una escala estatal, adquirint una dimensió territorial europea i planetària, redefineix les perspectives polítiques de les ciutats europees. En primer terme, perquè aquestes han de fer valdre els seus avantatges comparatius per competir en un marc global

per atraure inversions i generar oportunitats de desenvolupament (Cheshire i Gordon, 1995; Wegener i Kunzmann, 1996). I en segon lloc, perquè les ciutats i les polítiques urbanes locals tenen al mateix temps una major transcendència sobre els processos i les dinàmiques globals. La ciutat pot ser entesa doncs com un node on s'articulen el local i el global (Borja i Castells, 1997).

Les noves necessitats socioeconòmiques, les noves articulacions de les estructures de govern tenen en la ciutat el seu principal àmbit d'acció, però -i aquesta és la principal novetat- és la ciutat -o les ciutats, també en xarxa- la que ara assumeixen un rol actiu en el procés. Una activitat que no suposa només la implicació en el procés de decisió política, sinó el lideratge d'unes estructures de decisió i participació que ja no són dirigides pels Estats-nació, sinó per una estructura menys rígida, més oberta.

El rol dels Estats-nació s'ha reconfigurat. Ja no actuen com a entitats centrals del sistema polític, sinó més aviat com un agent més, però, això sí, amb una major capacitat reguladora. Brugué, Gomà i Subirats (2002: 300-301), senyalen dos processos que han modificat les estructures de govern clàssiques dels Estats-nació: la globalització i el localisme. La globalització el desborda per dalt i el localisme per baix. Ambdós processos ens obliguen a reformular tant els espais sobre els que s'exerceixen les capacitats de govern, com la pròpia forma que aquestes han d'adoptar. La globalització i el localisme ens condueixen cap a una articulació d'un territori organitzat cada cop més en clau reticular. En aquest sentit, Dematteis (2006) interpreta els sistemes locals com a nodes de xarxes globals.

En aquesta nova organització els límits entre les dinàmiques globals i les locals són cada cop més difuses. Les dinàmiques globals incideixen sobre les qüestions locals, però al mateix temps les ciutats són els motors de les dinàmiques econòmiques i socials que adquireixen magnituds globals.

Una dinàmica relacionada amb aquest procés d'internacionalització de les ciutats és la *desnacionalització* de les mateixes:

"La desintegración parcial de lo nacional a través de la inserción de lo global en lo nacional provoca un reescalado de las viejas jerarquías: que va del nivel local, regional, nacional hasta el global. La integración ya no se alcanza pasando a la siguiente escala en términos de tamaño. El ámbito local interactúa ahora

directamente con el global: lo global se instala en lo local y a su vez lo global se constituye mediante una multiplicidad de ámbitos locales” (Sassen, 2002: 44).

Diversos autors (Indovina, 2002; Rueda, 1998) han plantejat que les problemàtiques vinculades amb el desenvolupament urbà i territorial sostenible es manifesten en realitats locals, però requereixen d'una aproximació a diferents nivells: global, continental, estatal, regional i local. És el que Swingedouw (1997) planteja com aproximacions *glocals*.

Es defineix així un marc on l'acció local és clau per assolir objectius estratègics globals. Dins d'un context en el que la identitat territorial suposa un element diferenciador i qualificador dins la dinàmica competitiva global (Vinci, 2002). D'aquesta forma, la intervenció sobre les àrees urbanes no s'ha d'interpretar de forma aïllada, o només tenint en compte els resultats que es poden obtenir a curt i mig termini en un espai concret. Sinó com una eina essencial dins d'un procés més general de construcció d'una estratègia territorial europea. És a dir, la materialització dels objectius estratègics globals, s'obté a través de la suma de pràctiques locals, ajustades a funcionaments i realitats locals, però al mateix temps essent el motor d'una transformació global.

4.4. Xarxes de ciutats: eines per la cooperació i la competitivitat global

Aquesta perspectiva *glocal*, així com la *desnacionalització* de les ciutats i de les polítiques de desenvolupament urbà i territorial ha esdevingut una qüestió clau per interpretar les noves fórmules de govern (Brenner, 1999: 435). Les quals s'articulen a través de relacions en xarxa i a través del diàleg d'entitats de diferents tipus, desdibuixant-se les clàssiques jerarquies entre Estats i ens locals, o entre les relacions intraestats i internacionals. Els canvis en el model de govern del territori semblen consolidar una dinàmica que realitza un *bypass* als Estats-nació (Beauregard i Pierre, 2000; Kohler-Koch, 1996). Com senyala Vinci (2002), s'ha construït una nova morfologia institucional: de l'Estat-nació a les xarxes institucionals.

Les xarxes multipliquen al seu interior les relacions verticals i horitzontals més enllà dels vells vincles de proximitat, suggerint la idea d'un espai virtual de fluxos que ja no es veu condicionat per les distàncies físiques (Dematteis, 2000). S'han modificat, per tant, la concepció de conceptes geogràfics clàssics com la

proximitat i llunyania, l'accessibilitat o les àrees d'influència:

"Uno de los aspectos centrales de la globalización es el hecho de que toda entidad territorial, incluso cada individuo, puede relacionar su propio desarrollo al de otra entidad lejana, desenganchándose del de la entidad vecina. La vecindad geográfica es cada vez menos sinónimo de similitud" (Dematteis i Governa, 2005: 33).

En la societat postindustrial, les ciutats han esdevingut els centres de la producció de coneixement i valor afegit (Castells, 2000); les ciutats són el motor del desenvolupament socioeconòmic de la societat europea: "(...) *debido a la concentración en ellas de recursos económicos, físicos e intelectuales, las ciudades son centros de comunicación, creatividad, innovación y patrimonio cultural. Son los motores de la economía europea, que hacen posible que la UE mantenga una posición fuerte en la economía y en la comunidad mundiales (...)*" (CCE, 1998: 3). Per tant, les ciutats, disposen d'una posició privilegiada en l'accés i lideratge d'aquestes xarxes globals en què el factor determinant ja no és la proximitat, sinó els avantatges comparatius respecte a altres competidors (Borja i Castells, 1997). Les xarxes de cooperació territorial emergeixen, doncs, com un nou element estructurador del territori, sota una idea clau: la interdependència entre tots els nodes territorials que les configuren.

D'altra banda, la pròpia creació de xarxes pot reforçar una estructura territorial jerarquitzada, a través d'unes línies immaterials, en funció del grau d'accés a les mateixes. Així, l'articulació en xarxa no suposa una supressió de les jerarquies urbanes clàssiques, sinó més aviat una reconfiguració d'aquesta. Es deixa així d'interpretar cada realitat urbana com una realitat aïllada, per entendre-les com una peça dins d'un sistema urbà en xarxa.

Aquest sistema d'interaccions reticulars s'articula a través d'unes fórmules de govern diferents a les dels Estats-nació. Es planteja un model de gestió de govern en xarxa interorganitzativa i autoorganitzativa, que es defineix a partir d'una interdependència entre els actors i el principi d'autoritat no sobirana. Les xarxes no sorgeixen només per l'existència de múltiples agents, sinó també perquè aquests actors es necessiten els uns als altres per assolir els seus objectius. Aquestes xarxes adquireixen un significatiu nivell d'autonomia respecte a un possible centre administratiu i, per tant, la política final és resultat de la interacció,

ja que cap actor té la possibilitat d'imposar-se, i així els resultats, en conseqüència són fruit de la negociació i no prefixats (Valls, 2002: 318).

El govern d'aquesta realitat territorial articulada en xarxa requereix de noves fórmules més flexibles i adaptades a la necessària participació dels diferents nodes de cadascuna de les xarxes:

"El gobierno de la red (...) supone que esta nueva gobernanza ya no es únicamente un reto para el Estado (...), sino que afecta a todos aquellos actores (públicos y privados) que participan en las diferentes redes territoriales" (Brugué, Gomà i Subirats, 2002: 303).

Finalment, Brugué, Gomà i Subirats (2002: 304), destaquen tres característiques de les xarxes que aquí poden ser emprades a mode de resum dels canvis que comporten en les estructures de govern del territori:

- La no existència d'un centre jeràrquic amb capacitat per determinar processos de govern de forma monopolista. Expressat en positiu: l'estructura multinodal de la xarxa i la determinació relacional de processos i resultats.
- La interdependència. No es tracta només de pluralisme, de més actors: es tracta sobretot de dependències mútues entre aquests actors en el moment de resoldre els problemes, perseguir objectius i aconseguir certs resultats.
- Una certa institucionalització, en el sentit menys estructural del terme. És a dir, l'existència d'unes interaccions més o menys sostingudes amb algun nivell d'estabilitat i rutinització.

4.5. La governança multinivell com a mecanisme regulador del sistema

Existeixen múltiples definicions i aproximacions al terme *governance* -governança- (veure el recull que en fan Governa, 2002 i Rhodes, 1997). Aquesta qüestió ha assolit una creixent rellevància, des dels inicis de la dècada dels noranta, especialment en la literatura acadèmica anglosaxona. L'objectiu de coordinar i integrar diversos actors públics i privats es situa ara en el centre de les noves

polítiques urbanes. L'*Estratègia Territorial Europea* (CESDP-CCE, 1999) definí aquestes qüestions com les *polítiques integrades de desenvolupament urbà sostenible*. En diferents països europeus són nombroses les polítiques nacionals i regionals que, sota denominacions específiques, adopten a partir d'aquest moment aquesta definició. Nascudes durant els anys vuitanta en alguns països europeus, aquestes polítiques s'han generalitzat durant els anys noranta en el conjunt d'Europa (Jacquier, 2004: 49). Utilitzarem aquí dues definicions d'Indovina (2003) i García (2006):

"Una forma interattiva nuova attraverso la quale attori privati, organizzazioni pubbliche, gruppi di cittadini e altri attori, prendono parte alla definizione di un obiettivo da realizzare e partecipano alla realizzazione di tale obiettivo (partenariato)".

("Una forma interactiva nova a través de la que actors privats, organitzacions públiques, grups de ciutadans i altres actors, prenen part en la definició d'un objectiu per a assolir i participen en la realització d'aquest objectiu (partenariat)") (Indovina, 2003: 501).

"Governance is a negotiation mechanism for formulating and implementing policy that actively seeks the involvement of stakeholders and civil society organisations besides government bodies and experts. It is a model of decision-making that emphasises consensus and output and that claims to be participatory".

("La governança és un mecanisme de negociació per a formular i implementar polítiques que de forma activa busquen la implicació dels actors interessats i organitzacions de la societat civil a més dels òrgans de govern i experts. És un model de presa de decisions que emfatitza el consens i la producció i que pretén ser participatiu") (García, 2006: 745).

Per posar en marxa aquest "nou tipus de polítiques urbanes" (Cox, 1993), el govern de la "ciutat emprenedora" (Hall *et al.*, 1998) busca la col·laboració amb el sector privat; per això el concepte de *governança* suggereix la concertació entre actors públics i privats (González, 2007: 7). Les interpretacions més crítiques amb aquest model consideren que les noves lògiques del capitalisme i l'economia neoliberal de les ciutats determinen aquest nou tipus de governança (Brenner, Theodore, 2005; Leitner, Peck i Sheppard, 2007). Aquestes crítiques s'orienten així cap al creixent protagonisme assumit pels agents privats –i la lògica de la rentabilitat econòmica– en la definició i execució de determinades operacions de regeneració urbana (Chorianopoulos i Iosifides, 2006; Peck i Tickell, 2002; Swyngedouw, Moulaert, i Rodríguez, 2002). D'acord amb Harvey (1989 i 2005), a

les últimes dècades les ciutats cada vegada es gestionen més com si fossin empreses i, més que respondre a les necessitats dels ciutadans, l'objectiu ara és ser competitives a les xarxes de fluxos internacionals. Així, de ser gestors de la distribució de béns i serveis col·lectius, els ajuntaments han passat a ser, sobretot els de les grans ciutats, veritables promotors econòmics immersos en una lògica de mercat.

La governança es podria diferenciar del govern tradicional perquè inclou agents no polítics en un procés que, a més, esdevé negociat i concertat. Aquesta metodologia parteix del reconeixement dels límits que troba un únic subjecte en dirigir i portar a terme, individualment, les polítiques públiques en societat, com les actuals, sempre més complexes i fragmentades, a l'interior de les quals una multiplicitat d'actors tenen la possibilitat d'intervenir en els processos de decisió i en les alternatives de caràcter col·lectiu (Governa, 2002: 45). Si dins d'això hi afegim la perspectiva multinivell, podem definir-ho com unes relacions negociades, amb lideratges compartits, per tant, no jeràrquiques entre institucions internacionals, estatals, regionals i locals. Aquesta darrera qüestió implica una integració vertical de múltiples agents (Jachtenfuchs, 1995; Smith, 1997; Hix, 1998; Pierre i Stoker, 2000), el que suposa, en termes de Marks (1993), una relocalització dels processos de decisió.

La governança multinivell és un procés dinàmic, obert i ampli que compren tot el cicle de *policy-making*: des de la fixació de l'agenda i definició dels problemes, fins a la implementació i avaluació de les polítiques. Durant tot aquest curs, múltiples i diversos actors interactuen constantment i el poder i les jerarquies, lluny d'estar rígidament delimitats, es troben difuminats i subjectes a variacions en tot moment (Castro, 2006: 165).

Aquesta fórmula neix com a resposta a unes noves necessitats: coordinar d'una forma més eficient la intervenció dels actors públics i privats en un univers pressupostari limitat, integrar millor els sistemes d'acció i la cooperació entre diversos nivells de l'administració pública que fins al moment no ho havien fet. Segons Farinós (2006: 62-63) la governança multinivell sorgeix sota els següents objectius:

- dotar d'una major eficiència a les polítiques de desenvolupament territorial: aplicant el principi de subsidiarietat, incrementant la participació i substituint el

tradicional model tecnocràtic *top-down* per un de tipus *bottom-up*

- donar una resposta als canvis que la posmodernitat ha provocat en els principis que havien regit el funcionament dels Estats-nació des de la pau de Westfalia: especialització, centralització i reglamentació o control de tots els processos (veure també: Boganson, 2000).

La governança multinivell sorgeix com un instrument de coordinació en sistemes institucionals on el mecanisme jeràrquic de control ha estat restringit o directament eliminat. És en aquest marc de diversificació de responsabilitats, on les xarxes assoleixen un major protagonisme, a través de la coresponsabilització en la gestió de les diferents entitats territorials implicades (Pierre i Stokes, 2000). Per tant, el govern multinivell no és una delegació de competències, sinó una confluència d'aquestes a través de la cooperació de totes les administracions responsables. Un bon exemple d'això és la política regional de la UE i la participació en la seva implementació dels ens estatals i locals regionals. De fet, la pròpia UE ha esdevingut el principal motor del sistema de govern multinivell a través dels programes sota el marc dels Fons Estructurals i la seva gestió regional (Hooghe i Marks, 2001). Fins i tot, ha esdevingut l'exemple paradigmàtic de governança postmoderna (Ruggie, 1998: 173). A més a més, per regular aquest model de governança i establir un marc de referència en aquest camp la CE va aprovar al 2001 el "*Llibre Blanc de la Governança Europea*" (CCE, 2001), en el que s'assenyalen els cinc principis que segons la Comissió, constitueixen la base d'una "*bona governança*": "*apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*" (CCE, 2001: 10) -per més informació veure el punt 5 i 6-.

El territori en xarxa requereix una organització política que s'adapti a les seves peculiaritats i, per tant, superar una visió contínua, simplificadora i jeràrquica del govern (Brugué, Gomà i Subirats, 2002: 409): "*Ante la desaparición del antiguo continuo territorial y la emergencia de una red de flujos parece imprescindible desarrollar formas de gobierno que se adapten a la flexibilidad, la abertura y la complejidad que esta situación genera*" (ídem: 302). En aquest marc, la ciutat ha assolit un rol central, no només en la gestió o implementació, sinó també en la gènesi de les polítiques públiques. La ciutat ja no és només el marc en el qual s'apliquen les polítiques sectorials pensades des dels Estats, sinó que actua com a node de connexió entre la societat globalitzada i les encara potents arrels socials, econòmiques i culturals amb els Estats-nació (Dematteis, 2006). Com senyala

Schultze (2003), les ciutats han passat de ser *policy-takers* a *policy-makers* -de receptors a creadors de polítiques urbanes-.

L'especialització, les accions governamentals centralitzades i monopolitzades deixen pas a unes noves perspectives que incorporen la negociació, la implicació, la participació i la interacció: són la subsidiarietat i la governança multinivell. Aquesta permeabilitat trenca el tradicional monopoli de l'Estat sobre l'activitat pública. La capacitat de governar ja no flueix unidireccional, jeràrquica i monopolista des dels ens públics cap als ciutadans i el teixit social (Valls, 2002: 315). Aquesta multiplicació d'agents implicats i la dispersió de les responsabilitats de govern ha implicat dues dinàmiques: la incorporació de la societat civil a les tasques de govern, i l'aparició en l'àmbit institucional d'un govern multinivell en el que s'ha d'articular l'eix local-global.

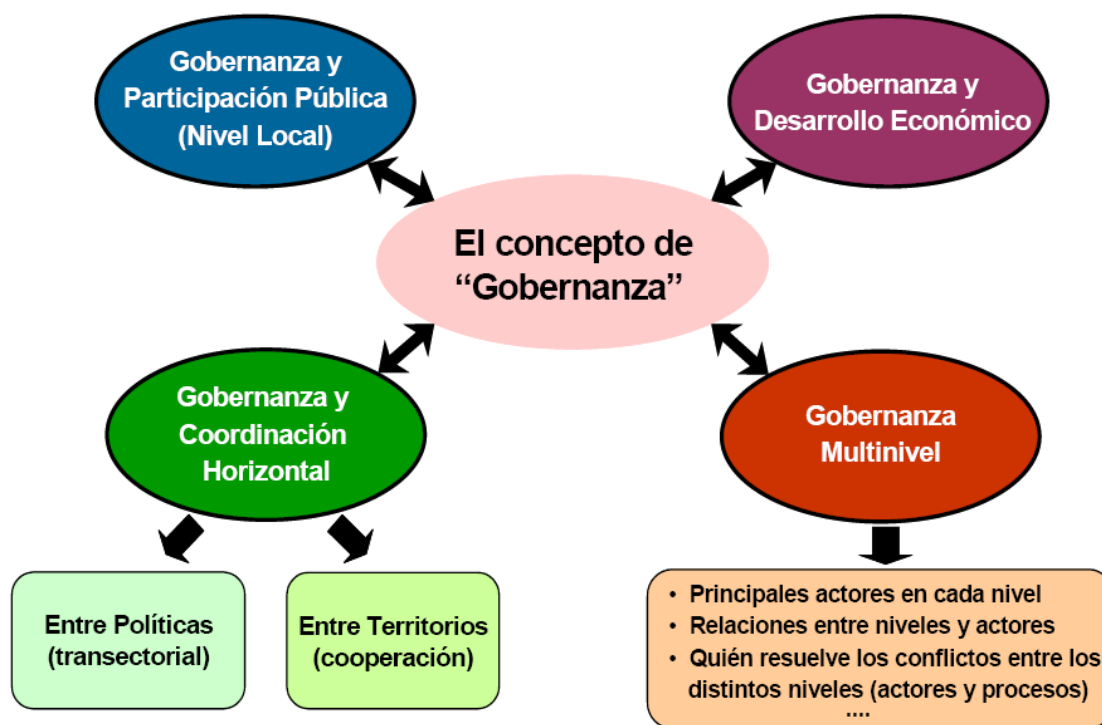
La negociació substitueix a l'autoritat jeràrquica com a recurs fonamental de govern, mentre que la xarxa substitueix al territori físic continu com a referència espacial sobre la que aplicar aquestes capacitats de govern (Brugué, Gomà i Subirats, 2002: 308). Els plantejaments estandaritzables i aplicats a través d'un model *top-down* ja no es poden assumir, sinó que més aviat es pretén conviure amb la diversitat i complexitat de les diferents realitats locals. En aquesta línia, es pot entendre que la governança i els plantejaments integrats de les polítiques urbanes responen a una nova necessitat, a l'adaptació dels nous reptes que afronten les ciutats europees.

Aquesta nova governança assoleix una doble dimensió. Per una banda, es realitza una integració vertical dels agents implicats, des de les entitats supraestatals -com la UE- fins les entitats locals i inframunicipals. I, d'altra banda, es produeix una integració horitzontal dels diferents àmbits d'actuació gràcies a la visió transversal assumida per la perspectiva integrada del desenvolupament urbà sostenible. A més, assumint el principi de subsidiarietat, els ens locals, més pròxims a la realitat urbana en qüestió, assoleixen un rol més actiu en tant en la definició de les estratègies d'actuació com en la implementació de les mateixes.

La figura 3.2 permet il·lustrar les que segons Farinós (2005), són les quatre implicacions del concepte de governança, tot relacionant-la amb la integració de les polítiques sectorials, la cooperació en xarxa, la participació de la comunitat local en els desenvolupament dels projectes, així com les relacions *bottom-up* dins del

sistema multinivell, i finalment el rol estratègic d'aquest nou sistema en el desenvolupament econòmic i territorial.

FIGURA 3.2. Les quatre dimensions de la governança



FONT: Farinós, 2005: 223.

4.6. Participació ciutadana i partenariats locals en el disseny dels programes d'intervenció: l'autèntica perspectiva *bottom-up*

La participació de les ciutats en el govern en xarxa i multinivell promou la col·laboració i interacció entre els diferents ens públics. L'altra novetat d'aquest sistema de govern més flexible és la participació dels sectors econòmics i la societat civil en l'acció de govern (Leitner i Sheppard, 2002). De fet, l'autèntica perspectiva *bottom-up* no seria només que els nivells més baixos de l'administració o aquells més propers als ciutadans -aplicant el principi de subsidiarietat- tinguin una certa capacitat d'influenciar, o fins i tot liderar els processos de preses de decisió. Sinó que, a partir d'una visió més àmplia del concepte, es pot entendre que finalment la capacitat per a participar en el govern dels projectes sigui traslladada cap als agents *no polítics* locals, per tal de procurar que les seves decisions assoleixin una dimensió d'acció política.

A través d'aquest nou model de governança, els organismes de governs tradicionals han assumit que les comunitats locals poden adquirir un major grau de

implicació en la definició de l'estratègia a seguir per tal de garantir el seu propi desenvolupament (Murtagh, 2002). S'entén així que els agents locals poden formar part del procés de decisió i implementació dels programes de dinamització urbana; aquest fet, al mateix temps, implica una necessària corresponsabilització dels agents en tot el procés. Així, segons Sassen (1998), el sistema polític tradicional té menys capacitat per a aglutinar els assumptes polítics i socials, mentre que emergeixen altres agents polítics/socials assumint un rol actiu que no es canalitza a través de l'estructura d'Estat-nació, sinó que s'expressen a les ciutats de moltes formes. La ciutat és el seu àmbit d'acció, però també el medi o plataforma a través del qual poden assolir les seves expectatives.

D'altra banda, l'aproximació integrada a la realitat urbana que plantegen les noves polítiques de desenvolupament urbà requereix d'una atenció específica a les problemàtiques i oportunitats que ofereix cadascuna de les entitats en què s'actua. Aquesta aproximació a la realitat local requereix d'un mètode obert i participatiu amb els agents i societat local, per tal de dibuixar un marc on les necessitats específiques de cada àrea urbana puguin ser reflectides en l'estratègia d'actuació definida.

Dins d'aquest model es poden diferenciar dues variables. Per una banda, la participació d'entitats o agents privats en els processos de govern dels projectes d'intervenció sobre àrees urbanes, fonamentalment a través de fórmules de partenariats publicoprivats. I, d'altra banda, el foment de la participació i implicació ciutadana en el procés d'elaboració i seguiment dels programes d'intervenció.

Els partenariats locals representen una superació pragmàtica de les limitacions de les fórmules tradicionals de governabilitat i d'algunes de les experiències més extremes en relació a operacions dirigides principalment pel mercat privat -especialment en el cas britànic, durant el període de govern conservador en la dècada dels vuitanta-. Suposen l'assumpció d'uns mecanismes de govern més flexible, incorporant la negociació i la concertació de les actuacions. D'altra banda, els partenariats pretenen actuar com un sistema per poder canalitzar i optimitzar els resultats derivats de la creixent demanda d'una més directa implicació dels ciutadans i les comunitats d'interès local en el procés de negociació política (Hirst, 1994).

"Partnerships are seen as a more flexible form of networked governance

capable of resolving some legitimation problems faced by the state, of finding new solutions to complex policy problems, of sharing risk, and building trust between the public, voluntary and community sectors”.

(“Els partenariats són percebuts com una forma més flexible de governança en xarxa capaç de resoldre alguns problemes de legitimització que afronta l'Estat, trobar noves solucions a problemes polítics complexos, compartir el risc, i fomentar la confiança entre els sectors públic, voluntari i la comunitat local”) (Geddes, 2000: 784).

El creixent protagonisme dels partenariats participats per entitats privades ha estat analitzat per alguns autors com una nova fórmula conseqüent amb els objectius polítics neoliberals (Chorianopoulos i Iosifides, 2006; Smith, 2001 i 2002). En determinats casos, la participació d'organismes privats va acompanyada d'una participació econòmica en el projecte de regeneració urbana. Aquesta qüestió es troba estretament vinculada amb la reducció del rol de l'Estat i la recerca de noves formes de finançar les operacions urbanes:

“La confianza en la rentabilidad de la inversión pública no ha de ser menor que el empeño en catalizar la inversión privada, en la medida que la limitación de la primera convierte a la segunda en protagonista real de los procesos de regeneración de gran calado” (Martín et al., 1997: 131).

Malgrat tot, la composició d'aquests partenariats dista molt de tenir un disseny estàndard, i varia en funció del grau d'implicació dels agents socials i econòmics de cada territori, així com de les dinàmiques i prioritats polítiques dels ens gestors en cada cas. D'aquesta forma, el ventall de models pot variar des d'un partenariat constituït per plataformes veïnals, ONGs, voluntaris socials i altres entitats sense afany de lucre, fins a un model polaritzat pel binomi administracions públiques / empreses privades i grups d'interès local.

Pel que fa als processos de participació ciutadana, aquests són considerats com un instrument vàlid per incrementar l'eficàcia dels programes de regeneració, ajuden a identificar les necessitats específiques del barri, en ser aquestes transmeses pels seus propis usuaris diaris. A més, també garanteixen cert consens entorn la presa de decisions, democratitzant uns processos que, en determinades ocasions poden resultar foscos i no exempts de polèmiques. Al mateix temps, aquesta participació és un instrument que permet revaloritzar el concepte de ciutadania i el sentiment de pertinença a una col·lectivitat, valors que resulten força debilitats en els barris amb problemes.

Una variable clau en l'èxit d'aquests processos és la capacitat dels equips gestors per elaborar fórmules innovadores, capaces d'activar la participació ciutadana, i per a crear els canals adequats on aquesta pugui ser traduïda en propostes concretes i executables. La participació ciutadana és una qüestió que, malgrat existir la voluntat real de ser presa en consideració, pateix encara d'un dèficit d'instruments vàlids, capaços de gestionar de forma àgil tot el procés:

"We found that most public authorities, whilst approving of community involvement in theory, had little notion of what it entailed in practice, and few policies to support it. Its fragility and extreme patchiness on the ground was the clearly related to this general lack of recognition".

("Troblem que la majoria de les autoritats públiques, mentre que en teoria aproven la participació ciutadana, tenen poca noció del que això suposa a la pràctica, i disposen de poques polítiques per donar-li suport. La seva fragilitat i extrema desigualtat, en el fons, està clarament relacionada amb un dèficit generalitzat de reconeixement") (Chanan, 1996: 39).

4.7. Recapitulació

Finalment, a mode de conclusió i síntesi, es podria destacar que les noves perspectives de les polítiques urbanes a Europa es caracteritzen per:

I. La perspectiva integrada de la realitat urbana:

- una dimensió territorial ampliada: la major correspondència entre els objectius de l'àrea d'acció amb les estratègies de desenvolupament del conjunt urbà i regional
- la responsabilització vers la multicausalitat de les problemàtiques urbanes, i per tant, la necessitat d'assumir unes respostes també multidimensionals
- l'accent sobre les estratègies orientades al desenvolupament endogen -dotar d'instruments, no de subsidis assistencials-
- la superació del models clàssics d'acció compartimentada i focalitzada segons àmbits temàtics i/o competencials
- la vinculació dels objectius locals i globals
- la necessitat de tenir en compte variables intangibles com la imatge, la promoció -el *place-marketing*¹⁷- en favor d'una competitivitat interurbana

¹⁷ Marketing territorial o marketing urbà.

- l'assumpció dels principis de sostenibilitat urbana.

II. L'aplicació de nous models de govern, planificació i gestió del territori:

- la redefinició de les estructures jeràrquiques de govern, substituint-les per unes relacions en xarxa
- la participació de múltiples agents en els processos de decisió
- la substitució de la responsabilitat única per la responsabilitat compartida -el mateix succeeix amb el finançament-
- una forma de governar el territori a través de noves fórmules de representativitat: la participació ciutadana, la implicació, la transparència
- la implicació d'agents privats juntament amb els públics en el lideratge dels projectes, els partenariats
- la substitució del principi d'autoritat jeràrquica per la negociació i la concertació, prioritzant la col·laboració com a model de superació dels conflictes
- la programació, la periodització de les estratègies
- la flexibilitat i l'adaptabilitat de les polítiques urbanes i de les fórmules de govern per poder ser acomodables a les necessitats específiques de l'àmbit urbà en què s'actua
- la recerca de fórmules innovadores en la gestió i superació dels conflictes: l'assumpció del valor afegit del coneixement i la innovació
- el monitoreig de pràctiques a través de xarxes de cooperació urbana.

SEGONA PART: L'AGENDA URBANA EUROPEA

5. L'EUROPA DE LES CIUTATS? LES POLÍTIQUES URBANES EN EL MARC DE LA UNIÓ EUROPEA EN LES DUES DARRERES DÈCADES

El Tractat de Roma de 1957, document fundador de la Comunitat Europea, no assignava la capacitat d'articular una política urbana a la Unió –llavors CEE-. De fet, tampoc no donava plena capacitat de realitzar política regional, ni figurava en la formulació dels seu objectius –malgrat que al preàmbul feia referència- a la necessitat de reduir les diferències de desenvolupament entre les regions. Però els canvis estructurals viscuts en la societat europea en el darrers decennis han provocat la redefinició de bona part de les estratègies de la UE. Qüestions com la reforma de la PAC¹⁸, la unió monetària o l'ampliació cap els Estats de l'Europa de l'est en són un bon exemple. I és en aquest context de reformulació i actualització d'objectius, on les ciutats hi juguen un paper destacat.

En el "*Tercer informe sobre cohesión económica y social*", la Comissió destacà "*el papel que desempeñan las ciudades en toda la Unión como centros de desarrollo económico, aunque también tienen problemas relacionados con la presión medioambiental, con la marginación social y con la reestructuración económica*" (CCE, 2004: 31). Al mateix document s'assenyalaven els tres objectius estratègics de la UE en aquesta matèria: *convergència, cooperació i competitivitat*¹⁹, tanmateix, es feia referència expressa al rol destacat de les ciutats alhora de garantir l'assoliment d'aquestes premisses (CCE, 2004). En primer lloc, perquè la competitivitat de la UE a nivell internacional depèn, en bona mesura, de la capacitat de lideratge de les ciutats²⁰ i, en segon lloc, perquè la recerca de la convergència, o cohesió, social i territorial, passa necessàriament per la lluita contra l'exclusió social clarament manifesta a les àrees urbanes (Atkinson i Davoudi, 2000; Murtagh i Mckay, 2001).

La UE ha realitzat, en determinats moments, intents d'incloure en el Tractat la capacitat de realitzar polítiques urbanes explícites; malgrat això, aquesta qüestió fins ara no ha estat mai acceptada pels Estats Membres. Així, la UE no ha assolit competències formals en aquesta matèria, per això les accions urbanes s'han

¹⁸ Política Agrària Comunitària.

¹⁹ Aquests són els objectius dels Fons Estructurals pel període 2007-2013. De fet, aquest document, representà el primer posicionament oficial de la UE vers aquesta nomenclatura dels futurs objectius dels Fons.

²⁰ En la declaració de la Comissió "*Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la UE*" (CCE, 1999), en la qual es fixaven objectius generals per afrontar la futura l'ampliació, es senyalà el rol central de les ciutats en la competitivitat econòmica internacional de la UE.

desenvolupat en el marc de la política de cohesió territorial²¹. Per aquest motiu l'avenç de l'*agenda urbana* està íntimament relacionat amb el desenvolupament, anys abans, d'una Política Regional europea. En aquesta línia, la Comissió ha plantejat en diferents ocasions, quatre motius per defensar la necessitat d'actuar sobre les àrees urbanes:

Primer, per l'elevat pes demogràfic de les ciutats sobre el conjunt del territori europeu: les àrees urbanes²² representen aproximadament el 80% de la població total de la UE (CCE, 1997: 4; CCE, 1998: 2; Frank, 2006: 44). Per tant, les intervencions realitzades en aquestes àrees, encara que resultin concentrades territorialment, beneficien de forma directa a una gran majoria de la població de la UE.

En segon lloc, és a les àrees urbanes –o en determinats espais d'aquestes– on es concentren bona part dels problemes derivats del dèficit de cohesió social de la Unió (CCE, 2003: 5 i 2006: 4). A més, aquesta desigualtat es dona tant en les ciutats i Estats econòmicament més pròspers, com en aquells que tenen més dificultats (Atkinson, 1999b i 2000).

En tercer lloc, les ciutats són el principal pol de desenvolupament social i cultural de la Unió, a més de representar un element central dins de la pròpia cultura europea (CCE, 1997, 1998, 2003 i 2005c). Tanmateix, són l'entorn en el qual es desenvolupen la major part de manifestacions i innovacions culturals, així com el desenvolupament tecnològic (CCE, 2005a).

I en quart lloc, les ciutats són l'espai on es concentren la majoria de les activitats econòmiques més dinàmiques. Segons, dades del "First Report on Economic and Social Cohesion" –Primer Informe sobre Cohesió Econòmica i Social– (CCE, 1996: 24), entre dos terços i tres quartes parts del total de riquesa la UE és creada a les àrees urbanes. Actuen, per tant, com a motor de l'economia europea i són el principal instrument per garantir la competitivitat econòmica de la UE a nivell internacional (CCE, 1998 i 2006).

Malgrat això, l'avenç de l'*agenda urbana* dins la Comissió Europea, ha seguit un llarg camí; sent, a més, un procés que dista molt de trobar-se en un estadi prou

²¹ La Iniciativa Comunitària URBAN, així com bona part de les qüestions urbanes, estan incloses dins de la Direcció General de Política Regional.

²² En aquest càlcul s'entén com a ciutats els municipis amb més de 10.000 habitants. Segons dades d'Eurostat.

desenvolupat (Eurocities, 2004 i 2006; Frank et al., 2006; Antalovsky, Dangschat i Parkinson, 2005). A continuació s'analitzaran quins han estat els moments claus d'aquesta gènesi. Un procés realitzat a través del gradual ascens de les qüestions urbanes dins de les prioritats de la Comissió Europea, així com la consolidació de certs valors, com la cohesió econòmica i social, el desenvolupament sostenible i la cura del medi ambient. En aquest procés ha esdevingut clau la pressió que les xarxes de ciutats, actuant com a *lobbies*, han exercit des de finals de la dècada dels vuitanta als diferents òrgans europeus (Schultze, 2003). Es pretenia, en primer lloc, incrementar la representació i capacitat política de les regions a les institucions comunitàries (Keating i Hooghe, 1996) i, en segon lloc, que en el seus interessos i prioritats, es trobessin també les polítiques urbanes.

Finalment, les qüestions urbanes han anat assolint més pes en l'agenda política comunitària. Cada període de programació dels Fons Estructurals ha suposat una petita millora, simbòlica –amb la creació de programes i objectius específics per a les àrees urbanes- i econòmica –des del període 1989-1993, sempre han vist incrementada la seva dotació pressupostària-.

En aquest capítol s'analitzarà, en primer lloc, el context en el qual va ser creada la Iniciativa Comunitària URBAN, així com les accions prèvies que van portar a la Comissió a crear aquest tipus de programa. En segon lloc, s'analitzarà la implicació de la UE en les polítiques urbanes, tot incorporant una perspectiva històrica d'un procés evolutiu que ha estat, necessàriament, vinculat als canvis en les estratègies polítiques assumides per la UE –especialment en matèria de política territorial²³: des de la cohesió territorial, fins a la competitivitat, o des de la cooperació supraestatal fins al reforç de la competitivitat territorial. Finalment, el capítol conclourà amb l'anàlisi de la darrera reforma dels Fons Estructurals realitzada pel període 2007-2013, que ha comportat la desaparició de la IC URBAN i la integració de les accions urbanes dins els plans de desenvolupament regionals.

²³ Les programacions del Fons Estructurals, i els diferents objectius fixats per en cada període són un bon indicador d'aquesta qüestió.

5.1. La cohesió territorial com a objectiu estratègic: 1975-88

L'any 1975 es creà el Fons Europeu de Desenvolupament Regional –FEDER-²⁴ amb l'objectiu de destinar part del pressupost de la Unió a les regions menys desenvolupades; es pretenia assolir una major cohesió a través de la correcció de les disparitats territorials dins de l'espai de la Unió. Aquest fet suposarà un important canvi en la política europea, ja que fins aquell moment les accions de la UE –llavors CEE- es centraven exclusivament en la integració política i econòmica (Parkinson, 2005a: 27). De fet, això suposà l'arrencada, de forma oficial, de la política regional de la UE²⁵. Malgrat tot, en aquest moment, el fons només suposava un 5% dels pressupostos de la UE (Tofarides, 2003).

En qualsevol cas, la creació d'aquest fons pot ser considerada com la primera pedra, o l'embrió, per la futura creació d'una estratègia territorial europea -en la qual es situarà la política urbana-. En aquest moment no només es reconegué la necessitat de reduir les disparitats territorials a Europa, també es creà el primer instrument per dotar d'una dimensió territorial a les polítiques de la Unió.

Posteriorment, durant la dècada dels vuitanta, en un context de reestructuració econòmica global, esdevingué recurrent el debat entorn la dimensió social de la Unió Europea i la necessitat que la UE assolís un rol de major protagonisme en la plasmació de l'anomenat *Model Social Europeu*. En aquest context, termes com exclusió i cohesió social esdevingueren part del vocabulari i objecte de les polítiques de la Unió (Atkinson, 1999a i 1999b; Stewart, 1994). En bona part, degut a què les previsions creades al voltant del lliure mercat interior i la seva capacitat per reduir les disparitats territorials no es van veure assolides. El que va ocórrer va ser just el contrari: es consolidaren uns marcats contrastos territorials dins del territori de la Unió, especialment a partir de l'ampliació de la UE amb Estats de menor PIB per càpita com Grècia, Espanya i Portugal.

²⁴ L'any 1958 havien estat creats els altres dos fons que formaven part des Fons Estructurals: el Fons Social Europeu –FSE- i el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola.

²⁵ Existeixen altres antecedents que poden ser emprats com a moments especialment simbòlics pel naixement de la política de cohesió regional de la UE. Aquests són:

- 1965: La UE publicà el "*Memo on Regionalisation*", el primera comunicació de la Comissió en matèria de Política Regional.

- 1968: Creació de la Direcció General de Política Regional.

- 1971: Resolució del Consell Europeu en que es recomanava a la PAC a assumir una perspectiva en favor del desenvolupament regional i a coordinar les ajudes financeres.

- 1972: Conferència de Caps d'Estat a Paris, en la que s'assenyalà la necessitat d'una Política Regional com a un element essencial per enfortir la Comunitat.

- 1973: Primera ampliació de la UE, fou acceptada la entrada de Dinamarca, Irlanda, Noruega i el Regne Unit. Noruega finalment no acceptà l'accés, ja que aquest fou rebutjat per un referèndum nacional.

Al document "Europa 2000" (CCE, 1991) la Comissió Europea recollia part d'aquestes inquietuds:

"The benefits of the single internal market in the Community will not be fully achieved unless the spatial inconsistencies which impede the rational allocation of resources are removed".

("Els beneficis del mercat únic intern dins la Comunitat no seran assolits de forma plena fins que les inconsistències territorials que impedeixen la distribució racional de recursos no siguin corregides") (CCE, 1991: 197).

5.2. El naixement de l'agenda urbana europea: 1989-1993

Els anys vuitanta havien estat els de la creació i aplicació de les primeres polítiques de cohesió territorial. A partir de l'any 1989, i gràcies als canvis introduïts per la primera programació plurianual i la reforma profunda dels Fons Estructurals, es potencià el rol de les polítiques territorials de la Unió –es doblà la seva dimensió pressupostària- (Hooghe, 1996). En aquest context favorable es pogueren materialitzar els primers passos necessaris per a una actuació dels Fons Estructurals en matèria de redinamització urbana (Wishalde, 1996).

Amb l'adopció de l'Acta Única Europea, signada l'any 1986 i amb entrada en vigor al juliol de 1987, s'oficialitzà -a més del mercat únic- l'objectiu de la cohesió econòmica i social (Articles 130a-130e). El document també remarcava la necessitat de superar la lògica de les intervencions sectorials, per tal de desenvolupar mesures d'intervenció integrada (Padovani, 2002). Aquest fet fou secundat per una profunda modificació dels Fons Estructurals en l'any 1988, la qual permeté assolir més protagonisme a la política del territori: *territorialitzava* els Fons Estructurals (Tedesco, 2005) tot creant diferents Objectius per a necessitats específiques de les regions.

Aquesta territorialització significà un major grau d'adaptació de les accions de la UE a les necessitats específiques dels diferents territoris en que s'actuava, esdevenint així, el territori, una variable central de les polítiques públiques -veure punt 6-. A través d'aquests Objectius s'establiren unes estratègies comunes per l'espai europeu, ja que a més d'aquests objectius territorials, n'existien altres vinculats a qüestions socials que eren d'aplicació al conjunt del territori de la Unió. De fet, després de l'aprovació de l'Acta Única Europea, aquesta programació dels Objectius dels Fons Estructurals representà el principal instrument operatiu en l'inici

d'una perspectiva territorial de les polítiques europees. Això suposà la creació de l'embrió de les posteriors polítiques integrals sobre el territori –àrees urbanes en el cas d'URBAN-, tot superant les tradicionals polítiques sectorials i estandarditzades. A més d'aquesta profunda modificació, els Fons Estructurals van incrementar notablement la seva dimensió pressupostària, passant a representar el 20% del pressupost de la UE per aquest període 1989-1993 (Parkinson, 2005a i 2005b).

Els Objectius sobre els quals es concentraven els Fons pel període 1989-1993 (CCE, 1989: 14) eren els següents:

- Objectiu 1: Destinat a la promoció del desenvolupament d'aquelles regions més desfavorides: les regions amb un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana de la UE. Les inversions d'aquest Objectiu es concentraren en la creació d'infraestructures de transport, d'educació i sanitàries, telecomunicacions, energia, tractament de residus, subministrament d'aigua, i el foment de les inversions a les empreses i activitats econòmiques.
- Objectiu 2: Destinat al recolzament de la reconversió econòmica i social de les zones que experimentaven dificultats d'ordre estructural -un declivi de les activitats econòmiques tradicionalment dominants, especialment l'activitat industrial- (CCE, 1999: 9). Les mesures clau dels projectes finançats per aquest Objectiu eren el plantejament de solucions alternatives, i la promoció de la capacitat empresarial i de la reconversió professional. Els criteris de selecció eren la taxa d'atur, un menor PIB per càpita a la mitjana de la UE, ocupació en activitat industrial superior a la mitjana europea i descens en l'activitat i ocupació industrial.
- Objectiu 3: Destinat a combatre l'atur de llarga durada –per a majors de 25 anys i amb més de 12 mesos de durada-. La seva acció es concentrà en la formació, capacitació i revalorització del capital humà.
- Objectiu 4: Destinat a facilitar l'ocupació de la gent jove -menors de 25 anys-.
- Objectiu 5: Destinat a la reformulació de la base econòmica de les àrees rurals, en relació a la reforma de la PAC. Els criteris de selecció eren una

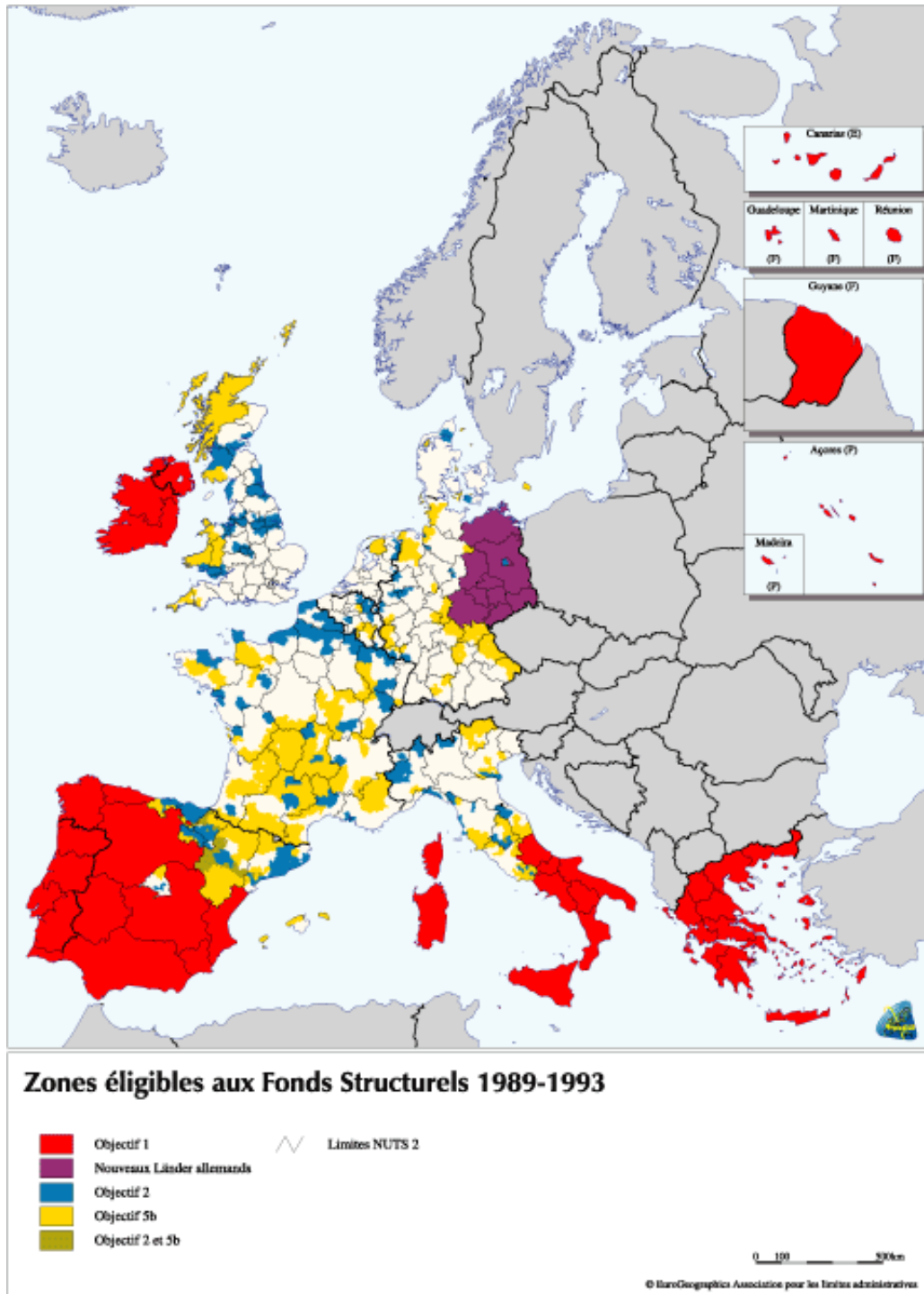
elevada taxa de població ocupada en el sector agrícola, baix nivell de productivitat agrícola, baix nivell de desenvolupament socioeconòmic en termes de PIB per càpita. Aquest, es dividia en dos subobjectius:

- Objectiu 5a: adaptar la producció, els processos i les estructures de mercat de l'agricultura i la ramaderia.
- Objectiu 5b: promoure el desenvolupament de les àrees rurals.

Els programes vinculats amb els Objectius suposaren més del 70% dels pressupostos de la política regional pel període 1989-1993 (Wishlade, 1996: 57). Per complementar aquestes accions la UE creà les Iniciatives Comunitàries -IC-, que suposaren prop del 9% del pressupost d'aquest període (Bache, 1998). Les IC eren uns programes d'una dimensió econòmica menor que els Objectius. La seva finalitat era complementar les accions dutes a terme pels Objectius a través d'uns programes pilot codirigits amb els Estats Membres, en els quals les entitats locals i regionals podien definir les estratègies d'actuació dins d'un marc normatiu més flexible –per més informació sobre les Iniciatives Comunitàries veure punt 7.1-.

Al mapa 5.1 mostra la distribució territorial d'aquests Objectius. Els Objectius 3 i 4 no hi surten representats, ja que són accions estructurals i la seva assignació no es basa en criteris territorials.

MAPA 5.1. Distribució territorial dels Objectius 1, 2 i 5b pel període 1989-1993



FONT: DG Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy

A més d'aquest increment de la partida pressupostària, es consolidaren algunes noves dinàmiques que configuren una dimensió supraestatal de les polítiques territorials dins la UE. La Comissió va assumir un rol molt actiu en la definició d'aquesta política regional, articulant la seva actuació a través de quatre

principis polítics: la concentració, la programació, l'addicionalitat i el partenariat (Tofarides, 2003: 42).

A través de la fixació d'uns Objectius assignats a unes determinades regions, a més de dotar d'una dimensió territorial als pressupostos de la UE, s'afavoria la seva concentració en favor de determinades àrees -considerades com a àrees d'acció prioritària-. Així, en fixar les inversions en favor d'una determinada àrea i amb uns objectius específics es pretenia maximitzar els resultats assolits. L'acció, a més, anava acompanyada d'una programació temporal i pressupostària, qüestió que garantia a les entitats locals i regionals el compliment d'un calendari, tant pel que fa a la recepció dels fons com l'execució dels resultats materials.

D'altra banda, els fons que la UE assignava a aquestes regions, havien de sumar-se, i no substituir la inversió estatal i local en favor de l'estratègia de desenvolupament determinada. És a dir, la UE esdevenia cofinançadora de projectes i mai l'únic agent implicat. Aquesta perspectiva es traslladà també al model de gestió, apostant per un model de gestió basat en el partenariat, amb una implicació i corresponsabilització de diferents agents locals -públics i privats-.

Si la dècada dels vuitanta havia estat la de la consolidació de la política territorial, la dels norantes fou la del naixement de la política urbana *explícita* (Parkinson, 1997 i 1998). De forma lenta es consolidà en aquest moment la idea que les ciutats havien d'esdevenir una qüestió important dins de les prioritats polítiques de la UE, degut a la concentració en aquests espais de bona part dels problemes socials de la UE, però també de les oportunitats econòmiques (Parkinson, 2005b: 6). En aquesta línia, dos destacats estudis de l'època apuntaven el paper crucial de les ciutats en la UE (veure: Chesire, 1988 i Parkinson, 1992). A més, opinions acadèmiques autoritzades, però també alguns *lobbies* i autoritats locals encoratjaven la Comissió a atendre les qüestions urbanes i crear una política urbana específica (veure: Burton et al., 1986; Chesire et al. 1987 i 1989; Eurocities, 1989; Parkinson, 1992).

En aquest context, es produïren dues accions que suposaren l'arrencada *oficial* de l'*agenda urbana europea*. D'una banda, la creació dels Projectes Pilot Urbans -PPU-, l'any 1989, els quals foren els primers programes de regeneració urbana en el marc de la UE i dotats d'una certa visió integrada -encara, que tenien només una vocació experimental: veure punt 7.3-. I, per altra banda, la publicació,

de "El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano" (CCE,1990), per part de la Comissió Europea en l'any 1990. Aquest document fou la primera publicació de la UE referida exclusivament al debat sobre les possibles accions en les àrees urbanes²⁶. De manera que la CE expressà per primera vegada, de forma oberta i oficial, el seu interès en situar les qüestions urbanes a l'agenda europea (Frank, 2006: 40).

D'altra banda, i encara que només fou un document de debat, es plantejaven uns objectius a llarg termini i es dibuixaven unes possibles línies d'actuació. No obstant, aquestes eren massa genèriques i assolien un baix nivell de concreció. Malgrat que es tractava d'un document referit al medi ambient urbà, tenia la voluntat d'analitzar la realitat de la ciutat des d'un punt de vista més global. La pluridisciplinarietat és un dels punts clau del document, en tant que considerava que per tractar els problemes del medi ambient urbà s'havia de superar l'enfocament sectorial i adoptar mesures integrades. Això significa "*no sólo dirigirse a las causa más próximas de la degradación ambiental, sino examinar también las opciones sociales y económicas que constituyen la auténtica raíz del problema*" (CCE, 1990: 1). Per tant, representava un precedent dels projectes urbans integrats, com ara URBAN.

Entre les propostes que es realitzaren, hi figurava la "*concesión de nuevas ayudas económicas a los proyectos piloto destinados a: revitalizar las zonas urbanas menos favorecidas(...), los planteamientos innovadores del transporte público y gestión ambiental del tráfico urbano (...), demostrar los beneficios de los planes verdes y los programas de acción (...), facilitar y fomentar la transmisión de información y de experiencia técnica (...)*" (CCE, 1990). Aquests serien, uns anys més tard, alguns dels objectius estratègics de la Iniciativa Comunitària URBAN.

La confirmació de l'existència d'uns problemes específics associats a les àrees urbanes suposava, en si mateixa, una aportació important. Aquesta fou l'assumpció teòrica prèvia necessària per a la constatació que es requerien d'unes eines noves, diferents i específiques per al món urbà. Per tant, no resultà una afirmació supèrflua, sinó un avanç important: la *confirmació oficial* que existia un problema a les ciutats, la utilització del terme "*barris en crisi*", hauria de suposar que finalment es prenguessin *mesures oficials* per solucionar-ho:

²⁶ Prèviament, s'havia encarregat un informe per a la Comissió d'un grup d'experts entorn la política regional i el problema urbà (Cheshire, Hay, Carbonaro i Bevan, 1987), en què ja s'apuntaren algunes de les problemàtiques i propostes que foren recollides al "Libro verde del medio ambiente urbano".

"Los problemas en la ciudad quedan enmascarados por sus evidentes avances: la salud de los habitantes, las viviendas mejor equipadas, las carreteras y edificios nuevos y resplandecientes. La idea de que los efectos colaterales son el "precio necesario" puede resultar persuasiva. Además, los efectos negativos, aunque no son menos "reales" que estas mejoras, tardan mucho más en hacerse visibles: tal es el caso del aumento de la criminalidad, los problemas crónicos de salud, el aumento gradual del tráfico, el ruido y la contaminación. Por esta razón, rara vez producen la crisis manifiesta que normalmente es una condición previa para la actuación política. Sin embargo, la madurez política de una sociedad se mide en su capacidad para pensar a largo plazo" (CCE, 1990: 25).

El document aportà algunes propostes d'actuació innovadores, com ara el ja esmentat enfocament integrat, la creació xarxes d'intercanvi d'experiències, l'actuació combinada a escala local, estatal i europea, o la necessària col·laboració entre agents públics i privats:

"Para salvar la ciudad europea no basta con reglamentos y dinero. Se requiere, ante todo, una comprensión cabal del origen profundo de cada problema, lo cual constituiría la base de un consenso que permitiera actuar con vistas a un objetivo común, a escala local, nacional y europea. Esto implicaría un intercambio de información y una amplia cooperación entre las ciudades". (CCE, 1990: 26)

Malgrat l'ambició dels seus objectius, ben aviat aparegueren els primers símptomes d'alguns dels futurs problemes amb que es trobarà la Comissió Europea per desenvolupar una autèntica política urbana a nivell comunitari: el recel dels Estats membres. Ja al 1991, durant les negociacions del Tractat de Maastricht²⁷, la Comissió realitzà una proposta per tal d'incloure-hi una referència on es garantia la competència formal dels Estats en matèria de política urbana²⁸. La proposta fou refutada pel Estats Membres a través del Consell Europeu (Janin-Rivolin, 1999; Tedesco, 2002 i 2005).

El Tractat de la Unió assenyalà la cohesió social i territorial com un dels principals objectius de la Unió –juntament amb la unió econòmica i monetària i el mercat únic, Art. 2-. De fet, fou el primer text normatiu en fer referència a *"town and country planning"* ("planificació urbana i territorial ") i *"land uses"* ("usos del sòl")

²⁷ (92/C 191/01).

²⁸ En concret, la Comissió proposà la inclusió del *"declive urbano"* en la definició dels objectius dels FEDER. La proposta fou declinada pel Consell Europeu, format pels caps d'Estat i de govern dels Estats Membres i el president de la Comissió Europea.

(Tewdwr-Jones i Williams, 2001). Però aquestes qüestions foren incloses dins de l'article 130, s.2, que era l'apartat dedicat a les mesures mediambientals. Aquest fet il·lustra, d'una banda, la visió encara parcial de les polítiques territorials i, d'altra banda, les dificultats per assolir un consens sobre la necessitat que aquestes qüestions poguessin assolir un marc normatiu independent i realment operatiu. Com a conseqüència d'aquesta estratègia fallida, el desenvolupament d'una política urbana es realitzà a través del marc de la política regional i sense un marc normatiu clar que n'establís les competències. En bona mesura, degut a què els propis Estats Membres no desitjaven que la UE assolís noves competències en matèria urbana (Tofarides, 2003: 63).

Malgrat tot, la institucionalització, a través del Tractat de Maastrich, de la cohesió social com a objectiu de la UE donà certa legitimitat a la CE per actuar a les àrees urbanes amb problemes. Ja que es pogué interpretar que formaven part de les polítiques de cohesió social, econòmica i territorial de la Unió. La Comissió desenvolupà una figura explicativa que ha estat utilitzada repetidament en nombrosos documents des de llavors: el 80% de la població europea viu en ciutats -la seva contundència justifica emprar aquest recurs- (Frank, 2006: 44).

D'altra banda, el reconeixement de la cohesió social com un dels tres principals objectius de la UE fou una qüestió rellevant, perquè a partir d'aquest moment -en el següent període de programació- es podrien articular mesures en resposta a aquest objectiu. Així, el principal instrument creat amb aquest objectiu foren els Fons de Cohesió, que estaven destinats als Estats que tenien un PNB per sota del 90% del valor de la mitjana del Estats de la Unió: Espanya, Grècia, Irlanda i Portugal²⁹. Aquest fons es dirigia principalment a finançar projectes vinculats amb la protecció del medi ambient i la millora de les infraestructures de transport.

5.3. Consolidació del procés i creació de la Iniciativa Comunitària URBAN: 1994-1999

Al desembre del 1993, a Edimburg, el Consell Europeu va dur a terme la segona reforma dels Fons Estructurals i la seva programació pel període 1994-1999. En aquest període es va doblar la seva dotació pressupostària, fins assolir els

²⁹ L'ampliació, primer en favor de Grècia al 1981 i, posteriorment, en favor d'Espanya i Portugal al 1986, incrementà notablement les disparitats territorials dins de la pròpia UE durant la segona meitat de la dècada dels vuitanta.

