

El desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar desde las políticas de regeneración urbana en España. Análisis desde una perspectiva sustantiva y procedimental.

Rafael Merinero Rodríguez

Rocío Muñoz Moreno

Maria Angeles Huete García

Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide.

Resumen:

Desde hace varios años, los gobiernos locales vienen afrontando nuevos retos relacionados con la regeneración de sus ciudades, tanto desde el ámbito físico (en relación con la rehabilitación física de sus espacios) como desde el ámbito económico y social.

Ahora bien, dicha tarea se desarrolla en el marco de estas iniciativas bajo lo que se vienen denominando *Tecnología Urban*, entendiéndola por ella, el carácter integral en cuanto a ámbitos de política pública implicados, y en el que toma una especial relevancia que las políticas de regeneración urbana no solamente traten de promover la promoción económica de los municipios, sino que en esta tarea se promueva a su vez el acceso al bienestar y la integración social de los ciudadanos que habitan los territorios sobre los que se actúa.

A partir de la aplicación de análisis cluster, este trabajo analiza la medida en que los municipios españoles implementan sus políticas de regeneración urbana poniendo en práctica la *Tecnología Urban*, prestando especial atención al carácter social de sus políticas. En definitiva, analizar la medida en que a través de la implementación de políticas de regeneración urbana los municipios desarrollan políticas de bienestar, nos dará alguna información sobre la forma en que dichos municipios promueven sus Sistemas Locales de Bienestar.

Palabras clave:

Sistemas locales del Bienestar, regeneración urbana, políticas públicas locales, tecnología Urban.

Introducción:

Desde hace varios años, los gobiernos locales vienen afrontando nuevos retos relacionados con la regeneración de sus ciudades, tanto desde el ámbito físico (en relación con la rehabilitación física de sus espacios) como desde el ámbito económico y social.

Ahora bien, dicha tarea se desarrolla en el marco de estas iniciativas bajo lo que se vienen denominando *Tecnología Urban*, entendiendo por ella, el carácter integral en cuanto a ámbitos de política pública implicados, y en el que toma una especial relevancia que las políticas de regeneración urbana no solamente traten de promover la promoción económica de los municipios, sino que en esta tarea se promueva a su vez el acceso al bienestar y la integración social de los ciudadanos que habitan los territorios sobre los que se actúa.

Tal como se Navarro y Rodríguez (2009) definen los Sistemas Locales de bienestar, “ .. la medida en que los gobiernos y administraciones locales priorizan diferentes políticas y asuntos en sus agendas, presentan diferentes grados de esfuerzo público en relación a las políticas de bienestar y desarrollan diferentes estrategias de interacción con agentes públicos y privados para la provisión de servicios” (Navarro y Rodríguez, 2009:17-18).

A este respecto, atendiendo a esta definición, parece lógico pensar que las políticas de regeneración urbana, por su propia naturaleza, constituirían una parte de lo que se viene denominando Sistemas Locales de bienestar. No solamente en su dimensión sustantiva, dado su carácter eminentemente local así como su concepción amplia del bienestar; sino también en su dimensión procedimental, pues a la luz de la denominada “Tecnología Urban” se desarrollarían estrategias y prácticas de interacción propias con agentes públicos y privados.

Este trabajo analiza la medida en que los municipios españoles implementan sus políticas de regeneración urbana poniendo en práctica la *Tecnología Urban*, prestando especial atención al carácter social de sus políticas. En definitiva, analizar la medida en que a través de la implementación de políticas de regeneración urbana los municipios desarrollan políticas de bienestar, nos dará alguna información sobre la forma en que dichos municipios promueven sus Sistemas Locales de Bienestar.

1. Las políticas de regeneración urbana en España. Hacia un modelo de Bienestar basado en el concepto de integralidad.

El crecimiento de las ciudades es uno de los hechos más relevantes en las sociedades contemporáneas, donde el ritmo de crecimiento de la población urbana lo hace de manera ininterrumpida e importante. Esta circunstancia provoca que las ciudades tengan el gran reto de afrontar la solución de la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades actuales y atender de manera prioritaria a las necesidades

que surgen como consecuencia de esta realidad demográfica y, por extensión, a las necesidades de sostenibilidad urbana que de ello se derivan; sobre todo teniendo en cuenta que las ciudades se han convertido en los motores del crecimiento económico y social a nivel mundial (Florida, 2009). Por lo tanto, uno de los grandes retos de las sociedades contemporáneas, para conseguir la cohesión social, la calidad de vida y la generación de empleo, está en promover el desarrollo urbano.

En este contexto, y desde diferentes esferas institucionales (Comisión Europea, ETE) y académicas (Sassen, 1999 y 2009), se ha venido poniendo de manifiesto que, para cumplir con este reto del desarrollo urbano, una de las líneas instrumentales más importantes la constituyen las intervenciones en barrios y zonas de la ciudad en crisis, ya que las diferencias socioeconómicas, y por tanto los problemas sociales a los que se enfrentan las ciudades, tienen una evidencia socioespacial que se traduce en diferencias significativas entre los barrios.

Sobre la base de estas cuestiones, en los últimos años se han venido impulsando en un buen número de ciudades programas públicos de intervención en los barrios degradados social, económica y urbanísticamente, que son los denominados como programas de *regeneración urbana*. Estos programas introducen actuaciones de escala variable que se caracterizan porque dan respuesta a demandas diversas y cumplen varias funciones, aunque originariamente fueran monofuncionales. Parece pues evidente que la nueva forma de abordar la intervención en el espacio urbano no se limita socialmente a la transformación del espacio físico de la misma, sino que en ello se incluye lo que podríamos denominar, una dimensión social, económica y cultural (Bianchini, 1993). Además, hay que destacar que junto con la búsqueda de progreso económico en las ciudades, los proyectos de regeneración urbana tienen como objetivo la búsqueda de una mayor calidad de vida para los individuos de las zonas que los habitan. Pero, la nueva forma de abordar los problemas de los barrios degradados o en crisis no sólo tiene que ver con el contenido de las actuaciones, sino también con la forma en que dichas iniciativas se gestionan, especialmente en relación con el establecimiento de redes de colaboración entre gobierno y otros actores públicos y de la sociedad civil para el desarrollo de estas iniciativas o, dicho de otra forma, el desarrollo de mecanismos de nueva gobernanza local; y la incorporación de mecanismos de gestión eficaz y eficiente de dichas iniciativas o, dicho de otra forma, la nueva gestión pública. (Farinós, 2008).

En definitiva, conocer la medida en que la puesta en marcha de estas iniciativas, tratando de promover no solamente la mejora de las infraestructuras físicas del entorno urbano, sino la calidad de vida de la ciudadanía, nos estará informando de alguna forma la medida en que se promueve el bienestar local. Además, al análisis de estas iniciativas desde el enfoque del desarrollo urbano integral incluiría el estudio de la forma en que dichas iniciativas se gestionan, pues tanto desde la literatura destinada al análisis de la integridad como desde los análisis destinados al estudio de los Sistemas Locales de Bienestar se incorpora el estudio de estos aspectos, de forma concreta, los mecanismos de colaboración entre las administraciones locales y otros actores para el desarrollo de sus políticas.

