

El proceso de desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal a la luz de la experiencia europea *Iniciativa Urbana (2007-2013)*

Valle Casado Maestre. Universidad Pablo de Olavide
María Angeles Huete García. Universidad Pablo de Olavide
Rafael Merinero Rodríguez. Universidad Pablo de Olavide
Moneyba González Medina. Universidad Autónoma de Madrid

Abstract

En el marco de la Unión Europea, desde hace años, se viene haciendo especial énfasis en la promoción de la capacidad institucional de las administraciones que, a través de diversas fuentes de financiación europeas, promueven programas de desarrollo local y urbano.

Hasta el momento son pocos los trabajos destinados al análisis de la promoción de la capacidad institucional entre estas administraciones locales. En este contexto, este trabajo se destina al análisis de la promoción de la capacidad institucional promovida entre las ciudades españolas que han implementado programas de desarrollo en el marco de la iniciativa URBANA 2007/2013.

A través de la administración de un cuestionario entre los ayuntamientos españoles, se trata de analizar la medida en que dicha capacidad se ha desarrollado, así como la relación entre el nivel de desarrollo de ésta y otros elementos del contexto o la administración local, como son la experiencia previa en la gestión de programas similares y el modelo de gestión en el marco del cual se implementa el programa, elementos que se revelarán claves en el grado de desarrollo de la capacidad institucional.

Palabras clave

Modelo europeo de desarrollo urbano, iniciativa URBANA 2007/2013, capacidad institucional, experiencia previa, modelo de gestión.

Introducción

En el marco de la Unión Europea, desde hace años, se viene haciendo especial énfasis en la promoción de la capacidad institucional de las administraciones que, a través de diversas fuentes de financiación, promueven programas de desarrollo local y urbano.

En este sentido, existe un reconocimiento explícito por parte de las instituciones europeas sobre el impacto que los fondos europeos provocan en el desarrollo de la capacidad institucional de las administraciones que los gestionan. Así, la Comisión Europea (2015) señala que, “apoyar la capacidad administrativa es poner en marcha las estructuras, los recursos humanos, los sistemas y las herramientas adecuados. En otras palabras, garantizar que las responsabilidades y las tareas estén claramente asignadas; el personal, correctamente entrenado; y que se contrate a las personas adecuadas para gestionar los fondos. (...) Otro elemento importante es la gobernanza, que supone exigir responsabilidades sobre el rendimiento a los gestores, prevenir la corrupción y el conflicto de intereses, así como fomentar la transparencia.”

Parafraseando a Buseti y Pacchi (2015:16), “esto es aún más cierto si nos referimos a los debates previos al periodo de programación 2014-2020, donde se insiste en la importancia creciente de la capacidad institucional entendida como la habilidad de las administraciones públicas para proporcionar políticas eficaces, gracias a las mejoras en su diseño, implementación y evaluación”.

Con el propósito de profundizar en esta cuestión, este trabajo tiene como objetivo analizar el desarrollo de la capacidad institucional en municipios con experiencia de participación en iniciativas europeas de carácter urbano, siendo la muestra un conjunto de municipios que ha implementado el programa europeo URBANA 2007-2013.

Para ello, se va a relacionar el desarrollo de la capacidad institucional de las administraciones locales con los efectos producidos por la implementación de los programas europeos de carácter urbano, contribuyendo al mismo tiempo a arrojar luz sobre las teorías que tratan de explicar desde hace años los mecanismos de cambio en las políticas públicas¹.

La hipótesis de partida es que la implementación de programas europeos de carácter urbano produce cambios en la capacidad institucional de los municipios que los implementan, y que esos cambios les permiten afrontar en mejores condiciones los retos y problemáticas que viven las ciudades de hoy en día. Ahora bien, dicha capacidad no va a desarrollarse en la misma medida ni de la misma forma en las diferentes administraciones, y en ello jugarán un papel importante elementos del contexto local o institucional. Este trabajo tendrá en cuenta el efecto de la experiencia previa en la gestión de programas similares y el modelo de gestión en el marco del cual se sustenta la implementación de la iniciativa.

En un primer momento, se va a diseñar el marco conceptual en torno a las teorías que explican la capacidad institucional y sus procesos de cambio a través del aprendizaje en

¹ A este respecto, puede consultarse el artículo de Real (2007).

el seno de la administración. A continuación, se reflexiona sobre cómo los programas europeos de carácter urbano suponen un cambio en la capacidad institucional de las administraciones que los implementan. Se definirán con posterioridad las dimensiones principales que van a permitir operacionalizar el objeto de estudio y, para terminar, se expondrán los principales resultados de la investigación y se adelantarán algunas conclusiones.

Aproximación al concepto de capacidad institucional y sus principales dimensiones

Respecto a la construcción de la capacidad en el sector público, Hilderbrand y Grindle (1997:34) sostienen que la “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”. Yendo un paso más allá, Rosas (2008) defiende que la capacidad institucional puede entenderse como “solvencia para mejorar las funciones y resolver problemas públicos; movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos; formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en la gestión pública.” En definitiva, para esta autora el concepto de capacidad institucional puede entenderse como suficiencia de la administración para responder a los retos clásicos que se le vienen planteando a las administraciones públicas desde hace años, esto es, una gestión basada en la eficacia, la eficiencia, la relación con la ciudadanía y la transparencia.

A este respecto, diferentes aportaciones en la literatura han puesto el foco en estas dimensiones fundamentales. Así, en relación con la capacidad como *eficacia*, Sikkink (1993), por ejemplo, pone el acento en la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentalizar sus objetivos oficiales. De forma más detallada, se hace referencia a la capacidad como la habilidad para mejorar las funciones, resolver problemas y especificar objetivos; y para movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público.

La capacidad como *eficiencia*, o logro de objetivos con los medios adecuados, es abordada, entre otros, por Repetto (2003), quien hace referencia a las aptitudes de las instancias gubernamentales para plasmar en sus políticas públicas los más altos niveles posibles de valor social. Este autor pone énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quién se encarga de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan.

En cuanto a la capacidad como *transparencia*, Savitch (1998) hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y favorecer la rendición de cuentas.

Junto a ellos, la literatura es muy prolífica en la capacidad institucional de las administraciones locales para *trabajar de forma colaborativa*. Así, Healey (1998) centra su análisis en la capacidad institucional orientada a fortalecer la capacidad de los decisores locales de incrementar su poder para diferenciar las cualidades de sus territorios. Esta capacidad institucional combina tres dimensiones: el capital intelectual o recursos cognitivos, el capital social o recursos relacionales, y el capital político o capacidad de movilización.

En el marco de la capacidad “relacional”, Rosas (2008:10) va más allá al distinguir entre capacidad política y capacidad administrativa, creando así un nuevo marco para el análisis. Así, “para evaluar la capacidad institucional se requiere aunar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político. Estos subtipos permiten considerar que el Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”. Así, para Rosas, la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. Es decir, depende también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

Antes de entrar a analizar en qué medida los programas europeos de carácter urbano dotan a las administraciones locales de capacidad institucional para hacer frente a la regeneración de las ciudades, interesa en este trabajo conocer las teorías sobre si el proceso de adquisición o desarrollo de la capacidad institucional produce un aprendizaje en la administración o, dicho de otra forma, constituye una verdadera transformación en la forma en la que se diseñan e implementan los programas y las políticas a nivel local.