177 mil milions d'euros, això suposà que la política regional obtingués un terç de la capacitat pressupostària de la UE –per un 19% del període anterior- (Mingardo, dins Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2004 i 2007; Parkinson, 2005b; Wishalde, 1996).

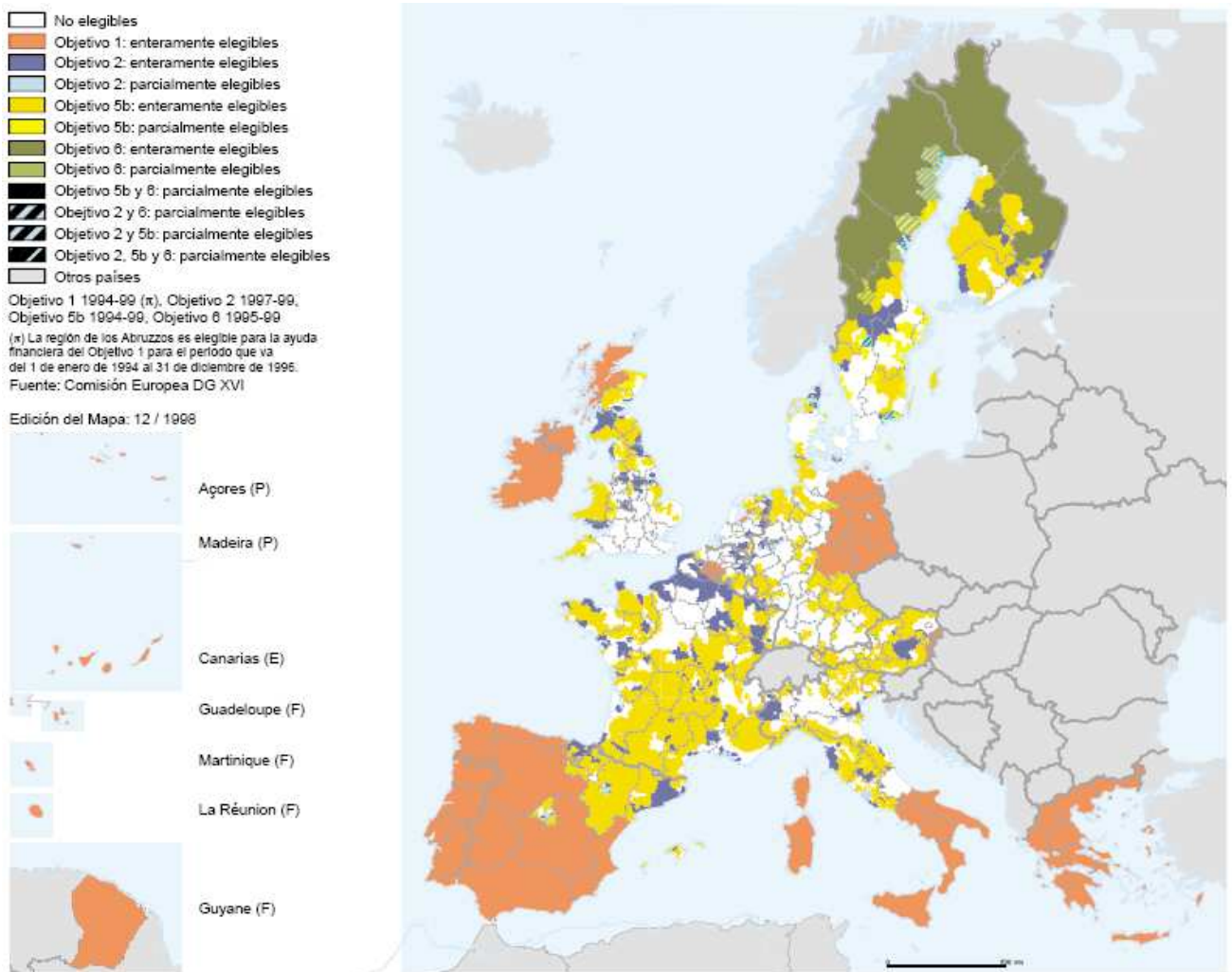
Més enllà de la dotació econòmica, aquest període de programació suposà una fase de clara continuïtat respecte els objectius anteriors, sense canvis substancials:

"The general thrust of the 1993 reform was one of continuity rather than radical change, with the principles and structures of the 1988 reform remaining largely intact. Yet if the 1988 reform of the Structural Funds suggested the Commission had advanced its regional policy objectives, the detail of the 1993 reform suggested this advance had been halted"

("L'orientació general de la reforma de 1993 es va caracteritzar més per la continuïtat que pel canvi radical, els principis i estructures de la reforma del 1988 varen quedar en gran mesura intactes. Malgrat això, si la reforma dels Fons Estructurals del 1988 suggeria que la Comissió estava avançant en els seus objectius per la política regional, els detalls de la reforma del 1993 indicaven que aquest avenç s'havia aturat") (Bache, 1998: 81).

L'única modificació, lleu, afectà a l'Objectiu 2 que inclogué el criteri d'actuar també sobre *"àrees amb greus problemes relacionats amb el declivi industrial"* (CCE, 1993), qüestió que, d'altra banda, aportà més inversions cap a les àrees urbanes respecte el període anterior (Tofarides, 2003). Tret d'això, els únics canvis realitzats foren la creació dels Fons de Cohesió, mencionat anteriorment, i la inclusió d'un objectiu territorial nou –l'Objectiu 6- destinat al suport a determinades comunitats Àrtiques -un canvi propiciat per l'ampliació de la Unió durant el 1995-.

MAPA 5.2. Distribució territorial dels Objectius 1, 2, 5b i 6 pel període 1994-1999



FONT: CCE-CESDP, 1999: 64.

La segona meitat de la dècada dels noranta fou el període en què el debat sobre la necessitat d'una política urbana dins la UE assolí major intensitat. Fou un període marcat per un elevat nombre de reunions de ministres i presidències de la Unió per tractar el tema i quan aparegueren les primeres publicacions de la Comissió per tractar específicament les polítiques urbanes. Però sobretot, va ser el període en què es creà la Iniciativa Comunitària URBAN. En certa manera, es pot considerar com un període d'aprenentatge (Atkinson, 1999a), com el primer i necessari pas cap a la definitiva consolidació d'una estratègia urbana europea.

L'experiència positiva i l'aprenentatge adquirit durant la primera fase del Projectes Pilot Urbans -1990-1993-, aconsellà realitzar una segona fase d'aquests programes, en la que s'inclogueren 26 nous projectes. Aquesta segona fase no s'inicià fins al 1997 degut a què molts dels projectes de la primera no van ser

conclusos fins al 1996. Els projectes pilot actuaren com a mostra, per calibrar quins podien ser els resultats de la implantació d'un programa de majors dimensions. Els bons resultats de l'aplicació del model d'intervenció integrada feia recomanable continuar en aquesta línia (CCE, 1994). Per això, i gràcies a la pressió de xarxes de ciutats, com Eurocities, i de diferents òrgans de la UE, com el Comitè de les Regions, la Comissió Europea, a proposta del Parlament Europeu, aprovà al 1994 el llançament de la Iniciativa Comunitària URBAN, la qual esdevingué el primer programa de la UE dedicat exclusivament a les àrees urbanes –per més detalls veure punt 7.4-.

Tres anys més tard, al 1997, el Tractat d'Amsterdam³⁰ establia el desenvolupament sostenible com a uns dels principals objectius de la UE, i s'inclogueren com a nous àmbits d'actuació la lluita contra la discriminació i l'exclusió social. També es reforçaren les exigències d'integració de les polítiques comunitàries i es recalçà la necessitat que els Estats Membres treballassin de forma conjunta per reduir les taxes d'atur.

El maig del mateix any, la Comissió va plasmar el efectes d'aquests objectius dins de la política urbana a través de la publicació de la Comunicació "*Hacia una política urbana para la Unión Europea*" (CCE, 1997a). Aquest fou un document de debat, en el que es presentaven els principals problemes, reptes i objectius que, segons la Comissió, havien d'afrontar les ciutats de la UE.

En el document s'assenyalaven quines havien de ser les quatre àrees d'atenció especial de les polítiques urbanes de la UE:

- polítiques de promoció del creixement econòmic i la competitivitat
- polítiques en favor de la cohesió econòmica i social
- polítiques dirigides a la inserció de les ciutats en xarxes europees
- polítiques de promoció del desenvolupament sostenible i de la qualitat de vida a les ciutats (CCE, 1997a: 8).

A més, en aquest document s'indicava la intenció d'examinar les polítiques de la Unió Europea des del punt de vista de la seva repercussió a les ciutats, així com la necessitat d'incrementar la integració de les polítiques a nivell urbà. S'inicià aquí un ampli debat sobre les polítiques urbanes, que suscità l'interès, tant de les

³⁰ Diari Oficial C 340 de 10.11.1997, pàg. 145-172.

diferents institucions de la UE, com dels Estats Membres i altres institucions europees.

El juny del mateix any, sota la presidència holandesa, es va realitzar una reunió de ministres de planificació territorial dels Estats Membres; en aquesta reunió s'assenyalà que la política urbana hauria de ser una de les prioritats de la UE. Fou el primer cop que els Estats Membres i la Comissió mostraren una voluntat clara de col·laboració en el desenvolupament d'una estratègia urbana comuna. Finalment no es realitzà, més enllà del diàleg, cap tipus de mesura o decisió concreta cap una definitiva institucionalització de la política urbana per a la UE (Mingardo, dins Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2004: 44).

Amb l'objectiu de "*dar seguimiento y respuesta al debate*" (CCE, 1998a:1), la Comissió va publicar a l'octubre 1998 la comunicació "*Marco de actuación de la Unión Europea para un desarrollo urbano sostenible*", que constituí un primer pas per respondre al compromís que s'exposà a la comunicació per "*una mejor integración de las políticas comunitarias en materia de desarrollo urbano a fin de consolidar o recuperar el papel de las ciudades europeas como puntos de integración social y cultural, fuentes de prosperidad económica y desarrollo sostenible y cimientos de la democracia*" (ídem).

L'objectiu final era:

"Con el presente Marco de actuación, la Comisión está dando un paso para hacer más efectivas las políticas de la UE previstas en el Tratado haciéndolas más sensibles hacia lo urbano" y velando por que faciliten un desarrollo urbano integral" (CCE, 1998: preàmbul).

Diverses xarxes i plataformes de ciutats europees van cooperar amb la unitat de polítiques urbanes de la Direcció General de Política Regional en la redacció d'aquest document, especialment Eurocities i la seva seu a Brussel·les (Schultze, 2003: 130). El document de la Comissió, juntament amb el d'Eurocities, "*Eurocities for an urban policy*" ("Eurocities per una política urbana") (Eurocities, 1998), varen ser presentats en unes jornades consultives de gran format, el "*Urban Forum*" (fòrum urbà), celebrat a Viena, al novembre de 1998. Finalment, en aquest document es fixaren els quatre objectius d'actuació interdependents:

- incrementar la prosperitat econòmica i l'ocupació a les petites i grans ciutats,
- fomentar la igualtat, la integració social i la regeneració a les zones urbanes,
- protegir i millorar el medi ambient urbà: cap una sostenibilitat local i mundial,
- contribuir a un bon govern urbà i la participació ciutadana (CCE, 1998a: 5)

Per cadascun d'aquests objectius es definiren uns models d'acció on es premiava la naturalesa innovadora, alhora que s'apostava especialment pels partenariats entre el sector públic i privat i la participació activa del teixit associatiu. A més, es destacava que les mesures dutes a terme s'haurien de regir pels principis de subsidiarietat, integració, cooperació, sostenibilitat mediambiental i eficàcia de mercat. La finalitat no era aplicar mesures preconcebudes i estandaritzables, sinó més aviat prendre les situacions locals com a punt de partida tenint en compte el context institucional de cada Estat Membre.

A diferència de la comunicació precedent "*Hacia una política urbana para la Unión Europea*" (CCE, 1997), en aquest cas, a més de realitzar una radiografia de les dificultats i reptes que afrontaven les ciutats europees, es realitzava una proposta més o menys concreta de marc d'actuació. Malgrat això, la seva capacitat operacional s'acabà manifestant gairebé nul·la. En primer lloc, perquè no era un document vinculant -les actuacions i les orientacions que proposava no eren d'obligat compliment- així que només representava una declaració d'intencions. I en segon lloc, perquè els objectius fixats eren massa genèrics, poc concrets, i no podien actuar com a directrius o guió bàsic per a un seguiment posterior. Malgrat això, el document tingué el valor de visualitzar unes intencions i, a més, les propostes que es dibuixaren més o menys de forma genèrica van tenir el seu reflex en programes posteriors. Així, per exemple, a la comunicació s'assenyalava l'intercanvi d'experiències com una pràctica que s'havia de potenciar (CCE, 1998a: 22). S'indicava també la voluntat de donar recolzament a partir del període 2000-2006 a la iniciativa d'intercanvi de coneixement i pràctiques creada pels Estats Membres -que al 2000 s'oficialitzaria com URBACT-.

Per tal de desenvolupar una de les propostes d'aquest document, la Comissió creà *Urban Audit*³¹ -veure també punt 7-. Un projecte destinat a realitzar estudis que permetessin obtenir dades comparatives entre una àmplia mostra de ciutats i barris europeus -ciutats amb més de 200.000 habitants-. Aquestes dades feien referència a múltiples variables -econòmiques, socials, infraestructures, etc.-,

³¹ <http://www.urbanaudit.org>

qüestió que va permetre obtenir una radiografia de l'estat dels barris i ciutats de la UE i, al mateix temps, tenir una visió evolutiva, gràcies a les auditories que posteriorment es programaren.

En el marc la centralitat de les polítiques urbanes i territorials que marcaria aquest període, la Comissió publicà l'any 1999 el document *European Spatial Development Perspective* –en català, traduït oficialment com a Estratègia Territorial Europea (ETE)-, en el qual s'apuntava el rol central de les ciutats en el desenvolupament regional i del conjunt del territori de la UE. El document, fou presentat en la Conferència de Ministres responsables de l'Ordenació del Territori de la UE celebrada a Postdam al maig de 1999 i pretenia fixar les directrius de l'estratègia territorial de la Unió Europea -veure punt 6.1. per més informació-.

El principal problema que hagueren de fer front els responsables tècnics de la seva redacció era les grans diferències entre les tradicions d'ordenació i planificació urbana i territorial entre els diferents estats Membres (Faludi, 2000). Per tant, s'havia de dibuixar uns objectius i mesures que haurien de resultar el suficientment flexibles per poder ser adaptades a cada context.

L'ETE fixà la col·laboració vertical i horitzontal com a dues variables estratègiques pel desenvolupament sostenible del territori de la UE (CCE-ESDP, 1999). La col·laboració vertical s'havia d'assolir a través de la cooperació entre els diferents nivells de l'administració amb competències sobre el territori, però sempre donant una especial rellevància a la participació de les entitats locals –governança multinivell- (Faludi, 2002). En relació a la integració horitzontal, en el document es defensava una major integració transversal de les polítiques públiques amb incidència sobre dinàmiques territorials, per tal de superar així les conseqüències negatives que la intervenció sectorial i fragmentada podia comportar. Per això, es plantejava un model d'acció que coordinés les nombroses interconnexions que es donen en un mateix territori entre els processos i les polítiques dels àmbits econòmic, social i ambiental.

D'altra banda, l'ETE apuntava una qüestió que posteriorment ha resultat clau en la configuració de les polítiques urbanes dins del marc de la UE: la necessitat d'assumir una perspectiva integrada del conjunt territori, a través de la incorporació unes estratègies de desenvolupament coordinades per a les àrees urbanes, regions i àrees rurals.

“Actualmente, numerosos problemas locales no pueden solucionarse sin un enfoque integrado de la ciudad y el campo, puesto que son también problemas de carácter regional. Una asociación activa se expresa por la cooperación y la coordinación. (...) La ciudad y el campo deben aplicar un enfoque integrado, puesto que constituyen una región y comparten la responsabilidad de su desarrollo” (CCE-CESDP, 1999: 27).

5.4. Renovació d'URBAN i estancament del procés: 2000-2006

En els dos períodes anteriors s'havien realitzat avenços significatius: durant el 1989-1993 es reformà profundament la política territorial i especialment els Fons Estructurals; i durant el període 1994-1999 es reforçaren les actuacions en les àrees urbanes –destacant especialment la inclusió del desenvolupament urbà en l'Objectiu 2 i la creació de la IC URBAN-. Per contra, el període 2000-2006 es caracteritzà per un estancament del procés. La Política Regional continuava guanyat pes relatiu dins dels pressupostos de la UE, però no es produí un canvi significatiu pel que es referia a les qüestions urbanes.

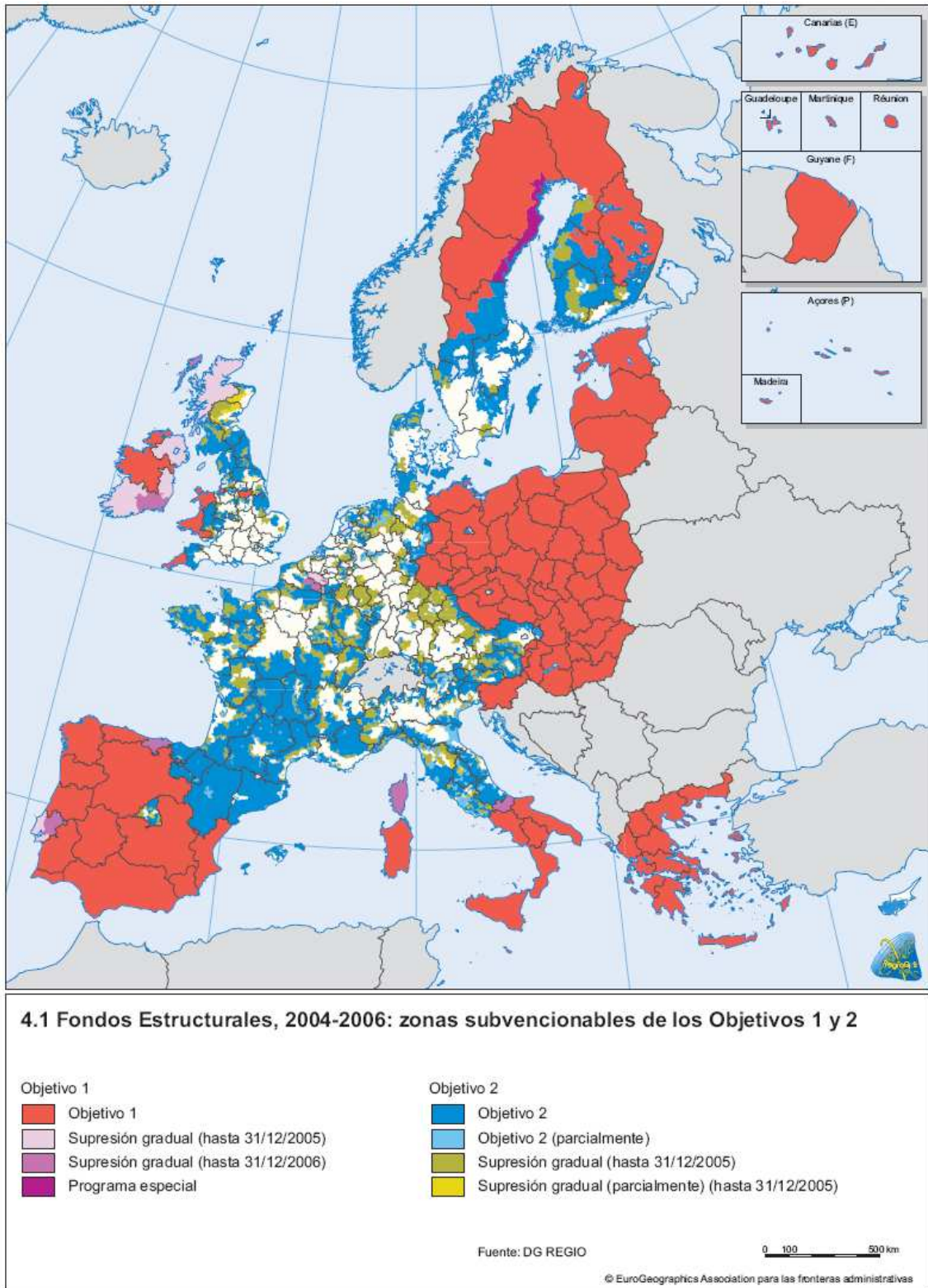
El Consell Europeu, reunit al desembre del 1999 a Berlín, aprovà la tercera reforma -i programació- dels Fons Estructurals i els Fons de Cohesió pel període 2000-2006, assolint així una dotació pressupostària de 195 i 18 mil milions d'euros respectivament. A més, la seva gestió i aplicació es va simplificar, en passar de set a tres Objectius. Es donà així una major agilització a l'estructura dels Fons, en concordança amb l'acordat a través de les propostes de l'*Agenda 2000*.

Els tres Objectius que continuaren en actiu respecte el període anterior eren: l'Objectiu 1, destinat a les regions menys desenvolupades des d'un punt de vista econòmic -PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana de la UE-, l'Objectiu 2, destinat al recolzament de la reconversió econòmica i social de les zones amb dificultats d'ordre estructural -un declivi de les activitats econòmiques tradicionalment dominants-, i l'Objectiu 3, destinat a la revalorització del capital humà i la lluita contra l'exclusió social -aquest era un Objectiu temàtic, no assignat amb criteris territorials-.

Al mapa 5.3 es mostra la distribució territorial d'aquests Objectius. Es tracta de la versió actualitzada dels Fons després de l'ampliació del 2004, per això inclou

l'ampliació a favor de les noves regions dels Estats de l'Est.

MAPA 5.3. Distribució territorial dels Objectius 1 i 2 pel període 2000-2006³²



FONT: DG Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy

³² Pel període 2000-2004 fou la mateixa, però sense els Estats de l'ampliació.

El Consell Europeu celebrat al març del 2000 va aprovar l'anomenada "Estratègia de Lisboa" (CCE; 2000). La qual consistia en un pla de desenvolupament i orientació per a la UE que contenia nombroses directrius amb una especial incidència sobre el marc d'acció de les polítiques de desenvolupament urbà i territorial. L'estratègia definia un nou objectiu per la UE per la propera dècada: *"to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion"* ("esdevenir l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera sostenible amb més i millors llocs de treball i amb una major cohesió social") (CCE, 2000: 1). Per assolir aquest objectiu es proposaven tres estratègies d'acció:

- *preparar la transició cap a una economia i una societat del coneixement a través de millors polítiques per la societat de la informació i I+D+I, així com l'acceleració del procés de reforma estructural per la competitivitat i la innovació i per reforçar el mercat intern*
- *modernitzar el model social europeu, invertint en les persones i en combatre l'exclusió social*
- *mantenir les sòlides perspectives econòmiques i les expectatives favorables de creixement mitjançant l'aplicació d'un conjunt de mesures polítiques macroeconòmiques* (CCE, 2000: 2)

L'Estratègia de Lisboa no fixava cap objectiu concret en matèria de resultats econòmics. Més aviat, demanava a les institucions europees i als Estats Membres que empremés una sèrie de mesures, dins del marc d'una reforma econòmica i social gràcies a les qual *"an average economic growth rate of around 3% should be a realistic prospect for the coming years"* ("un índex mitjà de creixement econòmic d'aproximadament el 3% podria constituir una previsió realista pels propers anys") (CCE, 2000). En referència a l'ocupació, l'Estratègia té com a objectiu *"augmentar la tasa de empleo actual de una media del 61% a tan cerca como sea posible del 70% a más tardar en 2010 y aumentar el número actual de mujeres empleadas de una media actual del 51% a más del 60% a más tardar en 2010"* (CCE, 2003: 10).

A més, l'Estratègia de Lisboa pretén estendre el *"open method of coordination"* ("mètode obert de coordinació"), que durant la dècada dels noranta es va aplicar tant en les polítiques d'ocupació i en assumptes econòmics, com a altres

polítiques comunitàries com la societat de la informació, la política empresarial, la investigació i desenvolupament, l'educació i la formació, la lluita contra l'exclusió social, o la modernització dels règims de protecció social. Aquest mètode representà un nou model de governança europea basat en l'objectiu de crear canals per vehicular una major participació dels agents locals en les polítiques comunitàries, en la descentralització de responsabilitats (Faludi, 2005; Friedrich, 2006); així com també contribuïa a dotar d'una perspectiva europea a les polítiques estatals i regionals, i mesurar els avenços assolits a través d'un sistema de monitoratge assistit per indicadors quantificables i comparables (CCE, 2003).

La governança i l'establiment d'un marc de relacions flexible entre la UE, els Estats Membres i les entitats regionals i locals ha estat un altre element que ha centrat el debat de les polítiques territorials, especialment després de l'aprovació de l'ETE (CCE-CESDP, 1999). Per tal d'establir de forma més clara aquest marc de referència la CE publicà al juliol del 2001, el document "*La gobernanza europea. Un Libro Blanco*" (CCE, 2001):

"El Libro Blanco propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la UE con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y en una mayor responsabilización de todos los participantes. (...) La Unión debe renovar el método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado en sentido descendente y completando de manera más eficaz los instrumentos de las políticas de la Unión con instrumentos no legislativos" (CCE, 2001: 4).

El *Libro Blanco* planteja modificar certes fórmules de govern en el marc de la UE. Aposta per la flexibilització i agilització de les relacions entre UE, Estats Membres i ens locals, per tal de millorar el diàleg i les relacions intergovernamentals i internacionals, així com per fomentar la participació de nous agents en els processos decisoris i en la descentralització de competències (CCE, 2001).

Aquests canvis proposats es fonamentaren en cinc principis que, segons el *Libro Blanco*, eren la base de la bona governança, aquests eren:

- Obertura: de les institucions europees vers els Estats Membres i ens infraestatals.
- Participació: no només de diferents nivells de l'Administració dels Estats Membres i la UE, sinó també dels ciutadans.
- Responsabilitat: definir i assumir el grau de responsabilització de tots els agents implicats en el desenvolupament i aplicació de les polítiques dissenyades en el marc de la UE, però amb col·laboració dels Estats.
- Eficàcia: especialment vinculada amb la gestió per optimitzar els resultats i ajustar-se als objectius establerts.
- Coherència: garantir un enfocament coherent dins d'un sistema de relacions cada cop més complex, especialment després de l'ampliació (CCE, 2001).

Un any més tard de l'aprovació de l'Estratègia de Lisboa, al maig de 2001, i com a resposta a una comunicació de la Comissió, el Consell Europeu de Göteborg, va acordar afegir un *tercer pilar* a l'Estratègia. A més de les reformes econòmiques i socials, s'apuntava la necessitat de desenvolupar una dimensió mediambiental. Es recollien, així, objectius ja establerts i aprovats per la UE en altres tractats internacionals -com per exemple el protocol de Kyoto-, per tal de fixar objectius en quatre camps: canvi climàtic, transport sostenible, salut pública i gestió dels recursos.

Finalment, el feble seguiment realitzat per part dels Estats Membres provocà que la CE considerés necessari reformular tot el procés. Ja que trobant-se en l'equador del període d'aplicació del document -2000-2010-, s'observà la necessitat de reconduir la tendència seguida des de la seva aprovació al 2000, especialment per la manca de seguiment en les regions menys desenvolupades (CCE, 2005d):

"A día de hoy, observamos cuando menos que no todo han sido avances. Si bien se dan muchas de las condiciones esenciales para una reactivación en Europa, sencillamente no ha habido suficiente consecución de resultados a nivel europeo y nacional. No es sólo una cuestión de condiciones económicas adversas desde que se puso en marcha la estrategia de Lisboa, sino que es también consecuencia de un programa político que presenta una sobrecarga de actividades, una deficiente coordinación y prioridades en conflicto. De ello infieren algunos que deberíamos

abandonar el ambicioso objetivo de hace cinco años, pero la Comisión no comparte esta opinión” (CCE, 2005a: 4).

És per això que, a l'any 2004 i a través de l'“Informe Kok”³³ (Kok, 2004), s'inicià un procés de reforma de l'Estratègia. Procés que culminà amb la publicació de la “Propuesta de relanzamiento de la Estratègia de Lisboa” (CCE, 2005a), presentada al febrer de 2005 i recolzada pel Consell Europeu del març següent (CCE, 2005b) i pel Parlament Europeu. Aquest document senyalava la importància de la situació de canvi en la societat europea, així com la necessitat d'assumir un rol actiu per afrontar aquesta situació:

“Los retos a los que nos enfrentamos son aún más urgentes ante una población que envejece y la competencia mundial. A menos que nos reafirmemos en nuestro compromiso de hacerles frente, movidos por un nuevo impulso y más concentrados en las prioridades, pronto se pondrán en cuestión nuestro modelo de sociedad europea, nuestro régimen de pensiones y nuestra calidad de vida” (CCE, 2005a: 4).

Les propostes del document s'estructuren en tres línies d'acció:

- Garantir l'aplicació de l'Estratègia:

“La realización del programa de reformas requiere una asociación renovada para el crecimiento y el empleo. En cuanto al nivel de la Unión, la Comisión desempeñará su papel central consistente en tomar la iniciativa y garantizar la aplicación de las distintas políticas. Simultáneamente, los Estados miembros deben llevar a cabo las reformas convenidas en Lisboa y aún pendientes” (CCE, 2005a: 7).

- La creació d'un programa d'acció renovat, fonamentat en els tres punts següents:

³³ Fou un informe d'experts dirigit per Wim Kok que avaluava el grau de realització de l'Estratègia de Lisboa coincidint amb l'arribada a l'equador del seu període d'aplicació. Aquest document demostrava que no només els Estats Membres no s'havien implicat suficientment des dels seus parlaments nacionals, sinó que també seria pràcticament impossible complir la totalitat dels objectius proposats en el marge temporal establert.

<p>Un lloc més atractiu per invertir i treballar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar i desenvolupar el mercat interior - Millorar les reglamentacions europees i nacionals - Garantir mercats oberts i competitius a Europa i fora d'Europa - Ampliar i millorar les infraestructures europees
<p>El coneixement i la innovació, factors de creixement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentar i millorar la inversió en investigació i desenvolupament - Facilitar la innovació, l'adopció de les tecnologies de la informació i la comunicació i l'ús sostenible dels recursos - Contribuir a la creació d'una base industrial europea sòlida
<p>Crear més treballs i de major qualitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atreure a un major nombre de persones al mercat laboral i modernitzar els sistemes de protecció social - Millorar la capacitat d'adaptació dels treballadors i empreses i augmentar la flexibilitat dels mercats laborals - Invertir encara més en capital humà millorat l'educació i la formació professional

FONT: Elaboració pròpia a partir de CCE, 2005a.

- Millorar la governança de l'Estratègia de Lisboa. L'objectiu és simplificar-la per aconseguir que la seva aplicació resulti més àgil:

"Es necesario mejorar de manera radical la gobernanza de la estrategia de Lisboa con el fin de hacerla más eficaz y más comprensible. Se han mezclado las responsabilidades de la Unión y sus Estados miembros y existen demasiados procedimientos burocráticos de comunicación de la información que se solapan, así como una insuficiente asunción de la dimensión política" (CCE, 2005a: 11).

De la lectura dels nous objectius assenyalats pel document se n'extrau l'aposta per la reformulació dels tres pilars -economia, societat i medi ambient-, per recentralitzar l'Estratègia de desenvolupament sobre les qüestions econòmiques (Daly, 2006; Sapir, 2006). De fet, les conclusions de l'"Informe Kok" ja apuntaven aquesta línia: *"the promotion of growth and employment in Europe is the next great European project"* ("la promoció del creixement econòmic i de l'ocupació és el

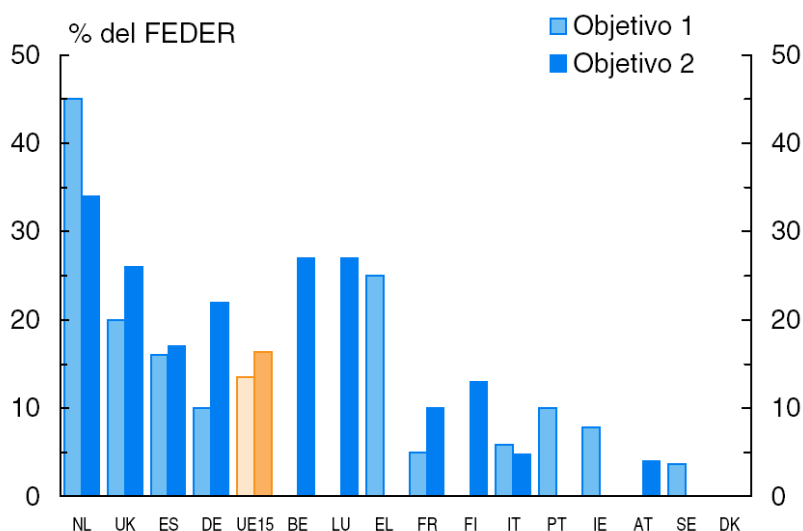
pròxim gran repte d'Europa") (Kok et al., 2004: 44).

Pel que fa a les polítiques urbanes en el període 2000-2006, les avaluacions de la primera aplicació de la IC URBAN foren globalment positives (GHK, 2003; CCE, 2000 i 2002). Per això, i novament amb el recolzament del Parlament Europeu i del Comitè de les Regions, es decidí renovar-la per aquest nou període.

La principal novetat del període 2000-2006 fou de la creació de la xarxa URBACT –per més informació veure punt 7.6-. Malgrat la renovació, l'evolució s'ha de considerar com a globalment negativa, ja que es va veure força reduïda l'aportació dels Fons Estructurals -que ja era força baixa en l'anterior període-. Es va passar dels 900 milions d'euros en el període 1994-1999, als 728 en el període 2000-2006. A més, el nombre de programes i habitants beneficiaris també resultà notablement inferior, passant de 118 a 70 i de 3,2 milions a 2,2 respectivament.

La manca d'ambició pressupostària no afectà només al programa URBAN, sinó que la resta d'actuacions de la UE en matèria de redinamització urbana continuaren tenint un rol molt secundari (Eurocities, 2004). Així, encara que el nou Objectiu 2 del Fons Estructurals incorporava dins de les accions la revitalització d'àrees urbanes en crisi, aquest tipus d'accions suposaren només un 14% dels Fons Estructurals -15 mil milions d'euros- (CCE, 2004) –veure el següent gràfic-.

GRÀFIC 5.1. Estimació de la despesa urbana als programes Objectiu 1 i 2 durant el període 2000-2006



FONT: CCE, 2004: 159.

El debat iniciat als inicis de la dècada dels noranta, i *institucionalitzat* a través de les comunicacions "*Hacia una política urbana para la Unión Europea*" (CCE, 1997) i "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*" (CCE, 1998), no va tenir el mateix grau de seguiment en el període 2000-2006. La definició d'objectius massa genèrics i poc quantificables d'aquells documents de debat, i de la pròpia IC URBAN, impossibilitaren realitzar avaluacions concretes amb dades tangibles i comparables dels resultats obtinguts (Barbanente i Tedesco, 2002; TdC, 2001). Això limità també la capacitat d'aprenentatge derivat de les diferents experiències.

Els avenços assolits durant la dècada dels noranta foren considerats com un canvi important i necessari (Janin-Rivolin, 2000; Murtagh, 2003; Parkinson, 2005a; Tedesco, 2005), però només com el primer pas en la construcció d'una autèntica política urbana per a la UE (Eurocities, 1998). En aquest sentit Atkinson (1999a) proposà que el següent pas hauria de ser el desenvolupament d'una sensibilitat urbana en totes les accions de la UE. És a dir, calibrar l'impacte que les polítiques de la UE poden tenir sobre les ciutats, siguin o no destinades a aquestes, ja que totes les polítiques hi tenen un efecte indirecte:

"The next step, as suggested by the Economic and Social Committee (1998), should be to engage in a more general and comprehensive "Urban Impact Analysis" of EU policies, in association with the ESDP, along lines similar to Environmental Impact Analysis. This ought to help develop a more strategic approach to urban problems as different organisations identify the implications of their policies for urban areas making it easier for the strategic co-ordination of action to take place".

("El següent pas, com va proposar el Comitè Econòmic i Social Europeu (1998), hauria de ser dedicar-se a una "anàlisi de l'impacte urbà" de les polítiques de la UE d'una forma més general i àmplia, en coordinació amb el ESDP, en una línia similar amb el realitzat amb l'anàlisi de l'impacte ambiental. Això hauria d'ajudar a desenvolupar un millor enfocament dels problemes urbans i a les diferents organitzacions identificar les implicacions de les seves polítiques per a les zones urbanes per facilitar la coordinació estratègica d'acció per tenir lloc") (Atkinson, 1999a: 32).

En aquest context, el principal avenç fou el Programa de Lille, aprovat per un consell informal de ministres responsables de política urbana l'any 2000 (Parkinson, 2005a). El Programa definia nou prioritats d'acció:

- Un millor reconeixement del rol de les ciutats en la planificació del territori
- Una nova perspectiva per les polítiques urbanes a nivell estatal i comunitari
- Reforçar el valors de ciutadania i comunitat en els barris amb dificultats
- Desenvolupar mesures per eliminar la discriminació social i ètnica i la segregació
- Treballar en diferents escales territorials
- Fomentar la creació de partenariats entre els sectors públic i privat
- Disseminar les bones pràctiques i reforçar el treball en xarxa
- Fomentar l'ús de les noves tecnologies de comunicació i informació
- Desenvolupar el treball per obtenir indicadors urbans iniciat amb l'Auditoria Urbana (Lille Programme, 2000).

Els objectius del Programa de Lille foren reforçats i consolidats en els anys immediats a través d'altres consells de ministres, com els de Copenhaguen i Londres al 2002, Milà al 2003 i Noordwijk i Leiden al 2004. Les conclusions foren en tots els casos similars: la necessitat de reforçar la dimensió urbana als Fons Estructurals i la continuació d'URBAN en la programació post-2006.

Al desembre de 2003 les xarxes estatals d'URBAN francesa i austríaca i alemanya, juntament amb 40 ciutats URBAN i 10 Estats Membres, elaboraren la *Declaració d'Estrasburg* que il·lustrava els criteris essencials de la perspectiva específica d'URBAN, l'anomenat "*Acquis URBAN*". Dos anys més tard, el juny del 2005, es celebrà la reunió de ciutats i gestors dels programes URBAN a Saarbrücken -sota el nom d'*Urban Future*-, en la qual s'aprovà el document "*The "Acquis URBAN". Using cities' best practices for european cohesion policy*" ("La perspectiva URBAN. Utilitzant les bones pràctiques de les ciutats per la política de cohesió europea") (Urban Future, 2005). Aquest document volia representar una recapitulació final de l'aprenentatge assolit a través de la implementació d'URBAN.

A través de la declaració de Saarbrücken, que assolí una total implicació d'agents i gestors d'URBAN -300 participants de 22 Estats Membres- es pretenia consolidar el procés, especialment tenint en compte la futura programació i reorganització dels fons pel període 2007-2013. Un dels trets diferencials de la declaració era el fet de no estar promoguda ni liderada per cap ens de la UE, sinó que es tractava d'un treball en xarxa dels diferents agents locals implicats en l'aplicació del programa. L'objectiu de la declaració era plasmar quina havia estat l'empremta metodològica de l'aproximació a la realitat urbana realitzada a través

de la IC URBAN i, tenint en compte que ja es coneixia que la Iniciativa no tindria continuïtat en el següent període, es pretenia que aquest model fos tingut en compte en la configuració de la política de cohesió futura -incorporant a més una apropiada aportació financera a la necessària dimensió urbana dels fons-.

La declaració subratlla quatre principis clau d'aquest "Acquis URBAN" (Urban Future, 2005: 4-7):

- La perspectiva integrada d'URBAN
- Governança d'URBAN – Gestió eficient i administració a través de partenariat
- Selecció de ciutats i àrees urbanes – Concentració a través de programes basats en les necessitats d'una àrea, ja sigui una ciutat o una regió
- Treball en xarxa, intercanvi d'experiències i avaluació comparativa per millorar les estratègies de desenvolupament urbà.

A través d'aquesta declaració la xarxa de ciutats URBAN no només pretenia reforçar l'empremta de l'herència del programa, sinó que també pretenia reforçar el rol de les polítiques urbanes dins del següent període de programació. A més es considerava que la metodologia URBAN podia ser un instrument vàlid per aplicar a la futura dimensió urbana de la política de cohesió de la UE ampliada. Per orientar aquest objectiu s'establiren cinc principis bàsics que haurien de regir aquesta perspectiva urbana (Urban Future, 2005: 7-8):

- La dimensió urbana ha de ser una qüestió obligatòria i no només opcional dins dels Fons Estructurals, i representar com a mínim el 10% de la inversió d'aquests, tant a nivell comunitari com estatal.
- Per garantir el seu major impacte, visibilitat i efectivitat les intervencions urbanes haurien de concentrar-se en aquelles àrees urbanes que presentin una situació de major degradació. No obstant, i tenint en compte els objectius de l'Estratègia de Lisboa, també s'hauria d'incorporar una perspectiva basada en les oportunitats diferencials d'aquestes àrees, per tal de fer-les més competitives i innovadores.
- En la futura elaboració de documents i estratègies d'actuació sobre el territori i les àrees urbanes, s'hauria de reflectir aquesta herència del model "Acquis URBAN".
- El nivell local ha de ser involucrat directament en el desenvolupament i la implementació de les mesures i programes d'actuació.

- Com que no totes les ciutats podran tenir l'oportunitat de participar en programes finançats per la UE hi hauria d'haver un suport més fort a les xarxes europees i estatals d'intercanvi de bones pràctiques.

Al 2005 es produí un altre fet significatiu a més de la reunió de ciutats i gestors dels programes URBAN a Saarbrücken. Al desembre d'aquell any, es creà el "*Interservice Group on Urban Development*" ("Grup intersectorial del desenvolupament urbà"), el qual pretenia establir una unitat de treball transversal dins la CE vinculada a les qüestions urbanes. Aquesta unitat resta inclosa dins de la DG de Política Regional³⁴ i tenia com a objectius:

- Promoure una perspectiva integrada del desenvolupament urbà sostenible dins de la programació i implementació dels Fons Estructurals.
- Garantir la necessària cooperació entre els diferents serveis de la CE en favor d'aquelles qüestions vinculades a les àrees urbanes i sobre les que incideixen diverses polítiques de la pròpia CE.
- Assegurar una relació en forma de partenariat entre la Comissió, el Parlament Europeu, el Comitè de les Regions, les associacions de ciutats i establir un diàleg regular que permeti un intercanvi de visions i propostes (CCE, 2007: 3).

5.5. Dissolució o contextualització de la política urbana? 2007-2013

L'ampliació de la UE amb els nous Estats de l'Europa de l'Est ha suposat un repte molt important en la definició de la Política Regional durant el període 2007-2013 –ara Política de Cohesió–. De nou, i com va ocórrer amb les ampliacions dels anys vuitanta, la incorporació de nous Estats Membres amb un PIB per càpita notablement inferior a la mitjana de la UE-15 ha fet necessària una reformulació profunda dels Fons Estructurals. En aquesta readaptació les qüestions urbanes assumeixen una nova perspectiva: desapareix la IC URBAN i les accions urbanes són incorporades als plans de desenvolupament regional, quedant totes les actuacions vinculades en un únic marc de referència, i suprimint així el caràcter complementari, d'acompanyament i d'atenció especial, que suposava la IC URBAN.

Al Consell Europeu del juliol de 2006 s'aprovà la reforma dels Fons Estructurals pel període 2007-2013³⁵. De fet, la primera modificació fou la supressió

³⁴ De fet, dins de la DG de Política Regional ja existia prèviament una petita unitat sobre polítiques urbanes.

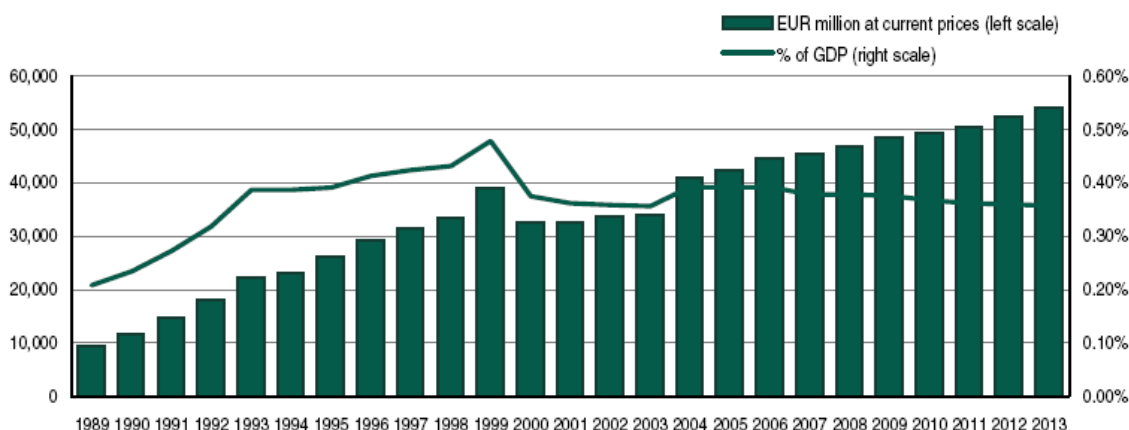
³⁵ Reglament 1083/2006. Publicat també al Diari Oficial de les Comunitats Europees 31/07/06 L 210/25.

de la separació entre els Fons Estructurals i els Fons de Cohesió, per fondre així tots dos en una única Política de Cohesió. Un altre element destacable és la supressió de les Iniciatives Comunitàries. De fet, un dels objectius de la reforma fou la simplificació i agilització del seu funcionament.

La política de cohesió del període 2007-2013 assoleix un nou rècord pressupostari per la Unió: 347 mil milions d'euros³⁶, que s'hauran de repartir entre els 27 Estats Membres amb què la UE compta per aquest període. De fet, els nous Estats Membres rebran el 51'3% dels recursos econòmics de la política de cohesió. Amb mitjanes anuals representa un increment del 165% respecte els recursos que varen rebre els mateixos Estats durant el període 2004-2006 -any per any- (CCE, 2006: 10).

Al gràfic 5.2 es mostra aquest creixement sostingut de la despesa de la UE destinada a la política de cohesió.

GRÀFIC 5.2. Evolució del pressupost de la política de cohesió 1989-2013

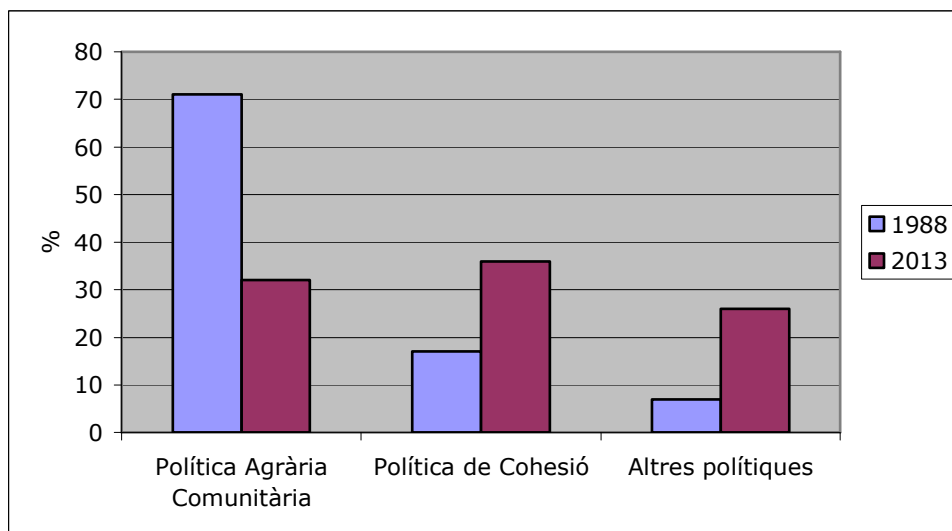


FONT: CCE, 2007: 176.

Per poder complementar aquesta informació, al gràfic 5.3 es mostren els canvis en la distribució del pressupost de la UE segons línies d'acció política. En línies generals, s'hi observa com la PAC ha perdut pes relatiu favor en de la política de cohesió i altres polítiques –bàsicament fan referència a la millora de la competitivitat, les relacions exteriors i el desenvolupament rural-.

³⁶ En preus de 2007.

GRÀFIC 5.3. Evolució del pressupost de la UE segons grans línies d'acció 1988-2013



FONT: COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES (2007): *Comunicación de la Comisión. Reformar el presupuesto, cambiar Europa. Consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009. SEC (2007) 1188 final. Brussel·les, 12.9.2007.*

Les línies estratègiques que defineixen l'actuació de la política de cohesió en el període 2007-2013 són clares: l'Estratègia de Lisboa.

" (...) la ayuda financiera se dispersa menos y se concentra en categorías que emanan de la estrategia de la Unión Europea en favor del crecimiento y el empleo (la denominada "Estrategia de Lisboa"). Los ejes prioritarios son: la investigación y el desarrollo tecnológico, la innovación y el espíritu empresarial, la sociedad de la información, los transportes, la energía, la protección del medio ambiente así como la inversión en el capital humano, la política del mercado laboral y una mejor adaptación de los trabajadores y las sociedades. La Comisión Europea es en cierto modo la garante de la aplicación de esta estrategia a través de la programación. Garantiza que las inversiones se concentren en estas prioridades" (CCE, 2007: 6).

La Política de Cohesió continua repartida en tres Objectius. Però veuen modificada la seva estructura, de forma que els anteriors Objectius 1, 2 i 3 són substituïts pels següents:

- Convergència: El seu propòsit és reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i l'endarreriment de les regions i illes

menys afavorides, incloses les zones rurals. S'aplica a les regions que tenen un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana comunitària. A més, la Comissió proposà concedir ajuda temporal a les regions que disposaven d'un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana de la UE dels 15 -per compensar l'efecte estadístic de l'ampliació sobre aquestes regions-. Segons el "*Cuarto informe intermedio sobre cohesión*" (CCE, 2006: 5) les regions beneficiàries d'aquest objectiu "*se caracterizan por unos bajos niveles de PIB y de empleo, así como por un desempleo elevado. En 2002, su proporción total en el PIB de la Europa de los Veintisiete es de sólo un 12,5%, mientras que su población representa el 35%. Si bien el crecimiento medio actual en estas regiones supera el nivel medio de la UE, en general, la tasa es insuficiente para alcanzar la media de PIB per cápita de la UE en un futuro próximo*". És per això que l'objectiu de "convergència" pretén "*crear las condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, y la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficiencia administrativa*"³⁷. A la pràctica, aquest Objectiu representa una continuació de les actuacions i criteris que establia l'anterior Objectiu 1; i com ho era aquell, és l'Objectiu prioritari dels fons: per aquest període representa un 81,5% del pressupost de la Política de Cohesió -incloent-hi un 20% del Fons de Cohesió-.

- Competitivitat regional i ocupació: Es destina a la resta de regions que es troben fora de l'Objectiu de Convergència, per tant, fora de les regions menys desenvolupades en termes econòmics. La seva finalitat és "*incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, incluidos los ocasionados por la liberalización del comercio, aumentando y mejorando la calidad de la inversión en capital humano, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección y mejora del medio ambiente, la accesibilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y el desarrollo de mercados laborales no excluyentes*"³⁸. La despesa assignada a aquest Objectiu representa un 16% del pressupost total de la Política de Cohesió.
- Cooperació: Aquest no és un Objectiu territorialitzat, sinó temàtic, ja que afecta

³⁷ Segons estableix l'Article 2 del *Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se derroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999.*






³⁸ Ídem

el conjunt de la UE. La seva finalitat és "*intensificar la cooperació transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado*"³⁹. La seva dimensió pressupostària és clarament inferior als altres, ja que només implica un 2,5% del pressupost de la Política de Cohesió. Aquest objectiu, al seu temps, es desglossa en tres més: cooperació transfronterera -que representa gairebé el 74% del pressupost total de l'objectiu-, cooperació transnacional i cooperació interregional -dins de la qual es troben URBACT II, INTERREG IV C, ESPON i INTERACT- (CCE, 2007: 23).

D'altra banda, tant el programa Leader +, com el Fons Europeu d'Orientació i de Garantia Agrícola -FEOGA- són substituïts pel Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural -Feader-, l'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca -IFOP- es converteix en el Fons Europeu de Pesca -FEP-. El Feader i el FEP tenen a partir de l'inici de període 2007-2013 els seu propis fonaments jurídics i ja no formen part de la política de cohesió (CCE, 2007: 11). A la taula 5.1 es mostra una comparativa que permet il·lustrar els canvis en els Objectius i els instruments entre els període 2000-2006 i 2007-2013.

³⁹ Ídem.

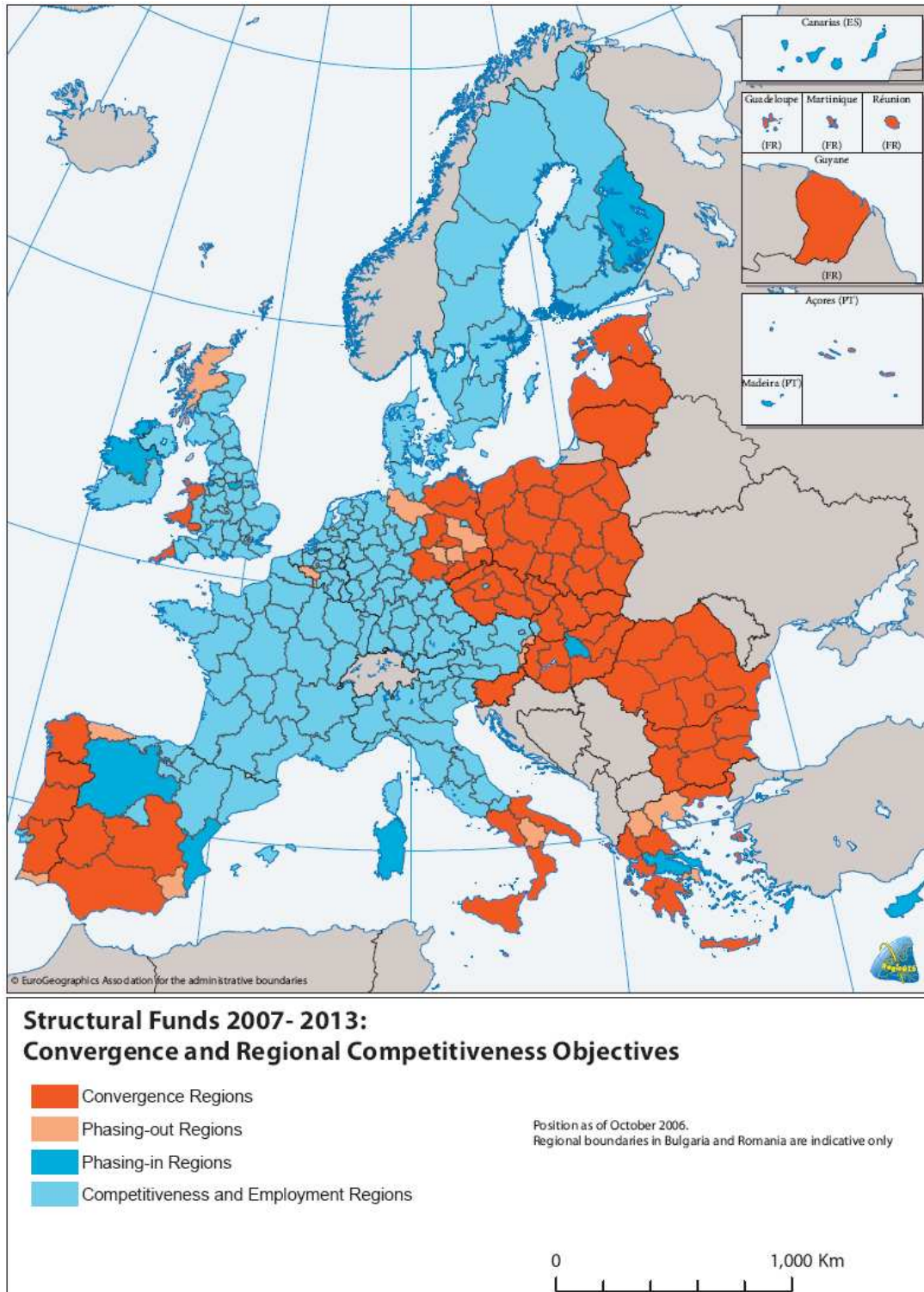
TAULA 5.1. Objectius i instruments dins dels Fons Estruturals: períodes 2000-2006 i 2007-2013

Arquitectura de la política de cohesión				
2000-2006			2007-2013	
Objetivos Iniciativas comunitarias Fondo de Cohesión	Instrumentos financieros		Objetivos	Instrumentos financieros
Objetivo 1 Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE FEOGA-Garantía FEOGA-Orientación IFOP		Convergencia	FEDER FSE Fondo de Cohesión
Fondo de Cohesión	Fondo de Cohesión			
Objetivo 2 Zonas en reconversión económica y social	FEDER FSE		Competitividad regional y empleo	FEDER FSE
Objetivo 3 Sistemas de formación y promoción del empleo	FSE			
Interreg	FEDER		Cooperación territorial europea	FEDER
URBAN (*)	FEDER			
EQUAL (*)	FSE			
Leader+	FEOGA-Orientación			
Desarrollo rural y reestructuración del sector de la pesca al margen del objetivo 1	FEOGA-Garantía IFOP			
4 objetivos 4 iniciativas comunitarias Fondo de Cohesión	6 instrumentos		3 objetivos	3 instrumentos

FONT: CCE, 2007: 10.

Finalment, en el mapa 5.4 es mostra la distribució territorial d'aquests Objectius.