En este sentido, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, el estudio de las iniciativas de regeneración urbana, atendería a dos dimensiones (Van Kemple, 2004; Navarro y Rodríguez, 2010), a saber, una de carácter sustantivo, relacionada con el contenido de las actuaciones. Otra, de carácter procedimental, relacionada con la forma en que estas se gestionan, atendiendo de forma especial a las relaciones entre los actores.

2. Marco analítico y operacionalización de conceptos.

Hasta el momento, el análisis de las iniciativas de regeneración urbana, tanto en España como en otros países, se ha centrado en el estudio de su dimensión sustantiva, esto es, el contenido de las iniciativas en atención al tipo de objetivos que se promueven en el municipio (desarrollo económico, mejora de las infraestructuras o fomento de la integración social de sus ciudadanos). Además, dichos análisis han atendido a casos específicos relacionados con iniciativas de regeneración adscritas a ciudades o zonas específicas centro de ciudades concretas.

Ahora bien, son pocos los análisis destinados al estudio de la dimensión procedimental de estas iniciativas, o dicho de otra forma, la manera en que estas se gestionan desde las administraciones locales¹. Menos aun han sido los análisis destinados al estudio de ambas dimensiones y, aun más escasos los intentos de analizar de forma extensiva las iniciativas de regeneración urbana más allá de estudios de caso concretos.

Este trabajo aborda el análisis de ambas dimensiones, a partir de las cuales analizar las características de las iniciativas de regeneración urbana desarrolladas en España en el marco de la iniciativa europea 2007-2013, así como la medida en que estas responden al modelo de desarrollo urbano integral, o mas concretamente, para al marco de este trabajo, la dimensión social de las mismas.

Junto a ello, dado que una de las preguntas de investigación se circunscribe al estudio de las diferencias del modelo de desarrollo urbano integral en función de las características del municipio, el trabajo contempla una serie de aspectos de contexto, relacionados con el marco institucional en el que se desarrolla la iniciativa, así como las características socioeconómicas del municipio.

2.1. El contexto de la iniciativa. Del marco institucional a las características del municipio.

El análisis de las iniciativas de regeneración urbana que se propone atiende a aspectos relacionados con el diseño institucional en el que se enmarcan estas iniciativas. En coherencia con los trabajos desarrollados desde la perspectiva institucionalista, en términos generales (Weaver y Rockman, 1993) y para las políticas de regeneración urbana en concreto, es necesario tener en cuenta el diseño

¹ A este respecto destaca el trabajo de González (2011), en el que se analiza de forma comparada para dos ciudades (Santiago de Compostela y Konstanz) el desarrollo de dos dimensiones: el contenido de las políticas y el proceso de las políticas. O el estudio "Regeneración urbana Integrada en Europa", realizada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, en el que se aborda la aplicación del concepto de desarrollo urbano integral para analizar, a través de un cuestionario, la aplicación de dicho modelo en un conjunto de países de la U.E. (Alemania, gran Bretaña, Francia, Hungría, Italia y España).

institucional en cada caso². En este sentido, es ya conocida la medida en que las directrices europeas, en las que se enmarcan los programas URBANA tienen un efecto directo en las iniciativas, tanto en su contenido, como en la forma en que se gestionan (Marshall, 2004; Atkinson y Rossignolo, 2009, Nel.o, 2004). En el marco de este trabajo se sostiene que también la existencia de un marco normativo propio, de carácter regional o local, podría introducir dinámicas concretas en la concepción y ejecución de las acciones de regeneración urbana.

Junto a ello, el trabajo tiene en cuenta aspectos relacionados con las características del municipio, pues la variabilidad en el tipo de iniciativas desarrolladas habrá de tomarse en consideración teniendo en cuenta la propia naturaleza del municipio³. En general, cabe relacionar el tamaño municipal con el tamaño de la administración local, así como las responsabilidades que ésta tiene asumidas en relación con la prestación de servicios. A medida que los municipios son mayores, es decir, concentran un mayor número de habitantes, suelen también tener una administración local con mayor capacidad para asumir responsabilidades (más recursos económicos, humanos, etc)⁴, de lo que, cabría derivar una mayor capacidad para la inclusión de mayor número de áreas de política local en las iniciativas de regeneración urbana, esto es, dotarlas de lo que en el contexto de este trabajo se denominará una mayor cobertura política.

Ahora bien, el tamaño del municipio también puede relacionarse con el desarrollo de mecanismos de gobernanza con un determinado tipo de actores como potenciales socios para ello; pues, en general, el entramado empresarial y asociativo suele ser mayor cuando el municipio es más grande. Desde esta perspectiva, cabe pensar que los municipios de mayor tamaño tengan más oportunidades (socios potenciales) para el establecimiento de redes de gobernanza con el sector privado⁵. Por su parte, en los municipios pequeños dichos procesos se darán con otros niveles de gobierno, puesto que estos cuentan con administraciones con menor capacidad para prestar servicios por sí mismas, así como un menor número de socios potenciales en la sociedad local.

² Tal como señala Mc Carthy (2008) en su estudio para la regeneración urbana en Inglaterra y Escocia, *“Actors do not exist as autonomous units in terms of their choice of actions, and then make rational choices in a linear fashion to maximize their interests. Actors make decisions through the links we have with other people and through the values and norms that acquire as a result of such interaction. This interaction takes place in the particular context of world structured by power relations that derive from economic, political and other organizations. This implies the need to consider “cultural communities”, “discourses” and “networks”, “institutional capacity” as well as the broadest use of power”*.

³ Si bien, la influencia de la UE en la forma que adoptan estas iniciativas (tanto en su ámbito procedimental como sustantivo) es una cuestión clara, Atkinson y Rossignolo (2009) señalan que son también importantes aspectos relacionados con las características del territorio donde dicha iniciativa se desarrolla: *“Cities may, when applying for EU funding or in their local plans, conform with the language of the Acquis Urbain but their actions are frequently determined by more local (and national) traditions, issues/objectives and political and organisational cultures (i.e. forms of path-dependency) that actually may run counter to the spirit of the Acquis Urbain”*.

⁴ Sobre este extremo puede consultarse Boyne (1998) y Ferris (1989) para el caso de Estados Unidos; y Navarro (2005) para el caso español.

⁵ Sobre la importancia del tamaño municipal en relación con el establecimiento de redes de gobernanza, puede consultarse Boyne (1998), Ferris (1989) para Estados Unidos, y Navarro (2005) y Huete (2010), para el caso español.

A tenor de estas hipótesis planteadas, el tamaño municipal estaría relacionado con un mayor grado de desarrollo del modelo de desarrollo urbano integral, al menos en lo que al desarrollo de mecanismos de gobernanza y variabilidad de las áreas de política pública implicadas en la intervención se refiere.

En atención al perfil económico del municipio, esto es, su grado de desarrollo económico, la situación de partida en el municipio, o más bien en el territorio sobre el que se establece la actuación, serán determinantes para comprender el tipo de actuación que se prioriza, bien en términos de desarrollo económico, bien en términos de bienestar social, o bien de ambas a la vez, dada la mayor capacidad en términos de recursos para acometer las iniciativas de regeneración urbana en el municipio, dando como resultado actuaciones con mayor grado de cobertura política.