La capacidad institucional como proceso de cambio a partir del aprendizaje

En última instancia, la adquisición o desarrollo de la capacidad institucional implica un proceso de cambio en la forma en que se formulan, gestionan, y evalúan las políticas. Dicho proceso de cambio se produce como efecto de lo que podríamos denominar aprendizaje, entendido éste como acumulación de destrezas y habilidades a lo largo del proceso de generación e implementación de una política pública.

El proceso de aprendizaje será más intenso cuanto más elevado sea el nivel de exigencia técnica que requiere el diseño y la implementación de una política. Autores como Healey (1998) vienen señalando que la alineación por parte de los estados miembros al modelo que se desprende de los programas europeos, a veces no se debe tanto a una modificación en la cultura política y administrativa de las administraciones locales, sino más bien a la obligatoriedad que conlleva la aplicación de los fondos, en un contexto de competición por los recursos que se ponen a disposición de las ciudades.

Esta afirmación lleva implícita la búsqueda de las causas de la transformación de la capacidad institucional en el marco de la implementación de programas implementados con fondos europeos, caracterizados por una alta exigencia en sus procedimientos de diseño, implementación, rendición de cuentas y trabajo colaborativo.

En este sentido y para enmarcar el aprendizaje como proceso para el cambio en la capacidad institucional en el marco de los fondos europeos de carácter urbano, conviene traer a colación a Real (2007) que, en su artículo sobre los procesos de

transformación en las políticas públicas como efecto del aprendizaje, establece una explicación de los cambios en torno a tres procesos causales generativos o mecanismos de cambio, a saber: cambios endógenos, expansión del conflicto e impactos exógenos.

Los cambios por expansión del conflicto se producen como efecto de un proceso de movilización de determinados actores, que no conformes con el funcionamiento, tratan de subvertir el contenido de una política.

Por su parte, los cambios como resultado de procesos exógenos se relacionan más bien con acontecimientos críticos (crisis políticas o económicas, catástrofes), cambios constitucionales, transformaciones en la opinión pública o en la cultura política, cambios de gobierno, reorganizaciones administrativas, cambios en otros subsistemas vinculados, cambios en subsistemas homólogos o similares (spill overs), etc.

Finalmente, las transformaciones en las políticas como efecto de factores endógenos, se producirían como resultado del procesamiento de información, lo que implica una serie de pasos intermedios: adquisición, distribución, interpretación y almacenaje de la información (Huber, 1991)". En este caso, el cambio puede producirse a partir de recetas previamente establecidas, o a través de un proceso de aprendizaje, que puede ser, a su vez, un 'aprendizaje político'² y un 'aprendizaje sobre políticas'³.

La información procesada, según Real (2007) puede generarse a partir de diferentes fuentes: una fundamental son los resultados producidos a lo largo del tiempo por el diseño de una política; otra tiene su origen en las condiciones externas que afectan a la efectividad de la política; por último, la información relevante puede proceder de otras arenas de acción con las que pueda estar relacionada.

Este autor continúa afirmando (2007:14) que la producción de conocimiento es, en primer lugar, un proceso individual y que el aprendizaje tiene lugar cuando el conocimiento individual es incorporado y codificado dentro de las rutinas colectivas y prácticas o, en otras palabras, queda institucionalizado dentro de la entidad colectiva.

En el sentido de los factores endógenos, Haas (1992) subraya cómo los elementos en los atributos de la comunidad también influyen la promoción de conocimiento, como la construcción social de los problemas; o la presencia de ciertos valores dentro de la cultura de la organización (por ejemplo, valoración positiva de la transparencia de la información circulante, opiniones en virtud de méritos o la responsabilidad de los actores por sus acciones).

A tenor de lo expuesto anteriormente, parece lógico pensar que las propuestas a partir de las cuales se sustenta el modelo europeo de desarrollo urbano constituyen un ámbito para el aprendizaje respecto al diseño e implementación de políticas de desarrollo urbano por parte de las administraciones públicas españolas, incidiendo directamente

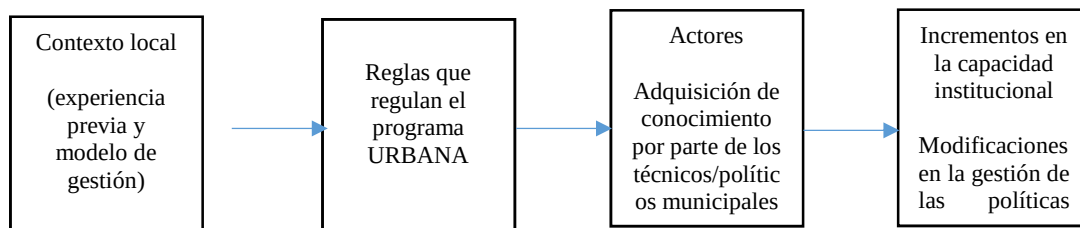
² Según May (1992): se refiere al aprendizaje por el cual los actores políticos adquieren un mayor grado de sofisticación en la persecución y promoción de sus intereses.

³ Hace referencia, según el mismo autor, al aprendizaje orientado hacia una mejor comprensión, e incluso, redefinición de los objetivos, metas, instrumentos, justificaciones y demás componentes del diseño de una política pública.

en el desarrollo de la capacidad institucional de las mismas. Dicho aprendizaje tendría un nivel de exigencia alto y respondería de diferente forma a los distintos procesos causales generativos del cambio, como por ejemplo: necesidad de adecuación a los requerimientos técnicos de los programas para ser financiados, y podría difundirse en el conjunto de la administración, tanto hacia otros programas urbanos no financiados con fondos europeos, como hacia otras áreas de política pública; como resultado de un proceso de cambio de tendencia en la gestión pública a nivel de otras administraciones municipales promovido por la atracción externa que suponen las oportunidades de financiación europea; por la voluntad de personas concretas, ya sean de nivel técnico o político, de mejorar la gestión de las políticas públicas y de acogerse a ayudas externas; por recomendación de autoridades supramunicipales; etc.

Aterrizando en el programa URBANA, se asume en este trabajo que la implementación del mismo por las administraciones locales lleva aparejado un proceso de aprendizaje y, como consecuencia, la adquisición, por parte de los responsables políticos y técnicos, de una serie de habilidades y conocimientos. Ahora bien, dicho aprendizaje y, sobre todo, la capacidad institucional alcanzada a lo largo de la implementación del programa no se va a producir de la misma forma en todos los municipios, sino que en ello jugarán un papel relevante elementos como la experiencia previa o el modelo de gestión en el que se inserta el programa.

El cambio en una política pública como resultado del aprendizaje



En este punto resulta relevante profundizar en los elementos que configuran el modelo de desarrollo urbano integrado del programa URBANA, que provocan en última instancia cambios en la capacidad institucional de las administraciones que los implementan, así como en las hipótesis que sustentan la incorporación de los elementos de contexto seleccionados como elementos diferenciadores de la capacidad institucional adquirida, a saber: la experiencia previa en la implementación de programas urbanos de carácter similar, y modelo de gestión que enmarca las actuaciones urbanas.