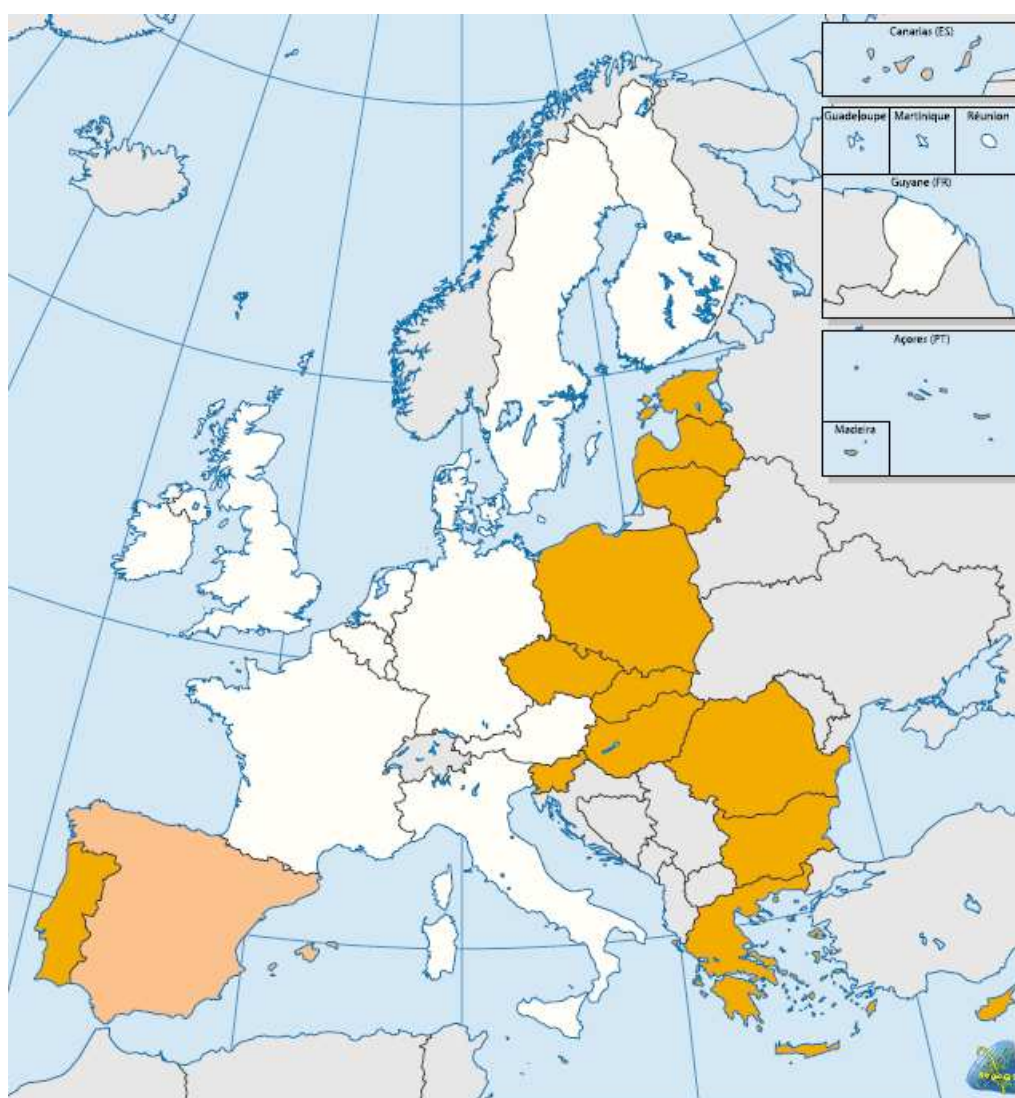
MAPA 5.4. Els Fons Estructurals pel període 2007-2013



FONT: DG Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy

El Fons de Cohesió continua sent operatiu durant aquest període, però ja no té un funcionament independent, sinó que forma part de l'objectiu de "Convergència". El criteri per ser-ne beneficiari però continua sent el mateix: una RNB per sota del 90% de la mitjana de la UE. En el cas d'aquells Estats que haurien estat beneficiaris del fons tenint en compte la mitjana de l'UE-15, en lloc de l'UE-27 -només és el cas d'Espanya-, es realitza una "ajuda transitòria decreixent" (CCE, 2007). Es tracta de corregir l'efecte estadístic de l'ampliació (CCE, 2006: 5). En el següent mapa es mostren tots els Estats Membres beneficiaris d'aquest fons.

MAPA 5.5. El Fons de Cohesió durant el període 2007-2013



De 2007 a 2013

- Estados subvencionables en el Fondo de Cohesión
- Estado subvencionable a la ayuda transitoria del Fondo de Cohesión

FONT: CCE, 2007: 17.

Una altra de les novetats pel període 2007-2013 ha estat la creació d'instruments d'enginyeria financera per permetre un acompanyament als recursos destinats a la política de cohesió. Aquestes noves fórmules -combinant subvencions, crèdits, participacions i altres mecanismes- estan destinades bàsicament a les PIMEs i les microempreses, amb l'objectiu de crear un efecte multiplicador en favor de la creació de llocs de treball.

Aquests nous instruments financers són (CCE, 2006: 11):

- JASPERS: (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*; assistència conjunta en recolzament de projectes a regions europees). La seva finalitat és desenvolupar la cooperació entre la CE, el Banc Europeu d'Inversions -BEI- i el Banc Europeu de Reconstrucció i Desenvolupament per posar en comú els seus coneixements tècnics i ajudar als Estats Membres i les regions a preparar projectes d'envergadura. És a dir, pretén ser un instrument d'assessorament i ajuda als Estats i les regions que així ho sol·licitin.
- JEREMIE: (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*; recursos europeus conjunts per microempreses i petites i mitjanes empreses). És una iniciativa de la CE amb el BEI i el Fons Europeu d'Inversions destinada a incrementar l'accés al finançament per la creació de microempreses i petites i mitjanes empreses a les regions de la UE.
- JESSICA: (*Joint European Support for Sustainable Investment City Areas*; recolzament europeu conjunt per la inversió sostenible en àrees urbanes). És una iniciativa de la CE en cooperació amb el BEI i el Banc de Desenvolupament del Consell d'Europa per facilitar a les autoritats una solució concreta per finançar projectes de renovació i desenvolupament urbà mitjançant l'ús de fons renovables.

En relació a les polítiques urbanes, una de les principals novetats d'aquest període és la desaparició de la Iniciativa Comunitària URBAN -per més informació, veure punt 7.9-. De forma que les accions urbanes queden, des d'aquest moment, incloses dins dels programes regionals d'aplicació de la nova política de cohesió. De fet, l'Objectiu 2 del període 2000-2006 ja recollia alguns programes de reindustrialització urbana, que s'acollien a la línia d'actuació "*de zones amb problemes vinculats amb el declivi industrial*" (CCE, 1999: 9). Ara, l'objectiu és coordinar les

polítiques urbanes de forma conjunta amb l'estratègia de desenvolupament regional, integrant així les qüestions urbanes dins una lògica territorial més àmplia.

A partir de la publicació del "Tercer informe sobre cohesió econòmica y social" (CCE, 2004) es succeïren els debats sobre la dimensió urbana de les polítiques territorials i de cohesió de la UE ampliada. La importància de les qüestions urbanes ha estat reconeguda en successives presidències de la UE, especialment en els Consells informals de Rotterdam, al novembre de 2004, i Bristol, al desembre de 2005. A més a més, en el seu informe sobre la dimensió urbana en el context de l'ampliació, el Parlament Europeu⁴⁰ va manifestar la seva satisfacció per la integració del desenvolupament urbà sostenible dins la política de cohesió en aquest període; així com també va sol·licitar al Consell que supervisés l'aplicació d'aquesta estratègia a través d'informes anuals (CCE, 2006:3).

D'altra banda, les xarxes de ciutats associades del programa URBAN havien mantingut un comportament dinàmic –especialment gràcies a la creació de la xarxa de col·laboració URBACT-. Així mateix, a les comunicacions sobre el "Acquis URBAN" de Rotterdam, al 2004, i Saarbrücken, al 2005, a més de pretendre establir una referència per la dimensió urbana de la política de cohesió de la UE pel període 2007-2013, sol·licitaren que les qüestions urbanes esdevinguessin el quart objectiu per aquest període:

"(...) the specific area-based, integrated and problem-oriented character of the "Acquis URBAN" has to be fully maintained within the next funding period, although it should be developed further in line with new EU goals of Lisbon and Gothenburg. In order to achieve this objective the indication of a 4th priority on urban policies is necessary, amending the three priorities concerning "attractiveness", "knowledge and innovation" and "employment", accompanied by a financial reserve of at minimum of 10% out of the entire budget".

("(...) El model de l'"Acquis URBAN", caracteritzat per una perspectiva integrada, basada en les necessitats i problemes específics de cada àrea ha de ser plenament mantingut en el proper període de programació, encara que s'hauria de desenvolupar en major consonància amb els nous objectius de Lisboa i Göteborg. Amb la finalitat d'assolir aquest objectiu és necessari incloure una quarta prioritat que faci referència a les polítiques urbanes afegint-ho a les tres prioritats ja existents "atracció", "coneixement i innovació" i "ocupació", a més hauria d'anar acompanyat d'una reserva financera de com a mínim el 10%

⁴⁰ Informe del Parlament Europeu sobre la dimensió urbana en el context de l'ampliació, ponent: Jean Marie Beaupuy, A6 (2005) 0272 de 21/09/05.

del pressupost total") (Urban Future, 2005: 2).

Aquesta proposta no va ser tinguda en consideració per la UE, ja que no es creà cap objectiu específic per les ciutats pel període 2007-2013. És més, es decidí suprimir el programa URBAN, l'únic instrument d'actuació destinat específicament a la redinamització d'àrees urbanes. Per tant, la realitat ha estat força diferent respecte el model aquí proposat. Quantitativament no es produeix un canvi substancial, ja que dels 15 mil milions d'euros que la UE destinà a polítiques urbanes durant el període 2000-2006 -14% dels Fons Estructurals-, la IC URBAN suposà, amb 700 milions, menys del 5% (CCE, 2004 i 2007).

Per donar resposta a aquestes peticions, al juliol del 2006, la CE presentà el document: "*Política de cohesió i ciutats: la contribució urbana al creixement i el treball en les regions*" (CCE, 2006), el qual pretenia establir unes directrius generals sobre el funcionament i les orientacions d'aquesta dimensió urbana de la política de cohesió pel període 2007- 2013.

El document estableix cinc àmbits d'interès per l'actuació dels Fons Estructurals, dintre dels quals es senyalen 50 orientacions generals, a continuació es senyalen aquest cinc àmbits, juntament amb algunes de les orientacions polítiques que inclouen -a l'annex es recullen totes- (CCE, 2006):

- *Reforçar el poder d'atracció de les ciutats*: Les mesures pivoten entorn quatre eixos: el transport, l'accessibilitat i la mobilitat; l'accés als serveis i equipaments; l'entorn natural i físic; i el sector cultural.
- *Recolzament a la innovació, l'esperit empresarial i l'economia del coneixement*: Accions a favor de les PIME i les microempreses. Recolzar la innovació i l'economia del coneixement en favor del creixement.
- *Creació de més i millors llocs de treball*: Afrontar la paradoxa de les ciutats: molts llocs de treball però també un elevat atur. La millora de la ocupació a través de l'augment del nivell d'instrucció i la formació.
- *Reduir les disparitats intraurbanes*: Fomentar de la integració social i la igualtat d'oportunitat per tal de reduir les polarització social. Reforçar la seguretat ciutadana i lluitar contra la delinqüència.
- *Millora de la governança*: Fomentar la perspectiva integrada del desenvolupament urbà sostenible. Establir un cooperació flexible entre ciutats, regions i Estats a través de mètodes eficaços de governança. Garantir la

participació ciutadana en la gestió i implementació de les accions urbanes. Fomentar i cooperar amb les xarxes d'intercanvi d'experiències.

Finalment, al maig de 2007 la Comissió publicà la guia "*The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*" ("La dimensió urbana de les polítiques comunitàries pel període 2007-2013") (CCE, 2007). Aquest document representa l'assoliment d'un dels objectius claus que es fixà el grup interdepartamental de desenvolupament urbà de la CE. És una guia estratègica sobre les implicacions directes i indirectes de les polítiques comunitàries sobre les àrees urbanes; a més, té la voluntat d'establir un marc de referència per la perspectiva urbana d'aquestes polítiques. De fet, al preàmbul del document ja es senyala que pretén ser un model d'actuació, com ho va fer l'anterior "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*" (CCE, 1998) nou anys abans.

El document es divideix en dos blocs. Al primer es presenta la política de cohesió per període 2007-2013, i la seva dimensió urbana, a través dels seus tres instruments financers: el fons FEDER, el Fons Social Europeu i el Fons de Cohesió. La segona part fa referència a la incidència o dimensió urbana de les polítiques Comunitàries conduïdes per altres Direccions Generals -tret de la DG Política Regional-: treball i drets socials; medi ambient; recerca; energia i transport; societat de la informació i comunicació; educació i cultura; justícia, llibertat i seguretat; empreses i indústria; salut i protecció del consumidor; agricultura; competitivitat; mercat intern i ajuda europea.

Per reforçar el debat sobre les qüestions urbanes, el document fou presentat al consell informal de ministres responsables de la política territorial celebrat a Leipzig, el maig de 2007 sota el tema: "*Strengthening European cities and their regions -promoting competitiveness, social and territorial cohesion in Europe and in its cities and regions*" ("Reforçant les ciutats europees i les seves regions - promovent la competitivitat, la cohesió social i territorial a Europa i les seves ciutats i regions").

En aquest consell s'aprovaren dos nous documents -també amb la col·laboració de la Comissió- que també pretenen establir un marc de referència per les polítiques urbanes i territorials per la UE pel període 2007-2013: "*Territorial Agenda of the European Union*" ("*Agenda Territorial de la Unió Europea*")

(Presidència Alemanya de la UE, 2007a) i "*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*" ("*Carta de Leipzig sobre les ciutats europees sostenibles*") (Presidència Alemanya de la UE, 2007b).

L'*Agenda Territorial de la UE* defensa que la Unió s'enfronta a uns nous desafiaments, segons el document, aquest reptes són:

- *"Impactos del cambio climático regionalmente diversos sobre el territorio de la UE y sus vecinos, en particular respecto al desarrollo sostenible*
- *Aumento de los precios de la energía, ineficiencia energética, y diferentes oportunidades territoriales para las nuevas formas de suministro energético*
- *Acelerada integración de nuestras regiones, incluidas las áreas fronterizas, en la competencia económica global y, al mismo tiempo, dependencia creciente de estados y regiones en el mundo*
- *Impactos de la ampliación de la UE sobre la cohesión económica, social y territorial, particularmente respecto a la integración de Europa del Este y los nuevos Estados miembros y sus regiones en lo referente a infraestructuras de transporte y energía;*
- *Sobreexplotación de los recursos ecológicos y culturales y pérdida de biodiversidad, especialmente debido al incremento de la expansión descontrolada del desarrollo, mientras las áreas remotas se enfrentan a la despoblación;*
- *Efectos territoriales del cambio demográfico (especialmente el envejecimiento) así como la migración interna y externa en los mercados de trabajo, en la oferta de servicios públicos de interés general, en el mercado de vivienda, en el desarrollo de la estructura de asentamientos y en cómo la gente convive en nuestras ciudades y regiones"* (Presidència Alemanya de la UE, 2007a: 2).

Per donar resposta a aquests reptes i per tal de contribuir en l'objectiu del desenvolupament territorial policèntric i més cohesionat l'*Agenda Territorial* es construeix sobre tres objectius principals que ja recollí l'Estratègia Territorial Europea (CCE-CESDP, 1999), i que continuen sent un marc de referència, aquests són:

- *"Desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural*
- *Asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento*

- *Desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural*" (Presidència Alemanya de la UE, 2007a: 3).

En relació a aquests propòsits, els responsables del consell es comprometen a vetllar per les següents sis prioritats en les polítiques territorials de la UE:

- *"Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades*
- *Buscar nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas*
- *Promover agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa*
- *Apoyar el fortalecimiento y la extensión de las Redes Transeuropeas*
- *Promovemos la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático*
- *Requerimos el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo*" (Presidència Alemanya de la UE, 2007a: 3-6).

L'Agenda inclou unes accions i recomanacions per posar en pràctica aquestes sis prioritats territorials. Aquestes accions fan referència al necessari seguiment i participació de les diferents institucions europees a la integració d'aquestes prioritats dins de les actuacions de la pròpia UE, a la cooperació entre Estats Membres i CE, a l'aplicació de l'Agenda als diferents Estats Membres, i al seguiment i avaluació continuada a través d'altra consells de ministres. En aquest sentit, es preveu que la Presidència hongaresa de 2011 suposi l'avaluació final i revisió.

Per la seva banda, la *Carta de Leipzig*, com destaca al preàmbul, pretén seguir la línia fixada pel Programa d'Acció de Lille, l'*Acquis URBAN* de Rotterdam i l'Acord de Bristol, tot recolzant i reforçant la perspectiva urbana de la política de cohesió territorial de la UE:

"We increasingly need holistic strategies and coordinated action by all persons and institutions involved in the urban development process which reach beyond the boundaries of individual cities. Every level of government -local,

regional, national and European– has a responsibility for the future of our cities. To make this multi-level government really effective, we must improve the coordination of the sectoral policy areas and develop a new sense of responsibility for integrated urban development policy”.

(“Cada cop més necessitem estratègies holístiques i accions coordinades per totes les persones i institucions implicades en el procés de desenvolupament urbà que a més va més enllà de les fronteres de les ciutats. Cada nivell de govern –local, regional, nacional i europeu- té responsabilitat sobre el futur de les nostres ciutats. Per a què aquesta governança multinivell sigui realment efectiva, necessitem millorar la coordinació de les polítiques sectorials i desenvolupar un nou sentit de la responsabilitat per les polítiques de desenvolupament urbà integrat”) (Presidència Alemanya de la UE, 2007b: 2).

La Carta estableix unes recomanacions i unes orientacions per les polítiques urbanes agrupades en dos blocs:

- Fer un millor ús de les perspectives de les polítiques integrades de desenvolupament urbà:

“Integrated urban development policy is a process in which the spatial, sectorial and temporal aspects of key areas of urban policy are coordinated. The involvement of economic actors, stakeholders and the general public is essential. Integrated urban development policy is a key prerequisite for implementing the EU Sustainable Development Strategy. Its implementation is a task of European scale, but it is one which must take account of local conditions and needs as well as subsidiarity”.

(“La política integrada de desenvolupament urbà és un procés en el qual els aspectes territorials, sectorials i temporal de les àrees claus de la política urbana són coordinats. La implicació d’actors econòmics, agents locals i el públic en general són essencials. La política integrada de desenvolupament urbà és prerrequisit clau per la implementació de la Estratègia de Desenvolupament Sostenible de la UE. La seva implementació és una tasca d’escala europea, però és una qüestió en la qual s’ha de tenir en compte les condicions i necessitats locals així com la subsidiarietat”) (Presidència Alemanya de la UE, 2007b: 2).

- Dotar d’atenció especial als barris degradats dins del context del conjunt urbà:

S’encoratja a assumir una visió activa enfront les problemàtiques urbanes. *“It is better to spot early warning signs and take remedial action in a timely and effective way. This saves resources. Once an area begun to*

decline, the cost of and difficulty in turning it around can be many times more expensive”.

(“És millor detectar aviat els senyals d’alarma i prendre mesures a temps i de forma més efectiva. Això estalvia recursos. Un cop una àrea comença el seu declivi, els costos i la dificultat per capgirar aquesta dinàmica poden ser varies vegades més elevats”) (Presidència Alemanya de la UE, 2007b: 5).

En relació a aquestes recomanacions es plantegen unes estratègies d’actuació. Aquestes es poden agrupar en: la millora i requalificació de l’espai construït, tant de l’espai públic, com de l’habitatge; reforçar l’activitat econòmica i l’ocupació d’aquests espais; la promoció d’uns sistemes d’accessibilitat i mobilitat eficients; garantir un ús més eficient de l’energia i la gestió dels residus; promoure polítiques d’educació i formació pels infants i la gent jove i fomentar les polítiques d’innovació i la societat del coneixement, especialment les sinèrgies entre aquesta i la activitat emprenedora per generar noves oportunitats.

La Carta de Leipzig planteja unes propostes complementàries a les de l’Agenda Territorial, ja que ambdós documents han recollit les qüestions més recurrents en el discurs de la política territorial durant aquest període: l’aplicació de les Estratègies de Lisboa i Göteborg, la perspectiva integrada de les polítiques territorials, el desenvolupament policèntric com a nou paradigma de les polítiques de reequilibri territorial i la necessitat d’aplicar un model de gestió flexible i obert, amb una participació activa d’agents locals –incloent els privats-.

“La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles complementa la preocupación de la Agenda Territorial, elevando la política de desarrollo urbano integrado a tarea de dimensión europea. Por lo tanto, la política de desarrollo urbano integrado y la política de cohesión territorial ofrecen contribuciones complementarias para la puesta en práctica de los objetivos del desarrollo sostenible” (Presidència Alemanya de la UE, 2007a: 3).

La Presidència Francesa de la Unió, en la segona meitat de l’any 2008, ha permès reforçar la centralitat política de les qüestions urbanes. Al 25 de novembre va tenir lloc una reunió Informal de Ministres responsables de polítiques urbanes a Marsella. L’objectiu de la reunió era donar seguiment als objectius fixats a la Carta de Leipzig i realitzar un seguiment polític de les accions urbanes pel període 2007-2013, així com encoratjar a la Presidència francesa i al Consell Europeu a discutir sobre “La sostenibilitat i la cohesió social a les ciutats europees” (Presidència

Francesa de la UE, 2008: 1). A les conclusions es fixaren tres idees claus que haurien de centrar aquest debat: implementar la Carta de Leipzig a favor del desenvolupament urbà sostenible, prendre consciència del rol del canvi climàtic en les noves polítiques de desenvolupament urbà i promoure la implicació de la Política de Cohesió de la UE en els programes de desenvolupament urbà integrat –en concret, promoure la dimensió urbana en els programes operacionals –regionals- del Fons FEDER-. Per tal de donar continuïtat al debat, al desembre d'aquest mateix any es realitzà a Montpeller el "*Cities Forum*"⁴¹ –Fòrum de Ciutats-, en què hi participaren centenars de professionals, polítics i gestors locals de les polítiques urbanes a Europa per dialogar sobre l'aplicació de la Carta de Leipzig.

D'altra banda, en aquestes mateixes dates –novembre 2008-, la Comissió publicà el document de treball: "*Fostering the urban dimension: Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*" ("*El foment de la dimensió urbana: Anàlisi dels Programes Operacionals cofinançats pel Fons Europeu de Desenvolupament Regional- FEDER (2007-2013)*") (CCE, 2008).

Aquest document pretenia realitzar una primera aproximació a la dimensió urbana de la política de cohesió de la Unió pel període 2007-2013. Com que en aquest període les accions urbanes han de restar incloses dins dels programes operacionals –regionals- d'aplicació dels Fons, la CE pretenia calibrar quin serà el seguiment que s'atorga a aquesta línia d'acció –voluntària-. El document està referit només a les accions incloses dins del FEDER. A més, no pot aportar encara cap dada definitiva sobre l'autèntica dimensió urbana de les polítiques comunitàries pel període.

L'estudi parteix de l'assumpció que les línies d'acció 25, 52 i 61 del FEDER poden ser emprades com a línies d'acció urbana -en no existir una línia específica sobre regeneració urbana, que seria allò més pròxim a URBAN-. Aquestes línies d'acció són:

- 25: transport urbà
- 52: Promoció d'un transport urbà net
- 61: Projectes integrats pel desenvolupament urbà i rural

Dels 316 programes operacionals de FEDER, 196 han definit algun tipus

⁴¹ <http://www.ptolemee.com/ue2008>

d'actuació en aquestes àrees. Si es descompta aquelles que dins de l'eix 61 no actuen finalment sobre àrees urbanes el nombre total és 178 –un 56% dels programes-. A la taula 5.2 es mostra la distribució d'aquests programes segons Objectiu dels FEDER.

TAULA 5.2. La dimensió urbana dels programes operatius FEDER (2007-2013)

Objectiu	Nombre total de PPOO	PPOO amb un eix específic sobre el desenvolupament urbà	%	PPOO amb eixos d'actuació que inclouen alguna acció urbana	%	TOTAL PPOO amb una dimensió urbana	TOTAL %
Convergència	119	31	26,0%	45	37,8%	3=1+2 76	63,9%
Competitivitat regional i ocupació	115	48	41,7%	32	27,8%	80	69,6%
Cooperació territorial europea	70	1	1,4%	21	30,4%	22	31,9%
Programes multiobjectiu	12	-	-	-	-	-	-
Total	316	80	25,3%	98	31,0%	178	56,3%

FONT: CCE, 2008: 17.

Aquesta lectura més positiva –fins al 56% dels programes contempnen algun tipus de mesura relacionada amb el desenvolupament urbà- queda molt relativitzada si prenem com a referència el pressupost total que aquestes actuacions implicaran. A les taules 5.3 i 5.4 es mostra la dimensió pressupostària total que la primera de les categories referides anteriorment –només les línies d'acció que fan referència directa a programes de desenvolupament urbà-. Aquestes suposen respecte el pressupost total de FEDER: un 3,2% en el cas de les regions de l'Objectiu Convergència i un 8,9% en el cas de les regions de l'Objectiu Competitivitat.

TAULA 5.3. La dimensió urbana de l'Objectiu Convergència (2007-2013)

	EU-15	EU-12	EU-27
Total pressupost FEDER per l'Objectiu Convergència	84,48	145,01	229,49
Pressupost de l'eix de desenvolupament urbà	3,27	3,97	7,24
Percentatge de pressupost FEDER destinat a l'eix de desenvolupament urbà	3,9%	2,7%	3,2%

Nota: EU-12 fa referència als Estats de l'ampliació.

FONT: CCE, 2008: 18.

TAULA 5.4. La dimensió urbana de l'Objectiu Competitivitat (2007-2013)

	EU-15	EU-12	EU-27
Total pressupost FEDER per l'Objectiu Competitivitat	28,54	2,50	31,04
Pressupost de l'eix de desenvolupament urbà	2,50	0,26	2,76
Percentatge de pressupost FEDER destinat a l'eix de desenvolupament urbà	8,8%	10,4%	8,9%

Nota: EU-12 fa referència als Estats de l'ampliació.

FONT: CCE, 2008: 27.

A partir d'aquests indicadors indirectes s'extreu que la dimensió urbana de FEDER pel període 2007-2013, en termes quantitatius, no ha suposat cap avenç respecte a període anteriors.

A més de presentar aquests càlculs estadístics, el document pretenia també fer incidència sobre la necessitat de capitalitzar les pràctiques d'URBAN no només en termes quantitatius –incorporació del desenvolupament urbà com a línia d'acció–, sinó també en termes qualitatius, incorporant aquelles variables a què la comunicació "Acquis URBAN" (URBAN Future, 2005) feia referència: la perspectiva integrada de la realitat urbana, la participació dels agents locals en els processos de definició dels programes o la governança multinivell com eina de gestió i

implementació del programa –per més detalls veure punt 8 sobre el mètode URBAN-.

5.6. Recapitulació

La publicació, al 1990 del "*Libro verde del medio ambiente urbano*" (CCE, 1990) pot establir-se com una fita en l'arrencada de l'anomenada *agenda urbana* de la UE. Aquest fou el primer document de debat publicat per la CE que feia referència exclusiva a les polítiques urbanes. A més, incorporava una perspectiva multidimensional de la sostenibilitat urbana: feia referència no només a la sostenibilitat ambiental, sinó també a algunes qüestions socials i econòmiques. La creació dels Projectes Pilots Urbans, al 1989, fou l'altre element clau en aquest procés. Aquest fou el primer instrument operatiu destinat explícitament a la redinamització dels espais urbans.

Posteriorment, i encara que finalment no es produís cap canvi en el Tractat per assignar a la UE competències en la matèria, en el període 1994-1999 es consolidà una certa perspectiva urbana de les polítiques de la UE. En primer lloc, els Projectes Pilot Urbans foren implementats a altres ciutats després de ser aprovada la segona fase en 1997. En segon lloc, la CE aprovà al 1994 el programa URBAN, una Iniciativa Comunitària destinada especialment a les àrees urbanes. I, finalment, s'incloué una dimensió urbana dins dels Objectius 1 i 2. De forma més especial dins de l'Objectiu 2, ja que amb la reforma dels Fons Estructurals del 1993 s'incloué les àrees amb problemes vinculats amb el declivi industrial com a possibles receptors d'aquests.

En definitiva, la creació dels Projectes Pilots Urbans, i la posterior consolidació d'aquest model d'actuació com a Iniciativa Comunitària s'emmarca dins d'una dinàmica més àmplia, o de caràcter més general en la Comissió i la UE en termes generals, com és la redefinició d'objectius estratègics i els instruments d'actuació dissenyats per tal d'assolir-los (Janin-Rivolin, 1999; Le Galès 2002a). Els canvis produïts per l'ampliació de la Unió durant la dècada dels vuitanta en favor d'Estats amb un PIB notablement inferior a la mitjana de la UE reforçaren la necessitat d'un nou discurs oficial, en el qual hi apareixen els objectius de la cohesió econòmica i territorial. Les ciutats i la seva inserció en la xarxa europea, s'interpreten com un objectiu estratègic en la recerca de la cohesió del territori europeu (CCE-CESDP, 1999; CCE, 1997, 1998, 2001; Dematteis, 1999).

En aquesta dinàmica de progressiu ascens de les qüestions urbanes hi hagueren dues variables que hi tingueren un paper important. En primer lloc, la incorporació durant la dècada dels vuitanta, de la política regional com una qüestió de central importància en l'agenda política de la UE. I en segon terme, la inclusió en la UE de les noves fórmules de gestió i govern de l'acció pública sobre el territori. En aquest sentit en destaca l'aplicació del principi de subsidiarietat, i el creixent rol estratègic de les entitats locals en la implementació dels programes europeus. Però sobretot en destaca la integració horitzontal de les polítiques que actuen sobre les àrees urbanes, assumint la superació del tradicional enfocament sectorial de les administracions públiques, i incorporant una perspectiva territorial més transversal, i per tant multisectorial.

Aquest procés culminà amb la publicació de dues comunicacions per part de la Comissió "*Hacia una política urbana para la Unión Europea*" (CCE, 1997) i "*Marco de acción para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*" (CCE, 1998) i la celebració del "*European Urban Forum*" de Viena, al novembre de 1998 (Atkinson, 2001). Les comunicacions suposaren la plasmació d'un objectiu clar: establir un marc de referència per a les polítiques urbanes de la UE –i també per a aquelles polítiques sectorials amb incidència sobre les àrees urbanes-.

Un any més tard, al 1999, l'adopció al consell informal de ministres responsables de les polítiques territorials i urbanes de Postdam de l'Estratègia Territorial Europea –ETE- (CCE-CESDP, 1999), suposà un punt d'inflexió dins de les polítiques territorials de la Unió. L'assumpció de l'ETE implicà el reconeixement de la necessitat que el territori fos objecte d'atenció per les polítiques europees. És a dir, assumir, planificar i coordinar l'impacte territorial de les polítiques comunitàries, així com el rol del territori i les necessitats d'aquest sobre la definició de les polítiques de la UE. Això significà assolir una necessària *territorialització* de les polítiques de la UE –veure punt 6.1-.

Juntament amb l'ETE, les Estratègies de Lisboa i Göteborg han esdevingut els eixos sobre els quals s'ha articulat la política territorial i urbana per la UE ampliada -2007-2013-. Això suposava el reconeixement de la competitivitat econòmica, la cohesió social i territorial i la protecció del medi ambient com els tres pilars fonamentals d'acció de la Unió (CCE, 2004 i 2007). La gestió d'aquestes polítiques a través d'un sistema de governança en xarxa i flexible que, seguint el principi de subsidiarietat, propicia una incorporació activa dels agents locals en la

implementació dels diferents programes d'acció (CCE, 2001), és l'altre element clau d'aquestes noves perspectives territorials.

En relació a les polítiques explícitament urbanes, el període 2000-2006, suposà un primer fre per a les previsions d'una dimensió urbana real dins del marc d'acció dels Fons Estructurals. La IC URBAN va veure reduïda la seva dimensió pressupostària i el nombre de ciutats beneficiàries. De fet, la Iniciativa va ser aprovada per la CE fruit d'una sol·licitud per part del Parlament Europeu, després que les primeres propostes de la CE no recollissin la continuïtat d'URBAN en el període 2000-2006.

Les accions urbanes han estat incloses com una línia més dins dels programes regionals d'aplicació dels Objectius de la UE –qüestió que ja succeïa anteriorment amb l'Objectiu 2⁴²-. De fet, al 1999 l'ETE ja proposà un model de gestió del territori de forma integrada, sense incorre en una compartimentació entre camp i ciutat: *"Actualmente, numerosos problemas locales no pueden solucionarse sin un enfoque integrado de la ciudad y el campo, puesto que son también problemas de carácter regional"* (CCE-CESDP, 1999: 27).

Malgrat tot, la dimensió urbana de la política de cohesió territorial de la UE està garantida. De fet, aquesta qüestió ha estat força recurrent en els diferents documents, directrius i reglament vinculats amb la programació 2007-2013 (veure: CCE, 2005c, 2006, 2007 i 2008; Presidència Alemanya de la UE, 2007a i 2007b, Presidència Francesa de la UE, 2008), qüestió que en si mateixa ja implica un avenç respecte períodes previs. Més enllà de la dimensió pressupostària que finalment assoleixin els Fons durant aquest període, un significatiu valor afegit ha estat la incorporació de pràctiques i models derivats de l'aprenatge assolit a través de la implementació de la IC URBAN durant els dos períodes de programació anteriors. La pròpia CE ha reconegut la importància de la Iniciativa en l'aprofundiment en qüestions clau com la transversalitat de les actuacions o l'aplicació del principi de subsidiarietat (Presidència Francesa de la UE, 2008) –per més detalls veure punt 8-.

A mode de síntesi, es podria senyalar els anys vuitanta com la dècada de

⁴² En el moment de la redacció d'aquesta tesi, no existeixen encara dades oficials sobre la dimensió urbana dels Fons, només l'indicador emprat en l'anàlisi realitzat per la pròpia CE (veure: CCE, 2008), que estima que un 3% del pressupost del FEDER es destinarà directament a programes de desenvolupament urbà (a més d'un percentatge sensiblement superior de programes amb una incidència indirecta sobre qüestions urbanes).

naixement de la política de cohesió territorial, especialment vinculada a les disparitats territorials incrementades per l'entrada a la Unió d'Estats amb un PIB per càpita sensiblement inferior a la mitjana. Posteriorment, amb el canvi de dècada, i ja dins del període de programació 1989-1993, les qüestions urbanes assoliren un primer protagonisme dins d'un marc de referència més ampli definit pels Objectius dels Fons Estructurals i per les polítiques de desenvolupament regional.

En un context en que les polítiques urbanes estaven assolint una renovada centralitat dins els Estats Membres, en diferents sectors s'apostà perquè la UE assumís un paper més actiu en aquesta matèria. Sota aquestes premisses, i amb la voluntat d'establir un marc comú de referència i de confluència de tradicions i models d'actuació, es creà la IC URBAN. També interioritzà un debat entorn la necessitat d'incloure el desenvolupament urbà sostenible com un element a tenir present dins de les estratègies polítiques de la Unió.

Malgrat els indubtables avenços assolits i el valor afegit de les actuacions realitzades, el procés de construcció d'una autèntica política urbana europea va restar diluït molt aviat. Finalment, l'únic programa destinat específicament a la redinamització d'àrees urbanes –la IC URBAN– assolí una dimensió pressupostària poc rellevant –un 0,3% dels Fons Estructurals–.

En aquesta evolució de l'anomenada *Agenda Urbana* hi han participat diversos factors. Alguns d'ells han actuat com a facilitadors o impulsors del procés; per contra, hi han hagut altres qüestions que han esdevingut factors limitadors:

- Entre els factors que han propiciat l'increment del rol de les ciutats i les polítiques urbanes en l'agenda de la UE es poden destacar, en primer lloc, qüestions polítiques, com la pressió exercida per certes xarxes de ciutats, Estats, associacions i *lobbies* europeus. En segon lloc, qüestions intrínseques a les ciutats, com la importància estratègica de les ciutats pel desenvolupament del conjunt del territori europeu, o la confluència en les ciutats de situacions sobre les que sota els objectius de cohesió territorial i social de la UE haurien d'esdevenir punts importants d'intervenció pública decidida. I, en tercer lloc, també cal destacar els factors demogràfics, ja que a les ciutats hi habita el 80% de la població de la Unió, per això les accions sobre l'espai urbà són les que afecten de forma més directa a un major nombre de persones.

- D'altra banda, hi ha hagut altres factors que han esdevingut un element limitador determinant per l'avenç de l'agenda urbana. En primer lloc, i el més destacable, la manca de competències de la UE en matèria de política urbana, així com la reiterada negativa d'alguns Estats Membres a permetre que pugui modificar-se el Tractat per incloure-hi algun canvi en aquest sentit. En segon lloc, com ja s'ha indicat, la manca d'una postura homogènia dels Estats Membres. Aquells Estats que disposen d'una política urbana Estatal prou forta no recolzen l'opció d'una posició comunitària ferma en aquest sentit, mentre que els Estats receptors en major proporció dels Fons Estructurals, i sense tradició en matèria de política urbana, hi estan generalment a favor, ja que els hi suposaria un avenç tant en termes quantitius –recepció de fons- com qualitatiu. I en tercer lloc, tampoc existeix una voluntat unitària dins de la pròpia UE, existint uns posicionaments força diferents entre el Parlament, la Comissió, el Consell i òrgans com el Comitè de les Regions.

Com a conseqüència d'aquest context els avenços assolits han estat modestos i desiguals, especialment pel que fa al seu impacte material. Aquesta situació ha afectat sobretot als programes destinats específicament a la redinamització urbana –els PPU, la IC URBAN i alguns programes operatius de l'Objectiu 2-. Per això les accions amb major incidència sobre les àrees urbanes s'han desenvolupat a través d'altres d'instruments no dissenyats de forma expressa per a aquesta tasca.

Malgrat tot, la participació de múltiples agents, ciutats i Estats en projectes europeus destinats a les àrees urbanes ha suposat un valor afegit molt significatiu, especialment en la producció i valorització de coneixement –per més detall sobre aquesta qüestió veure els punts 8 i 9-. A més, malgrat que les polítiques urbanes no hagin pogut assolir encara una línia política d'acció específica, ni una partida pressupostària representativa, el debat desenvolupat en aquesta qüestió ha estat present, cada vegada amb major profunditat, en les diferents programacions dels fons estructurals. Aquests s'han anat mostrant cada cop més sensibles amb les qüestions urbanes. En aquest sentit, el avenç assolit en el període 2007-2013, amb la publicació de "*The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*" ("La dimensió urbana de les polítiques comunitàries pel període 2007-2013") (CCE, 2007), n'és el millor i més recent referent.

La situació és tan oberta i tan poc definida que permet múltiples lectures. Es

pot afirmar tant que la UE disposa d'una política urbana, ja que efectivament actua tant de forma directa com indirecta sobre les ciutats i, a més, ha disposat de nombrosos documents que han anat regulant els principis i models d'actuació prioritzats en cada moment. D'altra banda, també es pot considerar que no existeix una política urbana europea, ja que la Unió no disposa d'un cos normatiu específic per desenvolupar-la. És per això que les seves accions sempre es mouen sota la voluntat política i estratègica de cada context, i explica que les dimensions pressupostària siguin insignificants enfront els reptes que haurien d'assumir.

"What does the term "European urban policy" mean? Is there any such thing at all? (...) Dependig on the institutional affiliation and interest, the range of answers reaches from "No, there is no European urban policy, but there definitely should be one" (probably a representative of Eurocities) to "Yes, there is, but there better not be" (certainly a civil servant of the German government) -es podria afegir també altres Estats del nord d'Europa, com el Regne Unit o els Països Baixos-" .

("Què significa el terme "política urbana europea"? Hi ha alguna cosa en tot això? (...) Depenent de l'afiliació institucional i interessos, el tipus de resposta difereix des de "No, no hi ha una política urbana europea, però definitivament n'hi hauria d'haver una" (probablement un representat d'Eurocities) a "Sí, n'hi ha, però millor que no hi fos" (segurament un representat del govern alemany) -es podria afegir també altres Estats del nord d'Europa, com el Regne Unit o els Països Baixos-" (Frank, 2006: 39).

6. LA TERRITORIALITZACIÓ DE LES POLÍTIQUES DE LA UE

En el capítol anterior s'ha realitzat una lectura evolutiva de les estratègies i polítiques de la UE en matèria de regeneració urbana. S'ha indicat també com aquestes polítiques urbanes han restat sempre en el marc d'acció de la DG de Política Regional. És per això que les actuacions de la UE en matèria de regeneració urbana han estat condicionades pels canvis viscuts dins de la política territorial. En aquest capítol es farà referència a l'ascens de les qüestions territorials dins l'agenda política de la Unió, s'identificaran alguns dels elements claus en aquest procés: l'aprovació de l'Estratègia Territorial Europea al 1999, els problemes competencials, les estructures de govern flexible i el rol dels Estats Membres i, finalment, els objectius associats a la política territorial europea: la búsqueda de l'eficiència econòmica i el reforçament de la capacitat competitiva del territori europeu, la millora de la cohesió social i territorial i el reforçament de la cooperació entre territoris.

La inclusió de la cohesió econòmica i social en l'Acta Única Europea (1987) -veure punt 5.2- i posteriorment en l'Article 2 del Tractat de la Unió (1992), suposà el primer pas necessari per a la consolidació de la política territorial dins de les prioritats de la UE (Schultze, 2003: 125). Un altre pas significatiu fou la programació dels Fons Estructurals en el període 1989-93, amb l'adopció dels Objectius fixats per regions (Tedesco, 2005), és a dir, *territorialitzant* les estratègies de desenvolupament comunitari.

Les tres dimensions de la sostenibilitat -social, econòmica i medioambiental- presentades en l'Estratègia Territorial Europea, els reptes econòmics -competitivitat- i d'innovació reflectits a l'Estratègia de Lisboa i els desafiaments medi ambientals fixats a l'estratègia de Göteborg, aporten el context bàsic per a entendre els actuals debats i discussions sobre la política de desenvolupament territorial a Europa (Schön, 2007: 50).

La percepció que la variable territorial és un element clau dins de les estratègies de la UE ha anat consolidant-se de forma progressiva, especialment després de la citada programació dels fons del període 1989-93. Però, a més a més, també s'ha pres en consideració que les polítiques ja existents de la UE tenen un impacte sobre el territori que no només cal tenir en compte, sinó que s'ha d'avaluar i planificar. Sota aquestes premisses s'inicià un debat intergovernamental

per establir les bases de l'elaboració d'una Estratègia Territorial Europea (CCE-CESDP, 1999).

El creixent interès de la UE vers les qüestions territorials (Faludi, 2001), l'aposta per la cooperació supraestatal donant un rol més actiu a les regions i les ciutats (Church i Reid, 1999; Keating, 2000) i l'assumpció de la integració territorial com un objectiu estratègic (Stewart, 1994; Weidenfels i Wessels, 1997) han definit un nou marc polític per la UE. De forma paral·lela, l'ascens de qüestions com la governança, el medi ambient, els partenariats públic-privats i la participació han definit el nou prisma d'actuació d'aquestes noves perspectives territorials de la política comunitària. Però sense deixar de banda un objectiu prioritari de la UE: la competitivitat econòmica del territori europeu en el seu conjunt.

Un indicador de l'interès que la CE prestava a les polítiques territorials fou l'elaboració del "*Compendium of Spatial Planning Policies and Systems*" ("Compendi de polítiques i sistemes de planejament territorial") (CCE, 1997c), en el qual es recullen tots els sistemes d'ordenació del territori estatals dins del territori de l'Europa dels 15 (Nadin i Shaw, 1997).

D'altra banda, la creació de les Iniciatives Comunitàries, que entraren en funcionament en el període 1989-1993, és un bon exemple d'aquest canvi de model d'actuació de la Unió. Aquestes Iniciatives eren uns programes de reduïdes dimensions que nasqueren sota la premissa de centrar-se en les especificitats de cadascuna de les unitats territorials en què s'actuà, donant unes respostes més ajustades a les seves pròpies necessitats. Suposant no només un canvi d'escala dins de les actuacions de la UE, sinó també una nova fórmula d'aproximació a la realitat territorial.

6.1. L'Estratègia Territorial Europea

A més de les polítiques nacionals, regionals o locals, moltes de les polítiques europees tenen un impacte sobre l'estructura i el desenvolupament territorial (CCE-CESDP, 1999). Malgrat això, fins a la dècada dels noranta no existia un marc legal -i metodològic- clar per poder tenir en compte de forma sistematitzada aquest impacte territorial (Atkinson, 1999, 2001; Faludi, 2000, 2001a, 2001b, 2002; Schön, 2007). Amb l'objectiu de solucionar aquest dèficit, i impulsat pel creixent interès de la Unió vers l'ordenació del territori (Williams, 1996), en la reunió de

ministres europeus responsables de l'ordenació del territori celebrada a Postdam el maig de 1999, s'aprovà el document "*Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado del territorio*" -ETE- (CCE-CESDP, 1999).

El procés per a l'elaboració del document s'havia iniciat ja l'any 1989, en el Consell Europeu realitzat, sota la presidència francesa, a Nantes (Faludi, 2004). Des de llavors s'anaren succeint diverses reunions informals⁴³ de ministres europeus responsables en ordenació del territori. En aquest procés de negociacions polítiques hi participaren, juntament amb els Estats Membres i la CE, el Comitè de les Regions, el Comitè Econòmic i Social Europeu i el Parlament Europeu.

"The 1990's saw a very substantial development of EU spatial policy. There were a number of significant initiatives by the European Commission, and it was also a period during which local planning authorities became increasingly responsive to the European context of their policies. The decade culminated in the adoption of the European Spatial Development Perspective".

("A la dècada dels noranta es produí un desenvolupament substancial de les polítiques territorials de la UE. Hi hagué un important nombre d'iniciatives prou significatives realitzades per la Comissió Europea, i fou també el període durant el qual les autoritats locals responsables del planejament esdevingueren més responsables sobre la contextualització europea de les seves polítiques. La dècada culminà amb l'adopció de l'Estratègia Territorial Europea") (Tewdwr-Jones i Williams, 2001: 21).

Documents com "*Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory*" ("*Europa 2000: perspectives de desenvolupament del territori europeu*") (CCE, 1991), en el qual es defensava la necessitat de crear una normativa comunitària per a l'ordenació del territori, representaren una primera aproximació per part de la CE -veure punt 5.2-. De fet, com senyala Olson (2002) el procés d'elaboració i aplicació de l'ETE es pot interpretar com un punt clau dins d'una dinàmica més àmplia: el procés d'europèitització. Entenent com a tal la participació d'entitats estatals i locals en la construcció de mecanismes comunitaris, així com la incidència de les polítiques comunitàries sobre les dinàmiques estatals i locals. A més, en aquest procés de reciprocitat les polítiques territorials representaven un "assumpte pendent" (Faludi, 2003) que a través de l'ETE es volia cobrir.

⁴³ L'expressió de reunió "informal" resulta important en aquest context. Aquesta és la denominació que la pròpia UE assigna a aquestes reunions, ja que en no tenir competències en planificació territorial, aquestes reunions no s'emmarquen dins d'una estructura que pugui prendre decisions vinculants o amb capacitat normativa.

"It is clear that the role of the Community in the realm of spatial development cannot be a substitute for national, regional and local responsibilities, but it can provide an additional policy framework at a Community, or, to some extent, wider European level, in order to facilitate coherence between different sectorial policies as well as inter-regional cooperation".

("És clar que el rol de la Comunitat en matèria de desenvolupament territorial no pot substituir les responsabilitats nacionals, regionals i locals, però pot aportar un marc polític addicional a nivell Comunitari, o per un nivell europeu més ampli, amb l'objectiu de facilitar una major coherència entre les diferents polítiques sectorials així com una cooperació interregional") (CCE, 1991: 197).

Finalment, sobre la base del primer borrador oficial de l'ETE -document de Noordwijk de juny de 1997-, es va produir un debat, tant a nivell comunitari⁴⁴, com en alguns dels parlaments d'Estats Membres -amb diferent grau d'intensitat i implicació segons l'Estat- que enriqueix el procés d'elaboració final del document aprovat finalment a Postdam sota la presidència alemanya.

De forma complementària a aquest procés polític, un grup de treball internacional va reunir més de 200 investigadors en una xarxa de 15 centres de recerca -un per cada Estat Membre- que desenvoluparen un "*Study Programme on European Spatial Planning*" - SPESP (Programa d'Estudi sobre la Planificació Territorial Europea), que durà dos anys -de 1998 a 2000-. L'objectiu d'aquest programa era donar una base científica autoritzada a les propostes plantejades per l'ETE i realitzar una anàlisi de les necessitats i potencialitats de les polítiques amb implicació territorial en el marc de la Unió. D'altra banda, a l'informe final del programa també s'apuntava la necessitat de continuar aquesta experiència; posant en funcionament un observatori en xarxa dedicat a examinar les polítiques d'ordenació del territori a Europa.

Aquest observatori, ESPON⁴⁵ (European Spatial Planning Observation Network - Xarxa Europea d'Observació de l'Ordenació del Territori), inicià la seva activitat a l'any 2000 i es finançà a través l'Iniciativa Comunitària INTERREG III. A

⁴⁴ Veure: - PARLAMENT EUROPEU (ed.): Resolución sobre la ordenación del territorio y la Estrategia Territorial Europea, adoptada el 2 de junio de 1998. Diari Oficial A4 - 02/06/98.

- COMITÈ DE LES REGIONS (ed.): Dictamen del Comitè de las Regiones de 14 de enero de 1999 sobre la Estrategia Territorial Europea, primer borrador oficial. Brussel·les, 25 de gener de 1999.

- COMITÈ ECONÒMIC I SOCIAL DE LES COMUNITATS EUROPEES (ed.): Dictamen sobre la Estrategia Territorial Europea, primer borrador oficial (dictamen de iniciativa). Brussel·les, 9 i 10 de setembre de 1998.

⁴⁵ <http://www.espon.eu>

més, se li ha donat continuïtat en el període 2007-2013. La principal tasca de l'observatori és proporcionar dades i informació que puguin servir de suport als debats sobre cohesió territorial a la UE. D'aquesta manera es garanteix la qualitat i fiabilitat de la informació emprada en els futurs debats sobre política territorial. També, a través de la xarxa d'observatoris -molts d'ells vinculats al món universitari- realitza altres funcions més vinculades amb la recerca sobre el territori i les polítiques territorials a Europa.

6.1.1. La incorporació de la perspectiva territorial segons l'ETE

Les accions comunitàries no tenen una incidència neutra sobre el territori; modifiquen les estructures i les potencialitats territorials, incideixen en el canvi d'ús del sòl i en transformen el seu paisatge. En altres termes, les polítiques de la Unió tenen un efecte territorial que la Comissió pretenia regular i orientar, tot fixant uns objectius generals, unes directrius, i unes propostes d'actuació a seguir per tal de guiar les actuacions de la UE. A més, l'evolució dels Tractats Europeus redactats fins aquell moment -Acta Única Europea, Tractat de Maastricht i Tractat d'Amsterdam- recomanaren realitzar aquest pas. D'aquesta forma es dotava a les polítiques sectorials comunitàries d'una dimensió i/o incidència territorial cada cop major, i al mateix temps, amb més influència sobre l'elaboració i execució de les polítiques nacionals i regionals de desenvolupament territorial i, en conseqüència, sobre el desenvolupament territorial de la UE (CCE-CESDP, 1999: 13).

"As the implementation of the European single market has continued, it has become increasingly clear that a more closely integrated Europe cannot simply have an exclusively economic dimension. For a harmonious overall development, a large number of other policy areas clearly have to be included. One of these is spatial policy (spatial development policy), which aims to contribute to a more balanced spatial development"

("Amb la implementació del mercat únic europeu, ha esdevingut més clar que una Europa més integrada no pot tenir simplement una dimensió exclusivament econòmica. Per obtenir un desenvolupament més general i harmoniós, de forma clara s'han d'incloure polítiques de moltes altres àrees. Una d'aquestes és la política territorial -política de desenvolupament territorial-, l'objectiu de la qual ha de ser la contribució a un desenvolupament territorial més equilibrat") (Ritter, 2003: 4).

L'ETE senyala quins són aquells àmbits -o títols del Tractat- en què les polítiques comunitàries tenen una major incidència territorial; aquests són: la

política comunitària de competència, les xarxes transeuropees d'infraestructures de transport, tecnologia i l'energia, els Fons Estructurals, la Política Agrària Comunitària (PAC), la política de medi ambient, la política d'investigació i desenvolupament tecnològic (I+D) i les activitats de préstec del Banc Europeu d'Inversions (CCE-CESDP, 1999: 13). També destaca els Fons Estructurals, les xarxes transeuropees i les polítiques de medi ambient com les qüestions que afecten més directament al desenvolupament del territori europeu.

L'objectiu funcional de l'ETE fou omplir un buit normatiu, i fins i tot metodològic, ja que no existia cap document guia per orientar la política territorial dins de la UE. L'ETE pretenia esdevenir un marc de referència comú en matèria d'ordenació del territori a la UE, constituint-se en l'eina que dotés de coherència territorial a les polítiques sectorials i maximitzés la seva eficiència. Pretenia mostrar la dimensió territorial de les polítiques europees, així com també la dimensió europea de les polítiques territorials. Això va conduir a la reflexió i el debat sobre la contribució de l'ordenació del territori en els objectius de la UE.

L'ETE cercava una nova visió global del conjunt del territori europeu -policèntrica en lloc de centre-perifèrica-, en un horitzó a llarg termini, mitjançant un procés obert, participatiu i consensuat. L'objectiu era aconseguir un territori europeu equilibrat i sostenible (Farinós, 2004: 46). Així, intentava fomentar la consolidació d'una perspectiva integrada del territori europeu entre els diferents gestors de les polítiques territorials i crear connexions entre les diferents polítiques i programes d'actuació sectorials existents:

"La ETE ofrece la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para observar la situación global del territorio europeo y tener en cuenta también las oportunidades de desarrollo que se presentan. Las nuevas formas de colaboración propuestas por la ETE contribuirán a que en el futuro, las distintas políticas sectoriales que afectan a un mismo territorio, que hasta ahora actuaban de forma independiente, se establezcan de forma cooperativa" (CCE- CESDP, 1999: 7).

A més a més, pretenia fomentar un enfocament conjunt de les perspectives urbanes i rurals -amb eines d'intervenció i finançament conjunts- i de les seves relacions interdependents, superant les clàssiques delimitacions o fronteres administratives:

"(...) la Comunidad no sólo necesita la cooperación activa de las políticas sectoriales nacionales, sino también la de las ciudades y regiones, para poner los objetivos de la UE al alcance de los ciudadanos. De esta forma se dará vida al principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de la UE" (CCE-CESDP, 1999: 8).

"Actualmente, numerosos problemas locales no pueden solucionarse sin un enfoque integrado de la ciudad y el campo, puesto que son también problemas de carácter regional" (CCE-CESDP, 1999: 27).

Així, com senyala Tarroja (2006), a través de l'ETE s'ha pogut recollir gran part de les idees innovadores sobre ordenació i gestió del territori que han circulat a Europa des de principis dels noranta -veure també punt 4-. De forma sintetitzada, aquestes serien:

- la prioritat dels objectius socials i mediambientals
- la promoció de models d'ús i ocupació urbana, i la definició d'estructures territorials coherents amb la visió socioambiental del territori
- la necessitat d'una política pública territorial decidida, amb una visió integrada i a escala regional
- una nova forma de projectar i gestionar les estratègies territorials: participació de les comunitats, xarxes territorials i governabilitat.

Segons els postulats de l'ETE, les tendències de desenvolupament territorial de la UE a llarg termini depenen sobretot de tres factors:

- l'avenç de la integració econòmica i el corresponent augment de la cooperació entre els Estats Membres
- la creixent importància de les autoritats regionals i locals i de la seva funció respecte al desenvolupament territorial
- la futura ampliació de la UE i l'evolució de la relació amb els seus veïns
(CCE-CESDP, 1999: 7)

El document s'estructura en dues parts. La primera, "*Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE: La contribución de la política de desarrollo territorial*", on s'estableixen els aspectes de caràcter polític del document, els objectius generals, les orientacions, les recomanacions i les possibles mesures a aplicar per assolir aquests reptes. Mentre que la segona, "*El territorio de*

la UE: *tendencias, perspectivas y retos*”, té un caràcter més científic, i analitza les estratègies de desenvolupament territorial de la UE utilitzant per això alguns indicadors. A continuació s’analitzaran els principals objectius i les estratègies plantejades per assolir-los.

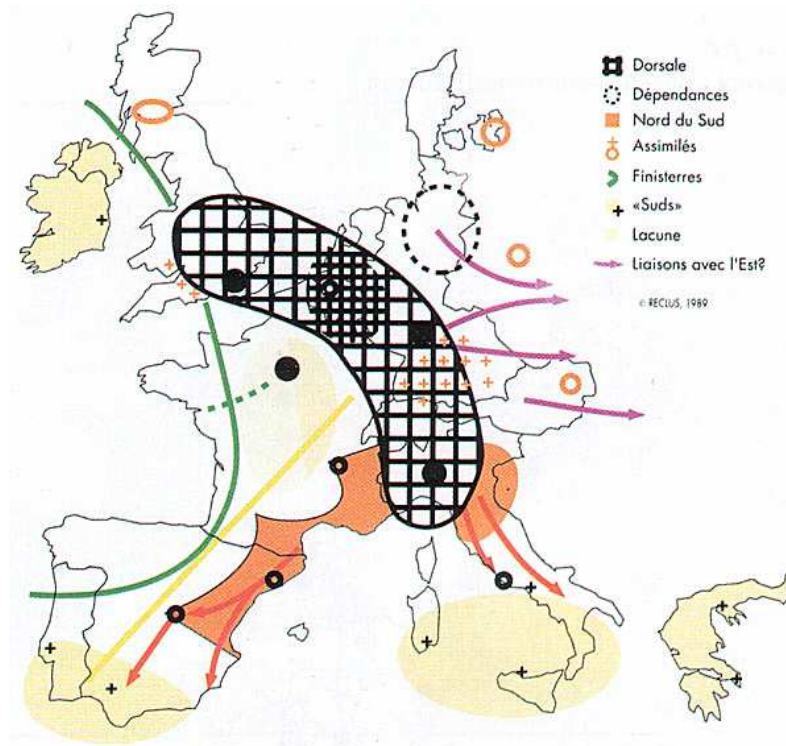
6.1.2. Els objectius de l’Estratègia Territorial Europea

Els principis polítics que segons la CE havien de regir l’elaboració de l’ETE foren:

- el desenvolupament sostenible i equilibrat del territori
- la contribució a la cohesió econòmica i social
- l’augment de l’eficàcia de les polítiques sectorials
- respecte al principi de subsidiarietat (Faludi, 2000).

En relació a aquest context, l’ETE planteja una perspectiva territorial amb la finalitat de que pugui ser aplicada per la UE, els Estats Membres i els responsables regionals i locals de les polítiques territorials. El seu objectiu fonamental és aconseguir un desenvolupament més equilibrat del territori europeu, promovent noves zones de creixement econòmic de transcendència global (CCE-CESDP, 1999). És a dir, l’objectiu final de l’ETE és ajudar a corregir les disparitats territorials dins la UE. En termes de Davoudi (2007: 67), la seva finalitat és canviar la imatge d’Europa, per a què deixi de ser vista com una “banana blava” (Brunet, 1989) i la seva imatge pugui ser associada a la d’un raïm d’estructura policèntrica. Fent que Europa sigui no només més competitiva a nivell global, sinó també més cohesionada de forma interna. De fet, la pròpia ETE defineix un nou concepte -o metàfora- per fer referència a aquest espai central europeu: el pentàgon, en relació a les cinc puntes que forma el territori vertebrat per Londres, Paris, Milà, Munic i Hamburg. Aquest espai suposa només un 13% del territori europeu, però en ell hi habita el 32% de la població europea i és capaç de generar un 43% del seu PNB (CCE-CESDP, 1999; Faludi, 2000).