Si el tamaño del municipio constituye un indicador indirecto de la capacidad de la administración local para gestionar las iniciativas de regeneración urbana, así como el tipo de redes de colaboración que establece en el seno de las mismas, la riqueza o posición de mercado del municipio, podría ser también un factor con capacidad para explicar diferencias en el modelo de desarrollo urbano integral⁶. De esta forma, tal como se afirma en la literatura al respecto, un nivel mayor de desarrollo económico podría derivar en una mayor red de actores económicos y por tanto mayor número de socios potenciales para el desarrollo de iniciativas de regeneración urbana (Joassart Marcelli y Musso, 2005), así como un mayor número de recursos económicos con los que promover dichas actuaciones.

2.2. La dimensión procedimental. Modelos de gestión de las iniciativas de regeneración urbana.

En relación con la dimensión procedimental o, dicho de otra forma, la manera en que se gestionan las iniciativas de regeneración urbana en el seno de la administración, Blanco (2005) hace referencia a una serie de dimensiones o líneas básicas de los proyectos de regeneración urbana en Europa. Estas son: focalización territorial, tratando de adaptar las agendas y las formas de desarrollar las políticas urbanas a las especificidades del territorio; agendas multidimensionales, a través de la constitución de mecanismos de coordinación intersectorial entre organizaciones que tradicionalmente habían operado por separado, desde las clásicas especializaciones sectoriales del modelo burocrático; enfoque estratégico, o uso de elementos de diagnóstico y prospectiva; liderazgo local, puesto de manifiesto en el protagonismo de los actores más apegados al territorio, y redes plurales, a través de la articulación a partir de interacciones entre múltiples actores de naturaleza diversa: administraciones a distintos niveles, representantes políticos y técnicos y profesionales ligados al territorio, entidades privadas y asociaciones ciudadanas.

⁶ Por "posición de mercado" se entiende el nivel de desarrollo socioeconómico del municipio, y con ello, la capacidad de atraer desarrollo económico al mismo. Esta definición se ha adoptado de Kantor y Savitch (1997; 2005).

En definitiva, Blanco haría referencia a dos dimensiones fundamentales. Por un lado, el desarrollo de mecanismos de gobernanza, entendida esta como el establecimiento de redes de actores procedentes de diferentes niveles de las administración y actores ajenos a esta, es decir, actores privados. Por otro lado, el desarrollo de mecanismos de nueva gestión pública, puestos en evidencia en la incorporación a la gestión de las actuaciones de nuevos protocolos de funcionamiento, cuyo objetivo se centraría en lograr un funcionamiento más eficaz, eficiente y en coherencia con las demandas de la ciudadanía. Ambas dimensiones serían las consideradas dentro de la dimensión procedimental de las iniciativas de regeneración urbana en el marco de este trabajo.

De la misma forma, algunos esfuerzos en la literatura, por ejemplo el realizado por Marshall (2004), al igual que Nel.o (2004) para el caso español, pone de manifiesto cómo el desarrollo de directrices de la Unión Europea en materia de políticas urbanas, se refleja en el desarrollo de mecanismos de nueva gobernanza, no solamente al nivel Estado Nación, sino de los actores e instituciones locales, tanto en sus patrones de funcionamiento, como en su relación entre ellos y niveles superiores de gobierno⁷. Por esta misma lógica, dado que los municipios incluidos en el análisis de este artículo desarrollan iniciativas de regeneración urbana en el marco de financiación procedente de programas URBANA, se considera relevante conocer la medida en que dichas iniciativas incluyen a su vez mecanismos de nueva gobernanza, tal como se prevé en la literatura al respecto.

Por otra parte, tal como afirma González (2011): los ejes de la estrategia urbana de la UE se concentran en, entre otras dimensiones, el fomento de un enfoque integrado de desarrollo urbano en el marco de una gobernanza, de manera que se generalicen culturas relacionales y transversales entre todos los agentes implicados en el desarrollo urbano. Asimismo se recomienda a las ciudades que pongan en marcha procesos de planificación integrados que sirvan para “reflexionar” y “gestionar” el progreso de las mismas, que deberán incorporar la elaboración de diagnóstico acerca de la situación de la ciudad, definir objetivos que conformarán la estrategia de la ciudad, la coordinación con otros planes sectoriales, el aprovechamiento de los fondos a los que acceden tanto agentes del sector público como privado y, por último, fomentar que se involucren en el proyecto otros niveles de gobierno (especialmente a nivel regional), así como otros agentes sociales y económicos. De la misma forma, el documento *Promoting Sustainable Development in Europe. Achievements and opportunities (2009)*, establece una serie de líneas de actuación a través de una metodología concreta (un enfoque integrado) que implica nuevas formas de gobernanza (incluyendo el papel de los ciudadanos) y gestión (a partir de mecanismos de Nueva Gestión Pública). Este último aspecto, relacionados con el desarrollo de mecanismos de Nueva Gestión Pública, no se tiene en cuenta en el marco de este trabajo, pues el objetivo es

⁷ De forma concreta, Marsall (2004) hace referencia a tres modificaciones en el ámbito local, a saber: modificaciones en las formas de interacción del gobierno local con niveles de gobierno superiores; incorporación a las actuaciones de gran cantidad y diversidad de actores no gubernamentales y; surgimiento de nuevas agencias (destinadas al desarrollo de partenariados) que van más allá de la propia actuación de regeneración y que se mantienen en el paisaje institucional del municipio una vez que termina la actuación.

poner en relación modelos de regeneración urbana con el concepto de Sistemas Locales de Bienestar, en el que no se incluye esta dimensión.

2.3. La dimensión sustantiva: Modelos de intervención en el territorio.

Tal como se ha puesto de manifiesto en la literatura sobre regeneración urbana, dichas iniciativas tratan, a través de la intervención en el territorio, de promover diversos objetivos para el municipio. En este sentido, el análisis de la dimensión sustantiva trata de analizar las iniciativas de regeneración urbana a partir del análisis de tres dimensiones concretas.

En primer lugar, lo que venimos denominando la cobertura de las actuaciones. El análisis de la cobertura incluye el estudio de las actuaciones en atención al tipo de objetivo perseguido para el municipio, considerando la medida en que las actuaciones persiguen el desarrollo económico, la mejora de infraestructuras para el municipio, la integración social de sus ciudadanos⁸, o todas ellas en su conjunto, dando lugar a mayor o menor grado de cobertura política de las intervenciones.

Tal como puede verse en la Tabla 1, cada uno de los conceptos señalados, tanto para el análisis del perfil municipal, como del modelo de desarrollo urbano integral se han tratado de transformar en mediciones concretas, que se tratarán de describir a continuación.

Respecto al perfil municipal, el marco institucional se ha medido a través de la existencia de un marco normativo propio, más allá de la que regula la propia iniciativa URBANA. Por ello, se incluye en este indicador la existencia de otras normativas, ya sean de carácter local, provincial o regional. En atención a las características del municipio, el tamaño municipal se ha medido a partir del número de habitantes y el grado de desarrollo económico se ha calculado a partir de la media de tres índices concretos destinados al cálculo de la actividad industrial, comercial y económica.