El modelo de desarrollo urbano europeo como marco para el aprendizaje

La UE viene desarrollando desde finales de la década de los noventa, una estrategia para la conformación de una política urbana europea (PUE). La promoción del modelo de desarrollo urbano implícito en la PUE ha sido posible a través de diversos mecanismos, como programas orientados específicamente a las ciudades (proyectos piloto urbanos en su fase I (1989-1994) y fase II (1997-1999); iniciativas comunitarias URBAN, también en sus dos fases: URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006); URBAN 2007-2013, y

siguen en el actual periodo a través de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, EDUSI), o la creación de redes de intercambio de conocimiento y buenas prácticas (Eurocities o Urbact). Junto a ello, es muy significativa la creciente producción de documentos de orientación política que han favorecido la visibilidad de las ciudades en la arena política comunitaria. Todo ello, si bien no es suficiente para constituir una política urbana de carácter formal, ha supuesto sin ningún género de dudas un marco a partir del cual establecer un esquema común de política urbana europea.

Del conjunto de documentos de trabajo generado en estas décadas y de los requerimientos técnicos de los programas que se destinan a las ciudades, se puede inferir que el modelo de desarrollo urbano que subyace a la PUE, se sustenta sobre tres elementos fundamentales (Zamora y Merinero, 2012; de Gregorio, 2010): enfoque integrado; interrelación con redes de actores e intergubernamental; equilibrio intraurbano.

El enfoque integrado tiene que ver con tratar la definición y la solución de los problemas teniendo en cuenta de forma conjunta sus dimensiones económicas, culturales, sociales, medioambientales y físicas. Ello supone disponer, en primer lugar, de una visión de conjunto de las cuestiones urbanas sobre las que se pretende intervenir; y después, la adopción de una perspectiva integral para adoptar las soluciones.

El elemento que se refiere a la articulación de redes de actores e intergubernamental hace referencia a la necesaria capacidad de colaboración y cooperación de los diferentes actores públicos y privados que pueden sentirse afectados por los problemas o por las previsibles soluciones, para la delimitación y caracterización de los problemas, la elaboración de programas y la implementación de las actuaciones. Esta gestión de redes de actores implica la denominada coordinación horizontal (o de los diferentes departamentos de un gobierno), la cooperación vertical (o multinivel entre diferentes tipos de gobierno) y la colaboración de los actores públicos con los privados a través de la cooperación con agentes de la sociedad civil como son empresas o grupos organizados sin ánimo de lucro y la participación ciudadana.

Finalmente, cobra relevancia el equilibrio intraurbano, es decir, el hecho de que los diferentes barrios y zonas de la ciudad no presenten estándares de desarrollo socioeconómico y calidad de vida muy diferenciados, pues estas diferencias suelen traducirse en desequilibrios encadenados que pueden llevar a la desestabilización general de la vida en las ciudades.

Toda esta experiencia generada en torno al cada vez más consolidado modelo de desarrollo urbano europeo que los ámbitos locales han ido adquiriendo en el transcurso de la implementación de iniciativas europeas de carácter urbano, va conformando lo que se viene a llamar el acervo urbano, que “está siendo utilizado cada vez más para sugerir la construcción de una metodología europea común de intervención, un cuerpo de conocimiento y ejemplos de actuaciones”⁴ en materia urbana (Atkinson et al.,2009:2).

⁴ Traducción del original: “(...) the term *acquis urbain* is increasingly being used to suggest the building up a common European methodology of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the *acquis communautaire*”

Para arrojar luz sobre el grado de desarrollo de este modelo en el territorio español, diversas aportaciones (De Gregorio, 2014; Huete, Merinero y Muñoz, 2016) que han indagado en los resultados de la implementación de algunos programas europeos de regeneración en áreas urbanas en declive, tales como URBAN I, URBAN II o URBANA, destacan que, si bien en ninguno de los casos se produce de manera completamente satisfactoria, podría asumirse un cierto proceso de adaptación al modelo de desarrollo urbano europeo en las iniciativas de desarrollo como consecuencia de la implementación de estos programas o, más bien, como efecto de la aplicación de los principios y metodologías de gestión que conlleva la ejecución de los fondos europeos.

Se conoce por lo tanto que el desarrollo de la política urbana europea a través de sus principales herramientas (programas europeos de carácter urbano y redes) está promoviendo un proceso de “europeización”⁵ de las administraciones locales, y que dicho proceso lleva aparejado una determinada metodología conocida como el “enfoque urbano europeo” que, a su vez, coincide esencialmente con las dimensiones del desarrollo de la capacidad institucional a las que hemos venimos haciendo referencia en este trabajo.

Ahora bien, los efectos que los procesos de desarrollo de la capacidad institucional derivados de la práctica del acervo urbano europeo están produciendo en las ciudades no han sido analizado hasta la fecha, y este trabajo viene a iniciar este análisis a partir de la iniciativa URBANA del periodo 2007-2013.

El siguiente apartado aborda el tratamiento analítico del concepto de capacidad institucional. A partir del estudio de sus principales dimensiones, se propone un modelo de operacionalización en torno al cual se ha elaborado el cuestionario que constituye la herramienta de recogida de información utilizada en el marco de este trabajo.

La capacidad institucional en los programas europeos de desarrollo urbano

El análisis del concepto de la capacidad institucional en el marco de este artículo se ha adaptado a los principios que subyacen al modelo de desarrollo urbano que sustenta las políticas de desarrollo reguladas y financiadas por los programas europeos de carácter urbano.

Así, se plantea la medición y estudio de la capacidad institucional de los municipios a partir de cuatro dimensiones concretas, que se ha entendido constituyen las características definitorias de estos programas europeos y que son coherentes con las dimensiones que plantea la literatura sobre la capacidad institucional, a saber: implicación y capacitación de los recursos humanos, modelos de gestión innovadores, enfoque colaborativo y carácter integrado.

Tabla 1. Dimensiones de la capacidad institucional y del desarrollo urbano europeo

DIMENSIONES	Capacidad institucional
-------------	-------------------------

⁵ Proceso explicado en Healey (1998)

Modelo desarrollo urbano europeo (enfoque urbano)	Eficacia	Eficiencia	Relación con la ciudadanía	Transparencia
Implicación y capacitación de los recursos humanos		X		
Modelos de gestión innovadores	X	X		
Enfoque colaborativo				X
Carácter integrado	X			

Teniendo en cuenta las conexiones existentes entre las dimensiones de la capacidad institucional y aquellas presentes en el enfoque urbano europeo, se muestra en el siguiente cuadro la propuesta de operacionalización de los conceptos en el marco de este trabajo.

Tabla 2. Capacidad institucional: operacionalización de conceptos

Concepto	Dimensión	Indicador
Capacidad administrativa / institucional	Capacidad de los recursos humanos	El personal estaba especialmente motivado por este programa
		El personal estaba capacitado para desempeñar sus funciones de manera satisfactoria
		Se ha hecho un esfuerzo por la formación específica para la capacitación del personal
		Se ha hecho un esfuerzo en el reclutamiento de personal adecuado
	Capacidad de gestión (interna)	Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA
		Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist)
		Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa
		Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal
	Capacidad para la gestión de alianzas	Entre las distintas áreas del Ayuntamiento
		Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.)
	Capacidad para aplicar el enfoque integrado	Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.)
		El DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)
		El DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)

Si bien, la capacidad institucional se analiza en relación con las cuatro dimensiones expuestas, este trabajo parte de la idea de que esta capacidad se desarrolla de forma diferente en función de algunos elementos del contexto, tales como la experiencia previa en la implementación de programas similares, o el modelo de gestión en el que se inserta la implementación del programa.