FIGURA 6.1. La banana blava europea



FONT: Brunet, 1989.

FIGURA 6.2. El Pentàgon europeu



FONT: Schön, 2000.

FIGURA 6.3. El raïms policèntrics



FONT: Kunzmann i Wegener, 1991.

Aquest objectiu global -la reducció de les disparitats territorials- és desglossat en quatre grans objectius:

- l'orientació territorial de les polítiques comunitàries
- el desenvolupament territorial policèntric i una nova relació entre el camp i la ciutat
- l'accés igualitari a les infraestructures i el coneixement
- la gestió prudent de la naturalesa i el patrimoni cultural (CCE-CESDP, 1999).

Aquesta orientació territorial de les polítiques comunitàries implica la superació de les compartimentacions competencials, tant entre els diferents nivells d'administracions -integració vertical-, com entre els àmbits temàtics o sectorials d'actuació -integració horitzontal-. És a dir, és la incorporació de la perspectiva *area-based* o les polítiques *explícitament* territorials a les accions polítiques de la UE. Finalment, es pretén que aquestes polítiques actuïn tenint en compte la multidimensionalitat de les incidències territorials i procurin superar la perspectiva

eminentment polític-econòmic amb que tradicionalment ha actuat la UE (Atkinson, 1999a; Stewart, 1994):

" (...) la UE evolucionarà paulatinament desde una Unión económica a una Unión ambiental y a una Unión social, respetando la diversidad regional" (CCE-CESDP; 1999: 11).

A la figura 6.4 es mostra de forma esquematitzada l'objectiu que les polítiques de desenvolupament territorial tinguin en compte i es recolzin tant en les qüestions econòmiques, com les socials i les mediambientals.

FIGURA 6.4. Triangle d'objectius de l'ETE: desenvolupament equilibrat i sostenible del territori



FONT: CCE-CESDP, 1999: 11.

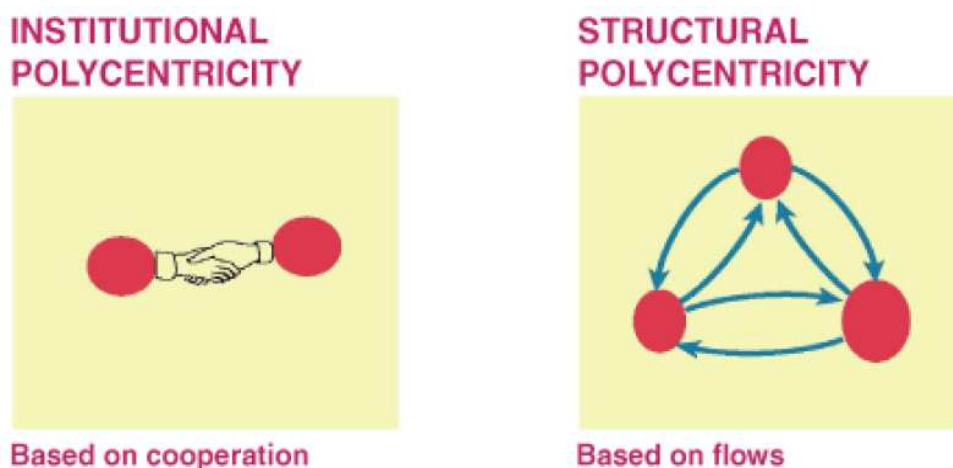
L'ETE fou el primer document de la UE en què es feia referència al concepte del policentrisme. Qüestió que posteriorment ha estat molt recurrent dins del discurs vinculat a les polítiques de cohesió territorial (Krätke, 2001).

"Para conseguir un desarrollo territorial equilibrado, dentro de una integración completa en la economía mundial, ha de seguirse un modelo de desarrollo policéntrico, que debe contribuir a evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE" (CCE-CESDP, 1999: 21).

L'ETE considera aquest desenvolupament policèntric com un mecanisme de cohesió territorial (Faludi, 2004). L'aposta per a la potenciació de múltiples nodes i centralitats regionals que ajudin a vertebrar l'estructura territorial Europea.

Aquest policentrisme es planteja a través de dues dimensions. En primer lloc, unes relacions en xarxa, no jeràrquiques entre les ciutats europees, reforçant un sistema de cooperació territorial que pugui beneficiar el conjunt del territori europeu, i que sigui capaç de generar oportunitats de desenvolupament als territoris tradicionalment allunyats de les centralitats econòmiques. I, en segon lloc, aquest sistema de relacions és gestionat a través d'un govern basat en la cooperació, la concertació i la complementarietat de les accions i no en l'autoritat.

FIGURA 6.5. Les dues dimensions del policentrisme



FONT: ESPON, 2006: 47.

Encara que la governança no és cita com un dels objectius claus, el model de govern multinivell és una conseqüència implícita del model de gestió territorial proposada⁴⁶ (Janin-Rivolin, 2005).

“Los problemas de desarrollo territorial de la UE sólo podrán resolverse en el futuro mediante la colaboración de los diferentes niveles de gobierno y administración. Como consecuencia de la integración europea, se establecen relaciones más estrechas a todos los niveles: de unas regiones con otras y de las regiones con las instituciones nacionales y europeas. Va aumentando la

⁴⁶ De fet, dos anys més tard, la CE aprovà la comunicació “Gobernanza Europea: Un Libro Blanco” (CCE, 2001). En el qual es pretenia establir un marc de referència per les relacions de govern multinivell entre la UE, Estats, regions i ens locals.

dependencia de las regiones y ciudades con respecto a las tendencias mundiales y a las decisiones comunitarias. Por otra parte, los efectos positivos de la integración europea pueden aprovecharse mejor a través de una participación activa de las ciudades y regiones en el desarrollo territorial" (CCE-CESDP, 1999: 7-8).

Aquest govern en xarxa es planteja com un mecanisme conseqüent amb el principi de subsidiarietat. A través del qual les ciutats i les regions han d'assolir una cooperació activa i una corresponsabilització en l'acció conjunta. La CE pretén assumir aquí un rol de coordinació i de marc de referència dins d'un model flexible i adaptable.

6.1.3. Proposta de principis i models d'actuació de l'ETE

L'ETE a més de plantejar aquests objectius generals, proporciona una visió de futur del territori de la UE. Afegint uns principis que suposen un marc general de referència per a les actuacions amb efectes territorials importants, que correspon aplicar a les instàncies públiques i privades (CCE-CESDP, 1999: 11). Aquests principis es resumeixen en la taula següent :

TAULA 6.1. Objectius polítics i opcions pel territori europeu plantejats a l'ETE

<p>Desenvolupament territorial i nova relació camp-ciutat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolupament territorial policèntric i equilibrat de la UE - Ciutats i regions urbanes dinàmiques, atractives i competitives - Desenvolupament endogen, diversitat i eficiència dels espais rurals - Associació entre ciutat i camp
<p>Accés igualitari a les infraestructures i el coneixement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un plantejament integrat per a millorar la connexió a les xarxes de transport i l'accés al coneixement - Desenvolupament policèntric: model per a una millor accessibilitat - Utilització eficient i sostenible de les infraestructures - Difusió de la innovació i el coneixement
<p>Gestió prudent de la naturalesa i el patrimoni cultural</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Naturalesa i patrimoni cultural: potencials de desenvolupament - Conservació i desenvolupament del patrimoni natural - Gestió dels recursos hídrics: un repte particular pel desenvolupament territorial - Gestió creativa del patrimoni cultural

FONT: CCE-CESDP, 1999.

L'ETE tracta a més de conjugar una doble vessant: com a document d'orientacions polítiques dissenyades a partir del coneixement científic, i com a diagnosi objectiva del territori europeu; transcendent d'aquesta manera la suma d'anàlisis territorials de cadascun dels Estats Membres (Mora i Pimienta, 2003: 703).

Finalment, el document presenta seixanta propostes d'actuació articulades en els tres àmbits senyalats en l'anterior taula que es plantegen com a directrius i que *poden* ser tingudes en compte –a l'annex es recullen totes-. Aquestes són algunes de les actuacions proposades en referència a les ciutats:

- *"el control de la expansión urbana,*
- *la mezcla de funciones y grupos sociales (en particular, en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social),*
- *la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos),*
- *una mejor accesibilidad gracias a medios de transporte que sean no sólo eficaces sino también compatibles con el medio ambiente, y*
- *la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural"* (CCE-CESDP, 1999: 24).

De fet, com senyala Atkinson (2001), es produeix una cert solapament entre les propostes de l'ETE i les directrius establertes prèviament per altres comunicacions de la Comissió referides a la política urbana en el marc de la UE (CCE, 1997 i 1998).

D'altra banda, a més d'aquestes propostes operatives, l'ETE també planteja una metodologia de treball. Aquesta es caracteritza pels següents punts:

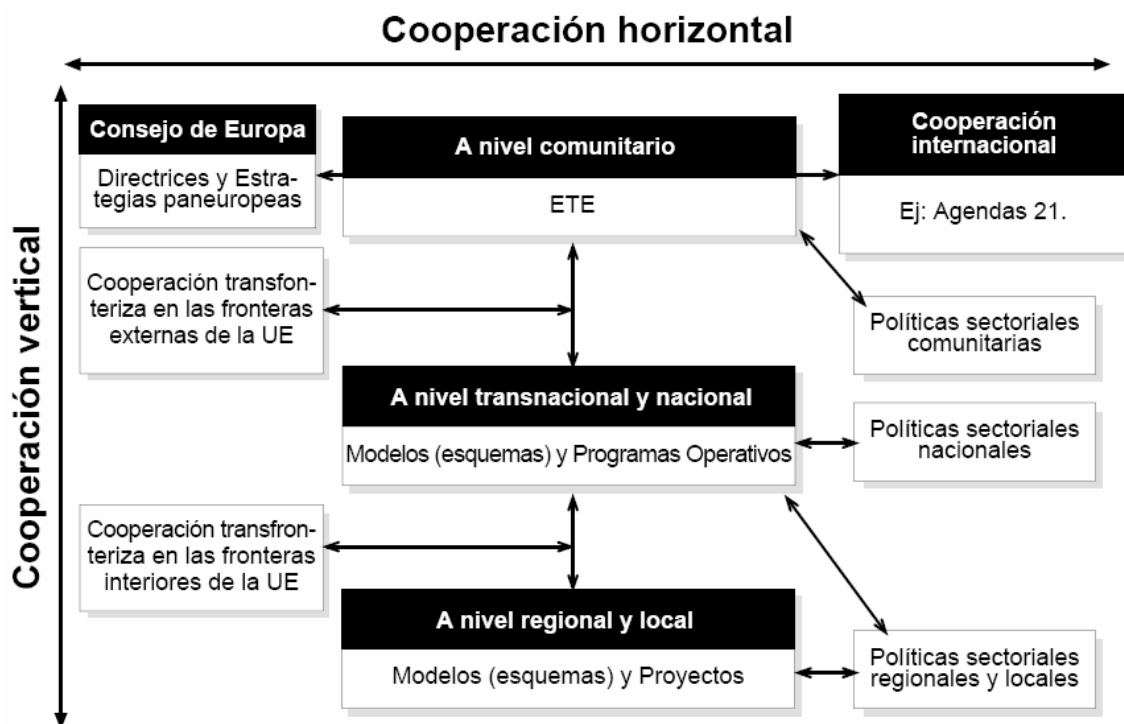
- principi de la cooperació voluntària
- accions innovadores de caràcter demostratiu
- desenvolupament del suport tècnic (ESPO)
- utilització d'instruments existents amb objectius territorials

Es planteja un marc flexible, de participació voluntària, en el qual hi estiguin implicats diversos agents. I on el concepte clau és la cooperació entre els diferents actors implicats. L'ETE té caràcter orientatiu, no vinculant pels Estats Membres,

qüestió que no hauria d'impedir que es converteixi en una referència bàsica per a l'ordenació del territori en totes les escales. El document i els compromisos que recull tenen, per tant, un caràcter no impositiu i negociador amb les entitats regionals i locals. Suposa així una aposta per la descentralització i pel treball en xarxa d'actors locals i regionals, que a través d'aquest sistema poden actuar com actors principals en el disseny de les polítiques amb impacte territorial (Farinós, 2004).

La figura 6.6 és la mateixa que empra el document per a mostrar el funcionament del model de cooperació. S'hi destaca, novament, les components verticals -entre els diferents nivells- i horitzontal -multisectorialitat-.

FIGURA 6.6. Modalitats de cooperació pel desenvolupament territorial



FONT: CCE-CESDP, 1999: 39.

A mode de resum, Tarroja (2006: 713-715), senyala que el discurs que emana de l'ETE es pot articular entorn set idees:

- Una estructura territorial articulada a través d'una xarxa policèntrica de sistemes urbans que es pot reproduir en escales diverses.
- Un model urbanístic-territorial que eviti la dispersió i la fragmentació urbana
- Una nova cultura de la mobilitat

- Una gestió prudent dels recursos ambientals: reducció de l'impacte ecològic i gestió de la matriu d'espais oberts i del paisatge
- La integració de les noves polítiques d'equitat i cohesió social al model territorial
- La potenciació dels factors de competitivitat del territori: el capital humà, social i territorial
- L'establiment de xarxes de governabilitat de les polítiques territorials: formulació participativa, diàleg i gestió concertada

6.1.4. Implicacions del document

El valor del document no es troba exclusivament en el contingut i les seves propostes sinó, també, en el consens que aquest representa. L'adopció d'una estratègia global, fixant un primer marc de referència pel desenvolupament territorial del conjunt de la UE, suposa l'acord general entre Estats Membres i UE. El document és, per tant, un punt d'encontre entre els plantejaments estatals i els europeus (Parejo, 2003).

Malgrat això, la manca de competències de la UE en matèria d'ordenació del territori fa que el document no tingui caràcter normatiu vinculant, i acaba convertint-se en una carta de recomanacions. Així, un dels principals reptes que havia de fer front l'ETE després de la seva aprovació fou la seva aplicació.

És per això que l'ETE no és un model estricte (Faludi, 2004), sinó més aviat *"una fuente general de referencia para las acciones que tengan un impacto territorial.(...) Se elaborará respetando a las instituciones existentes y sin tener un carácter vinculante para los Estados miembros (...) Cada país aplicará este documento en la medida en que desee incorporar en su política nacional los aspectos europeos del desarrollo territorial"* (CCE-CESDP, 1999: 11-12).

No obstant, com senyala Parejo (2007), la Comissió pot aplicar els principis que senyala l'ETE en aquelles actuacions sobre les que sí que té competències i, a més, tenen impacte sobre el territori. A més, Parejo (2003) també senyala que precisament aquesta nova forma de "dret tou" ha facilitat el camí de l'aplicació de l'ETE, en propiciar l'adaptació a un model de governabilitat flexible i negociada.

L'ETE incorpora un model de gestió obert, flexible i continuat. Aquest nou estil es fa necessari per l'innovador de l'enfocament -recuperació de l'espai com

element fonamental i la necessitat de tècniques d'intervenció amb una feble rellevància jurídica- i la complexitat de la política de desenvolupament territorial -multisectorial i multinivell- (Farinós, 2006: 61).

L'aplicació de l'ETE en els Estats Membres està assolint uns resultats força desiguals (Faludi, 2007; Romero, 2004). Una de les principals dificultats afegides al procés -a més de les diferents tradicions respecte la política territorial- és la percepció d'amenaça per part de certs Estats Membres, considerant que l'aplicació de l'ETE els podria fer perdre capacitat decisòria:

"La ETE recomienda tres niveles para la cooperación territorial: el comunitario, el transnacional-regional i el regional-local. Cualquiera de ellos no se ajusta al esquema de los Estados-nación" (Farinós, 2004: 53).

Així, encara que l'ETE plantegi un escenari de govern multinivell, de desenvolupament dels principis de subsidiarietat, partenariat, cooperació i concertació de les actuacions, totes aquestes qüestions són impulsades des de la CE. Mentre que el seu desenvolupament correspon fonamentalment als Estats Membres, malgrat els infructuosos intents dels ens locals i regionals per convertir-se en actors principals del procés (Farinós, 2004: 50). Finalment, aquest recel i els diferents graus d'implicació per part de certs Estats Membres ha donat el que es pot anomenar com una aplicació a *diferents velocitats* (Faludi, 2002, 2003, 2006; Farinós, 2004).

Pel que fa a l'aplicació de l'ETE en el marc de les accions de la UE, la resposta ha estat més positiva. La primera iniciativa important fou la creació de la Iniciativa Comunitària Interreg IIC (Nadin i Shaw, 1998), que tenia l'objectiu de fomentar la cooperació en matèria d'ordenació del territori entre regions de diferents Estats Membres. Però el principal àmbit en què la perspectiva de l'ETE ha estat aplicada han estat les accions de la DG de política regional -bàsicament a través dels Fons Estructurals-. Encara que, com destaca Vinci (2002), la perspectiva territorial està sent considerada en la resta d'accions polítiques de la UE. Així, tot sembla indicar que, com senyala Faludi (2003), *l'enfocament territorial* comença a arrelar a la UE (Farinós, 2004: 46).

L'aprovació del document també suposà un impuls nou en favor dels debats oberts entorn les estratègies i polítiques territorials de la UE. Així, posteriorment a

L'aprovació del document es succeïren periòdiques reunions informals de ministres europeus responsables de l'ordenació del territori per donar seguiment a aquest debat obert. En aquest context les perspectives assolides per l'ETE han tingut un rol clau en la revisió dels Fons Estructurals pel període 2007-2013 (Tewdwr-Jones i Williams, 2001: 23), així com també en l'ascens i consolidació de noves fórmules de governabilitat, basades en la negociació i participació voluntària (Savino, 2003).

Finalment, l'ETE s'ha d'interpretar com un procés obert, i no només pel concepte de gestió que proposa, sinó també, i sobretot, perquè, com senyala Faludi (2006), és un procés permanent que hauria de tenir continuïtat i anar evolucionant:

"La consideración previa de las características territoriales reales y la valoración, en función de la situación, de los eventuales efectos que pueden tener las decisiones sectoriales sobre la evolución de las ciudades y regiones, constituye un proceso permanente. Por este motivo, la ETE tiene que seguir evolucionando periódicamente, como otros documentos políticos, planes y programas de fomento de la ordenación del territorio" (CCE-CESDP, 1999: 12).

6.1.5. Seguiment del procés. La política territorial en l'agenda política de la UE

L'aprovació i posada en marxa dels postulats plantejats per l'Estratègia Territorial Europea han suposat l'arrencada d'un procés amb dues branques: la política i la científica. Per una banda, el discurs entorn la necessitat de tenir en compte la variable territori dins de les polítiques de la UE ha arrelat amb força. Mentre que, especialment a través de la xarxa ESPON, s'ha consolidat la idea de la necessitat estratègica d'estudiar els impactes territorials de les polítiques de la UE.

De fet, com s'ha apuntat anteriorment, l'ETE s'ha d'interpretar com el punt d'arrencada d'un procés, com l'obertura d'un debat dinàmic en continua renovació –per les necessitats també dinàmiques i canviants del territori europeu–:

"La ETE ha sido un hito importante, però no el punto de llegada. El diseño del desarrollo territorial para el espacio europeo es necesariamente un proceso abierto, continuado y por ello no concluido" (Farinós, 2004: 47).

Les negociacions i els resultats assolits en la programació dels fons pel període 2007-2013 són un bon indicador de la incidència de la perspectiva territorial proposada per l'ETE. En el punt 5.5 s'ha fet referència a la *"Territorial Agenda of the European Union"* (*"Agenda Territorial de la Unió Europea"*) (Presidència Alemanya de la UE, 2007a). En aquest document es pretenia formular un esquema de referència per les perspectives territorials de les polítiques de la Unió, model en què els postulats polítics ja plantejats per l'ETE hi són presents:

"La política de Cohesión de la UE debe poder responder más eficazmente que lo que ha hecho hasta ahora a las necesidades y características territoriales, a los desafíos geográficos específicos y a las oportunidades de las regiones y ciudades. Por esto defendemos la necesidad de que la dimensión territorial juegue un papel más fuerte en la futura política de cohesión, para promover el bienestar económico y social" (Presidència Alemanya de la UE, 2007a: 1).

La xarxa ESPON és l'ens encarregat de liderar el procés de debat científic sobre els impactes territorials de les polítiques de la UE, així com del perfil i objectius que haurien de capitalitzar les polítiques territorials de la Unió. Com s'ha comentat anteriorment, està finançada per Interreg i inicià la seva activitat en el

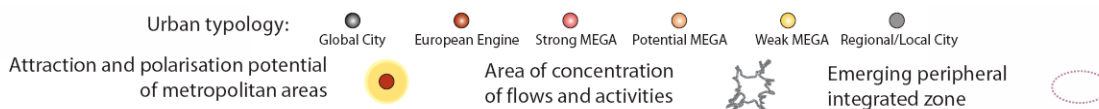
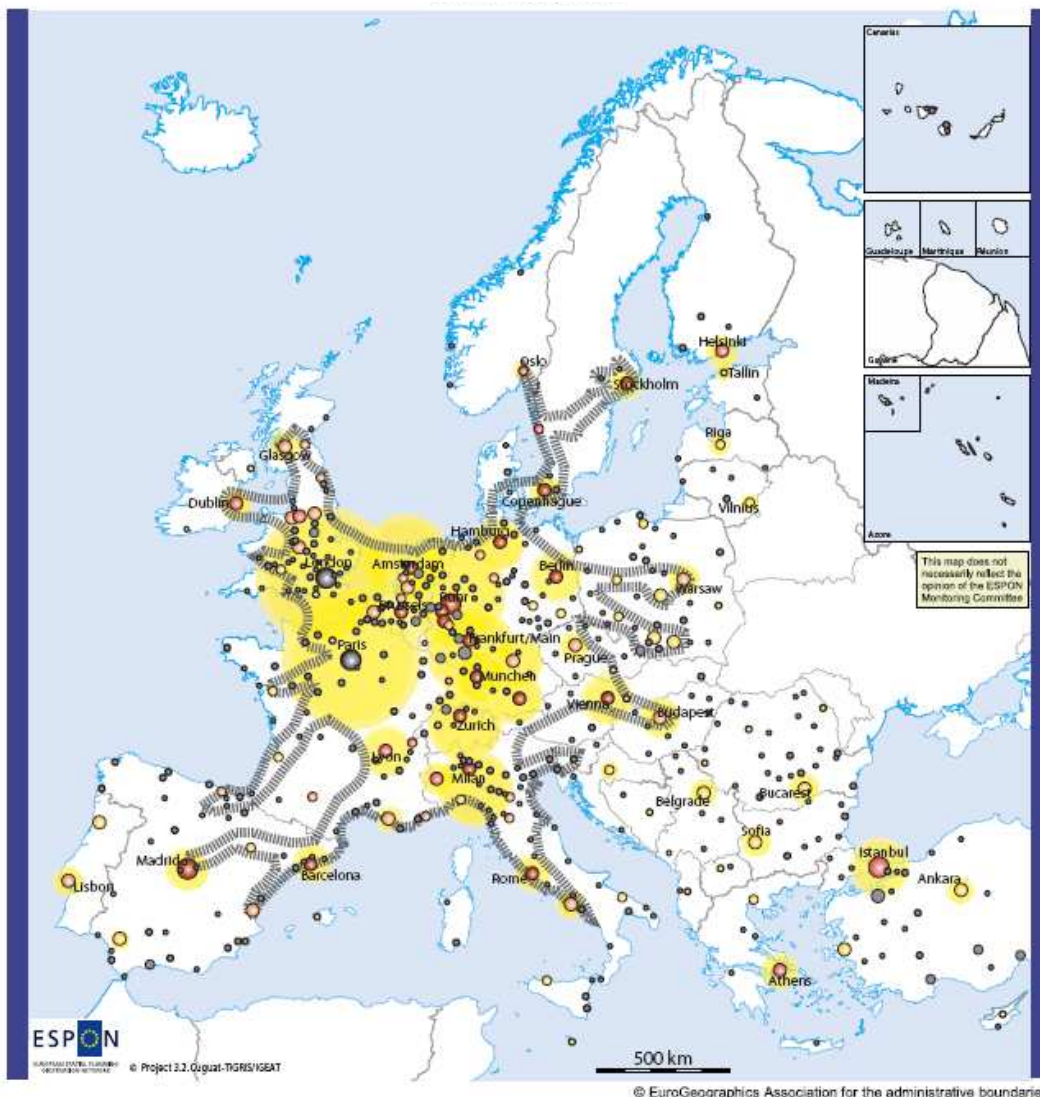
període 2000-2006, i continuarà la seva acció també en el 2007-2013.

Els principis metodològics del programa són realitzar una lectura del territori europeu de forma conjunta i a través d'un anàlisi multisectorial, tot donat un especial atenció a la cohesió territorial i el policentrisme. La xarxa s'articula a través de subxarxes formades per diferents equips de treball i centres de recerca sobre el territori i les polítiques d'ordenació del territori de tots els Estats Membres. Qüestions com les dinàmiques urbana-rural, l'impacte sobre el territori de les noves tecnologies de comunicació i informació, el rol de l'ampliació, les infraestructures de transport, el canvi demogràfic i de la distribució territorial de la població, l'estudi de la governança europea, l'anàlisi de l'impacte territorial de les polítiques de cohesió i competitivitat de la UE, han estat treballades per ESPON.

En la producció científica de la xarxa també hi destaquen els documents de debat sobre les estratègies i línies principals de la política de la UE pels propers anys. En aquest sentit les reflexions sobre els efectes territorials de l'estratègia de Lisboa (ESPON, 2006a), de la polítiques econòmiques (ESPON, 2006b) o de les estratègies de competitivitat i cohesió plantejades pel període 2007-2013 (ESPON; 2007) Així, en definitiva la xarxa ESPON representa un contrapunt alhora que un suport científic per les decisions polítiques de la UE.

A mode d'exemple de la lectura territorial dels estudis d'ESPON, als mapes 6.1, 6.2 i 6.3 es mostren els escenaris plantejats en l'anàlisi de les polítiques comunitàries. En ells s'hi mostren tres possibles futures imatges del territori europeu a l'any 2030.

MAPA 6.1. Primer escenaris per Europa: segons la tendència actual

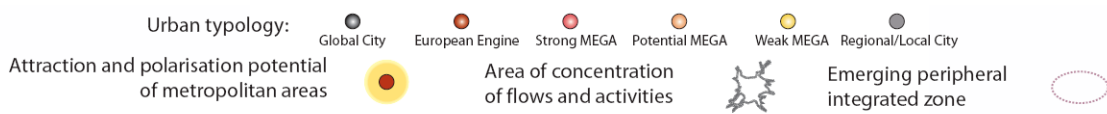
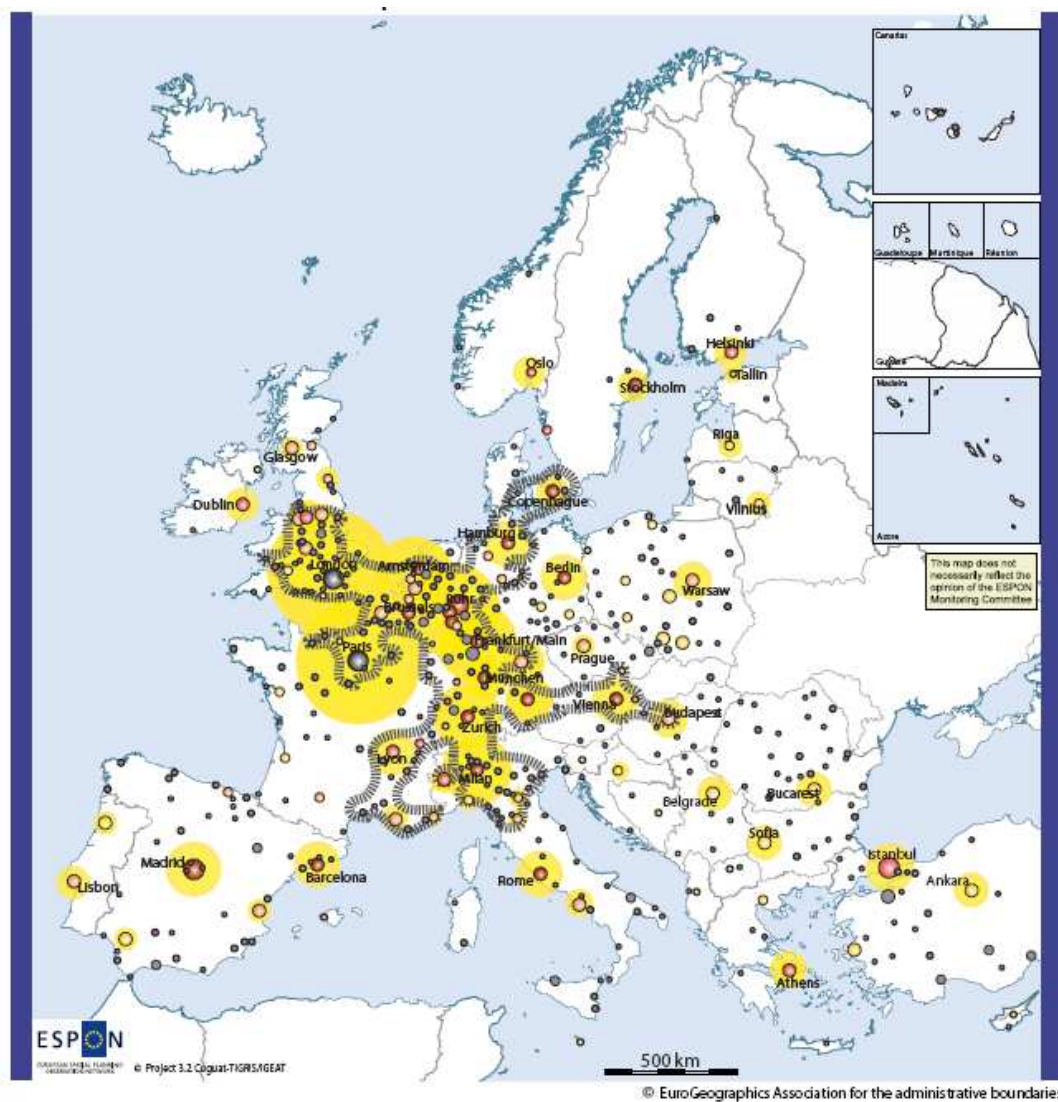


FONT: ESPON, 2007; <http://espon.eu>.

Aquest primer mapa mostra el futur plantejat per ESPON si es continuen aplicant les mesures polítiques actuals, és a dir, un escenari definit a partir de les dinàmiques i tendències actuals. L'escenari es caracteritza per una considerable concentració de l'activitat econòmica en les àrees metropolitanes de l'espai central europeu. En aquest escenari el pentàgon central europeu s'amplia i s'estira en forma de corredors cap a altres ciutats importants de l'Europa occidental –Madrid, Barcelona, Lió, Roma, Viena, Budapest, Praga, Cracòvia, Varsòvia, Oslo, Estocolm, Gascow, Dublín, etc.-. De forma paral·lela, certes àrees rurals resten al marge

d'aquest creixement, perdent així capacitat competitiva tant en termes econòmics com demogràfics. Altres territoris afectats de forma negativa serien les àrees industrials menys tecnificades –especialment a l'Europa de l'est– que veurien disminuir la seva capacitat competitiva fruit de la globalització econòmica. Els dos escenaris següents plantegen les possibles variacions respecte aquest model tendencial, tenint en compte una evolució de les polítiques territorials cap un model més basat en la competitivitat econòmica –mapa 6.2– o en la cohesió territorial –mapa 6.3–.

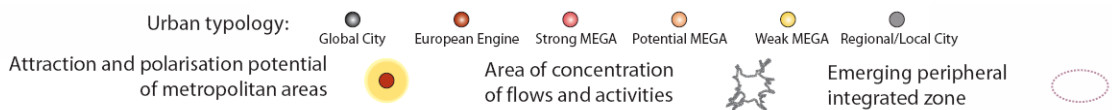
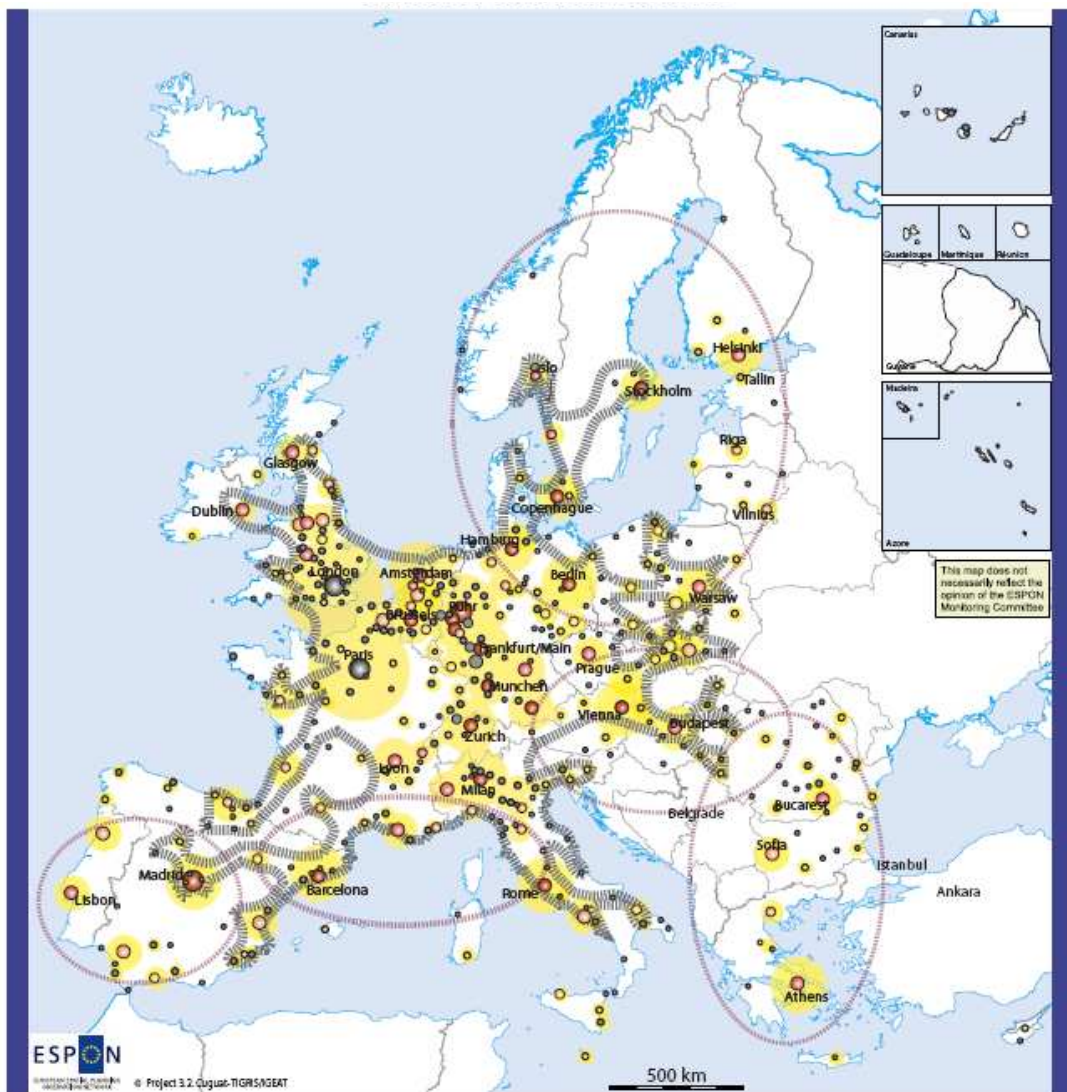
MAPA 6.2. Segon escenari per Europa: polítiques centrades en la competitivitat



FONT: ESPON, 2007; <http://espon.eu>

Segons ESPON (2007), la combinació de diferents polítiques orientades a millorar la competitivitat és provable que generi un major creixement econòmic i fomenti els avenços tecnològics. Però també produiria uns costos mediambientals i socials més elevats, relacionats amb l'increment de les disparitats generades. El document tanmateix apunta que és probable que es produïssin desajustos econòmics i socials, així com la consolidació d'una realitat territorial polaritzada, marcada pels contrastos territorials i les diferències en les condicions de vida i oportunitats econòmiques entre les diferents regions de la Unió.

MAPA 6.3. Tercer escenari per Europa: polítiques centrades en la cohesió territorial



FONT: ESPON, 2007; <http://espon.eu>.

L'escenari basat en una política més centrada en les polítiques de cohesió mostra una clara reducció dels desequilibris territorials, i segons ESPON (2007) produiria una major reactivació demogràfica, integració sociocultural, reducció dels riscos naturals i mediambientals i menys impactes negatius sobre les regions rurals. Per contra, en termes econòmics, seria probablement menys dinàmic que els altres dos escenaris.

Finalment, el document identifica tres variables claus que els responsables de les polítiques territorials de tots els nivells de les administracions dels Estats Membres haurien de tenir presents per a assolir l'objectiu del desenvolupament territorial sostenible plantejat per ESPON. Aquests són:

- Una major integració dels objectius territorials dins del conjunt del sistema polític europeu per poder rebre el suport de les diferents polítiques públiques (innovació, R+D+I, transport, agricultura, educació, etc.).
- Prendre consciència i crear un sistema de govern per ajudar a què tots els nivells de l'administració pública (UE, Estats, regional i locals) treballin en favor d'una agenda territorial conjunta.
- Una clara integració territorial dels nous reptes (com per exemple, el canvi climàtic, l'envelliment de la població, la globalització o els nous reptes energètics) i dels seus impactes econòmics, socials i ecològics sobre les regions europees (ESPON, 2007)

6.2. El rol de la Comissió Europea i els actors principals: Estats Membres, regions i ciutats

L'element central per a interpretar les relacions entre els diferents agents implicats en les polítiques territorials i urbanes en el marc de la UE és en, primer terme, i com ja s'ha mencionat amb anterioritat, el fet que la CE no disposa de competències oficials en matèria de política urbana i territorial. I en segon lloc, la lluita entre els diferents Estats Membres i la pròpia CE en el repartiment financer dels Fons Estructurals.

Observem les expressions de la UE a través de diferents documents i comunicacions:

- "Libro blanco del medioambiente urbano", 1990:

"Of course, urban issues remain primarily in the responsibility of local and national authorities; however, a Community action which identifies common problems and enhances the exchange of know-how in the course of searching for optimal solutions is feasible while allowing for the subsidiarity principle at the same time".

("Per suposat, les qüestions urbanes romanen principalment sota la responsabilitat de les autoritats locals i nacionals; no obstant, una acció Comunitària que identifiqui els problemes comuns i que enalteixi l'intercanvi de coneixements amb l'objectiu de cercar les solucions òptimes és factible mentre permeti el principi de subsidiarietat al mateix temps")(CCE, 1990: 5).

- "Europa 2000", 1991:

"It is clear that the role of the Community in the realm of spatial development cannot be a substitute for national, regional and local responsibilities, but it can provide an additional policy framework at a Community, or, to some extent, wider European level, in order to facilitate coherence between different sectorial policies as well as inter-regional cooperation".

("És clar que el rol de la Comunitat en relació amb el desenvolupament territorial no pot ser substituït de les responsabilitats nacionals, regionals i locals, però pot proveir un marc polític addicional a nivell Comunitari, o, de forma més extensa, al conjunt del territori europeu, amb l'objectiu de facilitar la coherència entre les diferents polítiques sectorials així com la cooperació interregional") (CCE, 1991: 197).

- "Hacia una política urbana para la Unión Europea", 1997:

"Este planteamiento no requerirá la creación de nuevas autoridades a escala europea; al contrario, pueden obtenerse excelentes resultados aprovechando los instrumentos nacionales y comunitarios de que se dispone e incrementando la cooperación y la coordinación a todos los niveles" (CCE, 1997).

- "Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la UE", 1998:

"No se hace ningún intento por absorber nuevas competencias en temas urbanos ni por concebir definiciones o soluciones urbanas específicas en el nivel europeo. Éstas deben surgir necesariamente de las situaciones locales y dentro del contexto específico de cada Estado miembro" (CCE, 1998: preàmbul).

- "Estrategia Territorial Europea", 1999:

"Todos los participantes se mostraron de acuerdo en que la ETE no establece nuevas competencias a nivel de la Comunidad, sino que sirve como marco de orientación a los Estados Miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia" (CCE, 1999: preàmbul)

En tots ells s'hi pot apreciar la reiterada afirmació que la UE no vol assumir noves competències ni crear nous cossos de govern a través de l'ampliació del ventall d'acció de les polítiques territorials. Sembla, per tant, que la CE, en cadascun dels passos que realitza dins de l'*agenda urbana* hagi de justificar quines són les seves intencions. I és que des del principi el procés de construcció d'una política urbana per a la UE va estar acompanyat de crítiques, ja que alguns dels Estats Membres i regions interpretaren que la intervenció de la UE en les qüestions urbanes infringia el principi de subsidiarietat (Frank, 2006: 40).

Ja al 1991, durant les negociacions pel Tractat de Maastrich, la Comissió realitzà una proposta per incloure-hi una referència on es garantia la seva competència formal en matèria de política urbana; però aquesta proposta fou refutada pels Estats Membres (Janin-Rivolin, 1999; Tedesco, 2002 i 2005). I el mateix va ocórrer durant el procés d'elaboració de l'ETE. Els Estats Membres es desconfiaren que la CE liderés el procés, perquè sospitaven que volia acumular més competències (Faludi, 2003).

La posició dels Estats Membres en aquesta qüestió dista molt de ser homogènia. Aquests es troben dividits en la necessitat, o no, de crear un política urbana explícita dins el marc de la Unió i de quina a de ser la dimensió econòmica i objectius d'aquesta (Avarello i Ricci, 2002; Cremaschi, 2002). Així, Estats com Anglaterra i els Països Baixos, que ja compten amb una llarga tradició en

programmes d'intervenció integrals en àrees urbanes, no es mostren favorables a que aquesta iniciativa destini fons a unes actuacions de dimensions més febles que les realitzades amb finançament estatal (GHK, 2003: 7; Atkinson, 1999a: 26 i 1999b: 36), són més favorables a una actuació més *soft* de la Comissió en matèries com les experiències pilot i les xarxes d'intercanvi d'experiències. En alguns dels Estats del nord d'Europa, com Suècia, Finlàndia, Dinamarca, els Estats del Benelux, així com Àustria i l'Alemanya occidental, els Fons Estructurals són considerats un finançament secundari i menor. D'aquí que en aquests països l'impacte de les polítiques europees s'interpreta en termes qualitius més que en termes quantitius (Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2004; Parkinson, 2005b: 21). Mentre que pels països receptors dels Fons de Cohesió, i en aquells que fins al 2006 s'hi havien concentrat les zones Objectiu 1 -Portugal, Espanya, Irlanda, sud d'Itàlia, Grècia i els Länders alemanys de l'est- els fons que provenen de la UE han esdevingut una qüestió estratègica. Les polítiques de cohesió de la Unió els han permès reduir les distàncies amb la resta de l'Europa dels 15; a més, en tots ells les polítiques de la UE tenen un considerable impacte -directe i indirecte- sobre les ciutats. (Parkinson, 2005b: 21).

Pel que fa a la Comissió, l'acció en política urbana -i també polítiques territorials- queda fragmentada en diferents Direccions Generals. Però principalment s'estructura en dues: la DG Política Regional i la DG Medi ambient. Kunzmann (1990: 846) plantejà ja al 1990, que un primer pas necessari per racionalitzar l'acció de la Comissió en aquesta matèria seria la creació d'una Direcció General independent per a les qüestions urbanes. Malgrat tot, aquesta intervenció no ha estat mai realitzada.

La Comissió estableix un sistema de gestió flexible caracteritzat pel govern multinivell en el qual el sistema *bottom-up* (de baix a d'alt) s'imposa al *top-down* (de d'alt a baix). Atkinson (2002) senyala que els teòrics centres de poder -ja sigui la UE o els Estats- no disposen del monopoli del coneixement, pel que es cedeix el protagonisme i, fins i tot, el lideratge del procés a les entitats locals. Com senyalà l'Estratègia de Lisboa: *és un mètode obert de coordinació* (CCE, 2000 i 2003).

Així, per exemple, Farinós (2004: 65) destaca que el desenvolupament i aplicació de l'ETE es realitza a través d'un sistema no impositiu, negociador amb les entitats locals i regionals; a través del qual es reforça la descentralització i el treball en xarxa, de forma que els agents locals poden esdevenir també actors principals

en el disseny de les polítiques amb un impacte territorial. Es tracta d'aplicar una nova forma multilateral de govern del territori en la que sigui possible que els protagonistes de la planificació estratègica puguin tenir visions territorials diferents i que aquestes siguin concertades dins d'un marc de cooperació comú.

Malgrat tot, en nombroses ocasions els governs centrals dels Estats Membres no assumeixen un paper proactiu, com actors d'aquest canvi, sinó que més aviat acaben sent un agent reactiu, a remolc, o fins i tot en contra. Es senten amenaçats, per la fuga de competències *cap a d'alt*, vers la UE, i *cap a avall*, vers els ens locals i regionals. Com a resultat es produeix -per part dels Estats- una regularització, en llista de poders per nivells, prioritant en la mesura possible la recentralització.

De fet, els Estats han apostat sempre de forma clara per un rol fort del Consell Europeu, que permeti establir relacions intergovernamentals, però no multinivell -hi participen els caps d'Estat i govern-. En aquest context, el Parlament Europeu ha jugat, alguns cops, un paper determinant. Així, per exemple, va ser qui va promoure el llançament d'URBAN, i qui va assumir una posició més activa per tal que la Comissió renovés la iniciativa durant les negociacions pel període 2000-2006. Especialment, quan un document de la CE sobre les Iniciatives Comunitàries pel nou període no hi feia cap referència, i des de la Comissió s'assumia la seva desaparició. A aquesta situació cal afegir que recentment el Parlament ha estat cada cop més implicat amb qüestions urbanes, especialment gràcies a la pressió de *lobbies* com Eurocities o el Comitè de les Regions.

El "*Libro Blanco de la gobernanza europea*" (CCE, 2001) pretenia ser un regulador d'aquest sistema de govern multinivell, i permetre superar l'estadi de recel dels Estats Membre, oferint un marc clar per la cooperació supraestatal entre regions i entitats locals. Segons Farinós (2003) assumeixen un paper excessivament tou per les ambicions que hi havien dipositat les regions.

Un dels objectius d'URBAN -com altres programes dels Fons Estructurals- és que amb la seva implementació, qüestions com la "bona" governança a nivell local i la "bona" gestió de barris i ciutats esdevinguin unes variables rellevants. Per la UE, els Fons Estructurals són un instrument important per a donar a les àrees urbanes un incentiu per a realitzar accions innovadores i adaptar les seves estructures a la bona governança (Frank, 2006: 47). Els Estats Membres, regions i ciutats que

vulguin rebre suport financer de la UE han d'implementar unes mesures i una modalitat de gestió fixada per la CE, que precisament fa referència a la gestió del govern a les àrees urbanes.

6.3. Els Fons Estructurals i la seva dimensió urbana: entre les polítiques de cohesió, el desenvolupament sostenible i les estratègies de competitivitat econòmica

El document "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*" (CCE, 1998: 6) identificà quatre objectius d'actuació que han de regir les actuacions de la UE en les àrees urbanes:

- *"Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades*
- *Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas*
- *Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial*
- *Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana".*

El "*Tercer informe sobre cohesión económica i social*" (CCE, 2004a), incorporà com a subtítol la fórmula: "Convergencia – competitivitat – cohesió: Una nueva asociación para la cohesión". Després de l'adopció d'aquest informe, i en base a les perspectives financeres pel 2007-2013, la CE va publicar una proposta de nous reglaments destinats a la Política de Cohesió -pel 2007-2013- (CCE, 2004b). Aquesta reforma va tenir com a objectiu:

- la incorporació de les prioritats estratègiques de la política de la UE: les Estratègies de Lisboa i Göteborg, i l'Estratègia Europea pel Treball
- major concentració en regions més desfavorides
- major descentralització, amb una gestió més simplificada, transparent i eficient (CCE, 2004b).

Així, a la llum d'aquests comunicats de la Comissió, es pot sintetitzar quatre objectius que orienten l'actuació territorial dels Fons Estructurals: la cohesió social i territorial, la competitivitat econòmica, el desenvolupament sostenible i respectuós amb el medi ambient i la millora i descentralització de la governabilitat. Això

determina l'orientació estratègica de les polítiques de desenvolupament urbà plantejades per la UE:

"With regard to the orientation of EU Cohesion Policy towards the goals of Lisbon and Gotheburg urban development concepts have to be developed, that create a balance between economic competitiveness, social cohesion and ecological sustainability and that contribute to economic growth, competitiveness, innovation and creation of jobs as well as to environmental sustainability and a reduction of ecologic risks".

("El concepte de desenvolupament urbà ha de ser desenvolupat en referència a l'orientació de la Política de Cohesió cap als objectius de Lisboa i Goteborg , aquests es basen en l'equilibri entre la competitivitat econòmica, la cohesió social i la sostenibilitat ecològica, i això contribueix al creixement econòmic, la competitivitat, la innovació i la creació de llocs de treball, així com la sostenibilitat mediambiental i la reducció dels riscos ecològics") (Urban Future, 2005: 5).

Una de les primeres contradiccions d'aquest model és la convivència en un mateix discurs de dos objectius aparentment antagònics: la competitivitat i la cohesió. Ja que com senyala Atkinson (2000): la competitivitat econòmica pot esdevenir una opció contraposada a la cohesió, ja que necessàriament genera guanyadors i perdedors, i per tant, major necessitat de polítiques de cohesió.

La posició de la CE pretén presentar una posició intermèdia entre les dues opcions polítiques. La CE aposta per un model equilibrat *"(...) between competition and co-operation so that the whole European territory can reach the same level of competitiveness"* (*"(...) entre competència i cooperació de forma que el conjunt del territori europeu pugui assolir el mateix nivell de competitivitat"*). (CESDP, 1997: 6).

Diversos autors assumeixen aquests postulats com l'assumpció dels principis polítics del neoliberalisme:

"The neoliberal conceptualisation of EU urban policy is based on the belief that "harmonious development" is the result of enhanced "competitiveness". (...) The comparatively more advantaged European cities, however, are a step ahead in responding to such challenges, suggesting that the EU attempt to bridge "competitiveness" and "cohesion" risks increasing inter-urban disparities trend".

("La conceptualització neoliberal de la política urbana de la UE està basada en la creença que el "desenvolupament harmònic" és el resultat d'una competitivitat augmentada.

(...) Les ciutats europees comparativament més avantatjades, tanmateix, estan un pas endavant per respondre tals reptes, suggerint que l'intent de la UE d'unir "competitivitat" i "cohesió" suposa el risc d'incrementar les disparitats interurbanes") (Chorianopoulos i Iosifides, 2006: 419 i 420).

La UE ha representat un dels motors de les transformacions dels paradigmes de les polítiques territorials a Europa, especialment a través de l'acció dels Fons Estructurals (Cremaschi, 2000; Janin-Rivolin, 1999; Savino, 2003; Vinci, 2002). Però, d'altra banda, també ha recollit i reflectit en la seva pròpia metodologia algunes de les qüestions innovadores que emergeixen en altres àmbits (Parkinson, 2005). Així, en certa manera, s'ha produït un procés interactiu bidireccional en el qual la UE ha estat un agent difusor de pràctiques i models -veure punt 9-, i al mateix temps ha recollit dins dels seus plantejaments les noves perspectives sobre les polítiques territorials i urbanes que han emergit a d'altres escales -estatals regionals i/o locals-.

Així, com senyalen Chorianopoulos i Iosifides (2006), les noves perspectives de l'urbanisme neoliberal contemporani han influenciat, i de fet es poden trobar en la base del discurs territorial de la UE. D'acord amb Brenner (2002), algunes de les característiques més importants d'aquest model d'urbanisme són:

- Intervenció urbana mitjançant grans projectes urbans que s'espera que tinguin efectes positius sobre el territori circumdant (*trickle down*).
- Aplicació a la governança urbana de criteris d'eficàcia i eficiència propis del sector privat.
- Classificació de les ciutats en jerarquies d'acord amb criteris de competitivitat econòmica.
- Incorporació a la presa de decisions urbana d'actors del sector privat i -encara que no tant- de la societat civil. Es multipliquen els partenariats publicoprivats.
- Importància de la imatge de les ciutats com a reclam als inversors en la competitivitat interurbana internacional.
- S'aplica una política de "creixement a qualsevol preu" (Peck et al., 2002: 47), subordinant les qüestions de justícia social i mediambientals.
- Subcontractació d'empreses privades per a subministrar serveis públics municipals com recollida d'escombraries, construcció, il·luminació, residències d'ancians, etc.
- Subordinació de la planificació urbanística als imperatius del mercat, beneficiant els propietaris del sòl i possibilitant l'especulació.

En resum, es tractaria d'incorporar els criteris d'eficiència econòmica a les accions de desenvolupament urbà i territorial. Qüestió que ha de ser determinant pel bon funcionament d'aquest sistema, ja que es fomenta la incorporació de la iniciativa privada, no només en la gestió dels projectes, sinó també en el cofinançament d'aquests, i aquesta iniciativa necessàriament es mou per criteris d'eficiència econòmica.

D'altra banda, en un marc en què les polítiques de desenvolupament econòmic es guien sota l'estratègia de millorar la capacitat competitiva de les ciutats i dels territoris (Sassen, 2002; Subirats, 2002), les polítiques territorials s'orienten a reforçar aquelles qüestions o especificitats que poden suposar un avantatge comparatiu amb altres territoris.

En relació amb aquestes qüestions, i a través d'una visió evolutiva de les polítiques territorials de la UE, Frank (2006) diferencia tres etapes associades a tres tendències polítiques: durant la dècada dels vuitanta les accions urbanes cercaven principalment estratègies vinculades a polítiques mediambientals. Als noranta, les polítiques urbanes restaren incloses dins de la política de cohesió, marc en què encara es troba actualment. Però, de forma més recent -i especialment a partir del període 2000-2006- les accions urbanes es regeixen més per les estratègies d'ordre econòmic i les polítiques de foment de la competitivitat.

Les qüestions mediambientals foren la plataforma d'inici de les polítiques territorials en el marc de la UE (Lowe i Ward, 1998). En aquest context assoliren unes dimensions molt modestes, però la fase de creixement de polítiques territorials, viscuda durant els noranta, tingué la seva base en els treballs realitzats durant la dècada anterior, especialment pel Consell d'Europa (Tewdwr-Jones i Williams, 2001: 21).

El desenvolupament sostenible és una de les principals qüestions que aporta la nova cultura del territori a Europa (Plaza, Romero i Farinós, 2003). En primer lloc, perquè ha assolit una creixent preocupació i sensibilització per part de la ciutadania i els dirigents polítics a Europa; i en segon lloc, perquè és una matèria sobre la qual la UE té competències plenes ja que amb el Tractat d'Amsterdam es donà una base jurídica per a la promoció del desenvolupament sostenible (Farinós, 2004).

L'aprovació de l'Acta Única Europea, a l'any 1987, suposà l'arrencada oficial d'aquest procés -veure punt 3-. En aquest document les accions urbanes restaren emmarcades dins de les polítiques mediambientals. S'ha de destacar però que aquest posicionament responia a una qüestió bàsicament competencial. La UE no disposava de competències en matèria d'ordenació territorial, però sí de medi ambient.

Posteriorment, l'aprovació al 1990 del "Libro Verde del Mediambiente Urbano" (CCE, 1990) suposà un primer intent de la CE per ampliar el marc d'acció de les polítiques territorials; sobretot a través de l'argument de la multidimensionalitat del concepte de sostenibilitat urbana. Així, aquest document es plantejà *"no solo dirigirse a las causas más próximas de la degradación ambiental, sino examinar también las opciones sociales y económicas que constituyen la auténtica raíz del problema"* (CCE, 1990: 1).

Per tal de donar seguiment a les propostes del document, al 1991 una resolució del Consell de Ministres aprovà la creació del "EC Expert Group on the Urban Environment" (Grup d'experts de la CE en medi ambient urbà), que el 1993 crearen el "European Sustainable Cities Project" (Projecte de ciutats europees sostenibles). Finalment, l'any 1994 tingué lloc la primera "European Sustainable Cities Conference" (Conferència sobre Ciutats Europees Sostenibles), en la qual es va signar la "Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad" (CCE, 1994b), també coneguda com la "Carta d'Aalborg".

A partir de la segona meitat dels noranta, per tant, dins del període de programació 1994-1999-, les polítiques territorials assoliren una major presència en l'agenda política de la UE -i no necessàriament amb accions vinculades amb el medi ambient-. Aquesta dinàmica assolí el seu punt culminant -que no final- amb l'aprovació de l'ETE (CCE-CESDP, 1999).

El primer informe sobre cohesió presentat per la CE al 1996, exposava el concepte de "solidaritat europea" (CCE, 1996). La política de cohesió territorial com a principi d'acció era vista aquí com a part -o reforçament- del "model social europeu". El document exposava que la política de cohesió en la dècada dels noranta es basava en l'assumpció que els instruments de l'economia de mercat resultaven insuficients per a combatre les creixents disparitats territorials i els problemes socials, per això els mercats havien de ser regulats, les seves

disfuncionalitats corregides i els recursos que generen redistribuïts. En aquest sentit, la política de cohesió implica una idea específica d'Europa, que es troba en contradicció directa amb el model econòmic i social neoliberal: "(...) *the European model of society which is founded on the notion of the social market economy (...)*" ("el model de societat europea el qual està fonamentat en la noció d'una economia de mercat social (...)") (CCE, 1996: 14).

Finalment, a partir de la presentació del segon informe sobre cohesió, titulat "Unitat, solidaritat, diversitat per Europa, la seva gent i el seu territori" (CCE, 2001), la CE ha promogut el concepte de cohesió territorial. L'informe utilitzava el terme per fer referència a les disparitats en el desenvolupament territorial a Europa, i concretament, per fer referència a la concentració demogràfica i d'activitat econòmica a l'àrea central d'Europa. Assenyalava les desigualtats territorials que les economies d'aglomeració havien provocat en el territori europeu i plantejava la necessitat d'activar unes mesures per aconseguir un desenvolupament territorial més equilibrat (CCE, 2001).

En aquest sentit, Davoudi (2007) interpreta aquest procés com el trasllat del Model Social Europeu a les polítiques territorials. En altres termes, representaria el pas de la cohesió social a la cohesió territorial.

"El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica i social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a conseguir un desarrollo más equitativo reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales i aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones" (CCE, 2004: 27).

De forma complementària a aquest aproximació conviu un discurs centrat en el reforçament de la necessària competitivitat del territori europeu a escala global:

"(European urban policy) (...) is characterized by an oscillation between the two conflicting goals of the Community: to set up a Common Single Market and enhance the competitiveness of the European cities on the one hand, and to promote economic and social cohesion within and amongst the cities on the other hand".

