



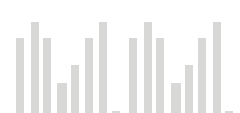
Unión Europea
Política Regional



FOMENTAR UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EUROPA

LOGROS Y OPORTUNIDADES

ES



Comisión Europea, Dirección General de Política Regional

Unidad C2 – Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial

Władysław Piskorz

Unidad B1 – Comunicación, Información, Relaciones con Terceros Países

Raphaël Goulet

41, avenue de Tervueren, B-1040 Bruselas

Fax: +32 2 29-66003

regio-info@ec.europa.eu

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm

© Comunidades Europeas, 2009

Abril de 2009

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

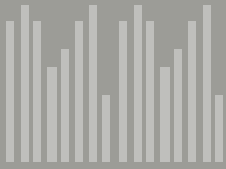
Impreso en Bélgica

Los textos contenidos en la presente publicación no vinculan a la Comisión.

Las opiniones expresadas en la presente publicación corresponden a sus autores y no reflejan necesariamente el parecer de la Comisión Europea.

Fotografías: portada © Eva Serrabassa/iStockphoto.com.

Interior: p. 5 y p. 6 © DG REGIO; p. 7 © Alexander Ferstl; p. 8 © Nottingham Tram Consortium 2005; p. 10 © DG REGIO; p. 12 © CE; p. 13 © Secretaría técnica conjunta URBACT, Francia; p. 15 © DG REGIO; p. 16 © DG REGIO; p. 17 © Nottingham Tram Consortium 2005; p. 19 © Alexander Ferstl; p. 20 © EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH; p. 21 © DG REGIO; p. 22 © DG REGIO; p. 23 © Ciudad de Venecia; p. 24 © DG REGIO; p. 25 © DG REGIO; p. 26 © CE; p. 27 © IIUE - The International Institute for the Urban Environment (Instituto Internacional para el Medio Ambiente Urbano); p. 28 © municipio de Ramnicu Valcea; p. 29 © DG REGIO; p. 30 © DG REGIO; p. 31 © DG REGIO; p. 33 © DG REGIO; p. 35 © DG REGIO; p. 36 © CE; p. 37 © Wolf-Christian Strauss, Berlín; p. 38 © Alexander Ferstl; p. 42 © CE; p. 44 © Nottingham Tram Consortium 2005; p. 45 © DG REGIO; p. 46 © ELAt (triángulo Eindhoven-Lovaina-Aquisgrán); p. 47 © CE; p. 48 © CE; p. 49 © Leibniz Institute of Ecological and Regional Development (Instituto Leibniz de Desarrollo Ecológico y Regional); p. 50 © DG REGIO.
DOI:10.2776/34031



ÍNDICE

CAPÍTULO 1

REFORZAR EL PAPEL DE LAS CIUDADES CONTRIBUYE AL CRECIMIENTO DE LAS REGIONES 07

Hitos en el apoyo de la política de cohesión al desarrollo urbano 09

CAPÍTULO 2

EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y LAS POLÍTICAS URBANAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EUROPA 17

Desarrollar modelos de asentamiento urbano más equilibrados
y armoniosos en Europa 17

Las ciudades como motor del desarrollo regional 18

Crecimiento – estancamiento – declive: respuestas políticas
a los diversos retos de las ciudades europeas 18

Recuperar los barrios desfavorecidos 19

Los retos específicos de los nuevos Estados miembros 21

Cómo pueden los instrumentos de la política de cohesión
contribuir a la buena gobernanza a todos los niveles 21

CAPÍTULO 3

HACIA UNA METODOLOGÍA COMÚN EUROPEA PARA UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE 25

Desarrollar una visión a escala urbana que supere el marco de cada proyecto 26

En pos de una mayor eficacia: el enfoque integrado como valor añadido 30

Pasar a la acción: financiar e invertir con efectos duraderos 35

Pasar a la acción: crear sólidas asociaciones locales y regionales 38

Pasar a la acción: aprovechar el intercambio de conocimientos y experiencias 40

Pasar a la acción: supervisar los avances 42

Elementos clave de un desarrollo urbano sostenible 43

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DESARROLLO DE LAS CIUDADES EUROPEAS 45

Las ciudades en el contexto de la globalización 45

Ciudades, cambio demográfico y migración 47

Mejorar la eficiencia energética, abordar el cambio climático y luchar
contra el crecimiento urbano descontrolado 49

Una visión común para el futuro desarrollo de las ciudades europeas 51

GLOSARIO 53

NOTAS AL PIE DE PÁGINA 57



Danuta Hübner
Comisaria de Política Regional

Las ciudades y las áreas metropolitanas son el motor del crecimiento económico, y en ellas se concentra la mayor parte de los puestos de trabajo. Juegan un papel clave como centros de innovación y de la economía del conocimiento. Las áreas urbanas se encuentran, al mismo tiempo, en primera línea de batalla en la lucha por la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental.