En relación a la experiencia previa, partimos de la hipótesis de que no todos los casos experimentarán el mismo proceso de aprendizaje derivado de la implementación del programa Urbana, sino que en ello jugará un papel clave la inercia creada como producto de la gestión de programas similares. Así, la experiencia previa de una administración local puede implicar un desarrollo de la capacidad institucional de

partida que ha de ser tenida en cuenta como elemento diferenciador de los resultados obtenidos en la administración del cuestionario. Se ha considerado no solamente la experiencia en programas similares financiados con fondos europeos, sino también otros programas de actuación urbana, implementados en el municipio o área objeto de actuación.

En este sentido, Blanco (2014) ya ha puesto de manifiesto que la experiencia acumulada con la implementación de programas anteriores crea una inercia que favorece una forma diferente de gestionar los programas, por ejemplo, en lo que a participación ciudadana se refiere.

Asimismo, el tipo de estructura de gestión del que la administración local se dota constituye otro elemento fundamental que va a introducir diferencias tanto en los impactos que puedan derivarse del aprendizaje que se obtenga de la implementación de los programas, como en la manera en la que estos impactos van a permanecer en la administración una vez que el programa concluya. De esta forma, se considera que el modelo de gestión interna se considera un elemento fundamental en relación con la adquisición de capacidad institucional de las administraciones. Se distingue entre modelos de gestión posibles: aquellos centrados en una sola área municipal que gestiona el programa; aquellos centrados en varias áreas que lo gestionan de forma conjunta; constitución de una oficina creada expresamente para la implementación del programa.

En este sentido, trabajos anteriores han puesto de manifiesto una mayor permeabilidad a la innovación en aquellas administraciones que han optado por una unidad de gestión creada al efecto (González y Merinero, ¿??). Por ello, la hipótesis de partida en este trabajo es que aquellos programas implementados por oficinas creadas al efecto, en ocasiones, al margen de la administración local, mostrarán mayores aprendizajes y, por ello, un mayor nivel de desarrollo de la capacidad institucional que los que se gestionan a partir de otros modelos de gestión localizados en la propia administración. Esta hipótesis parte de la convicción de que una estructura creada al efecto se mueve mejor que las estructuras tradicionales en el marco de las propuestas del modelo de desarrollo integrado.

Otro elemento que se tendrá en cuenta en la elaboración del cuestionario es que la capacidad institucional adquirida o desarrollada como efecto del aprendizaje tras la implementación de los programas europeos puede tener impactos más allá del área encargada de la implementación de estos programas (Real, 2007). Por ello, el análisis de la capacidad institucional se realiza en tres niveles o ámbitos de análisis, a saber: en el área o áreas encargadas de la implementación del programa; en áreas objeto de implementación de otras políticas urbanas no financiadas con fondos europeos y, por tanto, supeditadas a modelos de gestión concretos y, finalmente; en el conjunto de la administración.

Fuentes de información utilizadas

La metodología implementada para la obtención de información, ha sido tanto de

carácter cuantitativo como cualitativo.

Por una parte, para llevar a cabo la obtención de la información necesaria, se ha administrado un cuestionario entre los 46 municipios que obtuvieron financiación en la convocatoria URBANA 2007-2013. La muestra obtenida ha sido de 26 municipios.

Tabla 3. Ficha técnica del cuestionario

Universo: municipios que han desarrollado iniciativas de regeneración URBANA en la convocatoria 2007/2013	46
Muestra: Municipios que han respondido al cuestionario	26
Tasa de respuesta	56,52
Nivel de confianza	95,5%
Información sobre el trabajo de campo	Encuesta administrada por internet entre técnicos implicados en la implementación del programa. Abril a junio de 2017

Junto a ello, se realizaron tres entrevistas en profundidad con técnicos responsables de estos programas en el Ministerio de Hacienda, concretamente la Dirección General de Fondos Europeos, unidad de gestión dentro del gobierno de España encargada de la financiación, evaluación y seguimiento de estos programas.

Tabla 4. Ficha técnica de las entrevistas en profundidad

Name	Code	Charge	Organisation	Date
Anselmo Rodríguez Bengoechea	ES1N	GD European Funds	Ministry of Finances	11/05/2017
Dolores Ortiz Sánchez	ES2N	GD European Funds	Ministry of Finances	11/05/2017
Emilia Martínez Urrutia	ES3N	GD European Funds	Ministry of Finances	11/05/2017

Se consideró de gran utilidad poder contar con la visión de aquellos técnicos que desde fuera de las administraciones locales pudieran aportar una visión del proceso de evolución de las administraciones locales, más aún cuando en dos de los casos acumulan experiencia en la gestión de estos programas en el Ministerio desde los primeros programas piloto urbanos hasta la actualidad.

Principales resultados

A continuación, se muestran los principales resultados obtenidos del análisis de los cuestionarios y las entrevistas en profundidad. Dichas evidencias se muestran de acuerdo con la operacionalización. Por ello, se analiza en primer lugar cada uno de los elementos que componen la capacidad institucional, para después cruzarlos con la experiencia previa y el modelo de gestión. Así, con el objetivo de conocer el efecto que en términos de capacidad institucional se derivaba de la implementación de estos programas, se consultó a los responsables técnicos en cada uno de los ayuntamientos sobre: cuestiones de capacitación relacionadas con la gestión de los recursos humanos; sobre capacidad de gestión e implementación de los diferentes aspectos del programa;

sobre la capacidad de gestión de alianzas y, finalmente; sobre la capacidad para aplicar el enfoque integrado. Todo ello en una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, y con la posibilidad de facilitar información suplementaria allí donde el técnico lo estimara conveniente.

1. Capacidad de los recursos humanos.

En relación a la capacitación de los recursos humanos, se consultó a los técnicos sobre la importancia que habían tenido diferentes aspectos relacionados con: la motivación, capacitación, formación o reclutamiento del personal implicado en la gestión de la iniciativa.

Tal y como se muestra en la siguiente tabla, del análisis descriptivo de los datos obtenidos, se señala de forma especial la motivación y capacitación del personal implicado en la implementación del programa, destacando significativamente este último aspecto entre los señalados como importantes en el marco de la implementación del programa. En todo caso, es llamativo que los aspectos más destacados se deriven de características propias de los individuos que conforman la administración local (motivación y capacitación) y, en menor medida, a esfuerzos derivados de la organización, como son aquellos relacionados con la formación y el reclutamiento.

Tabla 5. Gestión de los recursos humanos.

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
El personal estaba especialmente motivado por este programa	26	1	5	3,73	1,041
El personal estaba capacitado para desempeñar sus funciones de manera satisfactoria	26	2	5	4,31	,788
Se ha hecho un esfuerzo por la formación específica para la capacitación del personal	26	0	5	2,92	1,197
Se ha hecho un esfuerzo en el reclutamiento de personal adecuado	25	0	5	2,92	1,605
Valid N (listwise)	25				

Nota: Indicadores medidos en escala 0_5.