(“(La política urbana europea) (...) es caracteritza per una oscil·lació entre dos objectius conflictius de la Comunitat: l'aplicació d'un Mercat Únic i el reforç de la competitivitat de les ciutats europees per una banda, i la promoció de la cohesió econòmica i social dintre i entre les diferents ciutats per l'altra banda” (Frank, 2006: 49).

L'adopció de l'Estratègia de Lisboa (CCE, 2000), fou l'element clau perquè les qüestions econòmiques vinculades amb la competitivitat incrementessin el seu protagonisme en l'estructura política dels Fons Estructurals. El seu objectiu era que Europa esdevingui: *“la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”* (CCE, 2000). Així, en consonància amb aquesta declaració, els objectius claus que el Consell Europeu fixà per la programació dels Fons Estructurals pel període 2000-2006 foren reforçar la competitivitat econòmica i millorar les condicions de les regions i Estats menys desenvolupats, invertint en el capital humà i físic -infraestructures- (Parkinson, 2005b: 7).

L'adopció de l'Estratègia de Göteborg (CCE, 2001) suposà afegir el medi ambient a l'Estratègia de Lisboa, dotant-lo del tercer “pilar”, juntament amb les reformes econòmiques i socials (CCE, 2003: 11). Finalment, l'any 2004 la CE aprovà la comunicació “Hacia una estrategia temática del medio ambiente urbano” en què es traslladaren aquests principis a la gestió de les polítiques urbanes (CCE, 2004). L'aprovació d'aquest document ha enriquit un debat dins de la pròpia UE i amb els Estats Membres, que ha portat a l'aprovació dels documents “Estrategia temática para el medioambiente urbano”⁴⁷ o el document “Integrated Environment Management. Guidance in relation to the Thematic Strategy on the Urban Environment” (“Gestió integrada del medi ambient. Guia en relació amb l'Estratègia Temàtica del Medi Ambient Urbà”) (CCE, 2007).

Així, finalment en l'estadi present els tres objectius -competitivitat, desenvolupament sostenible i cohesió- semblen conviure dins de les estratègies territorials dels Fons. Encara que diversos autors apunten que, assumint els principis de la competència en un sistema neoliberal, és la competitivitat econòmica la variable que realment assoleix més protagonisme dins de les polítiques Comunitàries:

⁴⁷ COM (2005) 718 final, Brussel·les, 11/1/2006.

"The 1988 cohesion policy reform has been a bedrock of the anti-neoliberal program. Though the immediate objective was to reduce territorial inequalities, its larger goal was to strengthen European regulated capitalism".

("La reforma de la política de cohesió del 1988 ha estat una roca dels programes antineoliberals. Encara que l'objectiu immediat era la reducció de les disparitats territorials, el seu objectiu a llarg plaç era reforçar capitalisme europeu normativitzat") (Hooghe and Marks, 2001: 106).

En aquest sentit, l'evolució de les polítiques urbanes reflecteix les evolucions de les pròpies polítiques de cohesió social -o del concepte de solidaritat-: *"A protectionist and redistributing solidarity is (...) step by step being replaced by a solidarity oriented towards competition and productivity"* (*"El proteccionisme i la redistribució solidària (...) pas a pas està sent substituïda per una solidaritat orientada cap a la competitivitat i la productivitat"*) (Voelzkow, 2000: 510).

Finalment, les conclusions de la Presidència del Consell Europeu del març de 2005 són un exemple il·lustratiu de la utilització simultània de tots tres conceptes dins del discurs actual de la CE:

"Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.

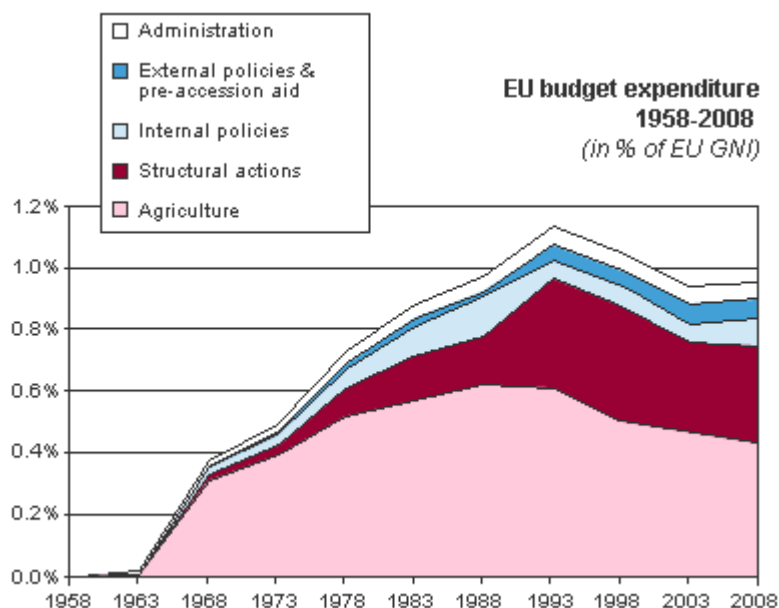
Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados —incluida la política de cohesión— en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible". (CCE, 2005: 1).

6.4. Recapitulació

A partir de l'aprovació de l'Acta Única Europea (1987) -que introduí l'objectiu de la cohesió econòmica i social- i de la profunda reforma dels Fons Estructural pel període 1989-1993 -que inclogué per primera vegada els Objectius territorials dels Fons-, la política de cohesió territorial de la UE ha anat incrementant progressivament la seva dimensió pressupostària. Abans de l'aprovació de l'Acta Única el pressupost destinat a la política de cohesió territorial representava un 10% dels recursos de la Unió, mentre que pel període 2007-2013 aquest valor ja

representa més del 36%-. Al següent gràfic es mostra de forma esquematitzada aquesta evolució. S'hi pot apreciar l'increment notable de la partida pressupostària destinada a les mesures estructurals –política de cohesió territorial- i com, malgrat el progressiu descens relatiu, el pes de la PAC continua sent molt important.

GRÀFIC 6.1. Evolució del pressupost de la UE segons grans línies d'acció 1958-2008



FONT: DG Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy

Però els canvis en les polítiques territorials de la UE no s'han limitat exclusivament al progressiu increment de les seves dimensions pressupostàries. Una qüestió clau en els canvis viscuts a partir de la segona meitat de la dècada dels vuitanta ha estat la consolidació d'una sensibilitat vers la necessitat que la dimensió territorial sigui tinguda en compte pel conjunt de polítiques de la UE.

Finalment, la territorialització de les polítiques comunitàries ha suposat quelcom més que una sensibilització vers l'impacte territorial de les seves accions. El territori és avui reconegut com una important variable, o com un agent clau, per assolir les estratègies de desenvolupament de la societat europea. En aquest sentit, la construcció i reformulació de l'espai es materialitza a través dels interessos dels múltiples agents implicats, assumint la importància estratègica del territori com un agent proactiu en el funcionament i configuració de les estratègies de desenvolupament socioeconòmic.

La publicació al 1999 de l'Estratègia Territorial Europea suposà una fita clau

en aquesta territorialització de les polítiques de la UE. El document va permetre recollir la voluntat explícita de la Unió d'articular mesures en favor d'una major vertebració i desenvolupament equilibrat del territori europeu –a partir d'aquest document resulta recurrent emprar el terme de desenvolupament policèntric, en referència a la necessitat d'articular un model de creixement que permeti assumir una distribució més homogènia de les oportunitats, i contribuir a evitar que es continuï concentrant excessivament la riquesa i la població en el nucli central de la UE (CCE-CESDP, 1999: 21).

L'aprovació del document no esdevingué una fita final. Suposà l'arrencada d'un procés de debat polític i científic sobre els impactes territorials de les polítiques comunitàries. Es constatà la necessitat de que la UE no només tingués en compte les incidències sobre el territori de les seves accions, sinó que també esdevingués un agent actiu en favor d'un desenvolupament territorial sostenible.

La dinàmica generada a través d'aquesta territorialització de les polítiques de la UE ha generat un procés bidireccional. És a dir, d'una banda la UE incorpora en la seva agenda la perspectiva territorial i promou accions destinades a les necessitats específiques del territori. Però, d'altra banda, les ciutats i les regions esdevenen uns agents clau en l'assoliment dels objectius generals de la UE. En primer lloc, perquè gràcies a l'aplicació del principi de subsidiarietat, els ens locals tenen la capacitat de participar de forma activa en la implementació dels programes de desenvolupament local. I, en segon lloc, el objectius territorials de la UE s'assoleixen a través de la coordinació d'actuacions locals, que participen dins d'una coherència estratègica conjunta. En relació a aquesta dinàmica, Marshall (2005) fa referència a un procés d'*europèitització* de les ciutats.

Aquest sistema d'interacció entre la UE i les realitats locals s'articula a través d'un sistema de governança multinivell, en què s'estableix un marc de cooperació i concertació de les estratègies territorials de la UE de forma conjunta amb els Estats Membres i els ens regionals i locals. Malgrat això, la configuració competencial dels Estats europeus i de la pròpia UE dibuixa un marc en el qual els Estats Membres concentren l'autoritat política de les polítiques territorials comunitàries (Faludi, 2007; Farinós, 2008). Per aquest motiu els Estats han esdevingut els ens decisoris tant en el desenvolupament d'una estratègia territorial comuna, com en els diferents graus d'aplicació assolit.

Les estratègies de Lisboa i Göteborg institucionalitzaren la definició de tres objectius generals per a les polítiques comunitàries: el desenvolupament sostenible, la cohesió econòmica i social i el reforç de la capacitat competitiva. Les declaracions polítiques i institucionals de la UE defensen les necessàries interconnexions entre aquestes tres variables. Es mostren dues a tall d'exemple:

"Our reasoning should (...) come from putting an end to people's poverty through economic growth".

("La nostra motivació és la de posar fi a la pobresa a través del creixement econòmic")⁴⁸.

"La competitividad regional puede definirse como la capacidad de una región de anticipar y de hacer frente positivamente a los desafíos económicos y sociales, tanto internos como externos, brindando nuevas oportunidades económicas, especialmente empleos de mejor calidad, a sus habitantes. Esta aptitud depende de diversos factores tales como el volumen de la inversión pública y privada, el capital humano, la calidad de las infraestructuras materiales, la productividad de la mano de obra, los recursos institucionales, la infraestructura social, los dispositivos en favor de la innovación y de la investigación, la accesibilidad de los mercados, etc. Sin embargo, las condiciones medioambientales, la calidad de vida y el atractivo socioeconómico de una región, paralelamente al papel que desempeñan las administraciones y las instituciones públicas, también pueden constituir otras tantas bazas u obstáculos para atraer la inversión y generar un crecimiento sostenible" (CCE, 2003).

Com a contrapunt a això, diversos autors apunten que la convivència de tots tres dins d'una estratègia territorial comuna pot apuntar certes incompatibilitats (Atkinson, 2001; Chorianopoulos i Iosifidis, 2006; Frank, 2006; Leitner, Pavlik i Sheppard, 2002; Swyngedouw, Moulaert i Rodríguez, 2002).

"This emphasis on competitiveness has the potential to create more inter-urban competition –i intraurbana- which in turn will create more 'winners and losers', thereby creating more demands on national and EU policies directed at declining urban areas and countering social exclusión".

("Aquest èmfasi en la competitivitat potencia la creació de més competència entre ciutats –i dins de les pròpies ciutats- això, a la vegada, crea més "guanyadors i perdedors",

⁴⁸ Extracte d'entrevista a Graham Meadows, Director General de la DG de Política Regional de l'any 2003 al 2006. Publicada a la revista *Info regio Panorama*, núm. 26, juny de 2008.

el qual genera més exigències per les polítiques nacionals i comunitàries dirigides a les zones urbanes en declivi i la lluita contra l'exclusió social") (Atkinson, 2001: 393).

De fet, com senyala Frank (2006), es pot dibuixar una línia evolutiva dels objectius estratègics que han orientat les polítiques territorials de la UE: es va partir del primer interès vers les qüestions medi ambientals durant la dècada dels vuitanta, s'incorporà la cohesió econòmica i social com a variable definidora durant la dècada dels noranta –Acta Única Europea i Tractat de Maastricht- i, finalment, a partir de l'Estratègia de Lisboa s'ha recollit la competitivitat com el nou paradigma del desenvolupament territorial.

TERCERA PART: LA INICIATIVA COMUNITÀRIA URBAN

7. LA INICIATIVA COMUNITÀRIA URBAN

En els anteriors punts 5 i 6 s'ha analitzat la perspectiva territorial i urbana de les polítiques de la UE, així com la concreció de les seves accions a través dels Fons Estructurals. S'ha mostrat també el creixent interès de la CE vers les qüestions urbanes que conduïren a l'aprovació de diversos instruments d'intervenció, guies de referència i documents de debat entre d'altres. Finalment, la dimensió urbana de les polítiques territorials de la UE fou recollida com una línia d'acció més dins de la programació dels Fons Estructurals en el període 2000-2006: els programes operacionals de les regions Objectiu 2 podien recollir aquesta possibilitat (CCE, 1999) -qüestió que té continuïtat durant el període 2007-2013-. No obstant això, l'instrument més característic i exemplificador de la incorporació de la perspectiva urbana en les polítiques territorials de la Unió és la Iniciativa Comunitària URBAN (CCE, 2002). Aquesta fou, des del seu inici, en el període 1994-1999, el primer i únic programa destinat exclusivament a la redinamització d'àrees urbanes en dificultats dins del marc de la UE.

En aquest capítol es presentaran els objectius de la IC URBAN, el reptes i els conflictes que sorgeixen en la seva aprovació, la seva evolució i els canvis viscuts com a conseqüència de la seva aplicació durant els períodes de programació 1994-1999 i 2000-2006. S'exposarà a més que ha suposat la no renovació del programa en el període 2007-2013. També es mostraran quins han estat els elements claus en la seva gènesi: les experiències similars realitzades en alguns Estats Membres i el llançament d'un programa pilot en el període 1989-1993 -a més de l'evolució de les polítiques territorials en el marc de la UE presentades en els capítols anteriors-.

7.1. Les Iniciatives Comunitàries

Les Iniciatives Comunitàries -IC- eren uns programes que tenien com a objectiu complementar l'actuació de les estratègies dels Objectius. Aquestes englobaven un conjunt de petits programes d'acció local amb una dimensió econòmica molt menor que els Objectius. Foren creades en el període 1989-1993, durant el qual suposaren un 9% del pressupost dels Fons Estructurals (Bache, 1998).

Es fixaren dins d'un marc més flexible que les accions sectorials estructurades entorn els Objectius regionals, a més, estaven assignades a unes

àrees específiques i permetien una major participació de les entitats estatals, regionals i locals en tot el procés d'implementació. La seva finalitat era realitzar unes actuacions addicionals als Objectius, més específiques, per tal de respondre als reptes i oportunitats d'aquells territoris que requerien una atenció més individualitzada. Per això, atenent al principi de subsidiarietat, bona part de la seva implementació i seguiment ha estat realitzat per cadascun dels ens locals beneficiaris, sempre en col·laboració amb els Estats Membres.

En el període de programació dels Fons Estructurals -2000-2006-, es finançaren quatre Iniciatives Comunitàries: Interreg III, finançada per FEDER, que fomentava la cooperació entre regions, especialment transfronterera a través de la creació de xarxes temàtiques sobre desenvolupament territorial; Leader +, finançada per FEOGA, que promovia estratègies pilot pel desenvolupament sostenible de les àrees rurals, especialment destinada a ampliar la seva base econòmica i l'estimulació emprenedora dels agents locals; Equal, finançada pel Fons Social Europeu, que tenia com a objectiu eliminar els factors que provoquen les desigualtats i les discriminacions al mercat laboral, ja siguin per qüestions de gènere, raça o edat; i URBAN.

Pel que fa al funcionament i els objectius dels programes, URBAN ha compartit una sèrie de trets bàsics comuns amb la resta de Iniciatives Comunitàries. Aquests responien als objectius més genèrics establerts per la Comissió. És a dir, aquells que no fan específicament referència a l'àmbit urbà, sinó a qüestions que la Comissió Europea considerava que devien esdevenir rectors del funcionament de les polítiques d'intervenció sobre el territori. Aquests eren:

- l'accent sobre les mesures innovadores;
- l'establiment de xarxes de cooperació i intercanvi d'experiències;
- un model de gestió, descentralitzat, sent els Estats membres, i en últim terme els grups locals de gestió, els que gestionen la major part de les qüestions relatives als programes, i en determinats casos, com Leader en relació a uns programes i objectius definits a nivell estatal i/o regional;
- la simplificació i agilització en la gestió i seguiment, sobretot gràcies a estar finançades, en el període de programació 2000-2006, per un únic Fons (CCE, 2004a).

La programació de la Política de Cohesió pel període 2007-2013 ha suposat

la conclusió de totes les IC –per tant, també la IC URBAN-. Aquesta nova arquitectura de la política territorial comunitària implica que:

- Els tres nous Objectius –convergència, competitivitat i cooperació- integren les estratègies dels antics Objectius 1, 2 i 3, així com també les tres antigues Iniciatives Comunitàries: Interreg III, Equal i URBAN II.
- Interreg III s'integra en l'Objectiu de "cooperació territorial europea", juntament amb altres programes de cooperació en xarxa, com URBACT II o ESPON.
- Les IC URBAN II i Equal s'integren dins dels Objectius de "convergència" i "competitivitat regional i treball".
- El programa Leader+ i el Fons Europeu d'Orientació i de Garantia Agrícola –FEOGA- són substituïts pel Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural –FEADER-. D'altra banda, l'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca –IFOP- es converteix ara en el Fons Europeu de Pesca –FEP-. I el FEADER i el FEP tindran a partir d'aquest període els seus propis fonaments jurídics i ja no formaran part de la política de cohesió (CCE, 2007: 11).

De fet, les IC han anat perdent pes relatiu d'ençà el primer període en què es varen aplicar⁴⁹. Ja a finals del període 1989-1993, varen rebre nombroses crítiques per part dels Estats Membres per la seva excessiva complicació i la burocratització que comportava la seva gestió (Wishalde, 1996). Els Estats Membres també criticaren que les dimensions de les IC eren massa reduïdes per assolir un impacte real. En resposta a això, la CE proposà que les IC assolissin un 15% dels Fons Estructurals en el període 1994-1999, percentatge que després va ser reduït al 9% pel Consell Europeu (Tofarides, 2003: 45).

En el següent període de programació novament perderen pes relatiu dins dels Fons Estructurals, ja que passaren d'aquest 9% del període 1994-1999 (GHK, 2003: 8), al 5,35% al 2000-2006 -10,44 mil milions d'euros- (CCE, 2002: 27). Aquesta reducció pressupostària també afectà al nombre de programes, passant de

⁴⁹ En el període 1989-1993 actuaren fins a 14 Iniciatives Comunitàries, suposant un 10% del pressupost dels Fons Estructurals. Aquestes Iniciatives foren: RECHAR (conversió econòmica de les zones dependents de les conques mineres carboníferes), ENVIREG (millora del medi ambient), STRIDE (promoció de la recerca, la innovació i desenvolupament), LEADER (desenvolupament rural), INTERREG (cooperació transfronterera), REGEN (ajuda al desenvolupament d'infraestructures de transport i abastament de recursos energètics), REGIS (desenvolupament de les regions ultraperifèriques), PRISMA (ajuda a les empreses per millorar les infraestructures i els serveis), TELEMATICA (promou el desenvolupament de serveis de telecomunicacions avançats); EUROFORM (ajuda per millorar la formació i la creació de capacitats laborals), NOW (formació i reinserció de les dones al mercat laboral), HORIZON (promoció de la integració econòmica i professional de les persones amb discapacitats), RETEX (diversificació de la base econòmica de les zones dependents del sector tèxtil i confecció), RESIDER (suport a la creació de noves activitats econòmiques i creació de llocs de treball).

catorze a quatre Iniciatives.

A les següents taules es pot observar aquesta evolució de les dimensions programàtiques i pressupostàries de les IC durant els dos períodes en què URBAN hi ha format part.

TAULA 7.1. Iniciatives Comunitàries pel període 1994-1999. Repartiment pressupostari segons Estats Membres i Iniciativa Comunitària (milions d'euros)

	Interreg II	Leader II	Regis II	Empleo / Adapt	Resider II Konver Retex	PYME	Urban	Pesca	Peace	Total Estats
Alemanya	451,90	206,80		454,60	804,60	185,50	115,00	23,30		2241,70
Àustria	48,82	26,44		39,30	9,53	8,74	13,27			146,10
Bèlgica	104,00	10,20		83,80	65,40	12,30	14,10	2,00		291,70
Dinamarca	19,20	9,90		48,30	2,40	2,50	1,50	19,70		103,50
Espanya	688,60	402,70	216,90	738,30	235,40	251,10	189,50	45,60		2768,10
Finlàndia	47,93	28,07		55,51		10,80	7,66	3,41		153,40
França	268,00	230,50	265,60	473,50	226,50	58,50	70,50	33,50		1626,60
Grècia	628,20	162,90		103,50	109,90	83,30	51,10	30,70		1169,60
Irlanda	164,70	84,00		116,20	9,40	28,80	20,50	6,80	60,00	490,30
Itàlia	385,60	326,50		616,90	232,20	190,40	135,10	37,00		1923,60
Luxemburg	3,60	1,20		0,60	13,50	0,30	0,50			19,90
Països Baixos	188,00	11,50		131,30	51,30	10,30	22,40	12,80		427,80
Portugal	352,60	129,40	125,70	66,50	198,50	124,00	49,40	29,10		1075,20
Regne Unit	122,80	77,90		514,00	407,00	68,30	121,30	43,30	240,00	1594,70
Suècia	46,55	16,10		36,30	3,26	16,76	4,87	3,97		127,80
Total UE - 15	3520,40	1758,70	608,20	3478,50	2368,70	1077,00	816,90	296,40	300,00	14275,50

FONT: Comissió Europea, DG política regional.

TAULA 7.2. Iniciatives Comunitàries pel període 2000-2006. Repartiment pressupostari segons Estats Membres i Iniciativa Comunitària (milions d'euros)

	Interreg III	Equal	Leader +	Urban II	Total Estats
Alemanya	737	484	247	140	1608
Àustria	183	96	71	8	358
Bèlgica	104	70	15	20	209
Dinamarca	31	28	16	5	80
Espanya	900	485	467	106	1958
Finlàndia	129	68	52	5	254
França	397	301	252	96	1046
Grècia	568	98	172	24	862
Irlanda	84	32	45	5	166
Itàlia	426	371	267	108	1172
Luxemburg	7	4	2	0	13
Països Baixos	349	196	78	28	651
Portugal	394	107	152	18	671
Regne Unit	362	376	106	117	961
Suècia	154	81	38	5	278
Xarxes	50	50	40	15	155
Total UE – 15	4875	2847	2020	700	10442

FONT: Comissió Europea, DG política regional.

Aquesta modèstia pressupostària afecta també de forma directa a la IC URBAN. Ja que en els dos períodes de programació que ha actuat ha suposat només un 5,7% i un 6,7% del pressupost destinat a les Iniciatives Comunitàries en aquests períodes. Dades que són especialment significatives, si es té en compte la poca rellevància que ja disposen les pròpies IC dins del conjunt pressupostari de la política regional de la UE.

7.2. Els programes de regeneració urbana estatals com a antecedents

En la construcció d'aquesta *agenda urbana* de la UE i la inclusió dels nous instruments d'intervenció sobre àrees urbanes, l'experiència d'Estats Membres com el Regne Unit, els Països Baixos, França i, en menor mesura, Alemanya, resultà un significatiu punt de partida (Atkinson, 2001; Halpern, 2000; Parkinson, 1998, 2005a; Tedesco, 2002a; Tofarides, 2003; Van den Berg et al., 1998, 2004 i 2007). Aquests Estats, en els que els respectius governs ja havien articulats amb anterioritat programes d'intervenció integral sobre àrees urbanes, disposaven de la necessària experiència per poder ser traslladada a l'àmbit d'actuació comunitària. Esdevenint d'aquesta manera un model, o font d'inspiració, en la definició i gènesi de la Iniciativa Comunitària URBAN. A més, l'existència i el bon funcionament

d'aquest tipus d'experiències estatals donava arguments a les associacions de ciutats europees –Eurocities o Cities for Cohesion, entre d'altres- per fer pressió a la Comissió perquè creés un programa que permetés fer-les arribar al conjunt de la Unió Europea (Halpern, 2002: 4). Aquestes entitats ja havien estat reclamant l'elaboració d'un programa d'aquestes característiques des de feia una dècada. I fou, només sota la pressió del Parlament Europeu que un petit equip posà en marxa l'elaboració del programa URBAN (Halpern, 2000).

Quan URBAN va ser introduït al 1995, cinc dels quinze Estats Membres tenien ja programes propis d'àmbit estatal d'intervenció integral en àrees urbanes tipus "area-based"⁵⁰: Dinamarca, França, Irlanda, Països Baixos i el Regne Unit. Mentre que un sisè, Alemanya, en disposava en alguns Länder. En els altres nou Estats no existia cap programa explícitament urbà d'àmbit estatal –existeixen actuacions intervencions locals amb un perfil similar, però no dins d'un programa específic i d'àmbit estatal- (Atkinson, 1999b i 2000; Parkinson, 1997; Van den Berg, et al. 1998, 2004 i 2007). En la majoria d'aquests Estats les actuacions es realitzaven des d'una aproximació sectorial, i especialment centrada en la regeneració física, prenent menys protagonisme la redinamització econòmica i social (GHK, 2003: 11).

És per aquest motiu que, en bona mesura, es produí l'exportació d'un conjunt de pràctiques i instruments que s'estaven aplicant en alguns Estats Membres al conjunt del territori de la UE:

"Everything began thanks to a small team, which worked within the European Commission. They thought about a specific action towards European cities in order to counterbalance the European regional policy. (...) On the basis of their report, I was asked to give a vague policy design to this future European urban policy. And the only thing I had in mind, the only example I could refer to at this time, was City Challenge. Although some details were added later, one could say that City Challenge⁵¹ was adapted to the European purposes. I should also mention the fact that other national examples influenced us, mainly the French and

⁵⁰ Entenem com *area-based* –basades en una àrea- aquelles iniciatives que han estat creades de forma específica, per resoldre les necessitats d'una àrea determinada. Per tant, la seva configuració no depèn de lògiques polítiques externes, com els àmbits competencials de les administracions o els àmbits temàtics de les polítiques sectorials, sinó que es determinen a partir dels reptes i oportunitats concretes del territori en qüestió.

⁵¹ Programa britànic d'intervenció integral en àrees urbanes amb dificultats, que es centrava especialment en la regeneració socioeconòmica. S'inicià l'any 1991. Per més informació veure punt 9.3.4.

the Dutch experiences. (...) The URBAN program's policy design has been directly inspired from similar experiences implemented at the same time in European member States"

("Tot va començar gràcies a un petit equip, que va treballar dins de la Comissió Europea. Ells pensaren en crear un programa específic per a les ciutats europees per ser inclòs dins del marc de la Política Regional (...) En l'elaboració d'aquest informe, jo vaig ser consultat per donar un disseny general d'aquesta política urbana de la UE. I l'única cosa que tenia en ment, l'únic exemple al qual em podia referir en aquells temps, era al programa City Challenge. Malgrat que es van afegir alguns detalls posteriorment, es pot afirmar que el City Challenge va ser adaptat als propòsits de la UE. Caldria mencionar que altres exemples nacionals també ens varen influenciar, principalment les experiències franceses i holandeses. (...) El disseny de les polítiques del programa URBAN han estat inspirades directament de les experiències similars implementades en aquell moment en alguns Estats Membres") (Halpern, 2002:3)⁵².

En aquest procés de confecció del programa també es recolliren les diferents tradicions i sensibilitats en favor de determinades prioritats. Així, per exemple, el Regne Unit disposava de programes nacionals que treballaven per la garantia d'igualtat d'oportunitats, és a dir, la redinamització econòmica i la inserció laboral. Els Països Baixos havien articulat programes de prevenció i pal·liació de la delinqüència i els comportaments incívics. Ambdues prioritats i perspectives foren recollides dins d'URBAN (GHK, 2003). URBAN ha esdevingut un cas de *"hybridization between different urban policy traditions"* (*"una creació híbrida entre diferents tradicions sobre política urbana"*) (Le Galès, 2003: 251). Malgrat tot, la influència del Regne Unit en la construcció d'URBAN fou sensiblement superior a la resta d'Estats (Tedesco, 2005; Tofarides, 2005)⁵³.

Posteriorment, i gràcies a la influència d'URBAN, aquest model d'intervenció sobre àrees urbanes ha estat incorporat dins del marc de les polítiques territorials d'altres Estats Membres –veure punt 9-. D'aquesta manera, la Iniciativa ha servit al mateix temps com a canal de difusió de models i pràctiques; especialment en favor d'aquells Estats Membres que no disposaven prèviament a l'arribada d'URBAN d'uns instruments d'intervenció urbana similars als proposats per aquest.

⁵² Entrevista a comissari responsable de la DG de política regional.

⁵³ Un exemple il·lustratiu és que una part significativa de l'equip responsable del disseny del programa URBAN estava constituït pels assessors del govern britànic en matèria de política urbana.

7.3. Els Projectes Pilots Urbans: un primer assaig

A partir de l'article 10 del FEDER, la Comissió es capacità per a utilitzar una petita part dels recursos dels fons -a prop de l'1 %- per finançar "*estudios o planes piloto sobre desarrollo regional a nivel Comunitario*". Sent aquesta la via a través de la qual, en la programació dels pressupostos 1989-1993, es pogué incloure uns primers projectes de caràcter pilot referits específicament a àrees urbanes. Aquests foren un banc de proves previ al llançament d'URBAN com a Iniciativa Comunitària.

Els Projectes Pilot Urbans -PPU- es desenvoluparen en dues fases: 1990-1993 i 1997-1999. En la primera fase es finançaren un total de 33 projectes, de 11 Estats membres, que suposaren una inversió de 204 milions d'euros, dels quals 101 foren aportats per la UE a través de FEDER. Al desembre de 1995 nou dels projectes havien estat conclusos. Un any més tard finalitzarien 22 projectes més. La Comissió considerà l'experiència globalment com a positiva, pel que al 1995 decidí llançar una segona ronda de PPU per al període 1997-1999. La qual suposà un autèntic èxit, en rebre 503 sol·licituds de 14 estats membres, fins a l'abril del 1996, de les que finalment foren aprovades només 26, amb una inversió total de 162 milions d'euros, dels que la UE n'aportà 64 a través de FEDER (CCE, 1996 i 2001).

Per tal de realitzar el procés de selecció, s'establiren uns principis, més o menys genèrics, de priorització de projectes. Aquests foren: el caràcter innovador de les propostes; demostració del potencial i aplicabilitat; la capacitat de cooperació amb entitats privades i la recerca de finançament complementari al programa, que fa que tingui una continuïtat a mig termini; la contribució al desenvolupament regional; o l'impacte social, amb especial atenció a l'ocupació (CCE, 1996: 24; Drewe, dins Roberts i Sykes, 2002: 286)

La dotació pressupostària total de les dues fases fou de 366 milions d'euros, dels quals 166 foren finançats per la UE dins el marc de les Accions Innovadores del FEDER; això suposà aproximadament 6 milions d'euros per cada projecte. Una dimensió econòmica modesta en comparació a altres àmbits d'actuació de la UE, o fins i tot, als programes urbans estatals. Però en qualsevol cas, tingué el valor de ser la primera aproximació pragmàtica de la Comissió sobre la redinamització urbana. O, en altres termes, la materialització de la voluntat de certs sectors de la Comissió d'intervenir de forma explícita en les àrees urbanes, entenent que la

Comissió havia d'instrumentalitzar mecanismes que anessin més enllà de les polítiques sectorials (CCE, 1994, 1997 i 1998; i Trojan, 1998).

Els resultats obtinguts per aquests projectes foren valorats globalment com a positius (CCE, 1994, 1996 i 2001). A més, tingueren el valor afegit de ser el primer programa d'intervenció integral sobre àrees urbanes articulat per la UE. Pel que suposaren el primer banc de proves per assolir posteriorment una major envergadura amb la creació d'una iniciativa comunitària per a les àrees urbanes amb dificultats (CCE, 1994).

7.4. URBAN I (1994-1999)

A petició del Parlament Europeu, la Comissió aprovà al 1994⁵⁴ la Iniciativa Comunitària URBAN, que fou inclosa dins de la programació dels Fons Estructurals pel període 1994-1999. Neixia així la primera Iniciativa Comunitària destinada explícitament a les àrees urbanes. En aquesta s'assenyalen com a objectius més genèrics la millora de la qualitat de vida i la competitivitat de les zones urbanes amb crisi. Suposà el reconeixement per part de la Comissió de *"the need to give more attention at Community level to the problems of cities (...) although the Treaties do not give any mandate to develop an urban policy as such"* (*"la necessitat de donar més atenció, a nivell Comunitari, als problemes de les ciutats (...) encara que el Tractat no assigni cap ordre per desenvolupar una política urbana propiament dita"*) (CCE, 1994: 1). Aquests problemes vinculats a les àrees urbanes són descrits, de forma més o menys genèrica, el mateix any dins del diari oficial de la UE:

"Some of the Community's more acute problems associated with the lack of economic opportunity, low incomes and generally poor quality of life are found in urban areas. The growing tensions within European society are evident particularly in the serious level of social exclusion in an increasing number of inner city or peripheral urban areas"

("Alguns dels problemes més extrems de la Comunitat, associats a la manca d'oportunitats econòmiques, els baixos ingressos i la baixa qualitat de vida en general, es troben a les àrees urbanes. L'increment de les tensions dins de la societat europea és particularment evident a través dels greus nivells d'exclusió social assolits per un nombre

⁵⁴ Orientacions fixades a la Comunicació de la Comissió COM (94) 61 final /2, 20/04/94 i aprovada amb la decisió 94/C 180/02, del 15 de juny de 1994.

creixent de centres o perifèries urbanes”) (Diari Oficial de les Comunitats Europees, C 180/6 1994).

Aquesta iniciativa neix a més sota l’evident influència de l’experiència positiva resultant de l’aplicació de la primera fase dels Projectes Pilot Urbans (CCE, 1994, 1997, 1998 i 2000), i alhora com a resposta a les reivindicacions d’òrgans interns de la pròpia UE, com el Comitè de les Regions, i de xarxes de ciutats, com *Eurocities*⁵⁵, entre d’altres.

El finançament total per a URBAN a través dels Fons Estructurals fou de 900 milions d’euros, dels quals un 83% foren aportats per FEDER i un 17% pel Fons Social Europeu. A més, aquesta inversió tingué la capacitat de mobilitzar altres recursos que provenien principalment dels Estats membres i ens locals, i en menor mesura, de capital privat; per assolir finalment els 1800 milions d’euros d’inversió global. Amb aquest capital foren subvencionats 118 programes dels 15 Estats membres, suposant així una inversió de 15,3 milions per programa –7,6 de la UE-. Aquests beneficiaren a un total de 3,2 milions d’habitants, això representa una mitjana d’aproximadament 27.000 habitants per programa; d’aquests, un 86% habiten en ciutats de més de 100.000 habitants (GHK, 2003).

TAULA 7.1. Dades generals de la IC URBAN I

	IC URBAN I
Període	1994-1999
Inversió Total (milions d'euros)	1800
Inversió Total UE	900
FEDER	747
FSE	153
Programes	118
Habitants (milions)	3,2
Inversió / programa (milions d'euros)	15,3
Inversió / habitant (euros)	562,5

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

⁵⁵ Eurocities és una xarxa de col·laboració entre ciutats creada al 1986. Actualment engloba a 120 ciutats europees –tant d’Estats Membres com no-. A més de promoure la cooperació transfronterera entre ciutats, actua com a lobby en favor de les ciutats a les diferents institucions internacionals, però especialment davant la Unió Europea.

Els programes tenien unes dimensions reduïdes –una superfície mitjana de 5,8 Km²-, el corresponent, en la majoria dels casos -74%- a l'àmbit d'un barri, o districte. Això va permetre una major concentració dels recursos per projecte i habitant. Aquestes àrees d'actuació foren en un 38% barris perifèrics, un 32% barris centrals, un 19% de centres històrics, i en un 12% considerats com a "mixtes"⁵⁶ (GHK, 2003). La tipologia, la forma o l'emplaçament del barri o àrea dins de l'àmbit urbà no foren variables considerades alhora de definir les àrees d'actuació del programa. És per això, que no es produí una concentració significativa en cap de les tipologies anteriorment citades.

La Comissió Europea⁵⁷ fixà uns criteris generals per a l'elecció dels projectes. Per la seva part, els Estats Membres eren les autoritats que procedien a la selecció de programes a finançar. Els criteris establerts per la Comissió foren els següents:

- Volum demogràfic: havien d'estar situats en ciutats de més de 100.000 habitants. Excepcionalment es van tenir en compte casos amb menys població (fou el cas de Grècia on l'estructura urbana nacional no oferia més possibilitats).
- Àrees amb coherència geogràfica: la definició de l'àrea objectiu havia de respondre a alguna realitat territorial o alguna entitat administrativa (inframunicipal) existent.
- Característiques socioeconòmiques: havien de presentar determinades característiques com un elevat nivell d'atur, una degradació de la fàbrica urbana, unes inadequades condicions del parc d'habitatges i manca de serveis socials.
- Es prioritzà les àrees incloses a l'Objectiu 1.
- També es prioritzaren les àrees que formaven part d'una estratègia –local o estatal- de regeneració urbana, amb projectes assignats prèviament (CCE, 1994: 6)

Els diferents barris seleccionats per la iniciativa presentaven unes situacions que, malgrat les diferències de context geogràfic, històricoculturals i transnacionals

⁵⁶ L'informe citat inclou dins de la categoria de mixtes aquells barris que no tenien una tipologia assignable a cap de les categories anteriorment citades.

⁵⁷ Decisió 94/C 180/02.

dins de l'àmbit europeu, es podien considerar paral·leles. Així, els barris beneficiaris d'URBAN es caracteritzaven per:

- La concentració de persones en risc d'exclusió social. Per exemple, les àrees beneficiàries d'URBAN tenien una taxa d'atur mitjana del 17%, més del doble de la de la UE.
- La presència de problemes relacionats amb la convivència, els comportaments incívics i la delinqüència. En aquests espais urbans s'hi cometien, de mitjana, més del doble d'actes delictius que la mitjana de les àrees urbanes de la Unió.
- La percepció negativa del barri, amb processos de guetització i marginalitat social. Tenir una proporció de minories ètniques quatre vegades superior a la mitjana de la UE -o el doble que la resta de ciutats de la Unió- i/o amb contextos demogràfics especials: elevat percentatge de població jove i envellida, associat al buidat de l'estrat de població adulta.
- La marginalitat econòmica i funcional d'aquests barris, caracteritzats per una manca d'oportunitats i de relacions amb la resta de la ciutat.
- El procés de degradació física i funcional de la fàbrica urbana, tant del parc d'habitatges, com de l'espai públic, que en general és poc qualificat –per exemple, tenir la meitat de zones que la mitjana de zones urbanes de la UE-.
- El deficient tractament de mesures per preservar el medi ambient.

La Comissió fixà també les mesures⁵⁸ que, en grans termes i de forma orientativa, es durien a terme en aquestes àrees:

- Creació de noves activitats econòmiques.
- Creació d'ocupació estable per la població local.
- Millora de les condicions socials, sanitàries i de seguretat.
- Millora de les condicions ambientals i d'infraestructures.
- Tallers espacials per crear iniciatives, eines i oportunitats als residents per la renovació, manteniment i millora de la seguretat de la urbanització.
- Suport a la millora de les capacitats locals per resoldre els seus problemes,

⁵⁸ Decisió 94/C 180/02.

incloent projectes de transformació i la creació de partenariats de les organitzacions de la ciutat i els actors implicats (CCE, 1994: 7).

Els objectius del programa van incloure pràcticament tots els àmbits possibles d'intervenció sobre barris, amb la significativa excepció de l'habitatge. Així, l'enfocament multidimensional i coordinat significarà un dels principals valors afegits d'URBAN. Aquest va permetre realitzar un salt qualitatiu respecte les tradicionals polítiques sectorials, atenent de forma específica i integral les diferents necessitats d'un barri.

7.5. URBAN II (2000-2006)

A l'abril del 2000, novament amb el fort recolzament del Parlament Europeu, fou aprovada la Iniciativa Comunitària URBAN II amb la "*comunicación (...) por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica i social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible*"⁵⁹, que entrà en vigor el 2001. En aquesta ocasió, després de la negociació amb els Estats membres, la Comissió decidí subvencionar 70 programes a 14 Estats membres⁶⁰, beneficiant a 2,2 milions d'habitants. L'aportació de la UE, a través de FEDER, fou de 728,3 milions d'euros, que generaren una inversió total de 1.580 milions d'euros. D'aquesta manera, la inversió total fou més reduïda respecte URBAN I, però en ser 48 programes menys, el finançament per projecte i per habitant resultà notablement superior. A la taula 7.2 s'hi resumeixen els principals indicadors del programa.

⁵⁹ COM (2000) 1100 de 28 d'abril de 2000.

⁶⁰ Tots excepte Luxemburg, que decidí utilitzar la dotació pressupostària que li pertocava a finançar un Interreg.

TAULA 7.2. Dades generals del la IC URBAN II

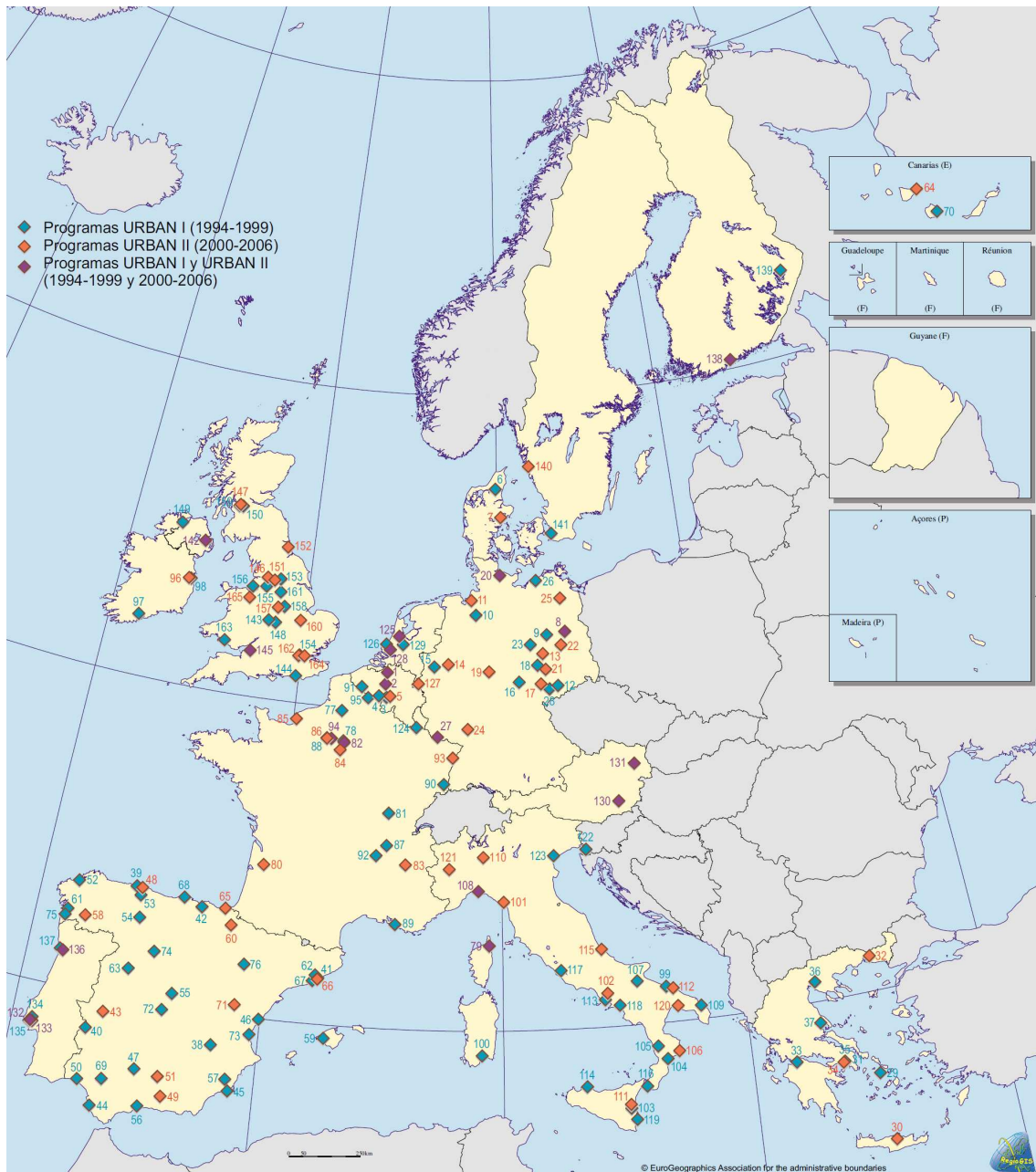
	IC URBAN II
<u>Període</u>	<u>2000-2006</u>
Inversió Total (milions d'euros)	1580
Inversió Total UE	728
FEDER	728
FSE	-
Programes	70
Habitants (milions)	2,2
Inversió / programa (milions d'euros)	22,6
Inversió / habitant (euros)	718,2

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

Una altra de les novetats fou que en aquest cas no hi havia finançament del FSE –que representà un 17% a URBAN I-, sent tot el pressupost de la iniciativa responsabilitat d'un únic fons (CCE, 2002). A més, l'aportació d'aquest no era equitativa per a tots els programes, ja que de conformitat amb l'article 29 del Reglament General, la participació de FEDER per les ciutats incloses en l'Objectiu 1 s'establí el límit del 75% del projecte, mentre que per la resta FEDER assumia el 50% del pressupost del programa (CCE, 2000: 10).

El repartiment d'aquest pressupost per Estats fou decidit seguint tres indicadors: població urbana, taxa d'atur i atur de llarga durada per a les àrees urbanes. D'aquesta forma no es donava una concentració en aquells estats amb un PIB per càpita més baix, ni tampoc en aquells amb una xarxa urbana més densa. Amb tot, les diferències entre Estats van ser nul·les, tant pels grans -9 França, 10 Espanya i Itàlia, 11 Regne Unit i 12 Alemanya-, com pels petits i/o menys urbanitzats -3 Bèlgica, Grècia, Països Baixos i Portugal, 2 Àustria i 1 Dinamarca, Finlàndia, Irlanda, Suècia-. En el mapa 7.1 s'hi pot apreciar la distribució territorial de les dues edicions de programes URBAN.

MAPA 7.1. Distribució territorial de la IC URBAN



Bélgica			
1 Antwerpen	41 Badalona	85 Le Havre	126 Den Haag
2 Bruxelles/Brussel	42 Barakaldo	86 Le Mantois	127 Heerlen
3 Charleroi	43 Cáceres	87 Lyon	128 Rotterdam
4 Mons-La Louvière	44 Cadiz	88 Mantes-la-Jolie	129 Utrecht
5 Sambreville	45 Cartagena	89 Marseille	Austria
Dinamarca	46 Castellón de la Plana	90 Mulhouse	130 Graz
6 Ålborg	47 Córdoba	91 Roubaix-Tourcoing	131 Wien
7 Århus	48 Gijón	92 Saint Etienne	Portugal
Alemania	49 Granada	93 Strasbourg	132 Lisboa
8 Berlin	50 Huelva	94 Val-de-Seine (Les Mureaux)	133 Lisboa - Amadora
9 Brandenburg	51 Jaén	95 Valenciennes	134 Lisboa - Loures
10 Bremen	52 La Coruña	Irlanda	135 Lisboa - Oeiras
11 Bremerhaven	53 Langreo	96 Ballyfermot	136 Porto - Gondomar
12 Chemnitz	54 León	97 Cork	137 Porto - Vale de Campanha
13 Dessau	55 Madrid - Carabanchel	98 Dublin	Finlandia
14 Dortmund	56 Málaga	Italia	138 Helsinki - Vantaa
15 Duisburg (Marxloh)	57 Murcia	99 Bari	139 Joensuu
16 Erfurt-Ost	58 Ourense	100 Cagliari-Pirri	Suecia
17 Gera	59 Palma de Mallorca	101 Carrara	140 Göteborg
18 Halle	60 Pamplona	102 Caserta	141 Malmö
19 Kassel	61 Pontevedra	103 Catania	Reino Unido
20 Kiel	62 Sabadell	104 Catanzaro	142 Belfast
21 Leipzig	63 Salamanca	105 Cosenza	143 Birmingham
22 Luckenwalde	64 San Cristobal de la Laguna	106 Crotone	144 Brighton
23 Magdeburg (Cracau)	65 San Sebastián (Pasaja)	107 Foggia	145 Bristol
24 Mannheim - Ludwigshafen	66 Sant Adrià de Besòs	108 Genova	146 Burnley
25 Neubrandenburg	67 Santa Coloma de Gramenet	109 Lecce	147 Clyde Waterfront
26 Rostock	68 Santander	110 Milano	148 Coventry
27 Saarbrücken	69 Sevilla	111 Misterbianco	149 Derry
28 Zwickau	70 Telde	112 Mola di Bari	150 Glasgow North
Grecia	71 Teruel	113 Napoli	151 Halifax
29 Ermoupoli	72 Toledo	114 Palermo	152 Hetton & Murton
30 Iraklio	73 Valencia	115 Pescara	153 Leeds
31 Keratsini	74 Valladolid	116 Reggio di Calabria	154 London
32 Komotini	75 Vigo	117 Roma	155 Manchester (Moss Side and Hulme)
33 Patrai	76 Zaragoza	118 Salerno	156 Merseyside
34 Perama	Francia	119 Siracusa-Ortigia	157 Normanton in Derby
35 Peristeri	77 Amiens	120 Taranto	158 Nottingham
36 Thessaloniki	78 Aulnay-sous-Bois	121 Torino	159 Paisley
37 Volos	79 Bastia	122 Trieste	160 Peterborough
Espanya	80 Bordeaux	123 Venezia-Porto Marghera	161 Sheffield
38 Albacete	81 Chalon-sur-Saone	Luxemburgo	162 Stockwell
39 Aviles	82 Clichy-sous-Bois - Montfermeil	124 Differdange-Dudelange	163 Swansea
40 Badajoz	83 Grenoble	Países Bajos	164 Thames Gateway
	84 Grigny - Viry	125 Amsterdam	165 West Wrexham

FONT: CCE, 2003: 9.

Els objectius del programa i els instruments plantejats per la Comissió eren, en línies generals continuïstes amb el període anterior:

- *Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente*
- *Empresariado y pactos en favor del empleo*
- *Integración de marginados y acceso a los servicios básicos*
- *Integración de transporte público y comunicaciones*
- *Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos*
- *Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información*
- *Mejoras en el gobierno urbano (CCE, 2000, Annex I).*

Els principals canvis en els objectius respecte l'edició anterior foren la inclusió de les millores en el govern urbà, l'accent sobre les mesures vinculades a la millora del medi ambient i a la potenciació de les noves tecnologies de la informació

i comunicació –encara que aquestes mesures representaren una minsa dimensió pressupostària-.

Malgrat aquesta evident continuïtat entre URBAN I i II, es produïren alguns canvis en el model d'implementació del programa i en la capitalització dels valors resultants. Aquests, reflectiren els aprenentatges assolits a través de l'experiència, així com les recomanacions del Parlament Europeu i el Tribunal de Comptes, els Estats Membres, entre d'altres institucions (CCE, 2002: 10). En resum, aquestes novetats foren:

- La inclusió al programa de les ciutats petites i mitjanes. El límit de població de 100.000 habitants que fixava URBAN I pel conjunt de la ciutat es suprimí. A URBAN II l'únic límit demogràfic es fixà pel programa, i aquest era de 20.000 habitants –podien ser, a més, programes destinats a la ciutat sencera-. Fins i tot, en casos excepcionals i plenament justificats, el límit podia ser de 10.000 habitants.
- S'incorporaren criteris específics en la selecció dels projectes⁶¹ amb l'objectiu que el procés de selecció resultés més transparent. S'utilitzaren indicadors com: taxa d'atur, criminalitat, percentatge de població estrangera o disponibilitat de zones verdes, entre d'altres. A més, també es reforçaren les avaluacions prèvies, tant les referides al conjunt de la iniciativa com als programes específics.
- La utilització d'un únic fons, (FEDER), suposà una agilització administrativa. En l'anterior període, com que també hi participava el FSE, es van veure duplicats molts dels processos necessaris per l'adjudicació del finançament, incrementant així l'esforç administratiu. A més, per no perdre les actuacions que haurien d'estar finançades pel FSE, es va permetre, a URBAN, que amb diners de FEDER també es poguessin realitzar intervencions clàssiques del FSE, com per exemple els programes d'inserció laboral o altres mesures de lluita contra l'exclusió social.
- La realització de l'Auditoria Urbana esdevingué una valuosa font d'informació per a la realització d'estudis comparatius entre les diferents ciutats i barris europeus, alhora facilità el seu seguiment i la valoració dels resultats obtinguts.

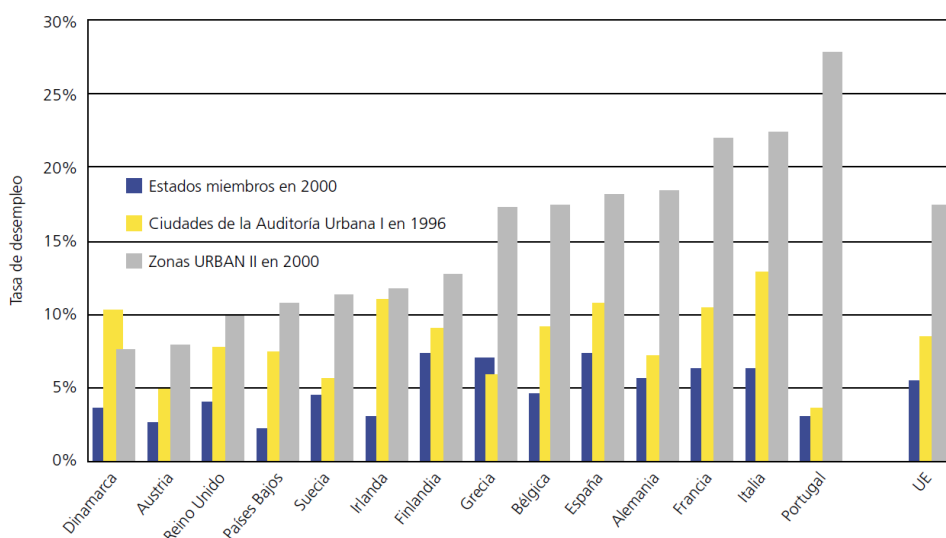
⁶¹ Fixat per les *Orientaciones per la Iniciativa Comunitària URBAN II*, COM (2000) 1100 de 28 d'abril de 2000.

- La creació del programa URBACT -veure punts 7.6 i 7.10-, que va recollir com a objectiu fomentar l'intercanvi d'experiències i bones pràctiques entre els diferents programes.

Igual com va ocórrer amb URBAN I, en el procés de selecció de programes finançables, no hi hagué un criteri específic en la tipologia i/o morfologia de barri, per això també hi hagué una àmplia diferència entre les superfícies màxima i mínima –el programa de Hetton i Merton al Regne Unit cobria una superfície de 60 km² pels 0,5 km² d'Orense- i una mixtura pel que fa a les tipologies: 31 barris centrals, 27 barris perifèrics, 8 ciutats petites senceres i 4 programes en què s'inclogueren de forma conjunta centres històrics o barris centrals amb barris perifèrics, per tal de millorar els seus vincles i connexions –veure annex estadístic sobre la IC URBAN per majors detalls-.

Les característiques socioeconòmiques d'aquests programes eren similars a les dels barris de URBAN I. Un dels indicadors més exemplificadors és l'elevada taxa d'atur: presentaven un taxa mitjana del 17%, pel 8% del conjunt de la UE –veure gràfic 7.1-. A més, setze d'aquestes àrees urbanes tenien valors que superaven el 25%, sent Mola di Bari, a Itàlia, el cas més extrem, amb una taxa d'atur del 50% -aquest és precisament un dels casos d'estudi seleccionats, veure punt 11.2.4-.

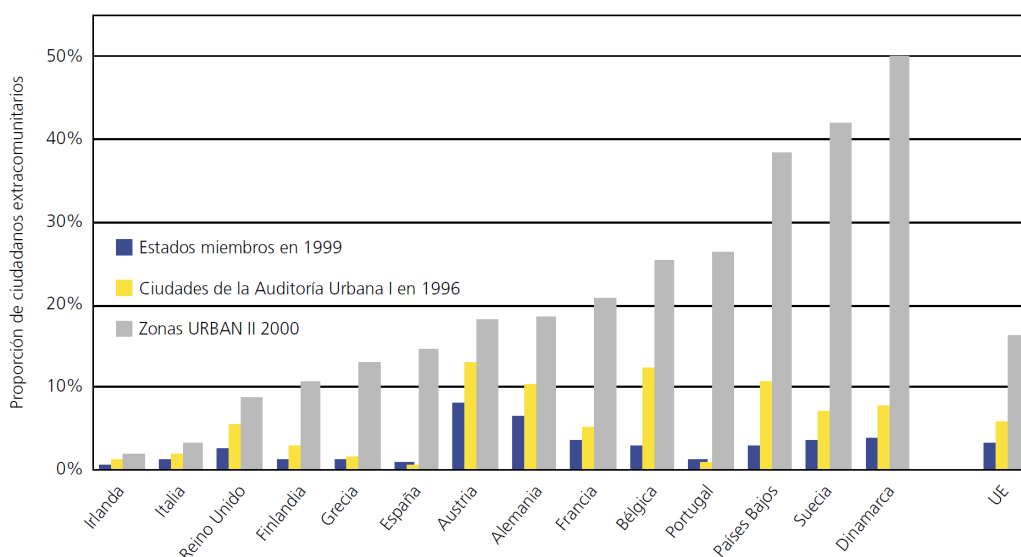
GRÀFIC 7.1. Taxa d'atur per Estats Membres, ciutats de l'Auditoria Urbana i barris URBAN II



FONT: CCE, 2004: 12.

L'estructura demogràfica també il·lustra les dificultats que afronten aquests espais: l'estrat de població adulta –i per tant, a priori la de majors rendes– és sensiblement inferior a la resta de la UE, a més, el percentatge de població immigrant és del 14%, per un 3,5% de la mitjana de la UE pel mateix any⁶², segons dades de l'Auditoria Urbana –veure gràfic 3-. L'absència de zones verdes és un indicador que pot il·lustrar la manca de qualitat urbana d'aquests espais. Les àrees urbanes incloses a URBAN tenien la meitat de superfície destinada a aquest tipus d'espais que la resta de zones urbanes de la UE -10,5%, per 20,5% del conjunt de la UE-⁶³.

GRÀFIC 7.2. Població extracomunitària per Estats Membres, ciutats de l'Auditoria Urbana i barris URBAN II



FONT: CCE, 2004: 12.