Respecto a la dimensión procedimental, el artículo analiza por una parte la existencia de redes de colaboración con otros actores, esto es, el desarrollo de mecanismos de gobernanza. Tal como se refleja en la literatura al respecto, el modelo de desarrollo urbano integral prevé la existencia de mecanismos de colaboración no solo con actores del propio municipio, sino con otros niveles de gobierno. Por ello, el artículo incorpora tres indicadores de gobernanza. A saber, gobernanza interna, destinada a medir las áreas o delegaciones municipales que en el seno de la administración local colaboran en el contexto de la iniciativa; gobernanza externa, destinada a medir la participación de actores de la sociedad local; y finalmente gobernanza multinivel, destinada a medir la colaboración con otras administraciones públicas (otros municipios, diputación provincial, gobierno regional y nacional). Cada uno de los indicadores se calcula a partir de la suma de actores con los que se colabora respecto al total de actores existentes.

⁸ Sobre exclusión social e iniciativas de regeneración urbana, puede consultarse la amplia producción de Atkinson (1999).

Finalmente, en relación con el contenido de las políticas, la dimensión sustantiva se analiza a partir de la elaboración de, por una parte, los indicadores de cobertura política, medida a través del número de áreas de política pública implicadas sobre el total de las que contempla la Base 1ª.3 de la convocatoria de los Programas URBANA.

En definitiva, analizar el contenido y forma en que se gestionan las iniciativas de regeneración urbana, tanto en su contenido (social o económico) como en la forma en que se gestionan, nos estaría informando sobre la medida en que estas políticas promueven Sistemas Locales de Bienestar, tal como se define en el marco de este trabajo.

La siguiente tabla muestra la forma en que las dimensiones señaladas se han transformado en mediciones concretas a través del proceso de operacionalización:

Tabla 1. ANALISIS DE LAS POLÍTICAS DE REGENERACION URBANA. Propuesta de OPERACIONALIZACIÓN

CONCEPTO	DIMENSION	SUBDIMENSION	ASPECTO	ITEM
MARCO INSTITUCIONAL			De carácter particular	Existencia de marco normativo particular en el municipio, provincia o CCAA
CARACTERÍSTICAS MUNICIPIO		Factores de contexto	Tamaño del municipio	Número de habitantes del municipio
			Desarrollo económico	Índice de actividad industrial
				Índice de actividad económica
MODELO POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA	PROCEDIMENTAL	Gobernanza interna	Intensidad	Áreas con las que se ha coordinado para la ejecución del proyecto
			Naturaleza	Fase/s del proyecto en que se coordinan: diseño, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación
		Gobernanza externa	Intensidad	Entidades de la sociedad civil con las que se ha coordinado para la ejecución del proyecto
			Naturaleza	Fase/s del proyecto en que se coordinan con entidades privadas: diseño, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación
		Gobernanza multinivel	Intensidad	Participación de distintos niveles de gobierno en el Programa URBANA
			Naturaleza	Fase del proyecto en que se coordinan con otros niveles de gobierno: diseño, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación
		Nueva Gestión Pública	Eficacia	Estándares de medición en el rendimiento de las actuaciones (elaboración de indicadores)
				Existencia de un diagnóstico previo a la ejecución del programa (DAFO, estudio de necesidades...)
				Existencia de un proyecto técnico previo a la ejecución del programa
			Eficiencia	Existencia de un Plan Estratégico
				Existencia de actuaciones relacionadas con la regeneración urbana en el Plan Estratégico
				Transparencia en el diseño de los presupuestos
	Atención a la opinión ciudadana	Disciplina en el uso de los recursos		
		Ciudadano como cliente (ej: existencia de carta de servicios)		
	SUSTANTIVA	Cobertura	Política	Áreas posibles de intervención /Áreas que se desarrollan
Objetivos que promueven		Desarrollo económico vs. Redistribución	Nº de actuaciones de ámbito económico o social, según la Base 1ª.3 de la convocatoria de los Programas URBANA	

3. Fuentes de información utilizadas

Para la obtención de la información necesaria para la realización de los análisis, se ha recurrido, por una parte, a fuentes primarias, a través de la administración de un cuestionario entre técnicos municipales implicados en la gestión y ejecución de las iniciativas de regeneración urbana. De dicha herramienta se adjunta ficha técnica a continuación:

	Municipios mayores de 50.000 habitantes	Municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes
N	46	55
N	39	32
Tasa de respuesta	84,8%	58,2%
Error	0,0619	0,1144
Nivel de confianza	93,81%	88,56%
Periodo de desarrollo del trabajo de campo	Dic 2010 -nov 2011	Dic 2010 -nov 2011

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la información necesaria para el análisis de los datos relacionados con el contexto socioeconómico del municipio se ha obtenido de diversas fuentes, tal como se especifica en la siguiente tabla:

Información de carácter secundario		Fuente de información
Tamaño del municipio	Número de habitantes del municipio	Anuario Económico de España 2011. La Caixa
Desarrollo económico	Índice de actividad industrial	
	Índice de actividad comercial	
	Índice de actividad económica	

Fuente: elaboración propia.

La siguiente sección se destina al análisis de los datos obtenidos. La primera parte, expone una descripción del perfil institucional y sociodemográfico de los municipios incluidos en la muestra. La segunda sección se destina al análisis de la dimensión procedimental y sustantiva y su desarrollo en función de las características de los municipios para, en la última sección, abordar el análisis de las dos dimensiones juntas y de esta forma poder llegar a un modelo de iniciativas de regeneración urbana sobre la base de dichas dimensiones y, concretamente, el análisis de la medida en que las políticas de regeneración urbana promueven Sistemas Locales de Bienestar.

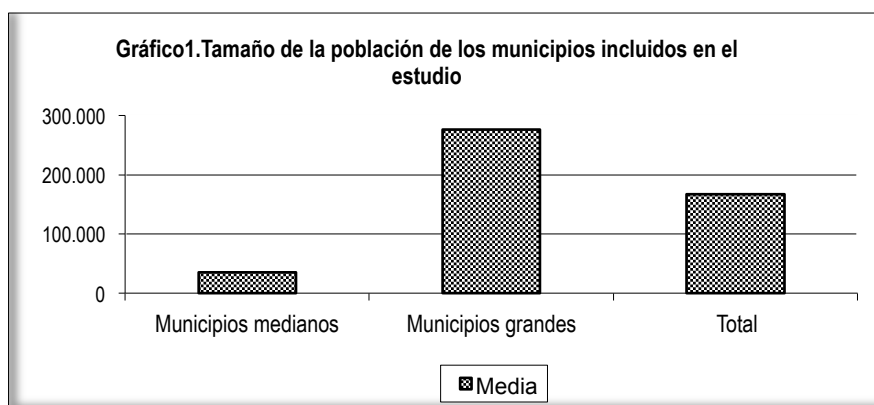
4. Perfil institucional y sociodemográfico de los municipios analizados

En relación con las características de los municipios incluidos en la muestra, tal como se muestra en la siguiente tabla, en el grupo de municipios analizados el 54,9% tienen un tamaño relativamente grande, con una media de 276.238 habitantes, frente a un 45,1% de municipios de menor tamaño, con una media de 34.882 habitantes.