Respecto a la importancia en relación con la gestión de los recursos humanos, este resultado es coherente con una de las afirmaciones recogidas en las entrevistas realizadas en el Ministerio de Hacienda, donde se señalaba que el éxito de los programas, así como sus impactos se derivan fundamentalmente de las personas que se implican en su gestión e implementación, con independencia de la estructura organizativa o institucional sobre la que se soportan. De la misma forma, otra de las responsables de fondos europeos en el Ministerio de Hacienda señalaba que: “No sabe hasta qué punto se ha producido, pero una primera evidencia es que las ciudades se presentan (a las convocatorias de fondos europeos) cada vez más, lo que supone que tienen equipos activados en el ayuntamiento trabajando en estos temas. Esa es la primera evidencia. Respecto a la experiencia previa, la segunda es la mayor participación en las redes de ciudades que existen en la UE”.

Ahora bien, este resultado no se muestra de la misma forma, o con la misma intensidad,

atendiendo a la experiencia previa existente en los municipios que implementan los programas. El análisis de correlación señala una relación significativa entre la experiencia previa y la motivación del personal. Por el contrario, esta relación es negativa cuando dicha experiencia se pone en relación con el esfuerzo de la administración por la formación y reclutamiento del personal. Ello puede suponer que la existencia de una experiencia previa constituye un caldo de cultivo para contar con personal más motivado y capacitado para la gestión de estos programas en mayor medida que la formación y el reclutamiento del personal, cuestión que podría asumir importancia en aquellos casos que no han gestionado previamente estos programas.

Tabla 6. Relación con la experiencia previa en programas de la UE

		El personal estaba especialmente motivado por este programa	El personal estaba capacitado para desempeñar sus funciones de manera satisfactoria	Se ha hecho un esfuerzo por la formación específica para la capacitación del personal	Se ha hecho un esfuerzo en el reclutamiento de personal adecuado
Experiencia previa	Pearson Correlation	,428*	,087	-,115	-,131
	Sig. (2-tailed)	,029	,673	,577	,532
	N	26	26	26	25

Junto con la experiencia previa, es sabido que la forma en que se organiza la administración local podría facilitar o dificultar la adquisición de conocimientos o, dicho de otra forma, el incremento de capacidad institucional derivada de la implementación de estos programas. La hipótesis de partida es que aquellos ayuntamientos que hayan creado una oficina para la implementación del programa, serán más ágiles y flexibles para la incorporación de modos de gestión innovadores, o al menos más alineados con las propuestas de gestión que se plantean desde la UE para la gestión de estos programas, pues no tendrán que revertir dinámicas de trabajo previamente establecidas, como podría suceder en aquellos casos en los que el programa se ubique en unidades administrativas que previamente hayan existido para otros servicios o políticas. Así, el análisis muestra una mayor importancia de aspectos relacionados con la gestión innovadora al efecto, si bien no existen diferencias muy significativas entre ellos. En todo caso, y con independencia del modelo de gestión, se señala la capacitación del personal como elemento más destacado.

Tabla 7. Relación con los modelos de gestión del programa.

Unidad administrativa gestora del programa		El personal estaba especialmente motivado por este programa	El personal estaba capacitado para desempeñar sus funciones de manera satisfactoria	Se ha hecho un esfuerzo por la formación específica para la capacitación del personal	Se ha hecho un esfuerzo en el reclutamiento de personal adecuado	Índice Recursos Humanos
Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	4,20	4,30	3,50	3,30	3,82
	N	10	10	10	10	
	Std. Deviation	,632	,483	,850	1,252	
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	3,38	4,50	2,50	2,43	3,20
	N	8	8	8	7	

	Std. Deviation	1,188	,756	1,195	1,813	
Area/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	3,67	4,33	3,00	3,17	3,54
	N	12	12	12	12	
	Std. Deviation	1,073	,985	1,348	1,697	

2. Capacidad de gestión: Implementación del programa

Respecto a la capacidad institucional derivada de la capacidad de implementación del programa, se consultó a los técnicos implicados en los programas URBANA 2007-2013 sobre aspectos relacionados con elementos como la organización interna, requerimientos técnicos, distribución de funciones o diversos mecanismos de innovación dentro de la administración local⁶. Así, el análisis de los datos pone de manifiesto que son los requerimientos técnicos a los que se asocia la ejecución de los fondos procedentes de la UE, los que constituyen el elemento más importante en relación con la implementación del programa. Son sin duda alguna estos requerimientos los que marcan la agenda de la gestión de las administraciones locales, tal y como se pone de manifiesto en otros estudios previos realizados respecto a este programa (Busetti, González, Huete y Merinero, 2017).

Tabla 8. Implementación del programa.

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA	26	2	5	3,62	,852
Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist)	26	3	5	4,35	,745
Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa	26	2	5	3,88	,909
Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal	26	0	5	2,88	1,366
Valid N (listwise)	26				

Ahora bien, la capacidad en términos de implementación del programa se pone en relación de forma diferenciada en función con la experiencia previa en la gestión de programas europeos. Tal y como muestra el análisis de correlación de la Tabla 6, una mayor experiencia se relaciona de forma especialmente significativa con la organización del proceso de implementación.

Tabla 9. Relación experiencia previa en programa europeos e implementación del programa.

	Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA	Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist)	Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa	Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal

⁶ En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones en relación con la GESTIÓN del programa.

Experiencia previa	Pearson Correlation	,403*	,230	,113	,326
	Sig. (2-tailed)	,041	,258	,582	,104
	N	26	26	26	26

De la misma forma, la correlación entre los elementos relacionados con la implementación del programa y el modelo de gestión, pone de manifiesto que aquellos modelos organizativos basados en la creación de una oficina exclusiva para la ejecución del programa, muestran una mayor importancia de aspectos relacionados con una adecuada gestión de los programas en su conjunto y, de forma concreta, aún más respecto a los requerimientos técnicos asociados a la correcta ejecución de los fondos.

Tabla 10. Relación modelo de gestión e implementación del programa.

Unidad administrativa gestora del programa URBANA 2007-2013		Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA	Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist)	Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa	Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal	Media agregada
Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	3,50	4,30	3,70	2,90	3,60
	N	10	10	10	10	
	Std. Deviation	,850	,823	,949	1,197	
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	3,75	4,13	4,13	2,50	3,62
	N	8	8	8	8	
	Std. Deviation	1,035	,835	,835	1,927	
Área/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	3,75	4,67	3,92	3,25	3,89
	N	12	12	12	12	
	Std. Deviation	,754	,492	,900	,965	

3. Capacidad para la gestión de las alianzas

Junto con la implementación, el cuestionario consultaba sobre el establecimiento de relaciones de colaboración con otros actores, ya sea dentro de la administración o con otros actores de la sociedad local⁷. Así, tal y como se observa en la Tabla 9, el mayor efecto se produce respecto al establecimiento de relaciones de colaboración en el interior de la administración local, es decir, que la colaboración entre las distintas áreas del ayuntamiento se potencia en mayor medida que la colaboración con actores de la sociedad local (en segundo lugar) y con otras administraciones (en tercer lugar).

Este aspecto queda también reflejado en otros trabajos realizados en torno a este asunto (Busetti, González, Huete y Merinero, 2017) en los que se señala que se produce

⁷ En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones en relación con la COLABORACIÓN CON OTROS ACTORES para la implementación del programa.

una relación entre el carácter integrado de los programas y la necesidad de establecer alianzas entre las áreas de la administración con capacidad de decisión sobre las áreas de política pública incluidas en el diseño de la iniciativa.