Las regiones europeas se ven enormemente beneficiadas por el gran potencial que tienen las ciudades para aumentar la competitividad y el empleo. Las zonas urbanas concentran a más del 70 % de la población europea, lo que las convierte en objetivo prioritario de las intervenciones de la política de cohesión destinadas a explotar plenamente la capacidad económica de Europa. A fin de facilitar –o, en su caso, poner en marcha– este proceso, las ciudades a menudo necesitan ayuda para superar los obstáculos existentes al crecimiento. El desarrollo de las zonas urbanas desfavorecidas constituye con frecuencia un paso importante en el camino para liberar el potencial económico, ya que contribuye a crear un entorno más exclusivo y atractivo para las empresas.

La política de cohesión desempeña, y continuará desempeñando, un importante papel en este complejo sistema. En el nuevo período de programación 2007-2013 se ha ampliado, de hecho, el papel de las intervenciones y estrategias urbanas, al haberse integrado plenamente la dimensión urbana en los programas operativos de la política de cohesión. Basándose en la experiencia y los puntos fuertes de la iniciativa comunitaria URBAN, las regiones y los Estados miembros han tenido la posibilidad de elaborar, programar y aplicar intervenciones de desarrollo integrado «a medida» en todas las ciudades de Europa.

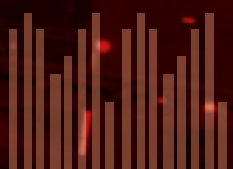
Dos generaciones de programas nacidos de la iniciativa comunitaria URBAN han demostrado el valor de este enfoque integrado en alrededor de 200 ciudades europeas. Elementos como la coordinación transectorial de las actuaciones, la creación de sólidas asociaciones horizontales, el aumento de las responsabilidades locales y la concentración de la financiación en zonas seleccionadas son los factores clave del éxito de la iniciativa comunitaria URBAN, y han dado pie a la creación de un «acervo urbano» común europeo. El actual período de programación retoma este enfoque satisfactorio, y propone extenderlo a las ciudades y regiones de toda Europa. No es de extrañar, pues, que este concepto metodológico constituya también el pilar central de la iniciativa JESSICA sobre operaciones de crédito en las ciudades, y del programa URBACT para compartir las mejores prácticas de desarrollo urbano integrado.

Estoy convencida de que fomentar el desarrollo urbano sostenible a todos los niveles políticos resulta de una esencial importancia. Los Estados miembros y las regiones, en realidad la Unión Europea en su conjunto, necesitan unas ciudades sostenibles y cohesionadas para tener una base sólida y estable sobre la que formular las estrategias futuras, y para elaborar también políticas que respondan a los principales retos económicos y sociales. La Comisión hace balance en la presente publicación de los logros conseguidos hasta la fecha. La profunda reflexión que en este folleto se realiza sobre los principios clave del desarrollo urbano integrado, unida a los numerosos ejemplos de proyectos llevados a cabo en toda la Unión, y las propuestas esbozadas para el futuro, hacen de este documento tanto una guía para los lectores menos experimentados, como una fuente de inspiración para los profesionales. Creo que esta publicación aporta razones más que convincentes para hacer que las cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano pasen a ocupar un lugar importante en la agenda de todas las regiones europeas.

Espero que este folleto anime, informe e inspire a quienes creen, como yo, que las ciudades son indispensables para el progreso de Europa, y que Europa es vital para el éxito de las ciudades.



Danuta Hübner
Comisaria de Política Regional



CAPÍTULO

1

REFORZAR EL PAPEL DE LAS CIUDADES CONTRIBUYE
AL CRECIMIENTO DE LAS REGIONES

REFORZAR EL PAPEL DE LAS CIUDADES CONTRIBUYE AL CRECIMIENTO DE LAS REGIONES

Las ciudades juegan un papel clave en el desarrollo de las regiones europeas, así como para aumentar la competitividad global de la Unión Europea. Las ciudades concentran la mayor parte de los puestos de trabajo, las empresas y los centros de educación superior, y su acción es determinante para lograr la cohesión social. También ejercen un gran liderazgo en materia de innovación, iniciativa empresarial y crecimiento económico, ámbitos todos en los que la UE alberga ambiciosos objetivos. La solidez y fortaleza de una ciudad y sus barrios redundan también en un mayor crecimiento y competitividad de la región que la rodea.

Desde 2005, la estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo ha venido aportando una importante contribución al crecimiento económico europeo³. En el contexto de la política de cohesión, ello significa, por ejemplo, que entre 2007 y 2013 se asignará una parte del presupuesto de la política (347 410 millones de euros, es decir, el 35,7 % del presupuesto total de la UE) a inversiones destinadas a fomentar el crecimiento económico en los Estados miembros, las regiones y las ciudades de la UE⁴.