Tabla 4. Tamaño de la población de los municipios incluidos en el estudio

	Porcentaje válido	Media
Municipios medianos	45,1	34882,06
Municipios grandes	54,9	276238,62
Total	100,0	167458,20

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario Económico de España 2011. La Caixa

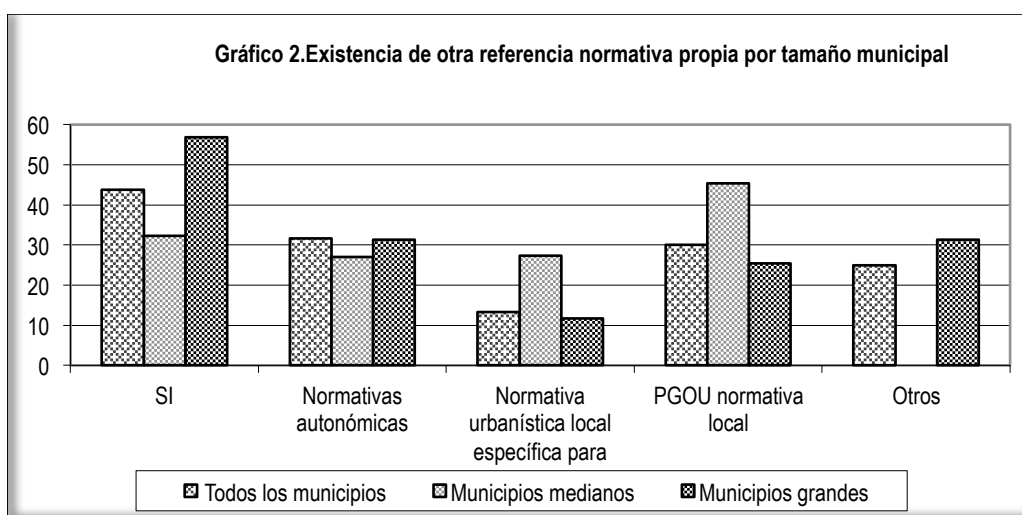


Fuente: elaboración propia a partir del Anuario Económico de España 2011. La Caixa

En relación con su perfil institucional, la mayor parte de los municipios no cuenta con una referencia normativa propia que rija la regeneración urbana en el municipio, más allá de la existente para regular el desarrollo de las iniciativas en el marco del programa de subvenciones URBANA, del Ministerio de Política Territorial, al que se acogen todos los municipios incluidos en la muestra. Dentro del 43,7% que afirman tenerla, dicha normativa se refiere a normativas procedentes de la Comunidad Autónoma y Normativa Local (PGOU y regulaciones específicas para zonas de la ciudad concretas).

Tabla 5. Existencia de otra referencia normativa propia por tamaño municipal

Existencia de normativa propia	Todos los	Municipios	Municipios
	municipios	medianos	Grandes
NO	54,4	67,7	43,2
SI	43,7	32,3	56,8
Normativas autonómicas	31,67	27	31,37
Normativa urbanística local específica para zonas concretas	13,33	27,27	11,76
PGOU normativa local	30	45,45	25,49
Otros	25	-	31,37



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, si atendemos al tamaño municipal, se pone de manifiesto que dicha referencia normativa es más común entre los municipios de mayor tamaño y, mientras que en los municipios más pequeños las normativas propias son de carácter local, en los de mayor tamaño lo son de carácter autonómico.

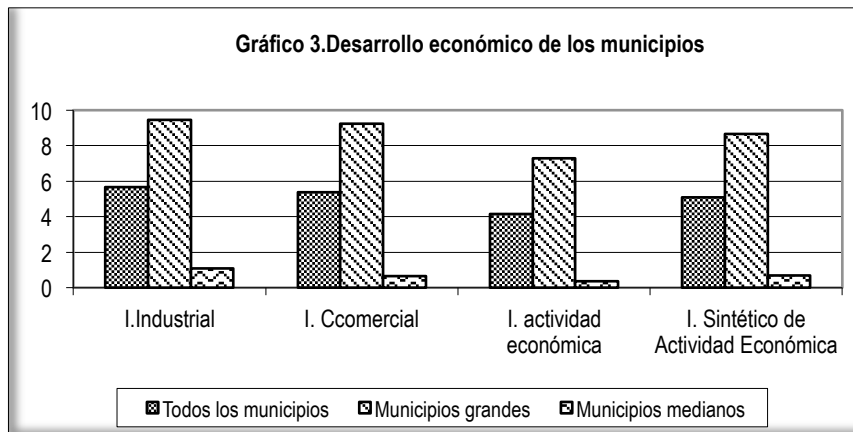
En atención al nivel de desarrollo económico en los municipios, se han considerado tres indicadores: Índice industrial, Índice comercial e Índice de actividad económica, que se agregan en un Índice sintético de desarrollo económico, elaborado como resultado de la media de los tres anteriores. En este sentido, son los municipios de mayor tamaño los que toman valores más altos en todos los indicadores.

Tabla 6. Desarrollo económico de los municipios

	Todos los municipios	Municipios grandes	Municipios medianos
Índice industrial	5,6837	9,4458	1,0987

Índice comercial	5,3794	9,2481	,6645
Índice actividad económica	4,1536	7,2718	,3534
Índice Sintético de Actividad Económica	5,0723	8,6552	0,7055

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario Económico de España 2011. La Caixa



En definitiva, los municipios que desarrollan iniciativas de regeneración urbana en España, de forma concreta, los incluidos en la muestra analizada, se caracterizarían por ser ciudades de tamaño medio o relativamente grande, en las que, fundamentalmente dichas iniciativas se regirían por una normativa común para todos ellos, la existente a nivel nacional, si bien también se regirían por otro tipo de normativas, como las procedentes de la Comunidad Autónoma o del propio municipio como PGOU o normativas específicas para zonas concretas. Por otra parte, dichos municipios tendrían un nivel de desarrollo económico relativamente bajo, siendo más elevado entre los municipios de mayor tamaño.

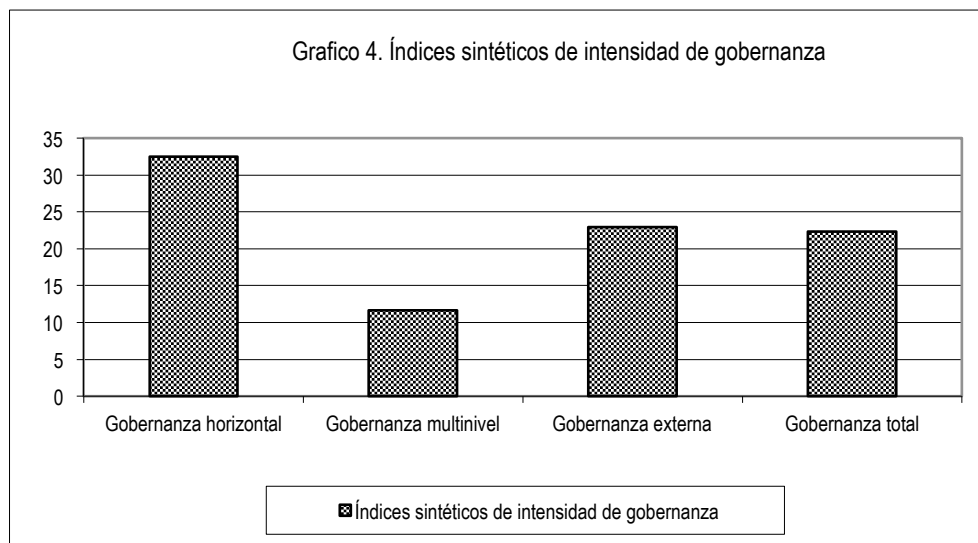
4.2. Dimensión procedimental y sustantiva de las iniciativas de regeneración urbana.