Tabla 11. Gobernanza

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Entre las distintas áreas del Ayuntamiento	26	2	5	4,19	,849
Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.)	26	0	5	3,08	1,598
Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.)	26	2	5	3,88	1,071
Valid N (listwise)	26				

Junto a ello, el análisis de correlación entre la capacidad para establecer alianzas con otros actores y la experiencia previa, muestra que esta importancia se produce en mayor medida en las relaciones de colaboración con la sociedad local, si bien estas relaciones no son significativas.

Tabla 12. Relación entre experiencia en programas europeos y gobernanza.

		Entre las distintas áreas del Ayuntamiento	Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.)	Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.)
Experiencia previa	Pearson Correlation	,121	,043	,288
	Sig. (2-tailed)	,556	,835	,153
	N	26	26	26

Respecto a la relación entre los modelos de gestión y el establecimiento de relaciones de colaboración, se muestra que de forma agregada es el modelo de gestión basado en un área o delegación de la administración local la que permite un mayor desarrollo de la gobernanza en su conjunto.

Tabla 13. Relación entre modelo de gestión y gobernanza.

Unidad administrativa gestora del programa URBANA 2007-2013	Entre las distintas áreas del Ayuntamiento	Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.)	Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.)	Media agregada

Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	4,10	3,70	4,00	3,93
	N	10	10	10	
	Std. Deviation	,738	1,160	1,054	
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	4,25	3,00	4,00	3,75
	N	8	8	8	
	Std. Deviation	1,165	1,690	1,069	
Área/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	4,33	3,00	3,83	3,72
	N	12	12	12	
	Std. Deviation	,651	1,809	1,115	

4. Capacidad para aplicar el enfoque integrado

Finalmente, la medición de la capacidad institucional pasaba por analizar la medida en que la administración asume un enfoque integrado, tanto en el diseño como en el diagnóstico de los programas⁸. Así, los análisis de ambas cuestiones muestran una importancia muy alta de estos aspectos.

Tabla 14. Integralidad.

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
El DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)	26	3	5	4,54	,582
El DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)	25	3	5	4,36	,700
Valid N (listwise)	25				

Respecto a la relación entre la experiencia previa y la integralidad de las actuaciones, la Tabla 13 pone de manifiesto que existe una relación positiva entre la experiencia previa y la integralidad, más en el diagnóstico que en el diseño, aunque en ambos casos no es significativa.

Tabla 15. Relación experiencia en programas europeos e integralidad.

⁸ Señale en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre aspectos relacionados con el DISEÑO del programa. Ítems de respuesta: En general, el DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc). En general, el DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)

		El DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)		El DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)
Experiencia previa	Pearson Correlation		,118	,033
	Sig. (2-tailed)		,566	,877
	N		26	25

Si se relaciona el modelo de gestión y la integralidad de las actuaciones, se observa una mayor integralidad en los modelos organizativos que han centrado las actuaciones en una sola área municipal, y en segundo lugar en oficinas creadas al efecto. Ello podría suceder, al igual que en el caso de la gobernanza, pues aquellas iniciativas ubicadas en una sola área municipal han necesitado un mayor esfuerzo por asumir un enfoque integrado, dada la necesidad de incluir tanto en el diagnóstico como en el diseño diversas áreas de política pública.

Tabla 16. Relación modelo organizativa e integralidad.

Ubicada en un área/delegación del Ayuntamiento		En general, el DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)	En general, el DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc)	Media agregada
Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	4,80	4,44	4,62
	N	10	9	
	Std. Deviation	,422	,726	
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	4,38	4,25	4,31
	N	8	8	
	Std. Deviation	,518	,707	
Área/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	4,50	4,50	4,50
	N	12	12	
	Std. Deviation	,674	,674	

Una vez analizados los mecanismos que promueven la capacidad institucional, bien a través de los procedimientos formales existentes en la convocatoria, o bien aquellas actuaciones acometidas para la capacitación de los recursos humanos, el cuestionario consultaba sobre en qué medida consideraban los técnicos que el programa ha supuesto una mejora en relación con la gestión e implementación de la iniciativa en relación con aspectos directamente relacionados con la capacidad institucional (herramientas de gestión de los recursos humanos, herramientas de implementación del programa, gestión relacional o enfoque integrado del programa).

Todas ellas, en definitiva, vienen a redundar en las dimensiones a las que otras

aportaciones en la literatura hacen referencia. Por ejemplo, el artículo de Buseti y Pacci (2015), analiza los impactos en términos de capacidad institucional entendida como good governance (basic capacities of managing the complexity of EU rules and procedures); place based approach (Strategic ability to design integrated area-based policies and projects) and europeization (Capacity to mainstream the EU principles of monitoring, evaluation, partnership etc., within the Public Administration as a whole).

En el marco de este trabajo, al objeto de conocer no solamente la naturaleza del impacto, sino el alcance del mismo, se consultaba sobre la medida en que las mejoras se producían en el área u oficina directamente implicada en la gestión de la iniciativa, en el conjunto de la administración local, o bien en otros programas urbanos no financiados con fondos europeos y, por tanto, no supeditados a los requerimientos marcados en la convocatoria⁹.

Tabla 17. Percepción de los efectos del programa: ámbitos de análisis.

Percepción sobre capacidad institucional adquirida a través del programa	Efectos derivados del programa en...		
	Área/áreas que implementa el programa	Conjunto administración local	Programas no europeos
La motivación y capacitación del personal municipal	3,38	2,65	3,15
El modelo de gestión de la política (aspectos relacionados con el checklist)	3,46	3,08	3,62
Trabajo colaborativo entre áreas de la administración local	3,85	3,69	4,08
Trabajo colaborativo con otras administraciones públicas	3,12	2,88	3,42
Trabajo colaborativo con la sociedad local	4,12	3,54	4,19
La forma en que se diagnostican los problemas en las áreas urbanas	4,00	3,42	4,15
La forma en que se diseñan las políticas para las áreas urbanas	3,77	3,56	3,73
La forma en que se implementan las políticas para las áreas urbanas	3,77	3,46	3,81

⁹ La formulación de la pregunta se hacía de la siguiente forma:

P8. En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida considera que la implementación del programa URBANA ha supuesto una mejora sustancial de la gestión del ÁREA MUNICIPAL en la que usted desempeña su trabajo.