7.6. URBACT

El programa URBACT⁶⁴ va ser creat amb l'objectiu d'agilitzar l'intercanvi d'experiències i bones pràctiques entre ciutats europees amb programes d'intervenció integral finançats per FEDER. Fou aprovat dins del marc de la Iniciativa Comunitària URBAN II, i disposà d'una dotació pressupostària de 24,76⁶⁵ milions d'euros per al període 2002-2006. El ministeri francès *Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine* va ser l'autoritat designada per la gestió del

⁶² Eurostat, 2001.

⁶³ Segons dades de l'Auditoria Urbana del 2002 (CCE, 2002).

⁶⁴ <http://www.urbact.org>

⁶⁵ 15,9 milions d'euros foren aportats per FEDER i 8,86 pels Estats membres i altres institucions públiques.

programa. Alhora, un comitè de seguiment creat pels Estats membres i la Comissió Europea realitzà les tasques de comitè directiu, seleccionant els projectes a desenvolupar.

En les avaluacions intermèdies i finals de la primera generació del programa URBAN aparegueren opinions crítiques amb la poca transcendència i manca d'aprofitament de l'aprenentatge sorgit a través d'aquest programa, que precisament apostava per les estratègies innovadores. I es feia referència a la necessitat de crear canals que permetessin revaloritzar aquest tipus de pràctiques. És per això que, malgrat ser aprovada al 2002, aquesta xarxa de ciutats ja fou concebuda i associada a la gènesi de la IC URBAN II. D'aquesta manera, en l'article 15 de la comunicació per la qual la Comissió Europea fixava les orientacions de URBAN II es citava la necessitat d'instrumentalitzar aquesta xarxa: *"es necesario coordinar y enriquecer este proceso mediante la puesta a punto de un mecanismo que facilite la detección y acreditación de la innovación y las buenas prácticas, el intercambio estructurado de experiencias, el seguimiento y la evaluación (incluidos los métodos para la cuantificación y el uso de los indicadores apropiados), así como las enseñanzas que pueden extraerse de los proyectos piloto urbanos en curso, la auditoría urbana, el fomento de la transversalización en el contexto de los objetivos nº 1 y 2, la determinación de la incidencia urbana de las demás políticas comunitarias, etc."* A més, a l'article 32 del mateix document ja es quantificava en 15 milions d'euros l'aportació econòmica que havia de realitzar la UE.

Aquest desfasament de dos anys entre l'aprovació d'URBAN II i la d'URBACT fou degut al procés de negociació i consultes realitzades entre la Comissió i els Estats membres. Posant-se d'acord finalment amb la proposta de França, en nom de tots els Estats Membres, per aprovar un programa únic, URBACT, que aglutinés 217 ciutats que s'havien beneficiat d'URBAN I i/o II i/o Projectes Pilot Urbans. D'altra banda, progressivament s'inclogueren noves ciutats com a convidades, especialment dels Estats de l'est d'Europa –Estats de la futura ampliació–.

Al mapa 7.2 es pot apreciar la distribució territorial dels participants. En aquest s'hi pot observar una major concentració en el Benelux i a Anglaterra; distribució, que en grans termes tendeix a traslladar la concentració d'URBAN en aquests entorns. Per contra, l'aparent manca de representació de França i Alemanya és deguda principalment a la concentració territorial dels seus programes URBAN; a l'entorn de París i a l'Alemanya de l'est. A més, cal tenir en compte que

són els dos únics estats que també tenen una xarxa d'intercanvi d'experiències estatal pròpia⁶⁶.

MAPA 7.2. Ciutats participants del programa URBACT

SYNTHESE simplifiée



- LEAD PARTNER - CHEF DE FILE
- Thematic networks partners - partenaires des réseaux thématiques
- Study partners - partenaires d'études
- Working group partners - partenaires des groupes de travail
- Qualification project partners - partenaires des projets de qualification

Dernière mise à jour mars 2006

FONT: <http://urbact.eu>

L'objectiu del programa era actuar com agent gestor i dinamitzador d'una

⁶⁶ És tracta d'una xarxa formada per Alemanya i Àustria.

xarxa d'intercanvi d'experiències, coneixements i bones pràctiques⁶⁷. Es pretenia, d'aquesta manera, maximitzar els efectes positius assolits per URBAN, facilitant que les lliçons de cada projecte poguessin beneficiar a la resta. Així es pretenia obtenir un grau de difusió ampli, més enllà fins i tot de les xarxes oficials de la UE.

El programa proposava dos grans eixos prioritaris per assolir aquests objectius:

- Intercanviar i difondre els coneixements a través de la creació de xarxes temàtiques integrades per les pròpies ciutats, d'actuacions de millora, d'estudis i altres iniciatives adoptades per les ciutats o altres organismes públics. Aquesta prioritat està dotada d'un pressupost de 15,8 milions d'euros, dels quals el 50% provenien de la Unió i el 50% restant dels socis de cadascun dels projectes (CCE, 2003).
- Capitalitzar el procés amb l'ajuda d'experts i informar a través d'eines adaptades, entre d'altres a través de la web; coordinant al mateix temps l'activitat de les xarxes temàtiques, presentant els resultats obtinguts i la difusió de la informació sobre models. El finançament d'aquesta línia ascendia a 9,6 milions d'euros, el 90% dels quals foren aportats per FEDER (CCE, 2003).

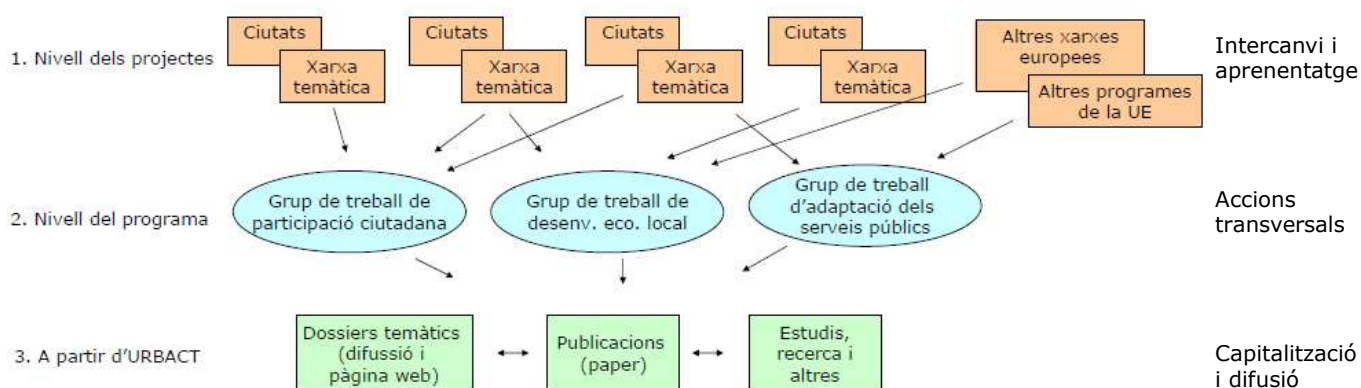
Per resultar més funcional, el programa definí 13 temes o àmbits d'actuació, aquests eren: inclusió social, atenció a la població nouvinguda, regeneració física, transport i medi ambient, activitat econòmica i ocupació, formació, prevenció de la delinqüència, societat de la informació, gent jove, partenariats públicoprivats, participació ciutadana, governança i perspectiva integrada.

A més a més, URBACT s'articulava en 21 xarxes temàtiques i 8 grups de treball, en els quals s'associaven un nombre relativament limitat de programes –entre 8 i 20– amb unes línies d'interès i/o intervenció afins. A més, era habitual que una ciutat participés en més d'una xarxa. D'altra banda, la iniciativa de proposar temes i crear xarxes els hi corresponia a les ciutats (CCE, 2003: 22). D'aquesta manera es permetia aprofundir més en l'àmbit que els gestors del programa consideressin que calia reforçar. En totes elles hi havia una ciutat que exercia el lideratge de la xarxa, perquè era la creadora de la mateixa, de la idea o

⁶⁷ Brunfaut (2002), assenyalava també la necessitat de fomentar l'intercanvi de coneixement de les males pràctiques. És a dir, mostrar aquelles actuacions que no han assolit els resultats previstos com una altra fórmula de generar coneixement i valor afegit.

del model. Totes elles, de forma prèvia a ser aprovades van ser avaluades pel comitè gestor, el qual seguia criteris d'operativitat, de capacitat de generar valor afegit i sobretot del seu caire innovador. A més, la Comissió encarregà a URBACT la realització d'informes i estudis que poguessin resultar d'utilitat per a les ciutats integrades en la xarxa i pel conjunt d'àrees urbanes de la UE en general. A la figura 7.1 es mostren resumides a través d'un esquema la distribució d'aquestes tasques dins de la xarxa URBACT.

FIGURA 7.1. El marc d'actuació de la xarxa URBACT



FONT: <http://urbact.eu> (traducció pròpia).

A l'annex es mostren totes les xarxes que formaven URBACT, així com un breu resum dels principals temes en què es centrava cada una d'elles. En línies generals, les qüestions que apareixen amb més freqüència són la governança, la participació ciutadana, la valorització del capital humà i el dibuix d'estratègies per al desenvolupament econòmic local. La major presència d'aquestes variables és especialment significativa, ja que eren els propis programes URBAN els encarregats de definir les xarxes temàtiques. Fet que permet exemplificar la rellevància que tant els gestors dels programes URBAN com la pròpia xarxa URBACT volen atorgar a les variables més *soft* –aquelles implicades directament amb la transformació urbanística-. A més, en totes aquestes qüestions es fa especial èmfasi al monitoratge d'instruments utilitzats i els resultats obtinguts. Això permet extraure un aprenentatge i donar un segon valor a les pròpies accions de la IC URBAN: la visualització i la difusió del coneixement assolit.

7.7. Els reajustaments funcionals i estratègies: d'URBAN I a URBAN II

Amb la renovació de la IC URBAN pel període 2000-2006 no es modificaren excessivament els seus objectius més globals (CCE, 2000), ja que en línies generals la valoració del seu funcionament per part de la Comissió, els Estats Membres i els ens locals beneficiaris va resultar globalment positiva (GHK, 2003; CCE, 2000). A més, la manca de concreció d'aquests objectius, fixant uns reptes ambiciosos però realment genèrics, limitava la capacitat d'avaluació objectiva del grau d'assoliment o insatisfacció d'aquest (Carpenter, 2006; Tribunal de Comptes -TdC-, 2001). Per aquest motiu les modificacions –o correccions- incloses en URBAN II van fer més referència a qüestions funcionals de la seva aplicació, més que no pas a continguts o objectius.

Com s'ha mencionat anteriorment, s'obrí més el ventall de ciutats que podien resultar beneficiàries del programa. Amb URBAN I estava establert que la ciutat beneficiària havia de comptar amb més de 100.000 habitants. La CE va suprimir aquesta restricció en URBAN II establint un límit demogràfic referit a l'àmbit d'actuació del programa –i no a la ciutat en general-. Aquest límit fou de 20.000 habitants, podent ser un programa per una ciutat sencera, i, a més, en casos excepcionals i plenament justificats, pot ser de 10.000 habitants. D'aquesta manera, a través d'URBAN II s'obrí la possibilitat perquè s'hi poguessin acollir també les ciutats petites.

Es simplificaren, també, els tràmits administratius necessaris per dur a terme les candidatures i la seva posterior implementació, ja que l'excessiva burocratització fou una de les crítiques més repetides pels ens gestors dels programes (GHK, 2003; CCE, 2000; TdC, 2001). La principal acció en aquest sentit fou el finançament dels programes mitjançant un únic fons -FEDER, en lloc de FEDER i FSE com a URBAN I-.

Una altra de les crítiques que va rebre URBAN I, fou la manca de consolidació o capacitat d'absorció dels possibles aprenentatges derivats de l'aplicació i desenvolupament dels diferents programes (CESE, 2001). Per això, amb URBAN II s'incloué la innovació –la recerca de solucions innovadores- com un nou objectiu estratègic del programa, sent, per exemple, un criteri de discriminació positiva en el procés de selecció de programes. Es creà, a més, la xarxa URBACT perquè actués com a canal per a permetre una major difusió i monitoreig de les

pràctiques innovadores realitzades:

“Los objetivos de la nueva iniciativa son los siguientes:

a) Alentar la formulación y aplicación de estrategias particularmente innovadoras para la regeneración económica y social sostenible de las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las ciudades grandes.

b) Mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenibles en la Comunidad” (CCE, 2000: 3).

En aquesta mateixa línia es manifestaren els representants de les principals ciutats de la UE en la conferència organitzada per la UE *“Cities for Cohesion: La enseñanza de los programas europeos Urban”* –Londres 8 i 9 de juliol de 2002- (CCE; 2002). Consideraren la simplificació de la gestió administrativa, l'establiment d'una xarxa d'intercanvi d'experiències i la profundització en la cooperació local com els principals canvis que URBAN II aportava respecte l'anterior edició.

D'altra banda, la dificultat per comparar i avaluar objectivament els resultats obtinguts fou una altra de les qüestions que calia millorar d'URBAN I (GHK, 2003; CCE, 2002). És per això que es reforçaren les avaluacions prèvies, intermitges i finals, tant referides al conjunt de la iniciativa com als programes específics. A més, s'inicià de forma paral·lela una Auditoria Urbana –que englobava una mostra molt més àmplia que les ciutats i els barris vinculats a URBAN-, per tal d'obtenir dades estadístiques comparables de l'estat de les ciutats i barris de la UE, que entre d'altres qüestions permetessin realitzar una lectura evolutiva, i per tant valorar els resultats de les accions dutes a terme. En grans termes, el sistema utilitzat per aquesta auditoria es basava en l'establiment d'indicadors. Aquests estaven referits a un ampli ventall de variables –estat de conservació, infraestructures i accessibilitat, medi ambient, qualitat de l'espai públic, socials, econòmiques, seguretat i accés a serveis públics entre altres-, que oferien obtenir una imatge més global de tots aquells aspectes que caracteritzen la dinàmica d'aquests barris. A més, les unitats d'estadístiques emprades eren imframunicipals –l'equivalent als districtes-. Per això, les dades també permetien visualitzar els contrastos dins d'una mateixa ciutat.

La manca de transparència en el procés de selecció fou una de les qüestions

que provocà més problemes i crítiques vers el funcionament d'URBAN I. A l'exposició de motius de la primera comunicació relativa a URBAN⁶⁸, es preveia que la selecció final dels programes es basaria en el dictamen d'un grup d'experts independents designats per la Comissió en col·laboració amb els Estats Membres que aplicaria criteris prèviament definits. Però això no es va realitzar. Finalment, no es van definir de forma clara les competències i responsabilitats de les respectives autoritats estatals –bàsicament dels governs centrals- i de la Comissió Europea en aquest procés de selecció. Això va provocar certes dificultats en les negociacions i un retard en l'inici dels programes (GHK, 2003: 24). Els Estats Membres varen ser qui, en major mesura, varen determinar els projectes que havien de ser seleccionats en un procés força obscur, sotmès a les pressions i compensacions polítiques i a les actuacions de determinades institucions en defensa dels seus projectes. La Comissió, que és l'última instància que aprova les concessions d'ajuts, intervingué en el procés a través de negociacions informals en un marc poc transparent. Un ens propi de la UE, el Tribunal de Comptes, realitzà la següent valoració de tot el procés:

“La Comisión, que aprueba las decisiones de concesión de ayuda, ha intervenido a través de negociaciones informales, en un marco poco transparente (...). Los Estados miembros tuvieron que establecer rápidamente unos mecanismos de selección ad hoc, que en la práctica consistían en preseleccionar ciudades en un primer momento para a continuación dejar la elección de las zonas urbanas beneficiarias a las autoridades locales correspondientes. En varios casos, la elección de las ciudades y de las zonas beneficiarias se efectuó sin un procedimiento formal de selección previa y sin que las autoridades correspondientes hubieran podido presentar documentos u otros justificantes de su elección. Cuando los Estados miembros intentaron seleccionar objetivamente ciudades y zonas, el resultado final se alteró para efectuar reequilibrios geográficos y así conceder prioridad a determinadas ciudades, en particular capitales, o compensar a zonas no seleccionadas en el marco de otras intervenciones de los FE. En la práctica, la selección no se ha basado en la comparación de elementos objetivos fijados previamente y que pudieran ser cuantificables, sino en criterios variables según los Estados miembros y difícilmente comparables, lo que ha supuesto por otra parte una dispersión de los objetivos fijados” (TdC, 2001: 6).

Amb URBAN II la Comissió prengué mesures per evitar que el procés es

⁶⁸ COM (94) 61 final/2 de 20 de abril de 1994 “Iniciativa comunitaria relativa a las zonas urbanas (URBAN)”.

repetís. La primera fou l'establiment, abans de començar el procés de selecció, d'un nombre fix de programes i pressupost total finançable per a cada Estat Membre. Aquest pressupost assignat es fixà en funció d'uns indicadors numèrics creats a partir del PIB de cada Estat, corregits per criteris demogràfics –població urbana- i socioeconòmics –taxa d'atur a les àrees urbanes- (CCE, 2000). La segona mesura fou l'establiment d'uns indicadors numèrics comparables per ser les variables que capitalitzessin el procés de tria. Aquests foren: taxa d'atur, criminalitat, percentatge de població estrangera, activitat econòmica, disponibilitat de zones verdes, accés a equipaments socials, entre d'altres (ídem). Malgrat tot, aquests problemes es repetiren en el procés de selecció d'URBAN II –veure el punt 12 per observar algunes casuístiques concretes-.

7.8. El debat al voltant d'URBAN: els Estats Membres com a ens decisoris

A més d'aquestes crítiques estrictament vinculades al funcionament del programa, existeixen opinions contraposades en la valoració d'URBAN dins de la pròpia Unió Europea (Atkinson, 1999a, 199b; Atkinson i Dühr, 2002). La IC URBAN ha estat envoltada des de la seva creació d'una certa incertesa. No nasqué com un proposta pròpia de la Comissió Europea, sinó com una petició del Parlament Europeu i del Comitè de les Regions, juntament amb la pressió d'algunes ciutats europees, com Eurocities. Aquesta, l'any anterior, va proposar a la Comissió Europea la creació d'un programa de desenvolupament urbà –PROUD- (Peper, 1999: 188), com a resposta a la publicació del document de debat "*The future of Community Initiatives under the Structural Funds*" ("El futur de les Iniciatives Comunitàries sota els Fons Estructurals") (CCE, 1993), presentat per la Comissió el juny de 1993, en el qual es proposaven les Iniciatives pel període 1994-1999 i on no s'hi incloïa cap referència a programes específics per a les àrees urbanes (Chorianopoulos, 2002). Gràcies al període de debat posteriorment iniciat es va poder incloure URBAN a les propostes definitives un any més tard. Per tant, ja des del seu naixement va portar associat un cert aire de debat dins de la UE i de pressió d'institucions del món local i regional.

Malgrat el seu difícil naixement, l'experiència positiva de URBAN I (CCE, 2000) i dels Projectes Pilot Urbans (CCE, 1996, 1997 i 1998), resultaren un important aval per garantir el manteniment de la Iniciativa Comunitària en el següent període de programació dels Fons Estructurals. Malgrat això, aquesta no fou una decisió exempta de recels i negociacions amb organismes de la UE i els

Estats membres. En un context de redefinició d'objectius de la UE, on per exemple es varen reduir els objectius dels Fons Estructurals de set a tres, o es van suprimir algunes de les Iniciatives Comunitàries finançades per aquests –passant de 14 a 4–, la política urbana també despertà cert recel. A més, la mateixa Comissió Europea estava dividida sobre la necessitat de continuar amb un programa⁶⁹ que havia rebut fortes crítiques per l'absència de criteri en la selecció de les àrees, per l'abstracció i manca de concreció dels objectius a assolir i per la dificultat de mesurar els efectes reals i directament atribuïbles al programa (Brunfaut, 2002: 6). De fet, resulta significatiu que als documents clau referits a les qüestions urbanes, com "*Hacia una política urbana para la Unión Europea*" (CCE, 1997), i "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europa*" (CCE, 1998), no s'hagués fet referència explícita a la necessitat de continuar amb aquest programa, malgrat que els objectius definits en ambdues comunicacions i la iniciativa URBAN eren els mateixos. Finalment l'aportació econòmica de la UE per a URBAN II va ser de gairebé 200 milions d'euros inferiors respecte el període anterior, 728 milions d'URBAN II, per 900 d'URBAN I.

Els mateixos Estats Membres també es trobaven –i es troben encara– dividits sobre la necessitat, o no, de crear una política urbana explícita dins el marc de la Unió i de quina havia de ser la dimensió econòmica i objectius d'aquesta. Així, Estats com Anglaterra i els Països Baixos que tenen una llarga tradició en programes d'intervenció integrals en àrees urbanes, no es mostraven favorables a què aquesta iniciativa destinés fons a unes actuacions de dimensions més febles que les realitzades amb finançament estatal (GHK, 2003: 7; Atkinson, 1999a: 26 i 1999b: 36), sent més favorables a una actuació més *soft* de la Comissió en matèries com les experiències pilot i les xarxes d'intercanvi d'experiències.

Ha existit en tot el procés un cert recel per part dels Estats Membres a assignar competències en matèria de política urbana a la Unió. Així, per exemple, al 1991, durant les negociacions pel Tractat de Maastrich, la Comissió realitzà una proposta per tal d'incloure-hi una referència on es garantia la seva competència formal en matèria de política urbana; però aquesta proposta fou refutada pels Estats Membres (Janin-Rivolin, 1999; Tedesco, 2002 i 2005). Posteriorment, a la comunicació "*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión*

⁶⁹ De fet, en una primera proposta de la Comissió per les línies pressupostàries pel període 2000-2006 no es contemplà la possibilitat de continuar la IC URBAN. I fou, novament, el Parlament Europeu que, després d'un procés de negociacions, sol·licità que aquesta Iniciativa tingués continuïtat durant un període més (Informació obtinguda a través de les diferents entrevistes amb responsables de la Unitat de Polítiques Urbanes de la DG Política Regional de la CE).

Europea", on la Comissió definia els seus objectius estratègics en matèria de política urbana, apuntava que: *"No se hace ningún intento por absorber nuevas competencias en temas urbanos ni por concebir definiciones o soluciones urbanas específicas en el nivel europeo. Éstas deben surgir necesariamente de las situaciones locales y dentro del contexto específico de cada Estado miembro"* (CCE, 1998a: 2).

D'altra banda, les diferències en el disseny i la implementació dels programes no responien únicament a la capacitat d'adaptació d'aquest a les diferents realitats nacionals i locals. També hi tingué certa importància la manca de capacitat normativa i lideratge de la Comissió en tot el procés. L'absència d'una referència específica al Tractat de la Unió sobre política urbana -i competències-, juntament amb l'aplicació del principi de subsidiarietat, ha fet que les opinions de la UE referides als problemes urbans hagin estat imprecises i ambigües. Els objectius de la IC URBAN eren força genèrics, el qual ha permès un elevat grau de flexibilitat de les actuacions per adaptar-se a les necessitats del territoris en què han actuat, però també ha comportat una major dificultat en el seu seguiment i avaluació. Finalment, aquesta vaguetat en la normativa ha acabat configurant un marc de referència feble, que propicia les diferències entre els processos d'implementació segons l'Estat Membre o la ciutat (Atkinson, 2001; Barbanente i Tedesco, 2002).

En aquells moments la Comissió es trobava a cavall entre dues fórmules d'actuació: l'enfocament integrat dels programes URBAN, i les actuacions sectorials, on les competències quedaven fraccionades entre diferents departaments. Pressupostàriament, aquesta darrera ha estat clarament majoritària, ja que, tret d'URBAN, es calcula que durant el període 2000-2006 només un 14% dels Fons Estructurals es dedicaren a programes de redinamització urbana (CCE, 2004) -veure punt 5-. En certa manera, es podria interpretar com un període transitori o dubitatiu entre dues posicions:

"The orientation of the Community still appears undecided between two intentions hitherto expressed in different places: "melting" the urban problems in the more robust financing channels intended for development and for social cohesion... or facing the urban question with specific measures, as the URBAN's renewal seems to suggest".

("L'orientació de la UE sembla encara indecisa entre dues intencions fins ara expressades en diferents espais: "fondre" els problemes urbans en els canals de finançament més robustos dirigits al desenvolupament i la cohesió social... o fer front a la qüestió urbana

amb mesures específiques, com URBAN sembla suggerir") (Cremaschi, 2000: 31).

Aquestes dues aproximacions també es poden entendre com a mecanismes complementaris. Els problemes i reptes a què s'enfronten les ciutats requereixen d'un tractament específic i integrat; però alhora, aquesta no pot pretendre ser la solució a tots els dèficits, ja que hi han qüestions estructurals, del sistema, que requereixen d'intervencions sectorials, i de diferent format –qüestions com la marginalitat social, els dèficits educatius, l'atur o la discriminació per sexe o raça-:

"Is not the business of urban policy to reduce unemployment, delinquency, racism, or at least not directly. These issues are dealt with by other policies, using greater resources, though perhaps not always effectively. The objective of urban policy is rather to make these policies converge on the issue of exclusion and thus citizenship"

("No és feina de la política urbana reduir l'atur, la delinqüència, el racisme, o al menys no directament. Aquestes qüestions són tractades per altres polítiques, utilitzant millors recursos, encara que no sempre de forma eficaç. L'objectiu de la política urbana és més aviat fer que aquestes polítiques convergeixin en l'exclusió i els seus ciutadans") (Donzelot, dins Yépez Del Castillo, 1994: 625).

7.9. La finalització d'URBAN

En el Tercer Informe sobre Cohesió Econòmica i Social, la CE manifestà:

"Basándose en los puntos fuertes de la iniciativa comunitaria URBAN, la Comisión tiene intención de reforzar la importancia de las cuestiones urbanas integrando plenamente en los programas las medidas adoptadas en este terreno. (...) La magnitud de los problemas a los que se enfrentan las ciudades y el papel que desempeñan éstas en el fomento del desarrollo regional inducen a pensar que el número de ciudades en cuestión debe ser superior a las 70 cubiertas actualmente por la iniciativa URBAN en la Unión de los Quince" (CCE, 2004: xxxi)

Aquesta manifestació s'emmarcava dins d'un context en què s'assumia la continuació del programa durant el període 2007-2013, sota el nom d'URBAN+, i englobant en aquest cas a 27 Estats Membres. Això suposava un repte molt important per URBAN, ja que no només havia d'assolir necessàriament una dimensió econòmica major, sinó que s'havia d'aplicar dins d'un marc territorial molt més ampli, amb majors contrastos i disparitats entre les diferents àrees urbanes i

contextos estatals i regionals en què actuaria. De fet, diferents comunicacions de la CE i altres organismes de la UE, així com diferents xarxes de ciutats feien ja referència a aquest fet: l'aplicació de la IC URBAN en la UE ampliada durant el període 2007-2013 (veure: CCE, 2003 i 2004; Eurocities, 2004; Parkinson, 2005a i 2005b; Van den Berg et al. 2004).

Finalment, fruit de les negociacions entre els diferents òrgans de la UE i els Estats Membres es decidí no donar continuïtat a la IC URBAN. De fet, entre els Estats Membres i la Comissió no existia unanimitat sobre quin hauria de ser el perfil d'URBAN, ni tampoc en la seva dimensió econòmica. En general, en el cas d'Estats que ja disposaven de forma prèvia d'una política de redinamització urbana nacional, com França, el Regne Unit i els Països Baixos, URBAN es percebia simplement com un altre canal de finançament, que complementava els programes estatals -més potents pressupostàriament-; i, per tant, no s'interpretava com un instrument realment novedós (Carpenter, 2006; Tofarides, 2002). L'aposta d'aquests Estats era clara: la potenciació de la variable qualitativa d'URBAN, és a dir, el foment de les pràctiques innovadores i la creació de xarxes d'intercanvi de coneixement i bones pràctiques. És per aquesta raó que URBACT sí que continua amb la seva acció en el període 2007-2013 -i que Estats com França hi donen un fort recolzament-.

D'altra banda, dins de la pròpia Unió Europea tampoc existia una visió unànime vers el futur d'URBAN. Així, per exemple, el Tribunal de Comptes afirmà el següent:

"La iniciativa comunitaria URBAN ha contribuido a realizar numerosos proyectos destinados al desarrollo urbano en 118 zonas de la Unión Europea y ha facilitado a las autoridades locales el acceso a la cofinanciación comunitaria. No obstante, el Tribunal considera que estos proyectos podrían haberse realizado también en el marco de las intervenciones comunitarias ya existentes, evitando la creación de nuevos procedimientos y costosas estructuras de gestión" (TdC, 2000: paràgraf 64).

Mentre que el Comitè de les Regions mostrava una postura força diferent:

"El CDR se muestra convencido de que el enfoque a pequeña escala que promueve Urban no es suficiente para atajar los problemas estructurales que

afectan a las zonas urbanas ni para impulsar el potencial que éstas tienen con vistas a promover el crecimiento y el cumplimiento de la Agenda de Lisboa. El CDR recomienda firmemente que se dé un mayor protagonismo a las cuestiones urbanas en la política regional posterior a 2006” (CdR, 2003: paràgraf 17).

En aquest context xarxes de ciutats, com Eurocities, actuaren com a lobbies en favor de la potenciació d'URBAN i, de la dimensió urbana dels Fons Estructurals en general:

“(...) Eurocities therefore urges that a minimum of 20% -al període actual és un 14% (CCE, 2004)- of the future programmes should be earmarked for direct allocation to local urban development to ensure sustainable development, urban regeneration, innovation, and job creation. A watered down European Cohesion Policy would be first and foremost at the expense of Europe’s cities, leaving large groups of our citizens on the sideline of future developments”.

“(...) Eurocities per tant desitja que un mínim del 20% -al període actual és un 14% (CCE, 2004)- dels programes futurs haurien de ser destinats per assignació directa pel desenvolupament urbà local per garantir un desenvolupament sostenible, la regeneració urbana, la innovació, i la creació de treball. Una política de cohesió europea aigualida es faria primer i abans de res a costa de les ciutats Europees, deixant grans grups dels nostres ciutadans al marge del futur desenvolupament” (Eurocities, 2004: 3).

Finalment, i a mode de síntesi, es pot senyalar els següent factors com a algunes de les qüestions clau en la no renovació de la IC URBAN⁷⁰:

- No existia un consens entre els diferents Estats Membres ni entre diferents sectors de la pròpia CE per donar continuïtat al programa. De fet, l'aprovació d'URBAN II ja va resultar complicada, essent finalment recuperada pel període per la programació del 2000-2006 principalment gràcies al paper del Parlament Europeu.
- La UE no té competències en matèria de política urbana, per això les accions com les realitzades a través d'URBAN tenen un caràcter voluntari. La IC URBAN va ser concebuda com una experiència pilot i, per tant, de caràcter interí. El seu objectiu era aplicar estratègies innovadores per afrontar les qüestions urbanes a través d'una perspectiva integrada i fomentar la participació ciutadana i la

⁷⁰ Informació extreta a partir d'entrevistes amb els responsables de la Unitat de Polítiques Urbanes de la DG Política Regional de la CE, directors de la majoria programes URBAN II, directors i responsables tècnics i polítics de xarxes URBACT, Urban-France, UrbanItàlia, entre d'altres.

millora de les fórmules de governança urbana; per, finalment, actuar com a medi per difondre un model i unes pràctiques innovadores per a la redinamització urbana. Considerant que la seva acció a través de dos períodes de programació ha aportat ja l'experiència que requeria un programa pilot, actualment els objectius es centren en què la xarxa URBACT actuï com a catalitzador d'aquestes experiències.

- Donada la no responsabilitat de la UE, l'objectiu actualment és que els Estats Membres recullin el relleu i incorporin –aquells que no ho feien encara- la perspectiva urbana integrada dins de les polítiques de desenvolupament urbà i territorial.
- L'ampliació de la UE en favor d'uns Estats amb un PIB clarament inferior a la mitjana de la UE-15, amb unes taxes d'atur més elevades i amb greus problemes relacionats amb la degradació de certes àrees urbanes, feia necessari que, si URBAN continuava, ho fes amb una posició molt més forta, tant pressupostàriament com institucionalment. Qüestió que resultaria incompatible amb la manca de competències de la UE i amb el recel de molts Estats de la UE-15, que veurien reduïda l'aportació d'URBAN a les seves àrees urbanes.
- Les directrius que estableixen els documents clau en el marc de les polítiques territorials de la UE assenyalaven la integració de les polítiques territorials com una de les directrius estratègiques pel període 2007-2013. Aquest discurs s'inicià amb l'ETE, i la seva proposta de cooperació i d'integració de la planificació urbana i regional (CCE-CESDP, 1999). Qüestió que ha tingut seguiment en tots els documents referits a l'aplicació de l'Estratègia de Lisboa i estratègies territorials pel 2007-2013 (CCE, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d i 2006). Per tant, el propòsit és superar un cert grau de fragmentació en l'aplicació de les polítiques territorials de la UE, incorporant als nous documents d'acció una perspectiva territorial més àmplia –regional en lloc de local-.
- En relació a aquestes estratègies, les accions urbanes resten ara incloses dins dels plans regionals d'aplicació dels Objectius de Convergència i Competitivitat. Qüestió que d'altra banda no modifica substancialment l'estadi previ, ja que en el període anterior, amb l'Objectiu 2, es recollia les zones amb declivi industrial com a possibles beneficiàries.
- En el període 2007-2013 desapareixen totes les Iniciatives Comunitàries, pel

que necessàriament URBAN com a Iniciativa ha hagut de desaparèixer. Malgrat això, les Iniciatives Comunitàries Interreg i Leader sí han continuat la seva acció, encara que sota un marc de referència diferent. Això permet demostrar que aquesta qüestió tampoc hauria de ser un impediment per a URBAN –hagués pogut ser també una excepció⁷¹–.

7.10. URBACT II (2007-2013)

La desaparició d'URBAN no ha afectat al programa URBACT. Sinó tot el contrari; URBACT ha estat consolidat, reforçat i inclòs dins de l'Objectiu de Cooperació territorial del període 2007-2013.

El nou URBACT II cobreix els 27 Estats Membres de la UE pel període 2007-2013, més Noruega i Suïssa. A diferència amb el que succeïa amb URBACT I, ara el programa està obert a totes les ciutats europees, i no només a les beneficiàries de la IC URBAN. A més, també hi poden participar altres entitats no municipals, com regions, Estats Membres, Universitats, centres de recerca, xarxes europees de ciutats, associacions nacionals d'autoritats locals i el sector privat. De fet, algunes d'aquestes entitats ja havien participat en URBACT I.

El programa té assignada una capacitat pressupostària de 68,7 milions d'euros, això gairebé triplica la del període anterior. D'aquest pressupost, 53,3 milions d'euros són aportats per la UE, 5,1 pels Estats Membres, 9,8 per institucions i ens locals i 0,5 per Noruega i Suïssa.

Segons la CE, l'objectiu principal d'aquesta segona edició d'URBACT és "*La millora de l'efectivitat de les polítiques de desenvolupament urbà integrades i sostenibles a Europa amb vistes a implementar l'estratègia de Lisboa*"⁷². Això es desenvoluparà a través de quatre objectius operatius:

- Porporcionar una eina d'intercanvi i aprenentatge per a la presa de decisions polítiques, professionals i d'altres actors implicats en el desenvolupament de les polítiques urbanes. URBACT II és una plataforma d'intercanvi que promou la creació de xarxes temàtiques i grups de treball –coneguts com a "projectes"–.

⁷¹ De fet, en el cas d'Espanya, s'ha apostat per donar continuïtat a les accions de la IC URBAN. Així, a través de l'eix 5 a les regions Objectiu Convergència i de l'eix 4 per les regions Objectiu Competitivitat regional i ocupació dels programes regionals d'aplicació del fons FEDER s'ha implementat la Iniciativa Urbana (URBAN). Per més detalls verue punts 9, 10 i annex.

⁷² Jean-Loup Drubigny, secretari general del programa URBACT II, declaració recollida dins *URBACT Newsletter*, febrer de 2007.

Cada projecte es compona essencialment de ciutats, però també hi poden participar altres autoritats locals –infra i supramunicipals–, així com Universitats i centres de recerca.

- Aprendre dels intercanvis entre els socis d'URBACT que comparteixen experiències i bones pràctiques. Extraure conclusions i beneficis a partir de l'experiència i de l'observació a través dels diferents àmbits temàtics definits.
- Difondre les bones pràctiques i lliçons apreses dels intercanvis a totes les ciutats europees. D'aquesta manera, URBACT II a "les ciutats a treballar per les ciutats".
- Ajudar als gestors, els tècnics i els polítics responsables dels programes a definir programes d'acció. Les activitats d'URBACT han de tenir un impacte real en el pràctiques i polítiques locals de desenvolupament urbà sostenible (CCE i URBAN Monitoring Committee, 2008, traducció pròpia).

El programa s'articula sobre dos eixos prioritaris d'acció:

Eix Prioritari 1: Ciutats, eines pel creixement i pel treball

- Promocionar l'esperit emprenedor: suport a PIMES, economia social, partenariats publico-privats i desenvolupament de clústers.
- Millorar l'economia del coneixement i la innovació: ciutats donant un rol significatiu als sectors on el valor afegit està altament lligat amb les idees, innovacions, coneixement i les noves tecnologies de la informació i comunicació.
- Capital humà i treball: possibilitats de treball, qualificació, accés al mercat laboral, educació i sistemes de formació, grups prioritaris, etc (CCE i URBAN Monitoring Committee, 2008, traducció pròpia).

Eix Prioritari 2: Ciutats cohesionades i dinàmiques

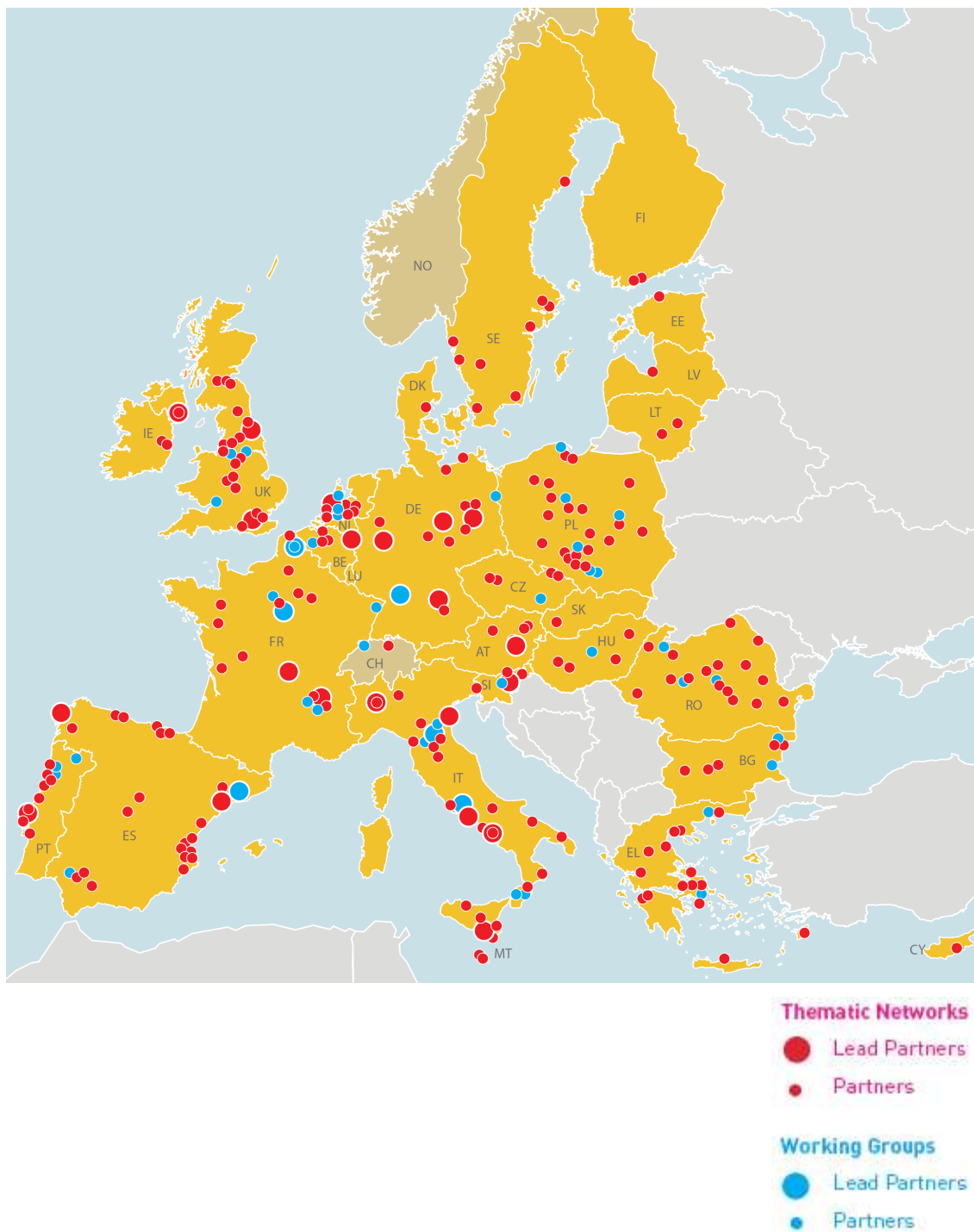
- Desenvolupament integrat d'àrees degradades o susceptibles de patir aquests processos: renovació urbana, mobilització dels socis claus, suport financer a les PIMEs, rehabilitació de les zones industrials o en desús abandonades i renovació d'espais públics.
- Integració social: habitatge, gestió de la immigració, joves i nens, sanitat, seguretat, igualtat de gènere, tecnologies de la informació i comunicació, cultura i exclusió social.
- Temes mediambientals: residus, millora de la gestió del medi ambient, millora de la qualitat de l'aire, subministrament i qualitat de l'aigua, energies renovables, polítiques de transport integrades, reciclatge, etc.
- Planificació urbana i governança: planificació de ciutats, participació ciutadana (grups de residents, dones i joves), governança territorial (vertical i horitzontal) (CCE i URBAN Monitoring Committee, 2008, traducció pròpia).

El primer eix compta amb un pressupost total de 23,4 milions d'euros i el segon 33,1. Les accions sempre són cofinançades a través del fons FEDER, en un 80% per les regions incloses dins de l'Objectiu de Convergència, per un 70% per la resta i un 50% en el cas de Noruega i Suïssa. Per tant, la UE mai és l'únic ens implicat, ja que cerca una corresponsabilització –també financera– de la resta d'agents implicats.

Pel que fa a les àrees temàtiques del programa, en aquesta edició s'ha reduït a tres grans grups: creixement i creació d'ocupació, inclusió social i governança i desenvolupament urbà sostenible. A més, en aquesta segona edició, el programa s'articula al voltant de 26 subxarxes de ciutats, més 7 grups de treball. En l'annex es detallen els objectius i agents implicats en cadascuna d'aquestes xarxes. El programa, a més, ha establert una col·laboració amb reconeguts experts de les diferents temàtiques tractades, establint una base de contactes administrada per Estats i àmbits temàtics –governança, qüestions socials, participació ciutadana, operacions urbanístiques, etc.–, i posant el seu assessorament i col·laboració a disposició dels beneficiaris d'URBACT.

En el mapa 7.3 s'hi mostra la distribució territorial de les ciutats implicades en el programa URBACT II. En comparació amb el període anterior, destaca l'elevada presència de ciutats dels Estats de l'ampliació, encara que en cap cas exerceixen el lideratge d'una de les xarxes temàtiques.

MAPA 7.3. Ciutats participants del programa URBACT II



FONT: <http://urbact.eu>

7.11. Recapitulació

La Iniciativa Comunitària URBAN ha estat el principal instrument operatiu per a la regeneració urbana en el marc de la política regional de la Unió Europea durant els períodes 1994-1999 i 2000-2006. La seva creació responia a la voluntat, per part de la UE d'articular mecanismes que li permetessin intervenir de forma explícita en favor de la redinamització de les àrees urbanes amb dificultats.

Amb l'acció iniciada pels Projectes Pilot Urbans els eixos de la política urbana proposada per la Comissió Europea foren: la recerca i aplicació de fórmules que permetessin fomentar la participació ciutadana i d'agents no polítics en els processos de negociació, gestació i implementació dels programes i l'aposta per una perspectiva integrada de la realitat urbana com a mecanisme per fer front als reptes, necessitats i potencialitats de les àrees urbanes amb dificultats. Un tercer element clau d'aquesta política urbana ha estat l'establiment de xarxes de cooperació horitzontal entre ciutats, i verticals, entre les ciutats, els ens estatals i la CE. Aquest sistema de xarxes esdevingué notablement reforçat amb la creació del programa URBACT, així com també per la inclusió de la cooperació com un dels tres Objectius de la política de cohesió pel període 2007-2013.

Durant la seva acció a través de dos períodes de programació, la IC URBAN ha cobert 188 programes en 15 Estats Membres. A la taula 7.3 s'indiquen els principals indicadors dels dos períodes d'acció del programa. Malgrat la seva continuïtat, cal destacar l'evolució negativa d'aquest en el període 2000-2006, amb una reducció de la partida pressupostària i del nombre de ciutats beneficiàries.

TAULA 7.3. Dades generals de la IC URBAN

Període	URBAN I	URBAN II
	1994-1999	2000-2006
Inversió total (milions d'euros)	1800	1580
Inversió total UE*	900	728
FEDER	747	728
FSE	153	-
Programes	118	70
Habitants (milions)	3,2	2,2
Inversió / programa (milions d'euros)	15,3	22,6
Inversió / habitant (euros)	562,5	718,2

* 900 i 700 milions d'euros respectivament, amb preus de 1999.

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

Els barris beneficiaris del programa eren força heterogenis. Encara que principalment es poden agrupar en tres tipus: centres històrics amb problemes de degradació; àrees residencials perifèriques amb equipaments, serveis i urbanització deficientes i àrees urbanes amb presència d'activitat industrial en procés d'abandonament, generant força disfuncionalitats i espais en desús.

TAULA 7.4. Tipologia dels barris beneficiaris

	URBAN I	URBAN II
Centres històrics	23	-
Barris centrals	38	31**
Barris perifèrics	45	27
Altres barris	14	4
Ciutats senceres	-	8

* URBAN I suma 120 enlloc de 118 perquè els programes de Brussel·les i Dublín inclouen dos barris cadascun –dos subprogrames-.

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

URBAN assumí la multicausalitat de la realitat urbana com un element clau per definir els seu model d'actuació. Per aquest motiu les respostes plantejades a través del programa als reptes que afrontaven les diferents àrees urbanes beneficiàries han estat també multidimensionals. En la següent taula es mostra la partida pressupostària destinada als diferents eixos d'actuació. Hi destaca, en primer terme, que les accions destinades a la transformació urbanística són les que assoleixen major protagonisme, però també que l'acció social i l'ocupació oscil·len en valors propers al 50% del pressupost total.

TAULA 7.5. Inversió segons eixos d'actuació (%)

	URBAN I	URBAN II
Regeneració física i medi ambient	38	40
Capital empresarial i ocupació	32	21
Inserció social	23	21
Transport *	1	8
Noves tecnologies, informació i comunicació *	1	4
Assistència tècnica	4	6

* Les TIC i el transport estan computats conjuntament assolint el 2% de la inversió total.

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

Les seves reduïdes dimensions pressupostàries i la no continuïtat del programa durant l'actual període de programació dels Fons Estructurals ha limitat la seva capacitat d'impacte material. Malgrat això, el programa ha suposat un interessant banc de proves i perfeccionament de metodologies d'intervenció, afavorint d'aquesta manera l'aprenentatge i la innovació en els diferents Estats Membres. En aquesta qüestió -en la difusió de models, mètodes i pràctiques de redinamització urbana- es troba un dels principals valors afegits de la Iniciativa.

L'evolució de les polítiques urbanes en el marc de la UE durant les dues darreres dècades ha reflectit un difícil equilibri entre aquells que volien promoure una agenda urbana europea i els que s'estimaven més limitar les seves accions. És per això que els diferents avenços que s'han produït en l'agenda urbana han estat sempre molt lents, graduals i sempre sota el paraigües de la política regional, mai sota un cos d'acció propi.

Finalment, la programació dels Fons Estructurals pel període 2007-2013 ha confirmat aquesta dinàmica. Desapareix URBAN, l'únic programa destinat exclusivament a les àrees urbanes, per així restar les accions de redinamització

urbana incloses dins de la programació regional d'acció dels Fons Estructurals, destinant-li, això sí, una línia d'atenció i finançament específic.

La no continuïtat d'URBAN, quantitativament no ha significat un canvi substancial respecte períodes anteriors. La major part de les accions urbanes finançades a través de FEDER es duïen a terme dins dels Objectiu 1 i 2 –suposant un 14% del pressupost total d'aquests (CCE, 2004)-. És per això que, la inclusió de les accions urbanes dins dels Objectius de Convergència i Competitivitat no ha suposat una novetat important respecte el període anterior. Sí resultarà clau en aquest sentit la dotació pressupostària que finalment s'assignarà a aquestes qüestions dins de cadascun dels plans regionals d'aplicació dels Objectius. En el moment de finalització d'aquesta recerca, encara no s'han publicat tots els programes definitius d'aplicació dels Objectius a les diferents regions de l'UE.⁷³ No obstant això, la rellevància que la UE a atorgat a les qüestions urbanes en les darreres comunicacions (CCE, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d, 2006 i 2007) indica, en primer lloc, que els programes seran més sensibles vers els efectes urbans de les seves polítiques i assumiran per tant una perspectiva més activa cap a les accions urbanes; i en segon lloc, que és probable que la dotació pressupostària destinada a programes de redinamització urbana pugui superar el 14% assignat durant el període anterior:

“Vistos los resultados positivos de la iniciativa URBAN, la Comisión pretende otorgar más espacio a los problemas urbanos, insertando plenamente las intervenciones en este ámbito en los programas regionales. Los programas regionales habrán de indicar cómo está previsto organizar las intervenciones en el ámbito urbano y la subdelegación de competencias al respecto en las autoridades urbanas”⁷⁴

No obstant això, la pèrdua de l'únic instrument de la UE destinat explícitament a la redinamització de les àrees urbanes té un valor significatiu. Més enllà de les capacitats pressupostàries del programa, l'existència d'un instrument específic, que complementava les polítiques sectorials i els programes regionals amb una perspectiva més genèrica, donant una atenció especial a les àrees urbanes amb dificultats, resultava un valor afegit a tenir en compte. Així, la seva

⁷³ En el moment de la redacció d'aquesta tesi es començaven a publicar els plans d'algunes de les regions, pel que encara no es podia afirmar quina seria l'assignació pressupostària mitjana destinada a les qüestions urbanes dins d'aquest període.

⁷⁴ “Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión (2007-2013)”. Reglament CE nº 1083/2006.

supressió s'ha d'interpretar com un pas enrera dins de les polítiques territorials i de cohesió de la UE.

"Area problems cannot be solved simply by "macro" policies, but need to be tackled by programmes to address the compounding effects of neighbourhood".

(“Els problemes d’una àrea no es poden solucionar només amb macropolítiques, també han de ser abordades per programes específics per fer front als múltiples efectes de barri”) (Lupton, 2003: 9).

8. LES INNOVACIONS I EL VALOR AFEGIT D'URBAN

8.1. Un mètode URBAN?

En el capítol anterior s'ha fet referència a l'aspecte innovador que implicà la gènesi de la IC URBAN: la creació d'un instrument destinat de forma expressa als barris amb dificultats de les ciutats de la Unió. De la mateixa forma que també s'ha assenyalat el seu valor funcional i el seu caràcter innovador. Però a més del valor afegit que en si mateix suposa la creació d'aquest mecanisme d'intervenció explícita sobre les àrees urbanes, el programa URBAN defineix una metodologia de treball específica caracteritzada per l'enfocament integrat de les seves accions –superant la tradicional fragmentació sectorial de les polítiques comunitàries–: la participació dels agents locals, la cooperació i corresponsabilització de tots els nivells de l'administració participants, el foment de les pràctiques innovadores i la creació de xarxes d'intercanvi de coneixement. Fent referència a aquestes pràctiques, la Comissió parla del "mètode URBAN" (CCE, 2003), expressant la voluntat de difondre la Iniciativa no només com un programa de regeneració d'àrees urbanes, sinó també com un interessant banc de proves. A més, compta amb el valor afegit de la participació i corresponsabilització de les entitats locals –regionals, municipals i inframunicipals– juntament amb la UE dins d'un projecte comú (CCE, 1997, 1998, 2002 i 2003).

8.2. L'enfocament integrat

La IC URBAN representa una superació de les clàssiques intervencions sectorials, obrint pas a una visió específica sobre les amenaces i oportunitats que presenten les àrees urbanes, adoptant les anomenades "*area-based multi-sectorial policies*" (CCE, 1998: 12). Les dues fórmules utilitzades esdevenen en aquest model indissolubles: iniciatives basades en una àrea, i multisectorials o integrades.

Entenem com *area-based* aquelles iniciatives que han estat creades de forma específica, per a resoldre les necessitats d'una àrea determinada. En aquest sistema les propostes d'actuació sorgeixen d'una diagnosi inicial realitzada de forma prèvia sobre l'àmbit d'actuació en la que s'identifiquen les necessitats, dèficits i potencialitats específiques del barri en qüestió. Posteriorment es defineixen uns objectius a assolir i un projecte d'intervenció que s'hi ajusti. És a dir, es planteja un model molt diferent a les intervencions clàssiques que es caracteritzen per ser de

caire homogeni en tot un territori, amb uns objectius amplis i globals de tipus més genèric, i amb plantejament funcional descendent.

La normativa del programa es relativament flexible. Per, d'aquesta forma, permetre que siguin les necessitats específiques de cada cas les que determinin els objectius, les estratègies i accions concretes a desenvolupar per assolir-los. Això comporta que, encara que tots els programes participen d'uns objectius globals comuns, tots ells tenen una certa singularitat. Diferents estudis acadèmics (entre d'altres: Chorianopoulos, 2002; Dukes, 2001 i 2008; Frank et al., 2006; Godayer, 2002; Halpern, 2002; Padovani, 2002; Palermo et al., 2002; Sampaolo, 1998; Tedesco, 2005; Tofarides, 2003), han analitzat a través de diferents casos d'estudi, les múltiples varietats del programa en funció dels diferents contextos estatals i locals en què actua.

Aquesta *territorialització*, implica, al mateix temps l'adopció d'una visió més transversal: les intervencions integrals o multisectorials. Aquestes són les que es proposen, com a objectiu de base, intervenir de forma simultània sobre les diferents dimensions del problema que es troba en l'origen de la situació de depressió que es vol transformar. El que implica el reconeixement del caràcter multidimensional de les variables que intervenen i s'interrelacionen en aquest procés.

El plantejament integral de les qüestions socials, econòmiques i mediambientals constitueix el mètode més eficaç de donar resposta als problemes locals (Comitè de les Regions, 2003: 2). Per fer front als múltiples problemes i reptes que afronten les ciutats europees es necessiten instruments innovadors, capaços d'aglutinar recursos en favor d'uns punts concrets del territori, però que alhora han de permetre resoldre qüestions globals.

A més, l'acció integral va més enllà de la creació d'un projecte d'intervenció que tingui propostes per a múltiples camps d'acció –econòmic, social, urbanístic, etc.- en un mateix període cronològic. Suposa la vertebració de tot aquest tipus d'actuacions, de forma complementària, en un projecte comú, amb uns objectius concrets i compartits; que per a ser assolits requereixen de l'actuació coordinada i complementària des de múltiples àmbits.

Aquest canvi de sistema, des d'unes polítiques sectorials cap a unes de

transversals i integrals, creant instruments específics per a les àrees urbanes, porta implícit el reconeixement de l'especificitat i singularitat de les ciutats, i la interrelació de les variables que en determinen el seu funcionament. Suposa alhora, emprant la terminologia de Parkinson (1997 i 1998): el pas d'una política urbana *implícita* a una *explícita*.

Com ja s'ha comentat, la UE a través dels Fons Estructurals -Objectius 1 i 2- realitza intervencions que tenen una incidència sobre les ciutats. Però no són instruments especialment destinats per aquesta funció, si no que són fons destinats a objectius més amplis, menys concentrats territorialment, que s'inclouen dintre d'una lògica de redistribució de renda entre els territoris menys desenvolupats de la UE. Per tant, actuen a les ciutats de forma indirecta o implícita. En aquest sentit, la novetat d'URBAN, fou la creació d'un mecanisme especialment dissenyat per a les ciutats, explícitament urbà, amb una normativa prou laxa com per a permetre que la flexibilitat de les seves accions pogués adaptar-se de forma expressa a l'àrea en qüestió.

En un context més ampli, la Comissió també ha elaborat documents de reflexió -destacant: CCE, 1990, 1997, 1998 i 2004- sobre la resta de polítiques comunitàries, per tal de calibrar i optimitzar les seves incidències indirectes sobre les ciutats: *"the "ex post" urban incidence of European policies in these fields should not be mistaken for an "ex ante" European urban policy"* (*"la incidència -a posteriori- sobre les ciutats de les polítiques europees en aquests aspectes no s'ha de confondre amb l'existència d'una estratègia política urbana europea prèvia"*) (Peper, citat a Trojan, 1998: 2).

El model d'intervenció d'URBAN suposa, a més, un intent d'acabar amb el cercle viciós creat per les condicions de pobresa d'un determinat entorn i els problemes individuals. Dos dinàmiques que es retroalimenten, a través de la manca d'oportunitats i els problemes de la població resident, esdevenint aquesta hostil al seu entorn. Per això, es realitzen actuacions encaminades a la resolució de problemes com l'aïllament, la pobresa i l'exclusió social a través d'intervencions que millorin el conjunt de l'entorn físic i social (CCE, 2004). L'objectiu és, doncs, donar noves oportunitats i capacitats a l'individu a través del seu habitat, no malgrat el seu habitat.

Des de l'òptica de la UE, una altra vessant positiva de la creació d'*area-*

based initiatives, és que permet incrementar la visualització de les seves accions. En ser actuacions sobre el medi més proper, l'impacte sobre la qualitat de vida i sobre les accions del *dia a dia* és molt més notori que la resta d'actuacions de la UE, que actuen en àmbits que poden resultar més abstractes –i allunyats– al ciutadà. A més, es crea un programa amb la *marca* de la UE (CCE, 2002, 2003; GHK, 2003), amb una incidència molt notòria sobre un determinat indret, que té uns resultats més tangibles, i amb una referència directa sobre el fons del que prové. És per tant, un instrument eficaç per a mostrar d'una forma més clara a la ciutadania allò que la UE està fent per ells i la seva comunitat.

A més, la seva concentració territorial comporta alhora una concentració de les inversions, pel que permet realitzar una inversió per càpita superior. Així, les orientacions del programa URBAN II, fixen que l'ajuda per habitant –criteri de selecció demogràfic dels projectes– no pot ser inferior als 500 euros, això suposa un 30 % més que les zones beneficiàries de l'Objectiu 2.

8.3. Participació ciutadana i d'agents locals

Aquest model d'intervenció caracteritzat per la flexibilitat del seu marc normatiu i l'adaptació del programa a l'entorn en què actua, requereix d'una diagnosi acurada de l'àrea en qüestió. Ja que de la correcta identificació de les necessitats i potencialitats de l'àrea i de la recerca dels instruments adients per actuar dependrà, en bona mesura, l'èxit del programa (Chanan, 1999).