Esta sección se destina al análisis de lo que venimos llamando la dimensión procedimental de las iniciativas de regeneración urbana en España. Dicho análisis se centra en el estudio del desarrollo de estrategias de nueva gobernanza local, a través del establecimiento de redes de colaboración entre las unidades administrativas del ayuntamiento (gobernanza horizontal), con otros niveles de gobierno (gobernanza multinivel) o con actores de la sociedad civil local, como empresas y entidades ciudadanas (gobernanza externa).

En relación con la dimensión procedimental, se desprende el establecimiento de mecanismos de coordinación especialmente en el ámbito local, ya sea entre áreas municipales o con actores de la sociedad local, siendo menor entre administraciones, especialmente con otros municipios y diputación provincial, como se ha señalado anteriormente, posiblemente debido al perfil de los municipios incluidos en la muestra.

Tabla 7. Mecanismos de gobernanza. Intensidad: indicadores sintéticos

Índices sintéticos de intensidad de gobernanza	
Gobernanza horizontal	32,49
Gobernanza multinivel	11,64
Gobernanza externa	22,89
Gobernanza total	22,34



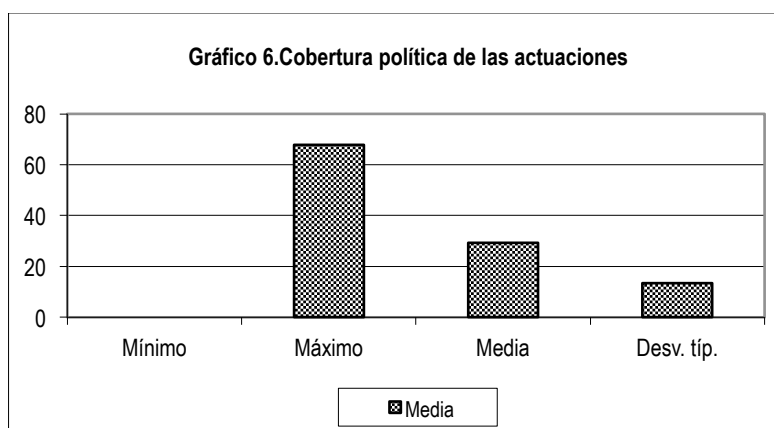
4.3. Dimensión sustantiva de las iniciativas de regeneración urbana. El contenido de las políticas

El análisis de la dimensión sustantiva o, dicho de otra forma, el contenido de la iniciativa trata de analizar las iniciativas de regeneración urbana a partir del análisis de dos dimensiones concretas, como son, cobertura política y objetivo perseguido para el municipio y tipo de intervención en el territorio.

En atención a la cobertura política de las actuaciones, esto es, la medida en que las iniciativas desarrolladas atienden a varias áreas de política pública, las actuaciones tienen un índice de integralidad de 29,27, en una escala entre 0 y 100. Ello supone un índice de cobertura política medio- bajo.

Tabla 10. Cobertura política de las actuaciones

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Media Cobertura Política	0	67,86	29,27	13,32959



Además, el análisis de la dimensión sustantiva, incluye el estudio de las actuaciones en atención al tipo de objetivo perseguido para el municipio, considerando la medida en que las actuaciones persiguen el desarrollo económico, la mejora de infraestructuras para el municipio, la integración social de sus ciudadanos, etc. Tal como se pone de manifiesto en la siguiente tabla, los municipios que desarrollan iniciativas de regeneración urbana en España, tienen como objetivo principal el incremento de la oferta de equipamientos y servicios en el municipio, seguido de la creación de empleo y nuevos nichos económicos y finalmente, el fomento de cohesión social y accesibilidad. Tal como se pone de manifiesto, el análisis de los indicadores agregados pondría el acento en la búsqueda del bienestar social, y en menor medida la promoción económica del municipio.

Tabla 11. Objetivo perseguido para el municipio

Objetivo perseguido por la iniciativa		Media	Media agregada por área de política pública
Fomento de la sociedad de la información y nuevas tecnologías	Fomento de la sociedad de la información	57,15	Desarrollo económico 60,63
Búsqueda de nuevas fuentes de desarrollo económico en el municipio (nuevas áreas de producción ligadas al i+d+i)			
Creación de empleo en el municipio	Creación de empleo y nuevos nichos económicos	75,71	
Búsqueda de otras fuentes de desarrollo económico en el municipio (nuevos nichos económicos)			
Mejoras en el patrimonio histórico artístico	Promoción del patrimonio	49,05	
Fomento de actividades ligadas al conocimiento y promoción del patrimonio histórico artístico de la ciudad			
Mejoras en la accesibilidad a equipamientos, servicios públicos o viviendas	Cohesión social y accesibilidad	64,79	Bienestar social 74,18
Fomentar la identidad del municipio (sentimiento de pertenencia)			
Fomentar la identidad del barrio			
Aumento de la oferta en equipamientos públicos al servicio de la ciudadanía	Aumento de equipamientos y servicios	83,57	
Aumento de la oferta de servicios públicos al servicio de la ciudadanía			

Nota: Indicadores sintéticos elaborados a partir de análisis factorial. Método de extracción: Análisis de componentes principales. Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.

En definitiva, podría afirmarse que las iniciativas de regeneración urbana que se desarrollan en España se caracterizan por una implicación relativamente baja de diferentes áreas de política pública, tal como muestran los análisis del índice de cobertura política. De esta forma, a la hora de plantear objetivos en términos de actuaciones políticas, los municipios se caracterizan por promover el bienestar social en sus ciudadanos y, en menor medida, el desarrollo económico del municipio. En esta tarea, las ciudades implicadas en iniciativas de regeneración urbana desarrollan mecanismos de colaboración entre diferentes áreas del ayuntamiento y actores de la sociedad local para el desarrollo de las iniciativas, siendo estos acuerdos menos comunes con otros niveles de gobierno.

4.4. El cruce de las dimensiones. Hacia un modelo de políticas de regeneración urbana.

Esta sección se destina al análisis conjunto de la dimensión procedimental y sustantiva, haciendo especial hincapié en las diferencias en relación con la gestión de las iniciativas a partir de los objetivos promovidos por las iniciativas de regeneración urbana (desarrollo económico frente al bienestar social).

Del cruce de ambas dimensiones se desprende que iniciativas caracterizadas por una mayor cobertura política, se verían acompañados además del desarrollo de mayores mecanismos de gobernanza.