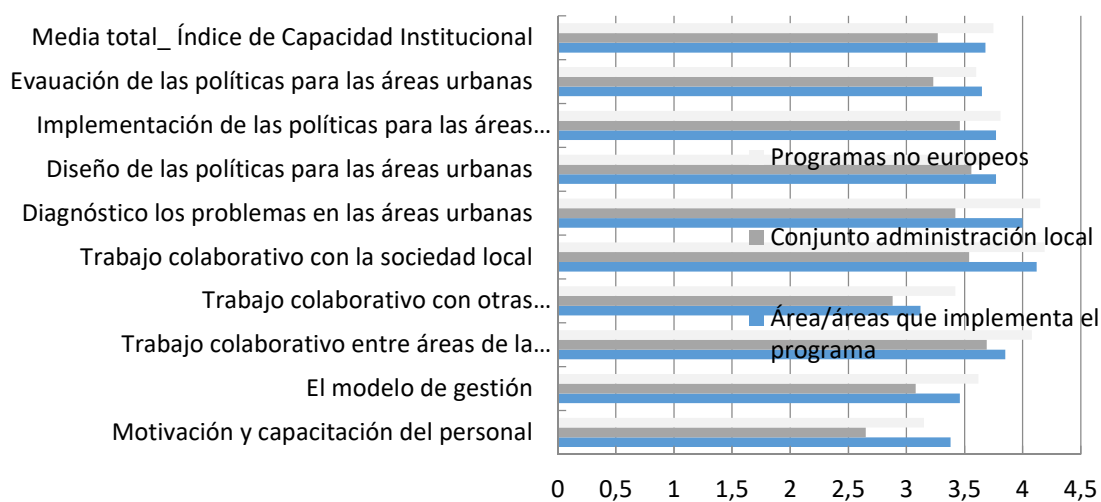
P9. En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida considera que la implementación del programa URBANA ha supuesto una mejora sustancial de la gestión en el CONJUNTO DE SU ADMINISTRACIÓN LOCAL.

P10. En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida considera que la experiencia acumulada a través de la implementación del programa URBANA será de utilidad para la implementación en el futuro de otras ACTUACIONES, NO FINANCIADAS con fondos europeos.

La forma en que se evalúan las políticas para las áreas urbanas	3,65	3,23	3,60
Media total_ Índice de Capacidad Institucional	3,68	3,27	3,75

Tal y como se muestra en el análisis descriptivo, la percepción de los técnicos implicados en la implementación de las iniciativas URBANA es que las mejoras van a producirse en mayor medida en aquellos programas urbanos que se gestionen en el futuro y no implementados con fondos europeos (3,75 de media). Ello es destacable, pues muestra un efecto de difusión de esta metodología en ámbitos no asociados a una obligatoriedad de la aplicación del enfoque urbano para la obtención de los fondos.

Gráfico 1. Impacto en términos de capacidad institucional: ámbitos/niveles



Junto a ello, resulta llamativo que los técnicos señalen como principal mejora el trabajo colaborativo con la sociedad local que, como se señalaba en el análisis de la primera dimensión (procedimientos formales de la convocatoria), no son aquellos que constituyen un elemento indispensable para la accesibilidad a los fondos por parte de las ciudades que concurren a la convocatoria.

En este sentido, el discurso desde el nivel de gobierno central es coherente con las percepciones de los técnicos locales encuestados. Otro de los entrevistados manifestaba su esperanza en que la forma de trabajar que se está produciendo en los ayuntamientos permanezca más allá de la finalización de las ayudas. Dicho impacto se percibe de forma especial en relación con la colaboración con la sociedad local. Desde su punto de vista, existe tal implicación de la sociedad local en estos programas, que la misma no permitiría que el ayuntamiento volviera a la forma de trabajar anterior y comentó que en el periodo presupuestario anterior, cuando se terminaron los fondos que tuvieron buenos resultados, algunos ayuntamientos siguieron financiando las actuaciones con su presupuesto propio. En definitiva, estos fondos están siendo considerados como una oportunidad para iniciar caminos nuevos, que los ayuntamientos podrán seguir desarrollando con presupuesto propio.

Junto a ello, tanto en el área que directamente ha gestionado el programa, como en futuros programas urbanos se señala el enfoque integrado en el diagnóstico del programa como principal mejora tras la implementación de los programas URBANA.

En esta línea, los técnicos del Ministerio de Hacienda manifestaban un fuerte convencimiento en que estos programas han generado un cierto modo de pensar que se pone de manifiesto en la planificación de las políticas. Desde su perspectiva, estos programas suponen una “palanca para hacer cosas”. “La gente quiere hacer las cosas bien y esto es un marco facilitador. Tanto los políticos, como los técnicos”.

Conclusiones

Este trabajo ha tratado de aproximarse a los efectos que en términos de capacidad institucional se derivan de la implementación de programas europeos en las administraciones locales.

Como primer hallazgo, puede afirmarse que las dimensiones de la capacidad institucional son válidas para comprender los procesos de europeización en las administraciones locales que implementan iniciativas urbanas europeas y, por tanto, se asume también que la política urbana europea tiene un impacto en la transformación de la capacidad institucional de los municipios que participan en ella a través de proyectos y/o redes. A partir de ahí, se ha tratado de analizar cómo se produce ese impacto, hasta dónde llega y si perdura una vez que las iniciativas europeas terminan.

En relación a las dimensiones de la capacidad institucional, las conclusiones se obtienen a partir de una combinación de variables: recursos humanos (capacitación y motivación, formación y reclutamiento); implementación del programa (organización del trabajo, requerimientos técnicos, etc.); gobernanza o relaciones de cooperación con la sociedad local, con otras áreas del ayuntamiento o con administraciones de distinto nivel; integralidad en el diagnóstico y diseño de las actuaciones. Estas dimensiones se combinan, como ya se ha explicado con anterioridad y con el objeto de obtener una información más rigurosa, con información relativa al modelo de gestión del programa en el seno de la administración local, y a la experiencia previa del municipio en la gestión de otros programas europeos de carácter urbano implementados con anterioridad.

En relación a la capacitación del personal técnico, se infieren las siguientes conclusiones: que a falta de una actuación proactiva por parte de la administración en formación específica o reclutamiento de personal especializado, es la motivación y actitud del personal técnico interno la principal fuente de activación para la promoción de los programas europeos en el seno de las administraciones locales y, por lo tanto, es el principal factor para que se produzca un un proceso de aprendizaje que genere un desarrollo de la capacidad institucional. Así lo confirman tanto los técnicos que han respondido al cuestionario como los funcionarios del ministerio. Esto puede traducirse en que la transformación de la capacidad institucional en las administraciones locales hasta ahora ha dependido en gran medida de la voluntad y motivación del personal técnico que ha estado a cargo de las cuestiones de regeneración urbana, si bien cuando

existe un impulso por parte de la propia administración, el desarrollo de la capacidad institucional derivado de la implementación de programas europeos urbanos tiene un impacto mayor.

En cuanto a la manera en la que se implementa el programa en el seno de los ayuntamientos, se puede concluir de manera general que, cuando no existe una experiencia previa, la fuente de conocimiento que suponen los requerimientos técnicos del programa es fundamental para un adecuado desarrollo de los mismos. A medida que el ayuntamiento tiene experiencia previa en el desarrollo de programas europeos, la organización del proceso y la distribución de funciones en el seno de la administración local es mejor valorada por los técnicos, es decir, es más eficiente. Por lo tanto, los procesos de aprendizaje derivados de la experiencia previa permiten la introducción de innovaciones en la gestión con resultados más satisfactorios que en los casos donde no existe una experiencia previa.

De esta manera, el desarrollo de la capacidad institucional que depende de las innovaciones introducidas en la gestión de la administración local, como resultado de la implementación de programas europeos de carácter urbano, es mayor en los casos en los que existe una experiencia previa, si bien el desarrollo de la capacidad institucional se produce en cualquier caso como resultado del cumplimiento de los requerimientos técnicos propios de este tipo de programas y, en concreto del URBANA.