En aquest sentit, la implicació dels agents locals o partenariat -actors i entitats públiques, privades, cíviques i veïnals-, suposa un enriquiment indispensable pel funcionament correcte del programa. És la variable que ha de permetre obtenir un prisma de visió diferent i enriquidor en la definició d'objectius, i alhora realitzar una participació activa en la implementació i seguiment del programa. Aquests, per contra, tenen una capacitat molt menor d'incidir en les polítiques sectorials, ja predefinides. Així, aquest darrer element, el compromís explícit de tenir en compte als ciutadans i agents locals, tant en el desenvolupament, com en la presa de decisions, i implementació dels programes és també una de les grans apostes d'URBAN. En primer lloc, perquè és un dels millors instruments per a incrementar l'eficàcia dels programes, permetent identificar necessitats específiques del barri, en ser transmeses pels seus propis usuaris diaris. Al mateix temps, també garanteix cert consens entorn les presses de

decisions, democratitzant uns processos que, en determinades ocasions esdevenen poc transparents i no exempts de polèmiques. Alhora és una eina que ha de permetre revaloritzar el concepte de ciutadania i el sentiment de pertinença a una col·lectivitat, valors que esdevenen força debilitats en barris amb problemes. En aquest sentit, Goodland i Meegan (2007: 172 i 176) destaquen la importància de la participació com a mecanisme de cohesió social i per donar més confiança a la comunitat local.

A més d'això, la participació ciutadana comporta el valor afegit de fer sentir partícip a la col·lectivitat local del projecte. Reforçant els valors de convivència cívica i el sentiment de pertinença i participació en un projecte comú per al barri. Alhora també permet aproximar la UE als seus ciutadans d'una forma intel·ligible i concreta. Així, en més del 80% dels casos, entitats locals, com grups d'interès col·lectiu, organitzacions de voluntaris i associacions de veïns han participat en una important concertació en el curs d'elaboració dels programes, i han estat representats al nucli dels comitès de seguiment, que són responsables de la gestió estratègica del programa (CCE, 2003: 19).

Una variable clau en aquests processos és la capacitat dels equips gestors per a elaborar fórmules innovadores, capaces d'activar la participació ciutadana, i per a crear els canals adequats perquè aquesta pugui ser traduïda en propostes concretes i executables. La participació ciutadana és una qüestió que, malgrat existir la voluntat real de ser presa en consideració, hi ha encara un cert dèficit d'instruments vàlids, capaços de gestionar de forma àgil tot el procés:

"We found that most public authorities, whilst approving of community involvement in theory, had little notion of what it entailed in practice, and few policies to support it. Its fragility and extreme patchiness on the ground was the clearly related to this general lack of recognition".

("Trobem que la majoria de les autoritats públiques, les quals aproven la participació ciutadana en teoria, tenen poca noció del que això suposa a la pràctica, i disposen de poques polítiques per donar-hi suport. Aquesta fragilitat i extrema desigualtat en el fons està clarament relacionada amb una manca generalitzada de reconeixement") (Chanan, 1996: 39).

En aquest sentit, els programes URBAN poden actuar com a banc de proves, o pràctiques per a perfeccionar aquestes tècniques. Afavorint així, l'aprenentatge i la innovació per part dels Estats membres.

Els resultats obtinguts en matèria de participació i implicació dels agents socials i econòmics locals varien molt entre els diferents programes. Les entitats públiques, en la majoria dels casos, participen de forma activa en el projecte, sobretot les més pròximes al barri –entitats supramunicipals o municipals- (CCE, 2002 i 2003). Però l'assignatura més complicada és involucrar en el programa a les entitats privades. El Comitè Econòmic i Social Europeu –CESE-⁷⁵, en la seva valoració inicial d'URBAN II, considerava la resolució d'aquesta qüestió com a *“totalment insatisfactòria”*, ja que només han intervingut en 35 dels 70 programes URBAN, amb una aportació, en aquests casos, equivalent al 8% del finançament del programa (CESE, 2003). La Comissió atribueix aquest pobre resultat, al fet que les zones beneficiàries d'URBAN estan caracteritzades per una forta degradació, tenen dificultats per atreure inversions privades, però aquesta justificació podria semblar parcial. Al mateix document el CESE considera que aquesta baixa aportació econòmica podria *“atribuirse también a la escasa participación, sobre todo en la fase de elaboración de los programas, de las fuerzas económicas privadas locales y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas”* (ídem).

8.4. Governança multinivell

La implicació dels agents locals no es dedica exclusivament a la possibilitat d'interlocució dins d'un sistema estructurat de forma vertical, sinó que, atenent al principi de subsidiarietat, les administracions locals esdevenen els principals actors de la gestió dels diferents programes. La UE ha de prendre part d'aquelles accions que no poden ser dutes a terme pels nivells d'administració inferior, i més pròxims al ciutadà, amb el mateix nivell d'efectivitat i costos (Trojan, 1998). Aquestes accions són, per exemple, la coordinació de la xarxa, la difusió de coneixements, l'avaluació global i el seguiment, el control pressupostari, etc. Assolint així la Comissió un rol de lideratge simbòlic, més que una posició de centralitat executora (Atkinson, 1999b, 2002).

La tesi de fons és que la xarxa d'agents locals, a través d'una forta implicació sobre projectes locals, però alhora Comunitaris, representin un valor afegit significatiu en el procés d'integració europea (Polichetti, 2003). Aquest comportament descentralitzat és, al mateix temps, el mecanisme adient per a

⁷⁵ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban». (2003/C 133/12), del 6 de juny de 2003.

permetre l'adaptació dels projectes a la realitat local, fent que siguin les entitats locals les que dissenyin i gestionin les seves pròpies expectatives. Les solucions als problemes d'aquests barris no poden ésser imposades, ni estandarditzades. Es tracta de reconèixer els beneficis que el principi de subsidiarietat suposa des d'un punt de vista local, no com a instrument per transferir responsabilitats al nivell més baix, sinó com una eina indispensable per a afavorir el desenvolupament local (Harding, 2007).

La descentralització en la presa de decisions afecta a tots els nivells. Així, per exemple, els Estats membres són, en la majoria de casos, els organismes encarregats de l'avaluació i selecció dels projectes. Es produeix així una implicació i una col·laboració no jerarquizada entre els diferents nivells d'administracions que participen del projecte –UE, Estat, regió, municipi i entitat supramunicipal o veïnal-, és a dir, es desenvolupa a través d'un sistema de governança multinivell.

8.5. Complementarietat amb projectes locals

En les intervencions que finança amb els FEDER, la CE aplica el principi de complementarietat o addicionalitat, segons el que *"los recursos de la UE se han de sumar a los de los Estados, pero no substituirlos"* (CCE, 2004: xxxvi). D'aquesta manera, no esdevé mai l'únic ens financer, ja que si un ens local vol rebre finançament europeu, aquest també haurà d'aportar recursos propis en el projecte.

A més d'aquesta addicionalitat, un dels criteris de selecció dels projectes, segons fixen les orientacions, és el grau d'inserció del programa dins de l'estratègia de desenvolupament local, tant del conjunt de la ciutat com del barri. És a dir, els objectius i accions establertes pel programa han d'estar coordinats amb l'estratègia de desenvolupament del barri a llarg termini.

Tenint en compte que les àrees sobre les que actua URBAN acostumen a ser barris històricament oblidats per les administracions locals, la Iniciativa pretén actuar com element catalitzador o motor, que permeti atraure i fomentar noves inversions d'altres entitats públiques o privades en favor de l'estratègia de desenvolupament dissenyada. Així, la voluntat de la Comissió és que URBAN no resulti només una oportunitat financera transitòria. Sinó que aquesta formi part d'una estratègia més amplia, no només econòmicament, també institucional i cronològicament. Per tant, es tracta que, a partir de l'oportunitat que suposa

resultar beneficiari d'URBAN, es creïn els mecanismes polítics, institucionals i tècnics necessaris per dur a terme una estratègia a mig i llarg termini en favor del barri o àrea urbana en qüestió. D'aquesta forma es potencia la creació d'una estratègia de desenvolupament socioeconòmic pròpia que tingui un seguiment institucional, polític i econòmic local, i per tant, no vinculada exclusivament al finançament exterior.

Es pretén així que el protagonisme que URBAN atorga als ens locals en la implementació dels programes vagi acompanyat d'una major corresponsabilització d'aquests. Però per a assolir aquest objectiu resulta imprescindible la creació d'uns mecanismes i instruments de col·laboració horitzontals entre tots els agents implicats o interessats en el desenvolupament del barri: ens polítics locals, regionals, estatals, departaments de govern implicats, entitats de recerca, associacions de veïns i altres entitats veïnals representatives de tots els col·lectius residents, sector empresarial local, etc. Es tracta d'aconseguir, en primer lloc, la implicació i complicitat de la major part possible d'actors locals. I, en segon terme, crear un cos de col·laboració i gestió institucional centralitzada, integrada i sobretot, visualitzable i accessible pels ciutadans. Aquest ens ha d'actuar com a punt d'encontre d'idees, i ha de permetre que es produeixi aquesta corresponsabilització i participació activa del major nombre possible d'entitats governamentals, de forma que pugui, no només garantir la funcionalitat del programa, sinó també la continuació del mateix més enllà del període de finançament europeu.

8.6. Foment d'experiències innovadores i intercanvi de coneixement

En la Comunicació de la Comissió als Estats Membres per a fixar les orientacions i funcionament d'URBAN II⁷⁶, senyala que els objectius principals de la Iniciativa són: "*alentar la formulación y aplicación de estrategias particularmente innovadoras para la regeneración económica y social sostenible (...) de los barrios en dificultades (...) (y) mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenibles en la Comunidad*". (CCE, 2000: 3). A més de la promoció de la innovació com a mètode per afrontar els reptes dels barris en dificultats, la lògica d'URBAN és desenvolupar un paper de banc de proves, o de model, per crear una matèria prima capaç de

⁷⁶ "Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible. URBAN II". C(2000)1100 – ES, del 28 d'abril del 2000.

generar un intercanvi d'experiències (CCE, 2003: 16; GHK, 2003).

La capacitat d'innovar no resideix en la redefinició dels àmbits d'intervenció o en els objectius finals cercats, sinó en la metodologia emprada per assolir-los. A la pràctica, l'interès de la capacitat innovadora dels diferents projectes resideix en l'habilitat dels seus responsables per a gestionar qüestions com la participació ciutadana, la inclusió sociolaboral o la instrumentalització de mecanismes que permetin atreure l'interès i/o inversió, d'agents locals.

Associat a la capacitat d'innovar resideix un cert marge de risc, així com un posterior procés d'aprenentatge i assimilació. A través del monitoreig de pràctiques realitzades i resultats obtinguts es pot gestionar d'una forma més adequada aquest risc implícit en l'aposta per la innovació. En aquest aspecte es manifesta la importància de crear xarxes de cooperació que permetin agilitzar l'intercanvi d'informació i coneixements adquirits durant el procés d'implementació dels programes.

La CE, a través del programa URBACT, pretén crear el canal que vehiculi aquest diàleg entre gestors i tècnics dels programes URBAN. La inclusió d'aquest programa dins URBAN II va ser una de les reclamacions dels Estats membres i xarxes de ciutats, com Eurocities, durant el període de negociació d'aquesta Iniciativa Comunitària, ja que fou considerat com un dels dèficits significatius en l'avaluació d'URBAN I (GHK, 2003). Malgrat això, la dotació pressupostària d'URBACT I, 24,76 milions d'euros, va resultar massa modesta per esdevenir el canal d'intercanvi d'informació entre 216 ciutats⁷⁷. Per aquest motiu, la nova edició del programa –URBACT II- ha triplicat aquesta dimensió financera –assolint els 68,7 milions d'euros pel període 2007-2013, per més informació veure punt 7.10-.

La transferència d'experiències, models i pràctiques impliquen alhora un cert risc. Quines pràctiques poden ser extrapolables a altres realitats diferents? (Parkinson, 1998). El programa URBAN ha mostrat una capacitat d'adaptació precisament a realitats nacionals i locals diverses: la diversitat de les situacions de crisi urbana, les diferències entre els sistemes de govern nacionals, l'existència o no d'experiència prèvia en polítiques urbanes i, de forma més general, els diferents contextos socials, econòmics i polítics. D'aquí la importància de tenir en compte les situacions locals, per tal d'evitar certes extrapolacions forçades (Parkinson, 1998;

⁷⁷ Tots els gestors dels programes URBAN estudiats es manifestaren en aquesta línia en les entrevistes realitzades.

Tedesco 2002a). Es tracta llavors, que URBACT no es converteixi en un vehicle de transmissió de pràctiques sense aquesta necessària contextualització.

8.7. Recapitulació

El model d'actuació proposat per la IC URBAN suposa assumir la centralitat de la realitat local com a eix vertebrador de les polítiques territorials. És a dir, desenvolupar un model d'actuació en el qual, dins d'un marc de referència comú per a tots els programes, siguin les necessitats i oportunitats de l'àrea urbana en qüestió les que es trobin en la base dels objectius estratègics del programa d'actuació. Cal, per tant, assumir una perspectiva tipus *area-based* i no predeterminada per models estructurals prefixats de forma externa.

En aquest sentit, la IC URBAN és un bon exemple de les interaccions entre les dinàmiques *top-down* i *bottom-up* en la configuració de les polítiques territorials -urbanes en aquest cas-. Per una banda l'organisme responsable de la gestió de la Iniciativa fixa un marc de referència i una normativa relativament flexible. I per una altra banda els agents locals tenen la capacitat de definir la seva pròpia estratègia de desenvolupament, sempre dins d'aquest marc genèric preestablert. S'estableix així un sistema de cooperació vertical o governança multinivell que, recolzada en el principi de subsidiarietat, permet que siguin els ens més propers al barri els que facin el seguiment, gestionin el seu desenvolupament i apliquin els programes d'actuació.

A més de la integració vertical a través del govern multinivell, el model d'URBAN, basat en la lectura multidimensional de la realitat urbana, també vol diluir les fractures competencials entre els diferents àmbits d'actuació de les polítiques sectorials, suposant així una integració d'aquestes en favor d'una estratègia de desenvolupament conjunta i integrada.

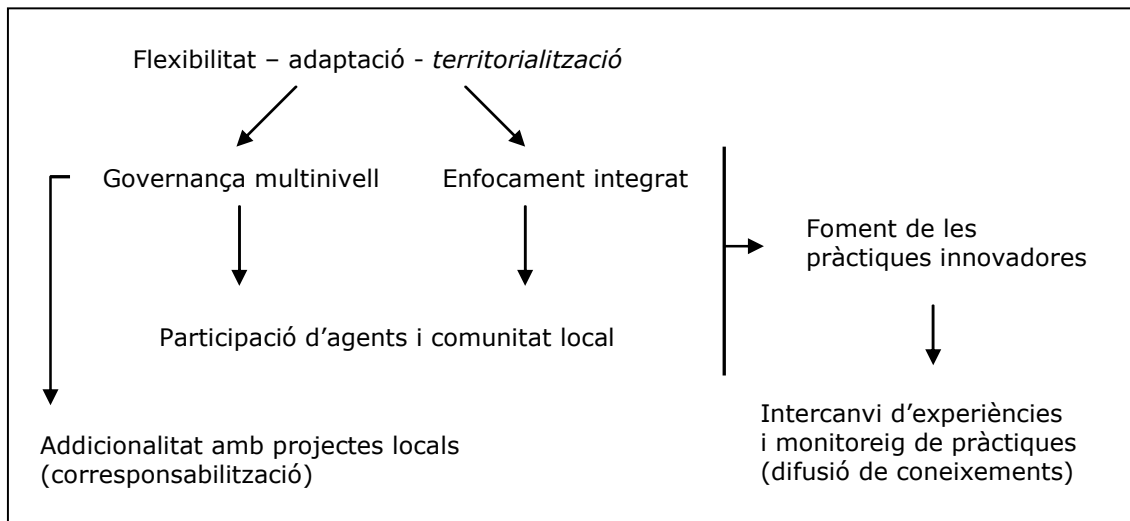
En aquest context, la participació de múltiples agents locals és un element clau en la configuració i en la qualitat del programa. Tant dels agents polítics, com privats, o associacions i plataformes locals com els ciutadans i veïns del barri. En primer lloc, es tracta de garantir que, efectivament, sigui el conjunt de la comunitat local la que dissenyi i segueixi l'acció del programa, tenint en compte el màxim d'opinions possibles, per a garantir que el procés sigui el més democràtic, obert i participatiu possible. I en segon lloc, la qualitat del programa pot dependre en bona

mesura del grau d'implicació dels diferents actors locals.

D'altra banda, aquesta participació activa i capacitat directiva que URBAN atorga als agents polítics locals va acompanyada d'una necessària corresponsabilització d'aquests vers els projecte. La responsabilització no es redueix només al terreny polític, sinó que els agents han d'implicar-se també en el finançament del programa i en la continuïtat de les accions més enllà del període finançat per FEDER. A més, l'estratègia de desenvolupament del barri ha d'estar degudament articulada amb el projecte de ciutat, ha de participar de la lògica del projecte estratègic de desenvolupament del conjunt de la ciutat en què s'inclou.

L'aposta per les pràctiques innovadores en la resolució dels conflictes és un altre punt clau de la metodologia proposada per URBAN. Reforçant així l'objectiu que el programa, a més de suposar una ajuda important per les àrees beneficiàries, actuï també com a canal per fomentar noves experiències i per generar i intercanviar coneixements i pràctiques –especialment a través del programa URBACT-. A la figura 8.1 es mostra en forma esquematitzada un resum gràfic de les variables que defineixen aquest "mètode URBAN".

FIGURA 8.1. Les variables del "mètode URBAN" i el sistema de relacions



FONT: Elaboració pròpia.

A la reunió de les ciutats i agents URBAN celebrada a Saarbrücken al juny de 2005 s'aprovà la comunicació "Acquis URBAN. Using Cities' Best Practices for European Cohesion Policy" ("Aproximació URBAN. Utilitzant les bones pràctiques de les ciutats per a la política de cohesió de la UE") (Urban Future, 2005). El document fou un

compendi final, elaborat pels agents implicats en l'aplicació de la IC URBAN –els agents locals, no la CE- en el qual es recollia allò que identificaren com la metodologia especial d'URBAN –*Acquis URBAN*-. Al document s'hi destacaren aquells elements que els gestors havien considerat com els eixos claus del programa. Aquests eren:

- La perspectiva integral del desenvolupament urbà sostenible
- La millora de la governança i la gestió eficient de partenariats
- La concentració de recursos en favor d'unes determinades àrees: "*Area-based concentration*"
- La creació de xarxes de cooperació, l'intercanvi d'informació i l'avaluació comparativa per tal de millorar les polítiques de redinamització urbana

Es pot observar, per tant, una certa coincidència amb les variables i plantejaments ja destacats durant el capítol. D'altra banda, l'existència d'aquesta declaració és un bon indicador de com els propis agents implicats eren conscients del valor qualitatiu que tenia la Iniciativa, així com de la necessitat de capitalitzar i revaloritzar l'aprenentatge assolit a través de l'aplicació dels diferents programes en les múltiples realitats urbanes. Més, si es té en compte que en aquell moment ja es tenia la certesa que la Iniciativa no seria renovada en el següent període. Per això, la voluntat del document era definir uns eixos clau en base als valors que havia aportat la Iniciativa, tot recomanant que fossin tinguts en compte en la configuració dels Fons Estructurals en el següent període de programació -2007-2013-.

9. LA UNIÓ EUROPEA COM A XARXA DE DIFUSIÓ DE CONEIXEMENTS I PRÀCTIQUES

En l'anterior capítol ja s'ha presentat la metodologia de treball d'URBAN com un dels principals valors afegits de la Iniciativa. Aquesta metodologia es caracteritza per l'enfocament integrat, la creació de partenariats, la participació ciutadana i d'agents locals en el disseny i la implementació dels programes, la governança multinivell, la complementaritat o addicionalitat del programa amb altres projectes de desenvolupament local, així com el foment d'aplicació de solucions innovadores i l'intercanvi d'experiències i informació entre agents i participants.

En aquest capítol s'analitzarà el valor afegit que suposa l'aplicació de la Iniciativa en 15 Estats diferents i l'establiment d'un marc de cooperació i de difusió d'informació. Aquest marc pluriestatal d'actuació afavoreix la difusió de mètodes i pràctiques, així com permet posar en comú les diferents sensibilitats i aproximacions històriques dels Estats Membres que hi participen.

Finalment, es presentarà un marc general de les polítiques urbanes dels Estats Membres en el moment en que URBAN inicià la seva activitat. I aquells que de forma paral·lela a l'arribada del programa han desenvolupat polítiques similars. En aquest sentit es prestarà una atenció especial als casos d'Espanya, França, Itàlia i el Regne Unit, donat que són els Estats en que es situen els casos d'estudi seleccionats.

9.1. El valor qualitatiu d'URBAN: la difusió del mètode

La Comissió Europea, en el primer document de debat que publicà sobre polítiques de redinamització urbana –*"El libro verde del medio ambiente urbano"*– ja plantejava obertament una qüestió que aquí esdevé clau: *"Cabe preguntarse por qué la Comisión de las Comunidades Europeas está dedicándose a los problemas de las ciudades y su entorno. ¿Por qué no plantear y resolver estos problemas a escala local? ¿Cuál puede ser la contribución de la Comunidad?"* (CCE, 1990: 1).

L'aposta d'URBAN per la recuperació d'aquells espais tradicionalment oblidats per les administracions públiques ha de representar un toc d'atenció, a més d'un exemple a seguir, pels gestors de la política territorial dels Estats Membres: la

necessitat de prestar una atenció especial a aquells barris en què les tensions derivades de la desigualtat social i territorial es manifesten amb major intensitat (Manero et al., 1999).

Malgrat això, les modèstia pressupostària de la IC URBAN, que només ha representat el 0,3% del pressupost de la Política Regional de la UE, ha reduït la seva capacitat de transformació material, al mateix temps que ha acotat els seus objectius. Per aquest motiu, el valor d'URBAN no es troba exclusivament en les seves conseqüències materials més imminents. El més positiu d'aquesta forma d'intervenció és el model de gestió i actuació que promou: la intervenció integrada en la resolució dels problemes urbans, la cooperació i corresponsabilització dels agents locals i el foment de les pràctiques innovadores. A més, a través de les seves intervencions es facilita un marc pluridisciplinar i plurianual entre els diferents nivells de l'administració i agents socioeconòmics; un marc de cooperació que havia resultat difícil d'obtenir d'un altra forma. Es fomenta així la integració de les activitats del sector públic, tant verticalment, entre diferents nivells de l'administració, com horitzontalment, entre diversos sectors d'actuació.

En la comunicació de la Comissió *"Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea"*, ja s'apuntava la necessitat de treballar en la millora d'aquesta governança i en la integració de les actuacions de les intervencions sobre les àrees urbanes: *"El desarrollo de un planteamiento integral de la gestión urbana, que está reconocido como esencial para solucionar los problemas complejos e interrelacionados que se plantean y para explotar al máximo el potencial urbano, se ve dificultado por los tradicionales enfoques sectoriales y por la fragmentación de poderes y competencias entre los distintos niveles de gobierno. Ello reduce la capacidad de resolver los problemas a escala local"* (CCE, 1998: 4).

La Comissió ha estat conscient que els recursos disponibles a través dels Fons Estructurals per a fer front aquestes qüestions és limitada comparada amb les quantitats invertides en determinades àrees pels Estats membres. Assumint aquesta limitació, i els problemes i reptes comuns que afronten les ciutats europees, un dels principals papers ha de ser, per tant, la recerca i la difusió de les bones pràctiques. En aquest sentit, la Comissió s'ha adjudicat un rol de lideratge i visualització, encara que sembla una posició difícilment acceptable pels Estats membres, si això no els hi suposa alguna aportació de recursos (Atkinson, 1999b:

29). URBAN ha representat, a més, un marc interessant per a l'intercanvi d'informació i aprenentatge, amb el valor afegit de la participació de la Unió Europea, Estats Membres i ens locals en programes heterogenis dins d'uns objectius i estratègies comuns.

L'aplicació del principi de subsidiarietat ha permès que els ens locals hagin pogut assumir un major protagonisme i corresponsabilització, però al mateix temps, ha servit perquè hagin pogut assolir un aprenentatge de tot el procés dut a terme. En aquesta línia, URBAN s'ha convertit en un model, per als gestors de la política territorial; en el sentit de que l'experiència ha de ser pressa com una referència vàlida per la seva posterior revàlida en actuacions de majors dimensions, les quals ja no seran responsabilitat de la Comissió, i sí, en canvi, dels governs estatals i/o regionals (Manero et al., 1999). En aquest sentit, la Comissió plantejà de forma oberta la possibilitat de què URBAN esdevingués un mirall i un banc de proves per a què els Estats Membres poguessin desenvolupar polítiques urbanes similars a escala nacional o regional (CCE, 2002). Així que és precisament en aquells Estats que no disposaven d'uns programes d'actuació sobre barris amb un model similar al d'URBAN on aquest model té una especial validesa. Malgrat tot, s'hauria de tenir en compte el risc de traslladar o assimilar el model europeu a pràctiques d'àmbit nacional, que poden tenir unes peculiaritats notòries respecte el context europeu. Així que s'haurien d'evitar les visions reduccionistes i acotar i contextualitzar "allò que és transferible" (Parkinson, 1998; Tedesco, 2002).

9.2. Les polítiques urbanes estatals i l'impacte d'URBAN

En la innovació que suposà per la majoria dels Estats Membres l'aplicació d'un programa com URBAN, amb les característiques i especificitats ja esmentades, resideix part del valor afegit de la Iniciativa. Més enllà del valor que en si mateix suposa la pròpia acció del programa, per aquests Estats, URBAN suposà un nou instrument, una nova aproximació a la forma d'actuar i gestionar la regeneració urbana. Malgrat tot, aquesta qüestió no és extensible a tots els casos. Ja que, a l'any 1994, en el moment en que URBAN entrà en funcionament, tres Estats Membres disposaven ja d'unes polítiques urbanes explícites, i amb un perfil que malgrat algunes diferències, era prou similar al de URBAN, aquest Estats eren França, el Regne Unit i els Països Baixos. De fet, en el capítol 5.2. s'ha mostrat la influència dels programes francesos, holandesos i, especialment, els britànics en la creació d'URBAN.

Un bon indicador de la seva major sensibilitat i implicació vers les qüestions urbanes és el fet que, novament, França, el Regne Unit i els Països Baixos hagin estat els Estats pioners a Europa en la creació de diferents tipus d'ens governamentals d'àmbit estatal -com delegacions o conselleries- destinades específicament a les ciutats i a les qüestions urbanes. La creació d'aquestes entitats respon principalment a la voluntat de gestionar d'una forma transversal i coordinada aquelles qüestions que afecten de forma especial o que tenen un interès important per les àrees urbanes, i que d'una altra manera restarien compartimentades entre diferents àmbits ministerials. A més a més, durant els anys noranta, aquests mateixos Estats han tornat a avançar-se a la resta, incrementant la rellevància política d'aquestes agències tot creant uns ministeris o secretaries d'Estat especialment destinades a les polítiques urbanes. Aquests organismes estatals són: la Delegació Interministerial per a la Ciutat francesa, el Ministeri de la Política Urbana i la Integració en el si del Ministeri de l'Interior als Països Baixos, i el Ministeri del Medi Ambient, dels Transports i de les Regions i després la recentment creada Oficina del Viceprimer Ministre al Regne Unit, responsable de les polítiques urbanes des de l'any 2002; als que s'hi ha sumat la Secretaria Nacional per la Regeneració Urbana, danesa (traducció pròpia).

A la següent taula es mostren els Estats Membres que actualment disposen d'instruments similars a URBAN, és a dir unes polítiques urbanes explícites. Al mateix temps, es senyala quin fou l'any de creació d'aquests programes. S'hi pot observar com França, els Països Baixos i el Regne Unit disposaven ja d'algun tipus de programa abans del 1994. Mentre que la resta d'Estats han creat algun programa similar -Alemanya-, després de l'aprovació de la IC URBAN.

TAULA 9.1. Polítiques explícitament urbanes segons Estats i any d'inici del programa

Estat	Programa	Any d'inici
Alemanya	Die Soziale Stadt	1999
Bèlgica	Politique des Grandes Villes	2000
<i>Brussel·les</i>	Contrats de Quartiers	1994
<i>Flandes</i>	Sociaal Impulsfonds - SIF	1996
<i>Valònia</i>	Zones d'Initiatives Privilégiées - ZIP	1994
Dinamarca	Kvarterloft	1997
França	Développement Social des Quartiers	1982
	Développement Social Urbain	1988
	Politique de la Ville	1990
Itàlia	Contratti di Quartiere	1997
Regne Unit		
<i>Anglaterra i Gales</i>	City Challenge	1991
	Single Regeneration Budget	1994
<i>Escòcia</i>	New Life for Urban Scotland	1988
Països Baixos	Probleemcumulatiegebieden - PCG	1985
	Grote-stedenbeleid - GSB	1994
Suècia	Utsatta Bostadsomraden	1995

FONT: Jacquier, 2005: 366.

A la taula es pot apreciar com fins a cinc Estats han creat programes de desenvolupament urbà durant la segona meitat de la dècada dels noranta –Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Itàlia i Suècia-. Encara que, donats els múltiples elements que intervenen en cada realitat política estatal, esdevé impossible establir una relació directa de causa-efecte entre l'aplicació del programa URBAN i la creació dels programes d'àmbit estatal, existeix cert consens entorn el paper determinant que la UE i, especialment la IC URBAN, han jugat en tot aquest procés de difusió de pràctiques (veure, a tall d'exemple, els diferents reportatges estatals dins de Frank et al., 2006 o Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2004 i 2007).

El model de gestió aplicat a través d'URBAN estableix una relació especialment dinàmica entre la UE i les entitats locals. En primer lloc, les polítiques comunitàries esdevenen més sensibles amb les necessitats locals, en aquest cas urbanes; i en segon lloc, les ciutats tenen la capacitat de participar d'uns processos polítics dels que fins al moment havien restat excloses. Fent referència a aquesta

participació de les ciutats europees en les dinàmiques polítiques i territorials de la Unió, Marshall (2004) emprà el concepte de *europaïtzació* de les ciutats. D'altra banda, Radaelli (2001), en relació a la capacitat de la UE per esdevenir un canal de cooperació interurbana, defineix aquesta idea de *europaïtzació* com: "un procés de construcció, difusió i institucionanlització de regles -formals i informals-, processos, paradigmes polítics, estils, i creences compartides i normes que són primer definides i consolidades per l'acció política de la UE i després incorporades a la lògica del discurs, identitats i polítiques domèstiques". És a dir, la darrera fase d'aquesta *europaïtzació* seria l'assimilació o incorporació d'aquests models dins les polítiques estatals.

Tenint en compte, en primer lloc, que el model d'URBAN es va inspirar en aquells Estats que ja disposaven d'instruments similars i, en segon lloc, que el programa ha suposat una plataforma per disseminar aquest model al conjunt de la UE, es pot interpretar que allò que realment s'ha produït ha estat una exportació de models i mètodes al conjunt d'Estats europeus, fent servir la UE com a vehicle de transmissió. En aquest sentit Pasquier i Pinson (2004) defensen que: "*Urban wants to be a model for the urban policies and a vehicle of diffusion of the best practices*" ("URBAN vol ser un model per les polítiques urbanes i un vehicle per la difusió de les bones pràctiques").

A la següent taula s'indiquen aquells Estats que actualment disposen de polítiques urbanes explícites, aquells que estan incorporant les qüestions urbanes dins l'agenda política nacional i, finalment, aquells on encara no s'ha produït aquest procés.

TAULA 9.2. Estats Membres amb polítiques urbanes explícites

Resposta política estatal	Estats
Polítiques urbanes explícites	Bèlgica, França, Regne Unit i Països Baixos
Incrementant l'atenció política vers les ciutats	Alemanya, Dinamarca, Finlàndia, Itàlia, Portugal i Suècia
Sense polítiques urbanes explícites	Àustria, Espanya, Grècia, Irlanda i Luxemburg

FONT: Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2007: 404.

Aquesta taula pot ser interpretada com una síntesi d'aquest procés de difusió de pràctiques i models. En el primer grup hi ha un conjunt d'Estats que històricament han recollit la dimensió urbana dins de les polítiques estatals –als quals s'hi ha sumat recentment Bèlgica-. En segon lloc, hi ha un conjunt d'Estats que, en part gràcies al model d'URBAN, estan recollint de forma creixent les polítiques urbanes integrades com una qüestió rellevant dins l'agenda política estatal i que, per tant, ja han començat a desenvolupar les primeres accions en aquesta línia –bàsicament creant programes de desenvolupament urbà d'àmbit estatal i entitats governamentals dedicades especialment a aquesta qüestió-. Entre aquests Estats, el cas d'Itàlia –que es desenvoluparà a continuació- amb la creació del *Programma di riqualificazione urbana* (Programa de requalificació urbana) n'és un bon exemple (Camagni, 1998; Palermo, 2002). Finalment, hi ha un darrer grup d'Estats, en que no s'ha produït encara aquest procés de canvi. Entre aquests destaca especialment Espanya, ja que és l'únic amb unes dimensions territorials i demogràfiques considerables –un dels grans Estats de la UE- i amb una xarxa urbana també generosa –la resta es caracteritzen, o bé per una monocefalia urbana o bé per una xarxa urbana feble-.

Cal tenir present que en Estats com l'espanyol, algunes de les competències que tenen incidència sobre les qüestions urbanes estan transferides a altres nivells de l'administració –a les Comunitats Autònomes i als municipis, en el cas del planejament urbà-. És per això, que encara que dins de l'àmbit estatal no existeixi cap programa marc comú, això no comporta que no hi hagin experiències similars en algunes de les àrees urbanes o Comunitats de l'Estat. En aquest sentit, Catalunya, amb la creació de la "*Llei de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial*"⁷⁸ n'és un bon exemple.

El programa català ha incorporat pràcticament el 100% de la metodologia i els instruments d'URBAN, en un clar procés d'assimilació. En aquesta línia, ja en la presentació oficial de la "*Llei de barris*", es mencionà explícitament "*el programa europeu Urban, nodrit amb fons estructurals, com el model a seguir, per la combinació de mesures de tipus urbanístic, (...), les de tipus social, (...) i les de caire econòmic*"⁷⁹. En aquest sentit, resulta il·lustratiu observar que els dos programes inclouen els mateixos eixos formals d'actuació, amb l'excepció de l'habitatge, o que el programa català determinà utilitzar els mateixos indicadors sociodemogràfics i econòmics que URBAN en la selecció dels programes

⁷⁸ Llei 2/2004 del 4 de juny del 2004.

⁷⁹ Diari AVUI, 10 de març del 2004.

beneficiaris.

9.3. Evolució de les polítiques de regeneració d'àrees urbanes a Espanya, França, Itàlia i el Regne Unit

En el punt anterior s'ha indicat com URBAN ha actuat, a més de com un element de transformació de realitats urbanes sobre les que treballa, com un canal de difusió de models i pràctiques. És per això que, alhora de situar l'anàlisi de l'acció d'URBAN en diferents territoris, cal tenir present primer si l'Estat on s'implementa disposava d'experiències prèvies similars, així com també quin tipus de tradició vers les accions urbanes a imperat en aquell Estat, ja que aquest serà un altre element central en l'aplicació del programa.

A continuació es mostrarà de forma sintètica quina ha estat l'evolució de les polítiques urbanes estatals en els quatre estats en que s'emmarquen els casos d'estudi de la tesi, per així poder observar en quin context estatal s'ha implementat l'acció de la Iniciativa.

9.3.1. Espanya

Espanya no disposa encara d'una política urbana explícita ni de la tradició d'altres Estats europeus vers les polítiques de redinamització urbana (Atkinson, 1999; Frank et al., 2006; Franke et al., 2007; Jacquier, 2003a i 2003b; Parkinson, 2005a i 2005b; Van den Berg et al., 1998, 2004 i 2007). Algunes de les polítiques amb major les àrees urbanes són competència de les Comunitats Autònomes o els Ajuntaments, pel que les actuacions en matèria de regeneració urbana són definides pels governs autonòmics i, principalment, pels municipis –malgrat la manca de recursos de que disposen els Ajuntaments–.

El govern estatal disposa de competències en matèria d'habitatge, política de sòl, infraestructures i medi ambient. Qüestions, totes elles, que tenen una notable incidència sobre les àrees urbanes. Malgrat això, no ha existit una coordinació interdepartamental en relació a les qüestions urbanes similar a les creades en altres estats europeus –secretaria o delegació transministerial– (Van den Berg et al., 2007), qüestió que hagués permès realitzar un tractament més acurat de les necessitats polítiques específiques en qüestions urbanes, a través d'una gestió transversal dels diferents àmbits competencials.

En aquest context, les autoritats locals són els principal actors en la gènesi i aplicació de programes de desenvolupament urbà (Tosics i Dukes, 2005: 400). Encara que, degut a la manca de recursos dels Ajuntaments, aquestes accions no han assolit una dimensió equiparable a la d'altres Estats europeus. És per això que els recursos que han arribat de la UE a través d'URBAN i els Objectius 1 i 2 dels Fons Estructurals, han estat percebuts per les ciutats com un finançament addicional essencial pel seu desenvolupament (Nel·lo, 2007: 353). Com a conseqüència d'aquest dèficit d'un marc comú, existeixen clars contrastos entre les accions i polítiques urbanes i territorials entre les diferents comunitats autònomes –i entre les ciutats-, ja que, finalment, la instrumentalització d'accions d'aquest tipus resten sota la voluntat política local.

Malgrat aquest dèficit històric, a partir de la segona meitat de la dècada dels noranta, i gràcies a la participació de les ciutats espanyoles en xarxes europees d'intercanvi d'informació, així com també a l'acció dels programes de redinamització urbana finançats per la UE a Espanya, començar a arrelar la necessitat de canviar certs paradigmes de la política urbana. En primer lloc, la necessitat de superar les intervencions centrades en la transformació física dels espais urbans, per introduir unes fórmules que permetin tenir en compte les variables econòmiques i social en els processos de regeneració urbana. I, en segon lloc, la necessitat d'establir unes fórmules de governança que permetin implicar diferents nivells de l'administració, agents privats interessats, i la comunitat local.

Però malgrat tot, novament es produeix un procés desigual entre els diferents territoris de l'Estat. Així, per exemple, la Generalitat de Catalunya, és una de les Comunitats que sí ha capitalitzat l'herència del programa; especialment a través de l'anteriorment esmentada "Llei de barris", que ha permès finançar a través de les cinc primeres convocatòries -2004 a 2008- projectes de redinamització urbana en 92 barris i viles. D'altra banda, aquest programa resulta un bon exemple de l'efecte multiplicador que pot produir l'aprenentatge i aplicació del model d'URBAN. Ja que mentre que el programa URBAN realitza una inversió 1.580 milions d'euros pel conjunt d'Europa -728 els aporta la UE-, per un període de set anys -2000-2006-, la "Llei de Barris" té compromesa una inversió de 990 milions d'euros⁸⁰ –el 50% els aporta la Generalitat- en els projectes de la seva primera fase –iniciats entre 2004 i 2008, el que representa un període de temps

⁸⁰ Es preveu que, amb les nous programes de la sisena convocatòria -2009-, la inversió assoleixi els 1.200 milions d'euros.

similar. Per tant, a la pràctica, és una quantitat molt superior si es té en compte que la "Llei de barris" només incideix a Catalunya. A més, la sisena convocatòria, que té prevista la seva resolució a l'estiu de 2009, preveu incorporar com a possibles beneficiaris de la Llei als municipis petits. Per tal de facilitar la seva participació, la Generalitat de Catalunya assumirà en aquests casos el 75% de les inversions en comptes de l'habitual 50%⁸¹.

Aquest model comença a incorporar-se també en altres Comunitats Autònomes, com seria el cas de les Illes Balears, que al març de 2009 aprovà la Llei de rehabilitació i millora de barris⁸² o a Andalusia, on l'Ajuntament de Sevilla ha aprovat la creació del segon "Plan Especial de Rehabilitación de Zonas Degradadas" – conegut com a "Plan de Barrios" – que preveu una inversió de 455 milions d'euros, i incorpora la novetat respecte la primera edició, d'actuar també en matèria d'habitatge. La primera edició, per la seva banda, va suposar una inversió de 108 per desenvolupar fins a 66 intervencions.

D'altra banda, l'Estat, a través de la *Dirección General de Fondos Europeos* del Ministerio de Economía y Hacienda donarà i emprant els fons europeus, donarà contínuitat durant el període 2007-2013 a les accions dutes a terme anteriorment per la IC URBAN. Ho farà a través dels programes regionals d'aplicació dels Fons FEDER, utilitzant la línia de desenvolupament urbà per implementar allò que ha anomenat la "Iniciativa Urbana (URBAN)"-i, per tant, en clara al·lusió a la Iniciativa-. Aquest nou programa suposarà una inversió de 542 milions d'euros, 345 dels quals seran aportats per la UE, que finançaran un total de 43 programes –per a més detalls sobre el programa veure l'annex-.

9.3.2. França

La crisi econòmica dels anys setanta provocà l'aparició dels primers problemes relacionats amb la degradació de determinades àrees urbanes a França. Els conflictes es manifestaren de forma especialment greu en els barris perifèrics de les principals ciutats franceses –les *banlieues*-. Aquests barris havien assolit un creixement urbanístic i demogràfic molt ràpid durant les dues dècades anteriors. Però a partir de la segona meitat dels anys setanta, en començaren a manifestar els problemes derivats d'un model de creixement urbà que es mostrà clarament

⁸¹ En aquesta sisena convocatòria es preveu aprovar 20 programes nous, dels quals 10 seran per municipis petits.

⁸² Llei 2/2009 de 19 de març, de rehabilitació i millora de barris dels municipis de les Illes Balears.

insostenible. La construcció dels *Grands Ensembles* –polígons d’habitatges de grans dimensions–, es caracteritzà per la configuració d’uns espais residencials monofuncionals i per una pobresa paisatgística derivada de la monotonia arquitectònica. D’altra banda, la poca qualitat dels habitatges –on pràcticament la totalitat dels habitatges eren de reduïdes dimensions i de promoció pública–, els dèficits urbanístics i l’aïllament físic i funcional propiciaren la concentració dels grups socials amb menys poder adquisitiu en àrees aïllades i marginals (Vieillard-Baron, 1997 i 2001).

Per aquest motiu, a França els principals problemes relacionats amb els barris en crisi sorgiren primer en aquestes zones perifèriques de les principals àrees metropolitanes. De forma ràpida es manifestaren problemes com la degradació i manca de qualitat de l’espai públic, el dèficit d’equipaments i serveis públics, la feble accessibilitat i la situació d’aïllament funcional i econòmic respecte als centres urbans més dinàmics, la mala qualitat i estat de conservació dels habitatges, i finalment la concentració de població amb menor renda –que en un context de forta immigració implicà la consolidació de barris *guettitzats*, on es concentrà majoritàriament la població d’origen extracomunitari –principalment del Magreb–.

A partir de la dècada dels vuitanta es va reconèixer els efectes del declivi d’aquestes àrees urbanes, és per això que a partir d’aquest moment es crearen importants instruments legals per actuar-hi (Fraser, 2003: 26). El 1977 es pot prendre com la data d’inici dels programes d’intervenció urbana estatals, a través de la política *Habitat i Vida Social – HVS–*, que fou seguida l’any 1981 per la política de *Développement Social des Quartiers, DSQ*, -Desenvolupament Social dels Barris-. Aquest darrer programa s’aprovà en un context complicat, ja que a l’estiu d’aquest mateix any es produí una important revolta que es va estendre a diversos barris perifèrics de les principals ciutats franceses –principalment París, Marsella, Lió, Roubaix i Nancy- (Jazouli, 1992). Aquests successos foren simbòlicament importants, ja que encara que era la primera vegada que l’esquerra governava en la Cinquena República, estava emergint un discurs sobre la necessitat d’establir un major control de la immigració (Dikeç, 2006).

La política urbana francesa nasqué així en un context en què dos qüestions centraven el debat polític: les *banlieues* i la immigració, sovint fent una relació causa-efecte inapropiada amb la delinqüència i la proliferació de comportaments incívics. S’instrumentalitzaren diferents programes durant la dècada dels vuitanta,

passant d'unes primeres experiències -16 programes- a una extensió i concentració a la pràctica totalitat de les *banlieues* franceses -fins a 148 programes un parell d'anys més tard- (Frank et al., 2006).

La política urbana francesa es caracteritzà durant aquest període per centrar la seva atenció en les qüestions socials (Lèfevre, 2007: 151). Les actuacions estaven monopolitzades per l'Estat -amb una feble participació dels govern locals i regionals- (Franke et al., 2007), i es concentraren en accions orientades a donar resposta a les necessitats socials específiques d'aquests barris. Aquestes polítiques urbanes foren acompanyades d'altres mesures estructurals, especialment en matèria d'habitatge social i d'educació, així, per exemple, al 1982 es crearen les *zones d'éducation prioritaires* -zones d'educació prioritàries-.

La creació d'aquesta política urbana als vuitanta recollia també l'objectiu de crear una nova dinàmica sobre les polítiques territorials a través d'una "territorialització de les polítiques socials" (Chaline, 1998). Per això, en aquell moment el programa de DSQ fou percebut com un instrument innovador -en oposició a les polítiques sectorials- gràcies a la incorporació de la perspectiva territorial en les polítiques socials, fet que suposà la concentració de recursos en unes poques àrees seleccionades, els anomenats "barris prioritàris" (Dikeç, 2006).

Per tal de millorar aquestes fórmules de govern es creà al 1988 la *Délégation Interministérielle à la Ville*⁸³. La creació d'aquest ens representa una considerable innovació per la política urbana francesa, ja que suposà el reconeixement de la naturalesa multicausal dels problemes urbans i, per tant, la necessitat, de realitzar un tractament transversal de les qüestions urbanes (Sueur, 1999). Així, sota aquesta direcció es pretén garantir una major integració de les polítiques realitzades per diferents departaments de govern però amb implicacions més sensibles sobre les àrees urbanes. Finalment, la dècada dels vuitanta es conclou amb l'aprovació de la Política de *Développement Social Urbain* -Desenvolupament Social Urbà- al 1988.

El canvi de dècada anà acompanyat d'un canvi d'objectius i estratègies de la política urbana francesa. A l'any 1990 es crearen els dos instruments que recollien aquests canvis: la *Politique de la Ville* -Política de la Ciutat- i els *Contracts de Ville* -Contractes de Ciutats-. El primer canvi fa referència a la dimensió geogràfica dels

⁸³ <http://www.ville.gouv.fr>

programes, en aquest moment ja no es tracta de programes dirigits a determinats barris, sinó a establir estratègies i projectes de desenvolupament pel conjunt de la ciutat. A més, s'incorporen nous àmbits d'actuació, aquests ja no eren programes concentrats només en la millora de les condicions socials, sinó que en aquest moment es posa més l'accent en el desenvolupament econòmic. Aquests nous objectius anaren també acompanyats de noves fórmules de govern. Els programes ja no eren articulats sota una visió homogeneïtzadora i dirigits pel lideratge únic de l'estat, sinó que s'involucrà les autoritats locals i regionals en el desenvolupament de cadascun dels projectes d'actuació local. A més emergeix en aquest moment un nou concepte que regula la relació entre l'Estat i els ens locals: el contracte.

L'any 1991 es creà un Ministeri francès de la ciutat, fet que mostra la importància que en aquest moment se li atorgava a les polítiques urbanes (Mboumoua, 2006). S'aprovà, a més, la *Loi d'orientation pour la Ville*⁸⁴ –Llei d'orientació per les ciutats- al 1991 i finalment el *Pacte de relance pour la Ville* – Pacte pel relançament de les ciutats- al 1996. Aquestes polítiques establiren diversos programes i instruments, com els *Grands Projets Urbans* –Grans Projectes Urbans-, les *Zones Urbaines Sensibles* –Zones Urbanes Sensibles-, i les *Zones Franches Urbaines* –Zones Franques Urbanes-, zones lliures d'impostos amb mesures fiscals específiques per tal d'atreure empreses i crear ocupació- (Lèfevre, 2007: 151). Com s'ha senyalat anteriorment, la implementació d'aquests programes es realitzà a través dels *Contrats de Ville*, signats entre els ens locals i l'Estat francès, amb l'objectiu de desenvolupar actuacions que vagin més enllà dels límits administratius municipals, establint així sistemes de cooperació de caire metropolitana –en total, es signaren 214 contractes entre el 1993 i 1998, els quals afectaren 1.200 àrees urbanes amb problemes- (Jacquier, 2001). Aquests contractes però han rebut força crítiques. En primer lloc, perquè algunes de les actuacions no han tingut el marcat caràcter social anunciat i, en segon lloc, perquè la cooperació intermunicipal ha estat notablement inferior a l'esperada (Donzelot i Estèbe, 1998).

En aquesta dècada la *Politique de la Ville* va afavorir un procés de descentralització de competències i responsabilitats en favor dels ens locals, en una situació en la qual els programes requereixen d'una major adaptació a les necessitats específiques de cada entitat i, sobretot, la recerca de solucions

⁸⁴ Llei que ha esdevingut molt popular, coneguda com a "Llei anti-guetto", ja que amb l'objectiu de la "mixtura social" establí l'obligatorietat de que els municipis amb més de 200.000 habitants disposessin de com a mínim un 20% d'habitatge social.

negociades. D'altra banda, a través dels *Grands Projets Urbains* es promogué un model de regeneració més centrat en la transformació física dels espais en que actuava.

Aquest perfil de programa, més centrat en les operacions urbanístiques com a motor dels canvis i transformacions socioeconòmiques prengué més protagonisme amb les noves polítiques sorgides a partir de l'any 2000. Any en què s'aprovà una nova llei sobre les polítiques urbanes, la llei de "*Solidarité et Renouvellement Urbain*"⁸⁵, la qual fixava com a objectius prioritaris la mixtura social a través de les polítiques d'habitatge, la reducció de l'exclusió social i la creació d'un sistema més consistent de planejament territorial a escala supramunicipal.

La principal novetat que incorporaren els nous instruments fou el canvi d'escala de les intervencions, ja no es tractava de projectes de barri, sinó de projectes de ciutat i, fins i tot, del conjunt de l'aglomeració urbana. Aquests nous programes són: els *Grand Projet de Ville* –Gran Projecte de Ciutat- i les *Operation de renouvellement urbain* –Operacions de renovació urbana-. El principal objectiu d'aquests nous programes és canviar la imatge d'aquests barris a través d'operacions de profunda reforma urbanística –amb importants operacions de demolició de l'edificació i reconfiguració dels espais públics- i amb la introducció de noves activitats econòmiques. L'estratègia general és aconseguir una integració funcional efectiva d'aquests barris en el conjunt de l'aglomeració (Mboumoua, 2006).

Per tal d'agilitzar la gestió i facilitar un procés en el que intervenen múltiples interlocutors l'Estat va crear, al 2004, la ANRU –Agència Nacional per la Renovació Urbana-. Aquesta agència pretén actuar com a "finestra única" per als diferents programes de regeneració urbana engegats a França, amb la idea de gestionar de forma centralitzada tots els recursos implicats. Aquesta agència és l'encarregada de gestionar el PNRU –Pla Nacional de Renovació Urbana-, que preveu desenvolupar una inversió total de 30.000 milions d'euros en el període 2003-2013 en 530 barris.

En l'actualitat, les polítiques urbanes no han vist reduïda la seva centralitat política ni pressupostària, sinó tot el contrari: el nombre de barris oficialment reconeguts com a desfavorits ha passat dels 150, als anys vuitanta, als 750 reconeguts en l'actualitat com a *Zones Urbaines Sensibles* –zones urbanes

⁸⁵ Llei núm. 2000-1208 de 13 desembre 2000.

sensibles-. Els quals, amb gairebé 5 milions d'habitants suposen el 8% de la població francesa (Lèfevre, 2007). A més, la situació actual, caracteritzada per una forta estigmatització social de les *banlieues*, així com les revoltes i respostes socials viscudes durant la tardor de 2005, són bons indicadors de la distància que encara cal recórrer:

"The main issues that French urban policy is concerned with, the very issues that stimulated its conception and, later, institutionalization, have not changed: incidents of social unrest, and the concentration of certain groups in certain areas, getting trapped in there because of economic difficulties generated mainly by massive job losses of the economic restructuring processes of the 1980s and 1990s".

("Els principals temes que afronta la política urbana francesa, les múltiples qüestions que estimularen la seva concepció i, després, la institucionalització, no han canviat: incidents de malestar social, i la concentració de certs grups en certes àrees, restant atrapats allà com a conseqüència de les dificultats econòmiques generades principalment per la pèrdua massiva de llocs de treball derivada dels processos de reestructuració econòmica dels anys vuitanta i noranta") (Dikeç, 2006: 69).

La darrera novetat en aquest àmbit ha estat la creació, al febrer de 2008, del Pla "*Espoir Banlieues*" –Esperança pels barris-. En aquest pla es materialitza oficialment la reorientació ideològica que el nou govern volia donar a la política urbana, qüestió que havia estat al centre del debat des de les mencionades revoltes dels barris perifèrics de les principals ciutat franceses. Els cinc objectius claus d'aquest nou pla són:

- la inserció laboral dels joves
- reforçament de l'educació i la formació
- millorar l'oferta de transport públic (accessibilitat)
- reforçar la policia de barri (seguretat)
- mantenir la renovació urbana, la cohesió i la diversitat social

Finalment, l'Estat ha creat la figura dels delegats veïnals, que han d'actuar com a interlocutors entre els òrgans Estatals encarregats de la regeneració urbana i els ens locals i la comunitat local. Es preveu que a l'estiu de 2009 hi hagin a prop de 350 delegats, amb l'objectiu de reafirmar la presència de l'Estat en aquestes àrees urbanes.

9.3.3. Itàlia

Durant molts anys la política urbana no ha estat una prioritat pels diferents governs centrals italians. De fet, fins la segona meitat dels anys noranta no hi havia cap política estatal explícitament urbana i destinada al desenvolupament de les principals ciutats. Fins aquest moment els recursos econòmics destinats a les millores urbanes es concentraven principalment en infraestructures d'accessibilitat i en operacions de reforma urbanística de les àrees degradades (Bramezza, 2007: 245).

Al 1990, la Llei 142/90 introduí per primera vegada el concepte de *città metropolitana* -àrees metropolitanes- com un ens institucional independent, en un nivell intermedi entre els municipis i les regions (Van den Berg et al., 2007: 408). D'acord amb aquesta llei les regions havien de definir l'àmbit territorial de les seves respectives àrees metropolitanes. Però degut a que l'article 114 de la Constitució Italiana senyalava que l'Estat es dividia en regions, províncies i municipis -i, per tant, no mencionava les àrees metropolitanes-, es produí un buit competencial que dificultà i allargà el procés d'aplicació d'aquesta llei. Això provocà que, durant els anys noranta, només les regions de Bolonya, Gènova i Venècia aprovessin la creació de les respectives àrees metropolitanes. Finalment, la reforma de la part cinquena de la Constitució Italiana duta a terme al 2001⁸⁶, senyalà que la República d'Itàlia es componia de municipis, províncies, àrees metropolitanes, regions i l'Estat. Aquest canvi va permetre desencallar l'oficialització de les 14 àrees metropolitanes d'Itàlia (Bramezza, 2007: 252). Aquest llarg procés realitzat entre l'aprovació d'aquesta llei i la seva definitiva posada en marxa representa un bon exemple il·lustratiu de la manca d'implicació dels agents públics en les polítiques urbanes a Itàlia.

A l'any 2000, el "*EU Compendium of spatial planning systems and policies*" ("Compendi de la UE de sistemes i polítiques de planejament territorial") conclouia que a Itàlia "*el planejament territorial a nivell estatal és pràcticament inexistent, simplement unes línies mestres a nivell regional, i implementades a nivell local*" (CCE, 2000: 97).

Malgrat aquesta situació de partida, actualment les qüestions urbanes estan assolint un interès creixent en l'agenda política italiana. Es pot interpretar com un

⁸⁶ Llei Constitucional 3/2001, que revisava el títol V de la part segona de la Constitució Italiana, referent a la governació de la República.

procés de canvi que, com diversos autors han apuntat, s'inicià a partir de la segona meitat de la dècada dels noranta (Avarello i Ricci, 2000; Cremaschi, 2000 i 2002; Janin-Rivolin, 2003; Padovani, 2002; Palermo, 2001 i 2002; Tedesco, 2005). Però malgrat els avanços assolits en aquest període, no es pot considerar encara que Itàlia disposi d'una política urbana explícita (Frank et al., 2006; Parkinson, 2005; Van den Berg et al., 2004 i 2007).

El primer programa estatal destinat a les àrees urbanes fou, el *Programmi Integrati d'Intervento*⁸⁷, PII -Programes Integrals d'Intervenció-, fou aprovat l'any 1992. Malgrat el seu nom -incloent el terme integrat-, estava destinat bàsicament a la coordinació de polítiques públiques d'habitatge social.

En una atmosfera de canvis, innovacions i experimentació, les estratègies, instruments i processos tradicionals de desenvolupament urbà foren qüestionats. Es requerien nous mecanismes per a la regeneració urbana, i en aquest procés de canvi el model europeu i les experiències dutes a terme per la UE foren una influència evident (Camagni, 2003; Frank et al., 2006: 78). Així, coincidint amb l'experiència favorable d'URBAN, el govern italià decidí crear uns programes amb uns objectius similars. Foren els anomenats *Programmi Complessi* -Programes Complexes-:

- *Programmi di Riqualificazione Urbana*, PRIU -Programes de Requalificació Urbana-, creat al 1994;
- *Programmi di Recupero Urbano*, PRU -Programes de Recuperació Urbana-, creats al 1995;
- *Contratti di Quartiere*, CdQ -Contractes de Barri-, amb dues edicions la primera al 1997 i la segona al 2001;
- *Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio*, PRUSST -Programes de Requalificació Urbana i Desenvolupament Sostenible del Territori-, creats al 1998.

Els primers programes es concentraren especialment en la transformació física dels espais en què actuaren, pel que assoliren uns resultats poc significatius en les variables econòmica i social. Tampoc no treballen amb qüestions clau per URBAN com la participació ciutadana (Jacquier, 2003b). Seria especialment a través dels *Contratti di Quartiere* -1997 i 1998- quan s'introduïren els primers

⁸⁷ Llei 179/1992, art. 16.

programes que tingueren especialment en compte les variables econòmica i social (Jacquier, 2003b). Programa del que diversos autors ja han senyalat la seva similitud respecte d'URBAN (Camagni, 2003; Mataucci, 2005).

En relació a aquests nous programes estatals, Padovani (2000: 10) identifica tres aspectes que resulten especialment innovadors per a Itàlia: la promoció de noves formes de partenariats en els disseny i la implementació dels programes; la integració entre les intervencions en l'edificació, les infraestructures, els serveis i equipaments i els espais públics oberts; i la periodització i programació del projecte d'actuació, que, a més a de ser subscrit per tots els actors implicats.