Por su parte, en relación con el tipo de objetivos perseguidos para el municipio, los análisis muestran una tendencia hacia una mayor gobernanza en iniciativas cuyo objetivo promueve el bienestar social del municipio.

Tabla 13. Indicadores sintéticos. Hacia un modelo de política pública de regeneración urbana

			Media Gobernanza
Cobertura política	Integral en cuanto a áreas de política local	Correlación de Pearson	,364**
		Sig. (bilateral)	,002
Objetivo perseguido para el municipio	Desarrollo Económico	Correlación de Pearson	0,169
		Sig. (bilateral)	0,160
	Bienestar Social	Correlación de Pearson	,341**
		Sig. (bilateral)	,004

En definitiva, podría concluirse que las iniciativas de regeneración urbana analizadas en su desarrollo estarían promoviendo los Sistemas Locales del Bienestar, no solamente por el tipo de objetivos que se promueven para el municipio, fundamentalmente relacionados con el bienestar social, sino que además cuando las iniciativas promueven el bienestar social estarían acompañadas de un modelo de gestión propio, caracterizado por la puesta en marcha de mecanismos de nueva gobernanza.

Ahora bien, cabría preguntarse ¿Qué municipios son los que desarrollan en mayor o menor medida estos modelos de regeneración urbana? ¿Cuál es el perfil socioeconómico y normativo de estos municipios? Para ello, se ha realizado un análisis cluster, al objeto de conocer en qué medida los municipios españoles se agrupan en atención a las dimensiones consideradas (dimensión sustantiva y procedimental). Para ello se ha realizado previamente un análisis factorial con la intención de conocer el modo en el que se agrupan nuestras variables y las dimensiones a que dan lugar. En dicho análisis cluster se han incluido, por una parte, las variables consideradas en la Nuevas Gobernanza Local

(multinivel, interna y externa). Por otra parte, se ha incluido un indicador sintético que recoge la medida en que las iniciativas promueven objetivos de carácter económico (tomando valores cercanos a 0) u objetivos que promueven el bienestar social (con valores cercanos a 100).

Matriz de componentes rotados(a)

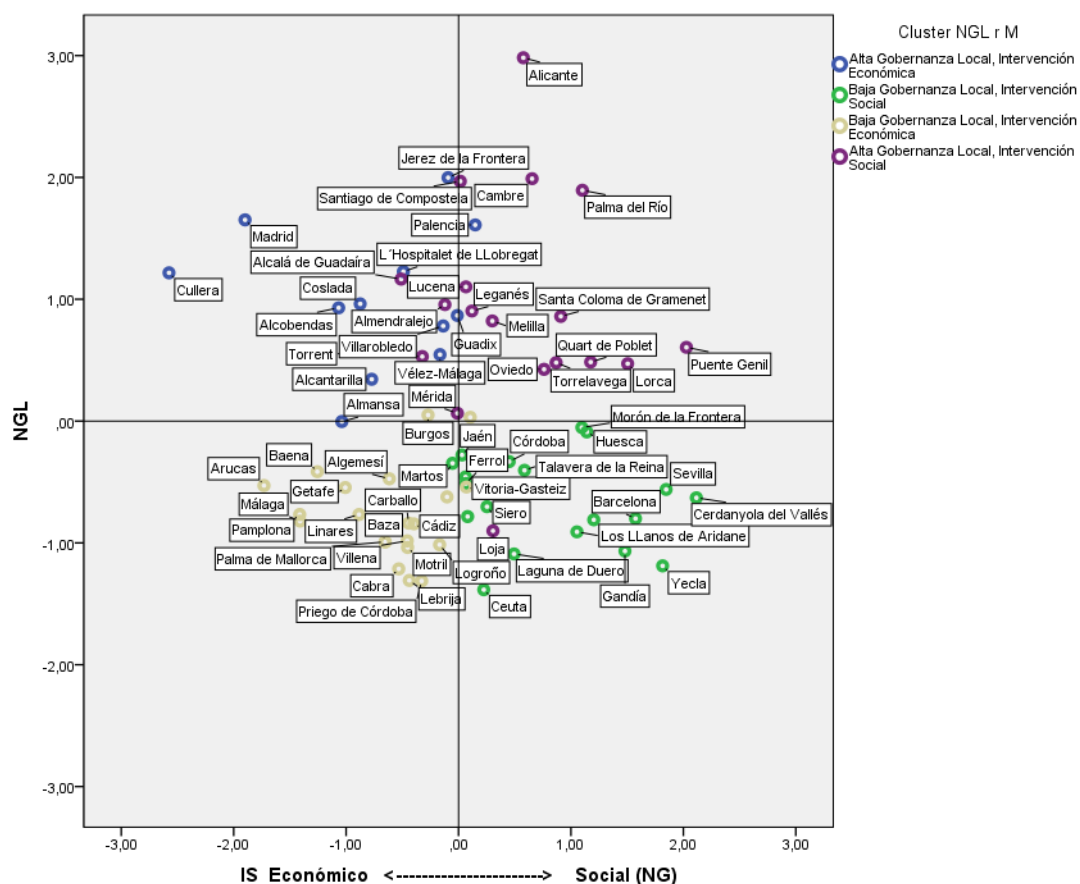
	Componente	
	1	2
Gobernanza_Multinivel	,716	,285
Gobernanza_Externa	,660	-,354
Gobernanza_Interna	,783	-,093
Objetivo: Económico <--> Social	-,025	,923

Método de extracción: Análisis de componentes principales.
Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser

Una vez obtenidas las dimensiones, se ha procedido a realizar el análisis cluster, el cual ha dado lugar a una tipología de municipios en atención a las dimensiones obtenidas: despliegue de estrategias de colaboración entre actores o Nueva Gobernanza Local y el carácter social o económico de las actuaciones analizadas. A saber: Tipo 1: Alta Gobernanza Local e intervenciones de carácter económico; Tipo 2: Baja Gobernanza Local e intervenciones de carácter social; Tipo 3: Baja Gobernanza Local e intervenciones de carácter económico; Tipo 4: Alta Gobernanza Local e intervenciones de carácter social. Esta última tipología sería especialmente interesante, pues en ella se incluirían los municipios que en mayor medida promoverían Sistemas Locales de Bienestar, tal como se definen en el marco de este trabajo.

Dicha tipología se muestra, a través de la representación de los municipios incluidos en cada tipo, en la siguiente ilustración:

Gráfico 10. Tipología de municipios en atención a la Gobernanza y al Tipo de Intervención en el territorio



- **Tipo 1: Alta Gobernanza Local e intervenciones de carácter económico.** Los municipios que se incluyen en este modelo son los que albergan a una mayor cantidad de población, una media de 352.960. Se trataría del grupo de municipios con una mayor presencia de normativa propia en materia de regeneración urbana (58,3%) En último lugar, cuenta con los índices económicos más elevados de los cuatro modelos.
- **Tipo 2: Baja Gobernanza Local e intervenciones de carácter social:** Los municipios incluidos en este modelo albergan una media de 184.889 habitantes, lo que los convierte en el segundo grupo con un mayor tamaño poblacional. Atendiendo a la presencia de referencia normativa en el territorio, existe un 52,9% de municipios que cuentan con alguna normativa específica en materia de regeneración urbana, se trata del segundo grupo con mayor presencia de referencia normativa en esta materia. A su vez, esta tipología agruparía a los municipios con los segundos índices económicos más altos de los cuatro modelos.
- **Tipo 3: Baja Gobernanza Local e intervenciones de carácter económico.** Esta tipología reúne municipios con un tamaño poblacional medio (119.812), lo que lo convierte en el segundo grupo con un menor tamaño de población. Atendiendo a la presencia de referencia normativa, este grupo de municipios cuenta con ella en un 40% de los casos, lo que lo convierte en el segundo grupo con menor presencia de

referencia normativa para regir la regeneración urbana en el territorio. Finalmente, este grupo cuenta con los segundos índices económicos más bajos de los cuatro modelos.