Si se combinan aspectos relacionados con la implementación del programa y la estructura de gestión de la administración local, se pone en evidencia que en aquellos casos en los que se ha creado una oficina o unidad *ex profeso* para la implementación del programa europeo se ha prestado más atención a los aspectos relacionados con la implementación: organización del proceso, distribución de tareas, atención a los requerimientos técnicos, etc. Esto se traduce en que la creación de una estructura de gestión para la implementación de programas europeos de carácter urbano permite una introducción más sólida de innovaciones en la gestión de la administración local y, por lo tanto, en el desarrollo de la capacidad institucional de las mismas. Habrá que ver si este elemento favorece asimismo la durabilidad de los cambios introducidos y el impacto en el conjunto de la administración.

En relación a la gobernanza, donde se valora las relaciones establecidas entre el área o unidad de gestión del programa, con: otras áreas del Ayuntamiento; actores de la sociedad (asociaciones deportivas, juveniles, ONGs, empresas y cooperativas, etc.); otras administraciones (regionales, estatales, provinciales, etc.), parece que el mayor índice de cooperación durante la implementación del programa se da entre las distintas áreas de la administración local, por encima de las relaciones con la sociedad local y de las relaciones con otros niveles de administración, provincial, regional o estatal. Esto puede deberse al carácter integral de los procesos y de las políticas que se desarrollan en el marco de los programas urbanos europeos, que han de tener en cuenta los distintos sectores involucrados: medioambiental, social, económico, etc. Se observa, sin embargo, que a medida que las administraciones locales van adquiriendo experiencia en la implementación de estos programas, se van entretejiendo cada vez más relaciones con la sociedad local.

Puesta en relación la dimensión de la gobernanza con la estructura de gestión, parece que, en este caso, el impacto del desarrollo de la capacidad institucional en el conjunto de la administración es mayor cuando la gestión se ubica en un área de la misma.

En relación a la integralidad en el diagnóstico y diseño de las actuaciones, se concluye de manera contundente una relación clara entre la implementación del programa URBANA y la adquisición de esta dimensión propia de la capacidad institucional. Es decir, el enfoque integrado se señala tras este estudio como uno de los efectos más destacables tras la implementación de los programas URBANA.

A medida que la administración adquiere experiencia, se asume con mejores resultados este cambio. Puesto en relación con la estructura de gestión, ocurre lo mismo que en el ámbito de la gobernanza, donde se asumen mejor los cambios cuando se trata de una gestión llevada a cabo en un área de la propia administración.

Al hablar de durabilidad de los cambios producidos en la capacidad institucional como consecuencia de la implementación del programa URBANA, se puede concluir, a tenor de las respuestas obtenidas, que permanecen en la administración local tras la finalización del periodo de implementación del mismo, pero que la permeabilidad es mayor a medida que la administración local va teniendo experiencia acumulada. Es decir, relacionando la durabilidad de los cambios con la experiencia previa, se concluye que los procesos de aprendizaje derivados de la práctica de sucesivos programas permiten una permeabilidad mayor de las innovaciones producidas como efecto de la implementación de los programas y, por lo tanto, una permanencia de los efectos que va calando en el conjunto de la administración local.

En este sentido, y a tenor de las percepciones de los técnicos entrevistados, se puede decir que existe un cierto aprendizaje derivado de la implementación de estos programas y que además puede suponerse que no permanece solamente en las unidades administrativas directamente vinculadas a la gestión de los mismos, sino que con ello se produciría un efecto de difusión de estos modelos de implementación en otras áreas de la administración, así como en otros ámbitos de política pública.

BIBLIOGRAFÍA

Atkinson, R. y Rossignolo, C. (2009). "An "Explicit" EU Urban Policy After a "Learning" Phase? International Conference ". City Futures '09", Madrid, 4-6 Junio.

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

Buseti, González, Huete y Merinero (2017). Repensando el diseño de las políticas públicas. Los mecanismos causales de la participación social en el programa de regeneración urbana de Alcalá de Guadaíra (España). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* (En evaluación).

Buseti, S. y Pacchi, C. (2015). "Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that matter". *The Planning Review*. Vol. 50 , Iss. 4, 2014

Comisión Europea (2015). "Mejorar la forma en que los Estados miembros y las regiones de la UE invierten y gestionan los fondos de la política de cohesión de la UE". Hoja informativa (Bruselas, 24 marzo 2015)

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: "Política de Cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones" COM (2006) 385 final.

De Gregorio Hurtado, S. (2010). El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España. *Ciudades*, 13, 39-59.

De Gregorio Hurtado, S. (2016) "Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007–2013)". *Cities*, Volume 60, Issue null, Pages 402-414

European Union, ESF (2011): Institutional capacity: Public administration and services in European Social Fund 2007-2013, Bruxelles, EU, <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/87bae5ca-9ef0-480f-96fc-657e87cbd80d/language-en>

González Medina, M. (2013): "La Europeización urbana a través de la política de cohesión". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. n.104, p. 133-154.

Haas, Peter M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol. 46, No. 1, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, 1-35.

Healey. P. (1998): "Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning".

Hilderbrand, Mary E., Grindle, Merilee S. (1997): "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?" en *Getting Good Government. Capacity*

Building in the Public Sectors of Developing Countries. Merilee S. Grindle, ed. Harvard University Press. Boston, MA.

Huber, G. P. (1991): "Organizational Learning: the contributing processes and the literatures". *Organization Science*, vol.2, n.1, 88-115

Jouve, B. (2005): *Cuestiones sobre la gobernanza urbana*. Estudis 19. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

May, Peter J. (1992). "Policy Learning and Failure". *Journal of Public Policy*, 12, 4, 331-354.

Oslak, O. (2004): "Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización", Universidad de la República y la Universidad ORT, Montevideo, Uruguay.

Parés, M., Martí, M., Blanco, I. (2014) "Geographies of governance: how place matters in urban regeneration policies", *urban Studies*. Vol. 51, Nº. 15, 2014, págs. 3250-3267.

Pinson, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas : gobernar la ciudad por proyecto*. Universidad de Valencia (Desarrollo Territorial 10).

Real Dato, J. (2007): "Mecanismos de cambio en las políticas públicas: propuesta de un marco teórico-conceptual sintético", VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, grupo de trabajo 17 (Análisis y Evaluación de Políticas Públicas).

Repetto, F. (2003): "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Rodríguez Álvarez, J.M. (2009): «La nueva política urbana de la Unión Europea: los cambios después del Tratado de Lisboa», documento electrónico.

Rosas Huerta, A. (2008): "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Política y Cultura*. núm. 30, pp. 119-134

Sabatier, P. A. y C. M. Weible (2007). "The advocacy coalition framework: innovations and clarification". En P.A. Sabatier. Ed., *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder, Co.: Westview press. Pp. 189-220.

Savitch, H.V. (1998): "Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century". *Administration & Society*, vol. 30, núm. 3.

Sikkink, K. (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista". *Desarrollo Económico*, núm.128, Buenos Aires.

Verheijen, A.J.G. (2000): *Administrative Capacity Development: a race against time?* Hague: Scientific Council for Government Policy (WRR).

Zamora, E y Merinero, R. (2012): "Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios". *Ciudad y Territorio*, 173, 445-462.

2

2