Aquests programes recollien una evolució dels conceptes associats a la regeneració urbana, que a Itàlia havia estat tradicionalment associada a la reforma urbanística, per tal d'incorporar ara una perspectiva multidimensional dels processos de regeneració, incorporant les variables econòmica i social als processos tradicionalment dirigits exclusivament a la intervenció física. En aquest procés, la influència d'URBAN –que fou el primer programa d'intervenció integral que actuà a Itàlia (Barbanente i Tedesco, 2002)- ha estat destacada com a molt notable segons diferents autors (Avarello, 2002; Camagni, 2003; Clementi, 2002; Chremaschi, 2002; Nuvoalti, 2002; Tedesco, 2005; Padovani, 2000 i 2002; Palermo, 2001 i 2002; Ricci, 2001). En aquest sentit, Nuvolati (2002: 2) apunta que s'ha produït *"the evolution of the programmes from a more infrastructure oriented urban policies towards new experimentation developed through the EU URBAN Programmes and linked to social upgrading processes in urban areas"* ("l'evolució dels programes des d'unes polítiques urbanes orientades en les infraestructures cap a uns nous experiments desenvolupats a través dels programes URBAN i dirigits a la millora de les qüestions socials a les àrees urbanes").

D'aquesta manera, en el moment d'iniciar-se l'activitat d'URBAN II a Itàlia –any 2000-, 870 programes estatals –d'acció local- estaven en acció o havien actuat ja fins aquell moment. Aquests eren: 372 PII, 72 PRIU, 283, PRU, 65 CdQ i 78 PRUSST. Comportant, entre tots ells, una inversió total de 2.300 milions d'euros (Ministerio dei Lavori Pubblici, 2000: 82 i 165). A més, es creà, també l'any 2000⁸⁸, el programa UrbanItalia⁸⁹, que tenia com a objectiu incrementar el nombre de ciutats italianes beneficiàries de la IC URBAN. Aquest programa creat amb pressupost estatal, ha finançat els 20 projectes d'actuació que en l'avaluació per

⁸⁸ Llei 388/2000, art. 145, comma 86.

⁸⁹ <http://www.urbanitalia.it>

l'assignació de les ajudes URBAN ocuparen els llocs 11 a 30 en el llista de prioritització -i per tant els que havien quedat en les posicions immediatament posteriors als que sí van rebre ajuda europea-. D'aquesta manera, a través d'aquesta ajuda estatal, que finança un màxim de 5 milions d'euros i/o el 50% de la inversió dels programes, s'ha pogut estendre el "model URBAN" a un total de 30 ciutats italianes.

D'altra banda, a partir del període 2000-2006 s'ha utilitzat també un nou instrument, els *Programmi Integrati Territoriali*, PIT -Programes Integrats Territorials-, que, en certa forma representen una evolució en línia amb els postulats plantejats per l'ETE, incorporant les polítiques urbanes dins de projectes d'ordenació territorial (Janin-Rivolin, 2003: 61).

Actualment, una segona generació de *Programmi Complessi* està en curs d'aplicació. Aquests inclouran programes destinats a promoure els processos innovadors de desenvolupament urbà i regional, d'acord amb les noves estratègies determinades a nivell comunitari. Els dos principals més importants són: el *Sviluppo integrato sistemi territoriale multi azione* (SISTeMA) i el *Piano Strategico / Piano urbano della mobilità* (PS/PUM) (Franke et al., 2007: 79)

El programa SISTeMA inclou a 21 ciutats, que rebran una ajuda de 10 milions d'euros cadascuna, pel desenvolupament d'estratègies de desenvolupament regional. A més, aquests incorporen com a novetat respecte el període anterior el foment de la implicació de partenariats publico-privats en la gestió i seguiment d'aquests programes (Franke et al., 2007: 80).

L'atur, la pobresa i l'exclusió social, la congestió del trànsit, la inseguretat ciutadana i la delinqüència, així com l'obsolescència de determinades infraestructures i equipaments són alguns dels principals reptes que afronta la política urbana italiana -implícita-. Malgrat això, Itàlia encara es troba lluny de tenir una autèntica política urbana amb unes dimensions pressupostàries i amb uns objectius equiparables als d'Estats com França o el Regne Unit. La manca d'un Ministeri dedicat exclusivament a les qüestions urbanes és també un bon indicador de la distància respecte d'aquests altres Estats (Bramezza, 2007: 257). El principal motiu d'aquest dèficit és que, durant molts anys, les polítiques urbanes no han estat una prioritat pel govern central italià (ídem: 267).

9.3.4. Regne Unit

El Regne Unit és l'Estat europeu amb una major tradició en matèria de polítiques de regeneració urbana. L' "*inner city problem*" ("el problema dels centres urbans"), ha estat un element al que, tradicionalment, les diferents administracions i governs britànics han dedicat una atenció especial. Per això, és l'Estat on primer i de forma més intensa s'aplicaren mesures en favor de la recuperació d'àrees urbanes amb problemes. Les anomenades *area-based initiatives* al Regne Unit han assolit una trajectòria històrica de quatre dècades (Lawless, 2006). El primer programa d'àmbit estatal creat per aquests objectius data del 1968, amb el nom: "*Urban Programme*" ("Programa Urbà"), i fou seguit al 1969 pels "*Community Development Projects*" ("Projectes de Desenvolupament Comunitari") (Atkinson i Moon, 1994; Dabinett et al., 2001).

Aquests primers programes es centraven en actuacions de reduïdes dimensions, tant pressupostàries com territorials. Les seves actuacions estaven focalitzades només en la millora de barris puntuals –sense una perspectiva coordinada amb el conjunt urbà– que es trobaven en procés de degradació (Atkinson, 1998). Aquestes primeres mesures incorporaven un enfocament que ha estat considerat com a distorsionat per diferents autors (veure com a mostra: Atkinson i Moon, 1994; Atkinson, 1998; Gifreu, 1997). S'interpretava que els problemes de determinades àrees urbanes estaven relacionats estrictament amb la concentració de problemes de ciutadania i comportaments incívics vinculats a la manca de formació, la pobresa i els processos de *guettització*; era conegut com el "*social pathology approach*" ("perspectiva centrada en la patologia social") o "*culture of poverty*" ("la cultura de la pobresa") (Gifreu, 1997).

Durant la segona meitat dels anys setanta el govern britànic inicià una reformulació dels objectius de les seves polítiques urbanes. Com a conseqüència d'aquest procés es publicà al 1977 el document "*Policy for the Inner Cities*" ("Política pels centres urbans"). Aquest document identificava quatre problemes clau:

- el declivi de l'activitat econòmica;
- la discriminació per motius de raça;
- el declivi de l'espai urbà;
- el declivi social –elevada concentració de pobresa– (Atkinson, 1998: 7).

L'any 1979, amb l'arribada del govern Conservador, es consolidà un procés de canvi dins de la política urbana britànica. Els objectius es centraren, en aquest moment, en la transformació física i funcional d'espais centrals de les ciutats principals, i es primà la redinamització de l'estructura urbana per sobre de consideracions de tipus social (Atkinson, 1998). S'incorporaren noves fórmules de gestió característiques de l'anomenada *nova dreta*. Aquestes fórmules es definien per la debilitació de la funció reguladora dels ens públics, en favor d'una participació més activa de la iniciativa privada, estimulants la inversió d'aquesta en el sector immobiliari gràcies a les plusvàlues originades per la transformació física – i revalorització estètica- d'àrees centrals de les principals ciutats britàniques (Gifreu, 1997).

Durant la dècada dels anys vuitanta es crearen nombrosos instruments per la regeneració d'aquests espais urbans. Entre aquests en destaquen les "*Urban Development Corporations*", que foren creades per actuar com a agent catalitzador per afavorir processos de regeneració urbana a ciutats britàniques. Aquests agències eren uns partenariats entre Estat i agents privats locals. S'atorgà un rol important a la millora de les fórmules de govern, però els governs locals restaren al marge d'aquestes agències, ja que eren considerats com a part del problema en no haver pogut solucionar els problemes de determinades zones urbanes durant les dècades anteriors (Atkinson, 1998: 6).

Com a conseqüència d'aquest canvi d'objectius i instruments emprats durant aquest període es produí:

- un descens de la inversió pública a les ciutats;
- un reforçament de la polarització intraurbana en l'accés a equipaments i serveis;
- una reducció del paper dels agents públics, especialment del govern local;
- una agenda política urbana que no es troba exclusivament vinculada amb les polítiques sectorials que actuen sobre les ciutats –cert grau d'independència de les polítiques urbanes-;
- els recursos es destinaven menys en base a les febleses o necessitats, i estaven més concentrats en aquelles variables que permetien potenciar la competitivitat interurbana (Parkinson, 2007: 383).

La crisi econòmica de la segona meitat de la dècada dels vuitanta i la persistència, en determinats barris, de problemes vinculats a la marginalitat social i l'atur propiciaren l'aparició de seriosos dubtes sobre la funcionalitat de les estratègies que s'estaven duen a terme. Les crítiques es centraren en: la manca de coordinació entre les nombroses actuacions que es duïen a terme en diferents zones urbanes; l'excessiu protagonisme del sector privat; l'exclusió del govern local; la manca d'èxit en la reorientació dels beneficis dels processos de regeneració en favor de les comunitats locals, i especialment de les persones amb menys recursos; i la manca de participació de la comunitat local (Robson et al., 1994a).

A principis dels noranta es crearen nous instruments, responent a uns nous objectius estratègics i polítics. Es pretenia reforçar el paper de la comunitat local, ja que es considerava que havia estat un dels dèficits dels programes anteriors. No obstant, es continuava apostant per la participació del partenariats públic-privats com la millor fórmula de gestió. Sota aquestes premisses, i per donar resposta a certes crítiques entorn la política urbana durant els vuitantes, s'aprovà, a l'any 1991 el programa "City Challenge" ("Desafiament Urbà").

Amb aquest programa el govern britànic introduïa una novetat en l'assignació dels programes: la competència interurbana entre projectes (Robson, 1994b). D'altra banda, les estratègies d'actuació estaven guiades sobretot per la capacitat de generar desenvolupament endogen en les àrees sobre les que s'actuava. Aquesta idea ja es reflectia en els criteris de selecció d'àrees beneficiàries:

*"Areas chosen for City Challenge may: offer substantial economic opportunities, be significantly deprived, or be a combination of the two"*⁹⁰.

("Les àrees seleccionades pel programa Desafiament Urbà han de: oferir substancials oportunitats econòmiques, trobar-se en un estat significativament deprimat, o ser una combinació de les dues").

Aquestes orientacions reflecteixen, d'una banda, les premisses habituals dels programes conservadors dels anys vuitanta -fent referència a la necessitat de que siguin capaços d'atraure inversions privades-, però d'altra banda, s'introdueixen ja referències a qüestions com les necessitats i dèficits socials. L'altre canvi que incorporaren els *City Challenge* respecte els programes anteriors fou la participació

⁹⁰ Department of Environment (1992): *City Challenge. Bidding Guidance 1993-94*. Department of Environment, Londres. Pàg, 2.

de les entitats locals dins dels partenariats de gestió dels programes, després d'haver restat exclosos durant tots els vuitantes.

"City Challenge appears to represent the reappearance of Victorian ideas of self-help and paternalism combined with internal-market notions of competition and a belief in the superiority of private sector management methods. In this latter sense it was very much in tune with wider changes in the structure management of British government that had occurred during the 1980s".

("El programa Desafiament Urbà semblava representar el ressorgiment de les idees Victorianes de auto-ajuda i paternalisme combinades amb nocions de competència interna i la creença en la superioritat dels mètodes de gestió del sector privat. En aquesta darrera percepció hi havia moltes coses en relació amb els canvis més generals viscuts en l'estructura de gestió del govern britànic durant la dècada dels vuitanta") (Atkinson, 1998: 10).

L'any 1993 els govern britànic –encara en mans del partit conservador– decidí reformar a fons la política urbana nacional. La primera decisió fou no llançar una tercera ronda dels *City Challenge*, per crear així un nou programa al 1994: el "*Single Regeneration Budget*"- SRB- ("Pressupost de Regeneració Unificat"). Aquest programa esdevingué un marc sota el que s'aglutinaren fins a vint programes de cinc departaments diferents, per tal de restar a partir de llavors coordinats pel "*Department of Environment*" (Atkinson, 2003).

El programa recollia una aproximació menys concentrada en els aspectes econòmics, establint uns objectius multisectorials que, de fet, s'aproximen molt als que després establirà la IC URBAN. Aquest objectius eren:

- *millorar les capacitats laborals, l'educació i la formació de la població local, particularment els joves i els més desfavorits, i promoure l'equitat d'oportunitats;*
- *potenciar el desenvolupament econòmic sostenible a través de millorar la competitivitat de l'economia local, incloent el suport a les empreses;*
- *millorar l'estat dels habitatges a través d'operacions de rehabilitació i reforma, millor gestió i manteniment;*
- *promoure iniciatives en favor de les minories ètniques;*
- *reduir la delinqüència i millorar la seguretat ciutadana;*
- *protegir i millorar les condicions urbanístiques i de les infraestructures i promoure el bon disseny;*

- millorar la qualitat de vida de la població local, incloent la seva salut i les activitats culturals i esportives –equipaments i serveis-⁹¹

La victòria del partit Laborista al 1997 no portà associat un canvi significatiu de les polítiques urbanes, almenys en un primer moment. El SRB continuà la seva acció, de fet ja va rebre l'aprovació d'aquest partit quan estava a l'oposició. Si bé és cert que en la quarta ronda dels SRB, es reforçaren qüestions com "la lluita contra les múltiples causes que es troben en l'arrel dels problemes socials i econòmics, i respondre a les necessitats de les comunitats de les àrees més deprimides"⁹².

Finalment, al 1998 juntament amb la reforma de la cinquena edició dels SRB, es creà el primer programa pel desenvolupament urbà del nou govern: el "New Deal for Communities", que assumí un rol encara més actiu en qüestions socials en els processos de regeneració urbana respecte els programes predecessors. Aquest programa, que fixà un període d'acció de 10 anys, ha concentrat la seva acció sobre 39 àrees urbanes, amb l'objectiu de reduir la distància respecte la mitjana nacional en cinc variables: delinqüència, salut, ocupació, habitatge i qualitat de l'espai urbà (Lawless, 2006). Per tal d'assolir una major impacte aquest programa realitza una major concentració territorial de les seves accions centrant-se en aquells barris amb necessitats especials:

"The key to New Deal for Communities is that it is flexible and very local (...) the very local focus will allow communities to identify closely with the programme and be actively involved".

("La clau del programa New Deal for Communities és que és flexible i molt local (...) aquesta dimensió local permetrà a les comunitats identificar-se amb més força amb el programa i involucrar-s'hi de forma activa")⁹³.

D'altra banda, aquesta nova generació de programes –que ha conviscut també amb els SRB- ha comportat un canvi en el model de gestió, apostant per una major presència de les entitats locals (Meegan, 2005). Per aquest motiu el govern

⁹¹ Department of Environment (1993): *Bidding Guidance. A guide to funding from the Single Regeneration Budget*. Department of Environment, Londres. Pàg. 5.

⁹² Department of Environment Transport and Regions (1997): *Single Regeneration Budget Challenge Fund Round 4: Supplementary Guidance*. Department of Environment Transport and Regions, Londres. Pàg. 1-2.

⁹³ Department of Environment, Transport and the Regions (1998): *New Deal for Communities: phase 1 proposal: guidance for Pathfinder applicants*. Department of Environment, Transport and the Regions, Londres. Pàg. 5.

britànic aprovà, l'any 2000, la "*Local Government Act*" ("Llei del Govern Local"), en la que es feia referència a la governança, més que al govern, en referència a la necessitat de donar un rol estratègic a la participació dels ens públics locals, així com mantenir l'aposta, ja tradicional al Regne Unit, del partenariat públic-privat com a eina eficaç per gestionar aquests processos de regeneració urbana –per tal de reforçar-los es creà la figura dels "*Local Strategic Partnership*" ("Partenariats Estratègics Locals")-. Aquestes premisses foren reafirmades en dos documents que han esdevingut la referència de les polítiques angleses durant aquest període: "*Urban White Paper*", publicat al 2000, i on el govern britànic relaciona les polítiques de redinamització urbana i les de desenvolupament territorial, i el "*New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy. Action Plan*" ("Estratègia Nacional per un Nou Compromís amb la Renovació dels Barris. Pla d'Acció"), publicat per la Unitat d'Exclusió Social al 2001. Finalment, l'any 2002 es creà la *Office of the Deputy Prime Minister*, que assumí les competències abans disperses en diferents departament de desenvolupament urbà, regional i cohesió social.

Una any més tard, al 2003, es publicà el Pla "*Sustainable Communities: Building the Future*" ("Comunitats sostenibles: construint el futur"). Aquest pla venia a complementar l'*Urban White Paper* aprovat al 2000 centrant l'atenció, en aquest cas, en les polítiques d'accés i rehabilitació d'habitatge i la millora de la qualitat de vida als barris amb dificultats. Així, el pla acaba de dibuixar el marc de referència en el que s'assenta l'actual política urbana.

Finalment, les reformes del govern britànic realitzades durant el 2006 provocaren que el "*Department for Communities and Local Government*" –Departament de comunitats (món local) i desenvolupament local- sigui ara l'ògan màxim responsable de les polítiques urbanes.

9.4. Recapitulació

El caràcter pluriestatal de l'acció d'URBAN i la creació de mecanismes de cooperació interurbana i interestatal que se'n deriven són dos variables claus a l'hora de permetre la capitalització del "mètode URBAN". És a dir, URBAN ha estat a més d'un programa d'actuació, un model per a les polítiques urbanes en els diferents Estats Membres, i en si mateix també un canal per a facilitar la difusió de

bones pràctiques.

En el moment d'iniciar-se URBAN –al 1994- la situació de partida era d'una clara diversitat entre els diferents Estats Membres, tant en relació a la tradició i models d'actuació en matèria de regeneració urbana, com pel rol que les qüestions urbanes jugaven dins de cada Estat Membre. Aquest escenari divers i complex, representà un gran repte per a URBAN, ja que havia d'aplicar i estendre unes fórmules i uns sistemes que en determinats Estats mai s'havien dut a terme.

Posteriorment, i gràcies a la influència d'URBAN, aquest model d'intervenció ha estat incorporat –en major o menor mesura- en les polítiques territorials d'alguns dels Estats Membres. Així que, la pròpia Iniciativa, ha servit també com un plataforma d'aprenentatge de models i pràctiques, beneficiant especialment aquells Estats Membres que no disposaven prèviament a l'arribada d'URBAN d'uns instruments similars. En aquesta situació trobaríem Espanya i Itàlia –entre d'altres-. Però malgrat tot, el procés viscut en cadascun d'aquests Estats ha estat força diferent. En el cas d'Itàlia, l'aprenentatge assolit a través de l'aplicació del programa s'ha pogut capitalitzar en forma de nous instruments, a més el discurs i el mètode ha estat incorporat progressivament en les polítiques territorials italianes. La creació de programes com els *Programmi Complessi* –amb els *Contratti di Quartieri* i els *PRUSST*- i els *Programmi Integrati Territoriali* són el resultat d'aquest procés (Camagni, 2003; Cremaschi, 2002; Padovani, 2002). Per contra, en el cas d'Espanya, no s'ha produït una resposta tan clara per part del govern central, les polítiques urbanes explícites continuen sense tenir una presència significativa en la política territorial estatal. Restant finalment el desenvolupament d'aquesta qüestió sota la responsabilitat dels ens regionals i locals. Encara que la capitalització o aplicació posterior del mètode i esperit d'URBAN ha assolit uns resultats força minsos, es pot destacar en el context espanyol experiències positives com el cas català, amb la creació de la "Llei de Barris".

Pel que fa a França i el Regne Unit, URBAN és percebut només com una altra font de finançament, en existir de forma prèvia a la seva aparició uns programes estatals amb objectius similars i, a més, amb una dimensió econòmica superior (Atkinson, 2001; Parkinson, 2005b; Tedesco, 2005). En aquests casos es pot interpretar un procés invers: han estat aquests Estats –juntament amb xarxes de ciutats- els principals inspiradors de la IC URBAN. A principis de la dècada dels noranta disposaven d'una experiència suficient com per, en un context en què

creixien els problemes vinculats a la degradació de determinades àrees urbanes i barris de les ciutats europees, traslladar aquests models i sistemes d'actuació als programes Comunitaris de desenvolupament urbà.

QUARTA PART: CASOS D'ESTUDI

10. LA IMPLEMENTACIÓ D'URBAN A ESPANYA, FRANÇA, ITÀLIA I EL REGNE UNIT

La IC URBAN s'ha aplicat a través d'un sistema de competències i responsabilitats descentralitzades. Els Estats Membres són els principals ens decisoris en el procés de selecció dels projectes subvencionables –sota unes directrius prefixades per la CE, però força flexibles-. La definició dels objectius del programa ha recaigut sobre cadascuna de les entitats locals que realitzen la sol·licitud –també sota unes directrius molt flexibles establertes per la Comissió-. Finalment, el procés d'implementació i seguiment de les actuacions recau, novament, sobre les autoritats locals. Per això, les diferències en l'aplicació del programa entre els diferents Estats han estat notables. El perfil de cada programa ha respost a factors com: les necessitats específiques de cada cas, la tradició i objectius de la política urbana estatal, la capacitat de generar recursos més enllà del finançament europeu o, fins i tot, l'aposta per una estratègia innovadora o el potenciament d'alguna variable determinada.

En aquest capítol es presentarà la flexibilitat de funcionament d'URBAN, així com la seva capacitat per adaptar-se a múltiples realitats. També es presentaran les característiques d'URBAN dins dels quatre Estats Membres sobre els que es desenvolupen els casos d'estudi, per d'aquesta manera, poder contextualitzar-los dins d'un context de referència més concret.

10.1. La flexibilitat i adaptabilitat d'URBAN a diferents realitats

El marc normatiu de la IC URBAN, així com la resta d'Iniciatives, destaca per la seva flexibilitat –veure punt 7.1-. La Comissió, al 1994⁹⁴ i al 2000⁹⁵, plantejà uns objectius generals que han servit per establir un marc de referència de la Iniciativa, però sense crear un model tancat i clar del programa a desenvolupar.

La definició d'uns objectius globals, genèrics i flexibles, l'aplicació del principi de subsidiarietat i la corresponsabilització dels ens locals en la definició i implementació de cada programa, són les variables que han permès l'adaptació de la Iniciativa Comunitària a cadascun dels contextos en que ha intervingut. Això ha possibilitat que siguin els ens locals els que hagin definit, ja de forma més concreta, les actuacions, els mètodes i els instruments necessaris. Aquest model d'intervenció ha proporcionat la possibilitat d'obtenir un ventall relativament ampli de models o perfils de programa.

L'assignació pressupostària segons les diferents línies d'actuació suposa un bon indicador d'aquests contrastos entre els programes. Ja que a través d'aquesta dada es pot observar el volum relatiu d'inversió designada a cada tipus d'acció i, per tant, identificar quines són les qüestions en que s'hi ha centrat més pressupost. A les taules 10.1 i 10.2 es mostren aquestes diferències agrupades per Estats, per tal de poder-ne extreure així una lectura comparativa. A més, per tal de facilitar aquesta anàlisi comparada entre Estats Membres i eixos d'actuació, la mateixa informació es mostra també a través dels gràfics 10.1 i 10.2.

⁹⁴ Orientacions fixades a la Comunicació de la Comissió COM (94) 61 final /2, 20/04/94 i aprovada amb la decisió 94/C 180/02, del 15 de juny de 1994.

⁹⁵ Orientacions fixades a la Comunicació de la Comissió COM (2000) 1100 de 28 d'abril de 2000.

TAULA 10.1. Despesa segons eixos d'actuació i Estats – URBAN I (%)

Estat	Núm. prog.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Alemanya	12	23	49	19	0	0	4	4
Àustria	2	50	36	12	0	0	3	0
Bèlgica	4	43	40	14	0	1	3	0
Dinamarca	1	10	27	21	0	5	5	32
Espanya	29	45	23	30	0	0	3	0
Finlàndia	2	47	22	19	0	5	6	0
França	13	14	51	29	0	0	5	1
Grècia	6	40	42	12	2	1	2	1
Irlanda	2	38	41	14	0	2	5	0
Itàlia	16	62	18	14	3	2	1	2
Luxemburg	1	43	30	27	0	0	0	0
Països Baixos	4	27	52	12	0	0	2	7
Portugal	6	27	20	46	0	0	7	0
Regne Unit	19	22	31	36	1	2	7	0
Suècia	1	18	33	26	0	6	6	11
TOTAL UE-15	118	38	32	23	1	1	4	2

- (1) Regeneració de l'entorn físic i mediambiental
- (2) Capacitat empresarial i ocupació
- (3) Inserció social
- (4) Transport
- (5) Tecnologies de la informació i la comunicació
- (6) Assistència tècnica
- (7) Altres

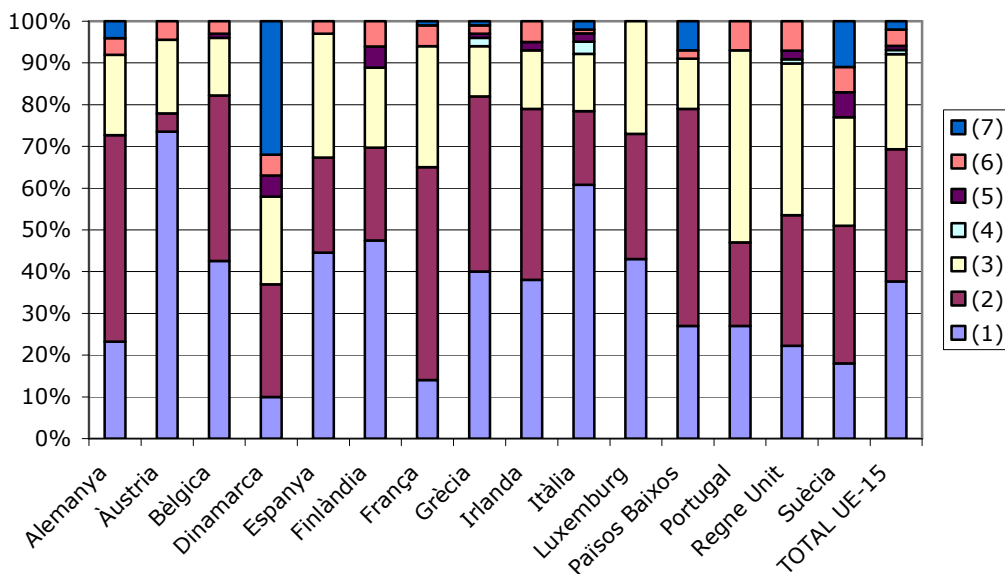
FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de DG Política Regional.

TAULA 10.2. Despesa segons eixos d'actuació i Estats – URBAN II (%)

Estat	Núm. prog.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Alemanya	12	39	27	19	8	1	7
Àustria	2	59	18	3	12	4	4
Bèlgica	3	35	27	12	9	11	7
Dinamarca	1	23	25	47	0	0	5
Espanya	10	50	16	18	6	5	6
Finlàndia	1	0	29	47	0	16	8
França	9	41	22	21	7	4	5
Grècia	3	55	13	17	1	5	9
Irlanda	1	41	7	34	0	11	7
Itàlia	10	56	8	10	14	6	6
Luxemburg	-	-	-	-	-	-	-
Països Baixos	3	19	27	17	18	12	6
Portugal	3	26	26	43	0	0	5
Regne Unit	11	30	28	33	2	1	7
Suècia	1	0	71	21	0	0	8
TOTAL UE-15	70	40	21	21	8	4	6

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de DG Política Regional.

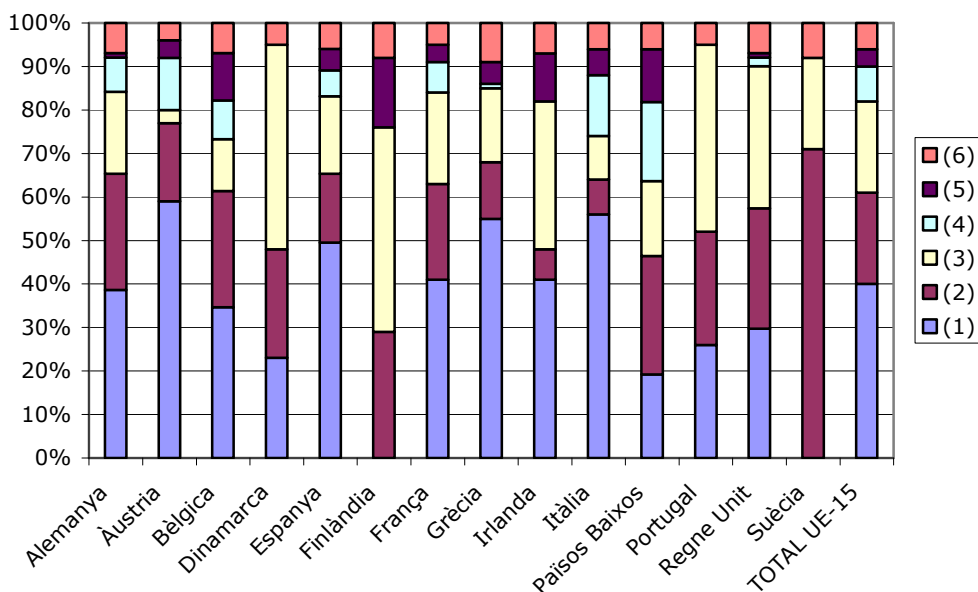
GRÀFIC 10.1. Despesa segons eixos d'actuació i Estats – URBAN I



- (1) Regeneració de l'entorn física i mediambiental
- (2) Capacitat empresarial i ocupació
- (3) Inserció social
- (4) Transport
- (5) Tecnologies de la informació i la comunicació
- (6) Assistència tècnica

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de DG Política Regional.

GRÀFIC 10.2. Despesa segons eixos d'actuació i Estats – URBAN II



FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de DG Política Regional.

A través de la lectura dels gràfics es pot veure la baixa variabilitat entre URBAN I i URBAN II. Les operacions de reforma urbanística, que són les que representen el principal gruix de capital invertit, es mantenen entorn el 40% del pressupost total d'URBAN en les dues edicions. Mentre que la variable que perd més pes relatiu són les mesures de promoció econòmica i inserció laboral, passant d'un 32% a URBAN I a un 21% en el cas d'URBAN II. Aquest pes percentual es recollit en un guany relatiu a URBAN II, tant de les accions en la millora dels sistemes de transport i l'accessibilitat, com de les inversions en noves tecnologies i societat de la informació –ambdues unes variables que es troben relacionades amb la promoció econòmica-. D'aquesta manera, pel que fa a les línies de pressupost general del programa, la principal característica és la continuïtat.

Les diferències més notables apareixen en la lectura comparativa entre Estats Membres; especialment, si prenem com a referència el pressupost assignat a la regeneració física. Es pot observar com, tant a URBAN I com a URBAN II, Estats com Grècia, Àustria, Itàlia i Espanya han assignat un major pes pressupostari a aquesta variable–amb un pes percentual clarament per sobre de la mitjana de la UE-15-. Mentre que en Estats com França, els Països Baixos o el Regne Unit aquestes accions es troben clarament per sota d'aquesta mitjana. L'excepció seria URBAN II a França, en què el pressupost assignat a la regeneració urbanística ha assolit una dimensió comparativament més important. De fet, ha coincidit amb un context en què les polítiques urbanes estatals franceses han apostat novament per importants operacions de reforma urbanística i de renovació del parc d'habitatges com a motors de la redinamització dels barris amb problemes.

Si recuperem les premisses del capítol anterior, es pot diferenciar entre aquells Estats que disposen d'una tradició de polítiques urbanes multidimensionals i aquells que han aposten per una major concentració pressupostària en les operacions de reforma urbana. Així, per exemple, la inserció social ha estat la principal línia d'acció d'URBAN II al Regne Unit, representat un 33% del pressupost, mentre que en el cas d'Espanya aquesta variable ha assolit només el 18%, menys de la meitat que la regeneració física -50%-. Aquesta diferència encara és més notable en el cas d'Itàlia: 10% destinat a qüestions socials contra el 56% destinat a la intervenció urbanística.

Les necessitats de cada Estat també són un factor determinant en la configuració final de la Iniciativa. Aquells Estats que tradicionalment han disposat

de programes d'intervenció sobre les àrees urbanes amb problemes no requereixen d'una actuació tant urgent i centrada en els elements estructurals d'aquests barris, ja que en molts casos aquestes actuacions ja han estat desenvolupades anteriorment per un programa domèstic. Pel que en aquest cas poden destinar aquest pressupost a altres línies d'actuació. Per contra, en aquells barris en què la reforma i renovació del parc urbà no ha estat duta a terme amb prou intensitat –o simplement ha estat inexistent-, la recepció d'aquest finançament europeu representa una bona oportunitat per finançar operacions urbanístiques *pendents*.

10.2. URBAN a Espanya

Espanya és l'Estat Membre on la IC URBAN ha realitzat una major inversió. En total, s'han desenvolupat 39 programes; sent el Regne Unit amb 30, Itàlia amb 26 i França 23 la resta d'Estats amb major nombre de programes. Malgrat tot, aquesta diferència a favor d'Espanya es fonamenta en el fet que va ser beneficiària de fins a 29 programes URBAN I –molt per sobre dels 12 d'Alemanya, els 13 de França, els 16 d'Itàlia o els 19 del Regne Unit; veure anteriors taules 10.1 i 10.2-. En el període següent -2000-2006-, en un context general de reducció pressupostària de la Iniciativa, Espanya fou l'Estat que va veure més reduïda la seva participació –va baixar fins 10 programes, equiparant-se, ara sí, amb la resta dels principals beneficiaris: 12, Alemanya; 9, França; 10, Itàlia i 11 el Regne Unit-.

En termes quantitius l'aportació d'URBAN ha estat considerada com a molt positiva. Les ciutats espanyoles disposen d'una capacitat pressupostària reduïda en relació amb els reptes que han de fer front. En aquest context, l'aportació dels Fons Estructurals –i no només amb URBAN, també amb els Objectius 1 i 2- ha estat considerada com uns recursos addicionals molt importants (Nel·lo, 2007: 352-353).

A més d'aquest valor econòmic, la IC URBAN ha suposat el valor qualitatiu d'aportar una nova forma d'aproximació a les polítiques urbanes a Espanya. En el capítol anterior s'ha fet referència al fet que URBAN ha estat el primer programa que ha inclòs la perspectiva multidimensional, integrant les intervencions urbanístiques amb les econòmiques, socials i mediambientals en aquest Estat. A més, d'aquesta novetat, la participació de les ciutats espanyoles dins les xarxes europees d'intercanvi de coneixement –URBACT- també ha suposat un element important per a fomentar les solucions innovadores.

L'aposta per uns sistemes de governança caracteritzats per una cooperació vertical –entre diferents nivells de l'administració- i horitzontal –entre diferents àmbits d'actuació- és una altra de les qüestions que els informes estatals destaquen com a una experiència positiva (Carpenter, 2006).

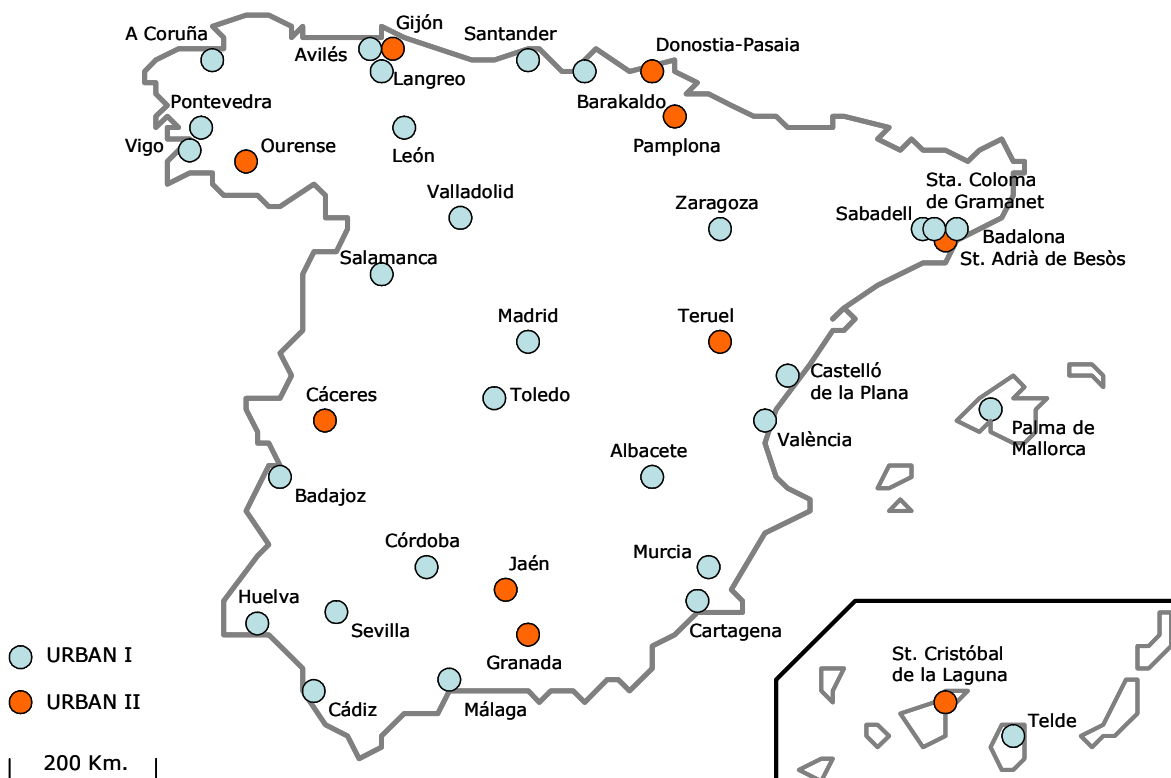
Pel que fa a les actuacions desenvolupades pel programa, es pot apreciar com Espanya és un dels Estats Membres en què les actuacions de reforma urbana han tingut un major pes relatiu. En relació amb aquesta qüestió es poden interpretar dues qüestions:

En primer lloc, la manca de tradició en matèria de polítiques de desenvolupament urbà integrat i l'aposta clara perquè la transformació urbanística sigui el motor de les transformacions d'aquests barris. De fet, les diferents avaluacions de les Comunitats Autònomes coincideixen en senyalar que els principals resultats assolits es concentren en les reformes i millores urbanístiques (Díaz, 2007). De forma que les inversions acaben "*privilegiando la materialidad de la ciudad*" (Valenzuela, 2000: 123), pel que "*los resultados en la esfera social parecen más discutibles*" (García, 1998: 191).

I, en segon lloc, la realitat urbana existent també ha condicionat de forma determinant el perfil dels programes. És a dir, en la majoria dels casos, les àrees sobre les que URBAN ha actuat no havien estat mai beneficiàries d'una ajuda com aquesta. Per aquest motiu, els dèficits infraestructurals i la manca de qualitat urbanística són, en alguns casos, severes. Així, en certa manera, aquesta qüestió és una conseqüència derivada de l'anteriorment senyalada -la manca de tradició en programes de regeneració urbana-.

La distribució territorial de la Iniciativa ha estat clarament diferent entre els dos períodes d'aplicació. En el cas d'URBAN I la Iniciativa va cobrir un elevat nombre de ciutats, amb un repartiment equilibrat pel territori –el que indica certa voluntat de consens polític en el repartiment de les subvencions-. A més, va intervenir en les principals àrees metropolitanes de l'Estat. Per contra, amb URBAN II s'ha produït un repartiment menys equitatiu –en part, degut a què el nombre de programes ha estat menor-. Hi destaca també que les principals àrees metropolitanes de l'Estat n'ha restat excloses –llevat del cas de la Mina a Sant Adrià de Besòs-. Al mapa 12.1 es mostra la distribució territorial d'aquests programes.

MAPA 10.1. Distribució dels programes URBAN a Espanya



FONT: Elaboració pròpia.

10.3. URBAN a França

La implementació de la IC URBAN a França s'ha caracteritzat pel rol regulador i coordinador de les institucions estatal, que han assolit un rol de major protagonisme respecte a la resta d'Estats estudiats. Situació que es troba en consonància amb una estructura de govern del territori fortament centralitzada i, alhora, amb la rellevància política i institucional que a França han assolit les polítiques de desenvolupament urbà (Bourdellon, 2005; Gayton, 2005; Tofarides, 2003).

El desenvolupament i l'aplicació de la Iniciativa a França s'ha realitzat a través de les estructures preexistents, així que URBAN ha actuat, bàsicament, com a un programa i recursos addicionals/complementaris, sempre sota el paraigües de la *Politique de la Ville*, en la qual l'Estat hi juga un rol determinant (Frank et al., 2006). Per aquest motiu, i a diferència d'altres estats, l'aplicació d'URBAN a França

no ha portat associada una modificació substancial dels sistemes domèstics de govern de la política urbana, ni la creació de nous canals o estructures de col·laboració institucional.

La xarxa "Urban France"⁹⁶ -també coneguda com "Le Réseau Urban 2"- ha estat la principal excepció d'aquesta casuística. Aquesta xarxa ha esdevingut el principal instrument de cooperació horitzontal entre els programes URBAN francesos. Aquesta xarxa, orientada principalment a facilitar assessorament tècnic i professional ha esdevingut també un canal per vehicular un discurs comú de les ciutats URBAN franceses. Durant el període 2000-2006, només han existit dues xarxes URBAN estatals institucionalitzades a més d'aquesta: "URBAN Italia"⁹⁷ i la xarxa germanico-austríaca -"Deutsch-Österreichisches URBAN Netzwerk"⁹⁸-; el Regne Unit en disposava d'una, "UK URBAN Network"⁹⁹, durant el període 1994-1999, però no continuà les seves accions més enllà del 2000.

Els eixos d'actuació definits per URBAN a França han canviat notablement entre les dues edicions dels programa. Les operacions de reforma urbana representaren només un 14% de la despesa durant URBAN I -valor que és significativament baix, ja que el cost econòmic d'aquestes operacions provoca que, encara que puguin ser quantitativament baixes, la seva repercussió sobre el pressupost total sigui més elevada-; en canvi aquest valor arribà al 41% en els programes d'URBAN II. Mentre les actuacions destinades a la promoció del desenvolupament empresarial i l'ocupació han descendit d'un 51% fins a un 22% en aquest mateix període. L'aplicació d'URBAN dins del marc de la *Politique de la Ville*, englobat dins dels *Grands Projets Urbains*, els *Contrats de Ville*, i posteriorment dins dels *Grands Projets de Ville* dificulta l'anàlisi independent dels seus resultats i línies d'actuació, ja que aquestes s'han d'associar també a un programa més ampli (Lefèvre, 2007: 162). En aquest sentit, la pròpia evolució de les línies d'actuació definides per URBAN a França s'han d'interpretar en un context en que la política urbana francesa ha apostat per la reforma urbanística com a mecanisme per transformar els barris perifèrics amb problemes estructurats greus -veure punt 9.3.2.-. Malgrat això, les avaluacions estatals destaquen diverses qüestions significatives: primer, URBAN ha ajudat a cercar una millor interacció entre desenvolupament econòmic i integració social (*Délégation Interministérielle à*

⁹⁶ <http://www.urban-france.org> (web no activa al 2009).

⁹⁷ <http://www.urbanitalia.it>

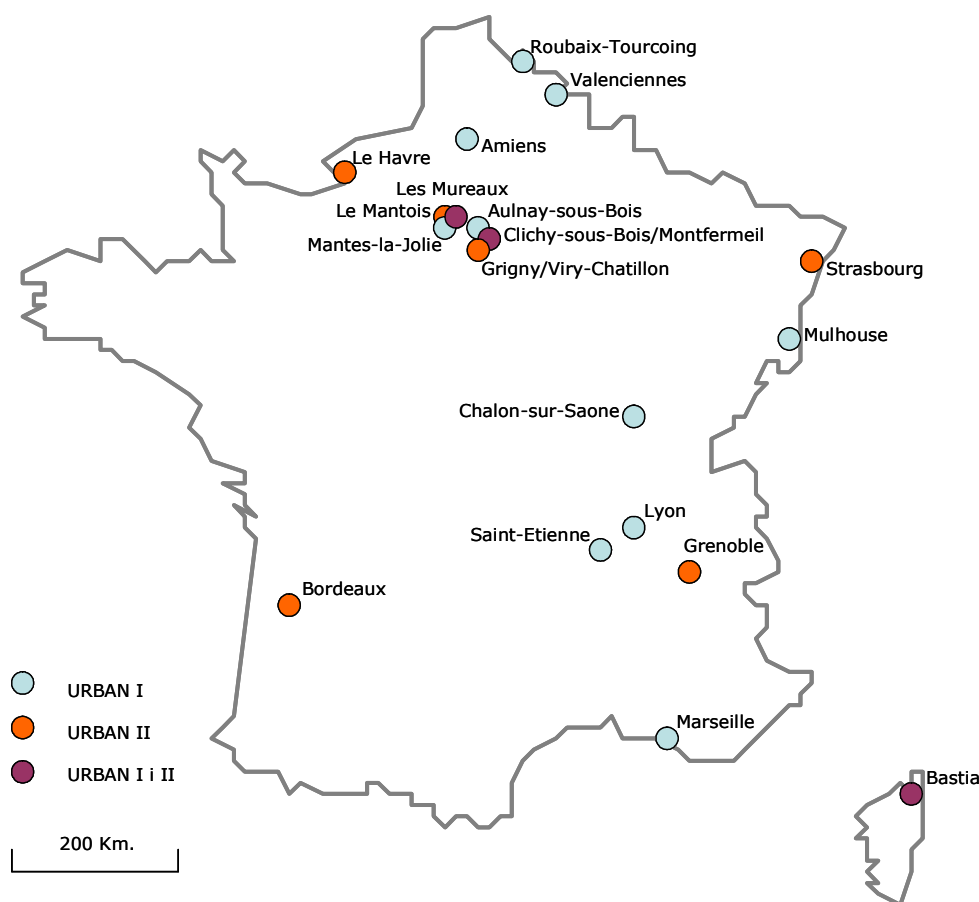
⁹⁸ <http://www.deutscher-verband.org>

⁹⁹ <http://www.ukurbannetwork.com> i <http://www.brighton.ac.uk/urban/network.htm> (webs no activa al 2009).

la Ville, 2000); segon, URBAN ha representat un important element addicional per fomentar la participació ciutadana, qüestió, que d'altra banda es reconeguda com un dels dèficits de la *Politique de la Ville* (Vieillard-Baron, 2001); tercer, l'aposta per la innovació i l'experimentació en les actuacions desenvolupades; i en quart lloc, URBAN, especialment a través de les xarxes URBAN France i URBACT ha permès establir un sistema estructurat d'intercanvi d'informació i idees entre ciutats (Réseau URBAN France, 2005).

Pel que fa a la distribució territorial d'URBAN a França, aquesta es caracteritza per una relativa concentració en la regió metropolitana de Paris, 8 dels 22 programes URBAN I i II es troben a la regió de l'*Île de France*.

MAPA 10.1. Distribució dels programes URBAN a França



FONT: Elaboració pròpia.

10.4. URBAN a Itàlia

La IC URBAN ha estat un dels primers intervencions programes que ha assumit la perspectiva integrada com a forma d'actuació a Itàlia (Barbanente i Tedesco, 2002). Aquesta qüestió, juntament amb l'aposta pels parteneriats i la innovació, és un dels elements claus per entendre l'èxit i l'arrelament del programa URBAN a Itàlia (Frank et al., 2006).

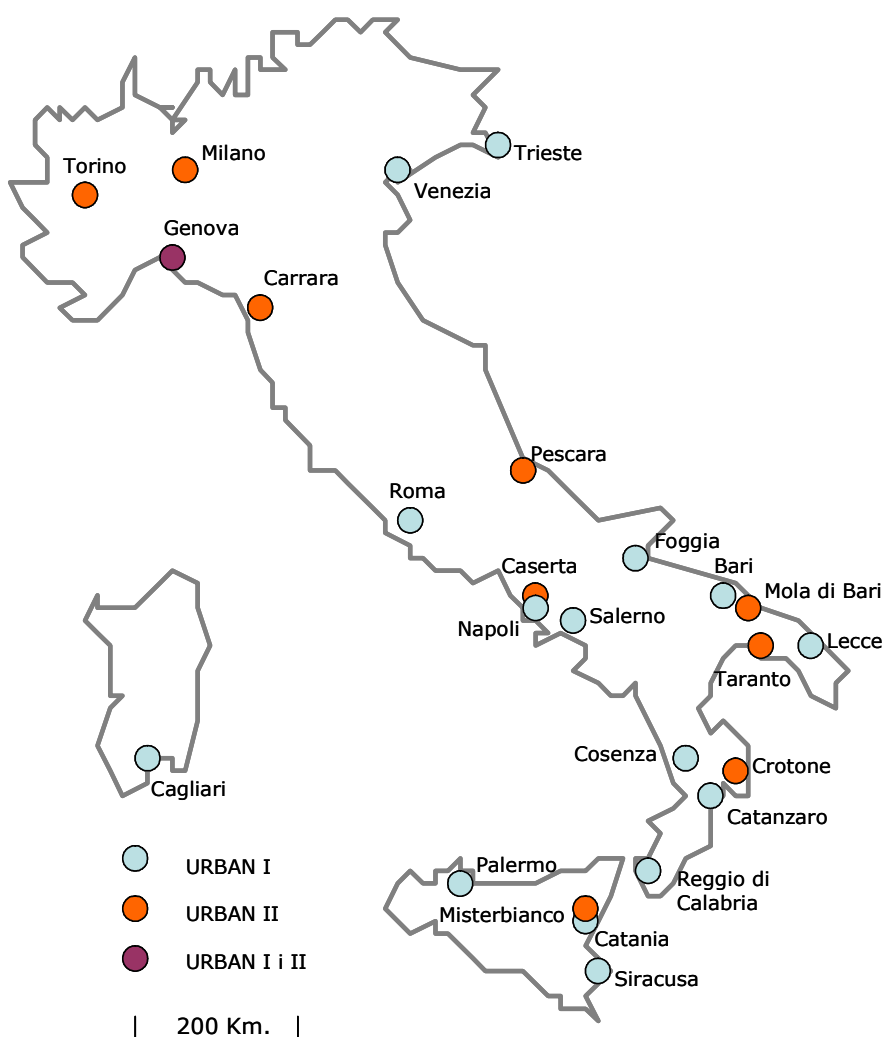
L'acció d'URBAN a Itàlia és un dels millors exemples del valor afegit que pot arribar a aportar la Iniciativa. En primer terme, la seva pròpia acció ha beneficiat un bon nombre de barris i petites ciutats –fins a 26-. Sent en molts casos el primer programa de regeneració urbana que hi actuava i aportant-hi un volum d'inversió significatiu en aquest context (Longo, 2006).

En segon lloc, l'acció del programa, juntament amb la participació de les ciutats italianes en xarxes europees d'intercanvi d'informació, han ajudat a incorporar noves propostes dins dels paradigmes de la política urbana a Itàlia. En un Estat on les polítiques urbanes estaven clarament dominades per les qüestions urbanístiques, el model d'actuació plantejat per URBAN, que incideix sobre les variables tant materials com les immaterials, suposa una important novetat (Avarello i Ricci, 2000). El mateix ocorre amb la resta d'elements que configuren l'anomenat mètode URBAN: l'aposta per models flexibles de governança, la creació de parteneriats, el foment de la participació són qüestions que han anat arrelant dins del nou discurs de les polítiques urbanes a Itàlia (Tedesco, 2005 i 2006).

Finalment, en tercer lloc, aquest canvi de cultura de les polítiques urbanes ha portat associat la creació de nous instruments per a dur-la a terme. I és en aquest punt en que trobem un dels efectes multiplicadors d'URBAN. A través de la difusió del model i la posada en marxa per part d'Itàlia, es creen uns programes inspirats en URBAN, però amb una major dimensió pressupostària que aquest. Així, URBAN ha ajudat a les ciutats italianes a superar la visió sectorial en favor d'una perspectiva més integral i estratègica de la realitat urbana. I finalment el govern central ja promou programes molt similars a URBAN, com són els PRU i els PRUSST (Camagni, 2003; Matuicci, 2005). En aquest sentit, la creació del programa Urban Italia és un bon reflex del grau d'acceptació d'aquesta dinàmica. Aquest programa ha invertit 360 milions d'euros -101 aportats per l'Estats- i ha permès triplicar el nombre de ciutats beneficiàries d'URBAN –passant de 10 a 30-.

La distribució territorial de la IC URBAN a Itàlia es caracteritza per una major presència de programes al ciutats del sud, 18 dels 26 programes –entre les dues fases- es troben al sud de Roma. Un altre element remarcable és que Itàlia ha estat, amb 5 programes¹⁰⁰, l'Estat on un major nombre de ciutats petites s'han pogut acollir a URBAN II –que obrí la possibilitat que es poguessin acollir les ciutat de menys de 100.000 habitants-. Pel que fa a la tipologia de barris beneficiaris, predominen clarament els centre històrics. Al mapa 12.3 es mostra la distribució territorial dels programes URBAN I i II a Itàlia.

MAPA 10.3. Distribució dels programes URBAN a Itàlia



FONT: Elaboració pròpia.

¹⁰⁰ Carrara (65.443 hab.), Caserta (78.703 hab.), Crotona (60.936 hab.), Misterbianco (47.912 hab.) i Mola di Bari (26.427 hab.). Dades d'ISTAT - Istituto nazionale di statistica, referides a la població resident al gener de 2008.

10.5. URBAN al Regne Unit

Al Regne Unit URBAN ha estat implementat com una peça més dins de l'entramat nacional de polítiques urbanes. De forma que habitualment s'ha produït sinèrgies entre URBAN i programes del *Single Regeneration Budget* o del *New Deal for Communities*. Fins i tot, en alguns casos han estat treballant de forma simultània –i coordinada– sobre un mateix barri i en un mateix moment. En altres casos, un programa ha pres el relleu a l'altre, creant així una continuïtat d'acció que ha afavorit que l'impacte sobre el barri sigui superior.

L'impacte de l'aplicació d'URBAN sobre les estructures estatals ha estat modest. En el cas del Regne Unit, igual que va ocórrer amb França, l'existència d'una política urbana estatal forta i gestionada a través d'òrgans dependents del govern central no ha permès que la Iniciativa tingui un impacte perceptible sobre les estructures de govern. De fet, el govern central ha afavorit una gestió relativament centralitzada d'URBAN, mentre que la UE requeria una gestió descentralitzada amb major participació dels ens locals. D'això se n'han derivat alguns problemes durant el procés d'implementació de la Iniciativa, causant frustració en els actors locals i problemes en l'aportació de finançament no estatal (Paulus, 2000; Tofarides 2003).

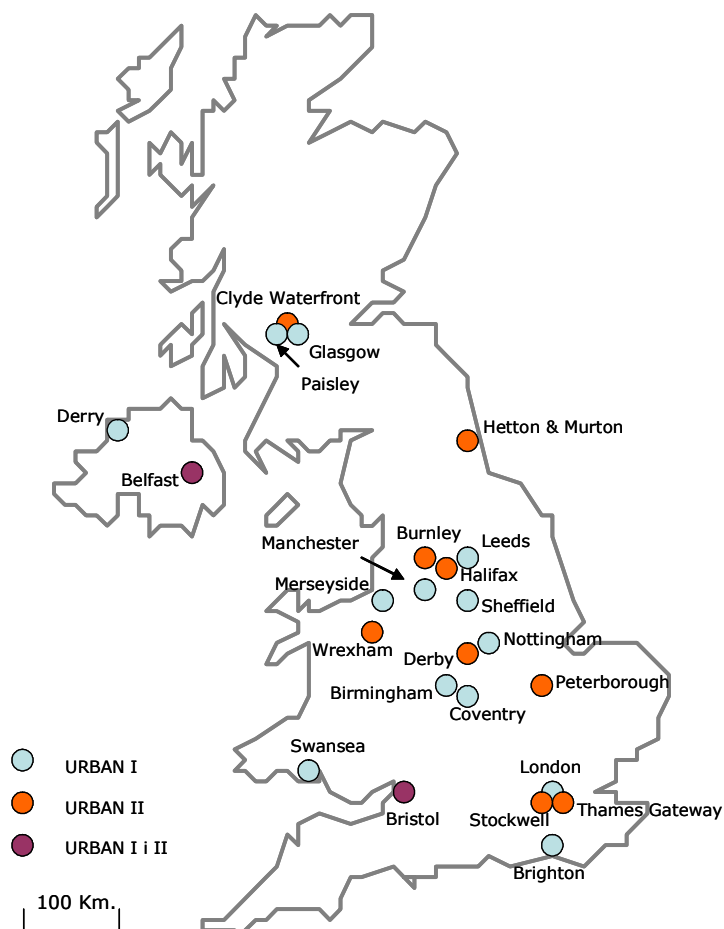
Des del punt de vista del Regne Unit, la metodologia proposada per URBAN no ha implicat massa aspectes innovadors respecte les pràctiques que ja s'estaven realitzant amb anterioritat a través de programes estatals. De fet, com diversos autors apunten (Atkinson, 2003; Frank et al., 2006; Parkinson, 2005a, 2007) el programa europeu ha estat clarament influenciat pel discurs anglosaxó. Pel que conceptes proposats per URBAN, com els partenariats, la governança, la implicació d'agents privats, la intervenció integrada, eren variables sobre les quals la política urbana britànica ja hi havia fet incidència amb anterioritat. Malgrat tot, els informes estatals destaquen el foment de solucions innovadores per tal de fomentar la participació i implicació de la comunitat local com un dels principals valor afegits de l'acció d'URBAN (EKOS, 2001; Carpenter, 2006; Office of the Deputy Prime Minister, 2005b).

La configuració dels programes d'actuació es caracteritza per una distribució pressupostària gairebé equitativa entre la reforma urbanística, la promoció econòmica i l'ocupació i les accions socials. Encara que les accions socials han estat

en les dues edicions d'URBAN lleugerament superiors a la resta d'accions—amb un 36% i un 33% de la inversió total respectivament—. Aquest és un bon indicador i demostra, en el cas del Regne Unit, URBAN sí ha assolit realment la intervenció multisectorial que plantegen les seves directrius.

Pel que fa a la distribució territorial dels programes URBAN, en destaca una major concentració a la meitat nord d'Anglaterra, entorn l'àrea formada per les aglomeracions de Liverpool, Manchester i Birmingham. De fet, aquesta distribució es correspon, en primer terme, amb la jerarquia de la xarxa urbana britànica —amb l'excepció de l'infrarepresentació de Londres, amb només 3 programes sobre un total de 30—. I en segon lloc, aquestes aglomeracions urbanes són també les que han concentrat una part substancial dels recursos estatals en matèria de redinamització urbana, ja que són les àrees urbanes que més van patir les conseqüències de la crisi econòmica dels anys setanta i vuitanta (Parkinson, 2000).

MAPA 10.4. Distribució dels programes URBAN al Regne Unit



FONT: Elaboració pròpia.