- **Tipo 4: Alta Gobernanza Local e intervenciones de carácter social.** Los municipios incluidos en este modelo serían los que cuentan con un menor tamaño poblacional (88.551). A su vez, estos municipios se caracterizan por poseer la menor presencia de referencia normativa propia que rija la regeneración urbana en el territorio (38,9%). En último lugar y atendiendo a la situación económica de los municipios que integran este modelo encontramos los índices económicos más bajos de los cuatro.

A continuación se presenta una tabla en la que se recoge la información que se analiza en las páginas anteriores de forma resumida:

Tipo de municipio	Tamaño municipal	Referencia normativa	Desarrollo económico
Alta Gobernanza Local e intervenciones de carácter económico	+++	+++	+++
Baja Gobernanza Local e intervenciones de carácter social	++-	++-	++-
Baja Gobernanza Local e intervenciones de carácter económico	--+	--+	--+
Alta Gobernanza Local e intervenciones de carácter social	---	---	---

En definitiva, los municipios que con la promoción de iniciativas de regeneración urbana estarían promoviendo Sistemas Locales de Bienestar se caracterizarían por un tamaño pequeño en cuanto al número de habitantes, el bajo desarrollo de un marco normativo propio en cuanto a la regulación de las iniciativas de regeneración urbana y bajos niveles de desarrollo económico. Por el contrario, serían los municipios de mayor tamaño, con un alto desarrollo normativo propio y alto desarrollo económico los que promoverían estas coaliciones para para promoción del desarrollo económico en el municipio, validando en este caso las hipótesis planteadas al inicio del artículo en cuanto a la relación entre las características del municipio y el contenido y modelo de gestión de las iniciativas de regeneración urbana.

5. Conclusiones: hacia un modelo de regeneración urbana en España.

Este trabajo se ha destinado a conocer la medida en que la puesta en marcha de iniciativas de regeneración urbana promueve el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar. En este sentido, el análisis de las actuaciones se ha centrado no solamente en contenido de las actuaciones, sino que se ha considerado la forma en que se gestionan, pues tanto desde la literatura destinada al análisis de la regeneración urbana como desde los análisis destinados al estudio de los Sistemas Locales de Bienestar se incorpora el estudio de estos aspectos, de forma concreta, los mecanismos de colaboración entre las administraciones locales y otros actores para el desarrollo de sus políticas.

En este sentido, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, el estudio de las iniciativas de regeneración urbana, ha atendido a una de carácter sustantivo, relacionada con el contenido de las actuaciones y otra de carácter procedimental, relacionada con la forma en que estas se gestionan, atendiendo de forma especial a las relaciones entre los actores.

A través del análisis de una encuesta administrada entre técnicos municipales implicados en el desarrollo de las iniciativas de regeneración urbana desarrolladas en España en el marco de la iniciativa europea 2007-2013, así como algunos datos secundarios, el trabajo ha mostrado que las iniciativas de regeneración urbana que se desarrollan en España se caracterizan por una implicación relativamente baja de diferentes áreas de política pública, tal como muestran los análisis del índice de cobertura política. Además, a la hora de plantear objetivos en términos de actuaciones políticas, los municipios se caracterizan por promover el bienestar social en sus ciudadanos y, en menor medida, el desarrollo económico del municipio. En esta tarea, las ciudades implicadas en iniciativas de regeneración urbana desarrollan mecanismos de colaboración entre diferentes áreas del ayuntamiento y actores de la sociedad local para el desarrollo de las iniciativas, siendo estos acuerdos menos comunes con otros niveles de gobierno.

Junto a ello, el trabajo ha puesto en evidencia diferencias considerables en la forma que adoptan tanto en su dimensión sustantiva como procedimental las iniciativas en los diferentes municipios incluidos en la muestra. Para ello, se ha tratado de elaborar un modelo de iniciativas de regeneración urbana atendiendo a las dos dimensiones consideradas, tratando de conocer las características de los municipios incluidos en cada una de las tipologías. El análisis ha mostrado que, los municipios que con la promoción de iniciativas de regeneración urbana estarían promoviendo Sistemas Locales de Bienestar se caracterizarían por un tamaño pequeño en cuanto al número de habitantes, el bajo desarrollo de un marco normativo propio en cuanto a la regulación de las iniciativas de regeneración urbana y bajos niveles de desarrollo económico. Por el contrario, serían los municipios de mayor tamaño, con un alto desarrollo normativo propio y alto desarrollo económico los que promoverían estas coaliciones para la promoción del desarrollo económico en el municipio, validando en este caso las hipótesis planteadas al

inicio del artículo en cuanto a la relación entre las características del municipio y el contenido y modelo de gestión de las iniciativas de regeneración urbana.

REFERENCIAS

- Atkinson, R; Rossignolo, C. (2009): "An "explicit" EU urban policy after a "learning" phase?" Conferencia internacional "City Futures '09", Madrid, 4-6 junio.
- Bianchini, F; Parkinson, M. (eds.) (1993): "Cultural policy and urban regeneration: the West European experience", in Manchester University Press. Manchester.
- Blanco, I. (2005): "Políticas de regeneración urbana en Barcelona: distintos modelos en una misma ciudad", en X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18-21 de Octubre.
- "Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles" (2007), celebrada en los días 24 y 25 de mayo en Leipzig,
- Comisión Europea (2007): Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. Bruselas: Comisión Europea.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy (2009): *Promoting Sustainable Development in Europe. Achievements and opportunities.*
- Farinós, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", en Boletín de la A.G.E. número 46, pp.11-32.
- Florida, R. (2009): "Las ciudades creativas", editorial Paidós. Barcelona.
- González, M. (2011): "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España", en Revista Española de Ciencia Política. N°27. 2011.
- Marshall, A.J. 2004): "Europeanisation at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction". ESRC/UACES Study Group on the Europeanisation of British Politics and Policy Making. Sheffield, 23 Abril 2004.
- Mc Carthy (2008): "Partnership, collaborative and urban regeneration". Ashgate: Aldershot.
- Navarro, C; Rodríguez, M. (2009): "Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales", en Tirant lo Blanch, monografías nº 658. Valencia.
- Sassen, S. (1999): "La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokyo. Editorial Eudeba. Buenos Aires".
- Sassen, S. (2009): "Territorio, autoridad y derechos", en Akal. Madrid.

- Weaver, k; Rockman, B. (eds.) (1993). "Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad" in The Brookings institution. Washington D.C.