Las ciudades europeas tienen un papel clave que desempeñar a la hora de alcanzar los objetivos de Lisboa, ya que son el motor del crecimiento regional, la innovación y la creación de empleo⁵. Es, por tanto, de capital importancia que las ciudades, cualquiera que sea su tamaño, se hagan atractivas, o conserven el atractivo que ya tengan, tanto para los residentes como para las empresas. Y ello es importante no solo para las grandes aglomeraciones y los nodos internacionales, sino también para las ciudades de tamaño pequeño y mediano, cuya «salud» es a menudo vital para el bienestar de sus regiones. Su capacidad de innovar y crear nuevas oportunidades económicas constituye un requisito previo indispensable para que las regiones no se vean perjudicadas por la competencia global. Además, una economía regional sólida, impulsada por ciudades competitivas, tendrá más capacidad para alcanzar la integración social, y mantener y proteger el entorno físico y natural.

En tiempos de crisis económica, las ciudades deben usar su potencial innovador e integrador para desempeñar un papel proactivo. Las difíciles circunstancias del momento actual podrían incluso brindarles la oportunidad de introducir reformas estructurales y acelerar la necesaria adaptación a las cambiantes realidades socioeconómicas, algo que, en circunstancias normales, sería más difícil de conseguir.

Las ciudades de toda Europa hacen de nexo de unión entre las necesidades y las oportunidades. Ofrecen posibilidades excepcionales para el desarrollo económico, la integración social y el bienestar, y cuentan con atractivos únicos desde el punto de vista de la cultura y la arquitectura. Pero, al mismo tiempo, siguen persistiendo zonas de gran precariedad social (caracterizadas por la exclusión social, la pobreza y la delincuencia). Las disparidades en el seno de las ciudades son a menudo mucho más grandes de lo que los indicadores de rendimiento medio de la región o país en cuestión podrían sugerir.

Como el desarrollo económico solo puede ser sostenible si va acompañado de medidas destinadas a reducir la pobreza, la exclusión social y los problemas medioambientales, el enfoque integrado no solo fomenta el crecimiento y el empleo en toda Europa, sino que también persigue objetivos sociales y medioambientales⁶.

La dinámica de las ciudades en Europa¹

- En la actualidad, más de un 70 % de los europeos viven en zonas urbanas. La mayor parte de la población de la UE (más del 60 %) vive en ciudades de tamaño medio, con más de 50 000 habitantes. La UE cuenta con unas 6 000 ciudades con más de 5 000 habitantes, y casi 1 000 ciudades con más de 50 000, en las que se concentra la actividad económica, social y cultural. Sin embargo, solo el 7 % de la población de la UE-27 viven en metrópolis de más de cinco millones de habitantes (frente a un 25 % en Estados Unidos)².
- Las ciudades son el motor del crecimiento económico en Europa: las que cuentan con más de un millón de habitantes generan un 25 % más de producto interior bruto (PIB) que la media comunitaria, así como un PIB un 40 % más elevado que la media nacional de sus respectivos países. En casi todos los Estados miembros, las zonas urbanas son los principales productores de conocimiento e innovación.
- Si las zonas urbanas son el principal productor de conocimientos e innovación es porque concentran el valor añadido económico. Como motor de competitividad, las ciudades son las plataformas ideales para la innovación tecnológica y las actividades multinacionales, y en ellas tiene cabida tanto la investigación básica realizada en las universidades como la investigación de punta propia de las empresas de alta tecnología.
- El sector servicios es la mayor fuente de empleo de las economías urbanas de Europa. Así, en Londres, París, Berlín, Madrid y Roma, el sector servicios acapara entre un 80 % y un 90 % del empleo total.



Las ciudades, motor de crecimiento económico.

Las ciudades juegan un papel clave en el desarrollo de las regiones europeas

Los beneficios del crecimiento económico se han de hacer extensivos a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. La cohesión social y la lucha contra la pobreza, el desempleo y la alienación social, constituyen todas importantes prioridades para la UE. Los grupos sociales menos favorecidos no están compuestos únicamente por pobres y desempleados de larga duración, sino también por inmigrantes, minorías étnicas y jóvenes pertenecientes a zonas desfavorecidas. La integración en el mercado laboral y un acceso asequible a los servicios básicos son, pues, otros tantos objetivos específicos de los Fondos Estructurales de la UE. El papel de las ciudades es determinante para lograr la cohesión social; una afirmación especialmente válida para las ciudades que sufren problemas de exclusión social y de desigualdad social entre diferentes grupos de población.

Además, políticos de todas las nacionalidades y orientaciones reconocen hoy en día la importancia de las cuestiones urbanas. También lo han hecho las sucesivas presidencias de la UE, particularmente en las reuniones ministeriales informales sobre desarrollo urbano celebradas en Lille en 2000, en Rotterdam en noviembre de 2004, en Bristol en diciembre de 2005, en Leipzig en mayo de 2007 y en Marsella en noviembre de 2008. Estas reuniones ofrecieron a los ministros de toda la UE la ocasión de forjar una nueva cultura de cooperación en materia de asuntos urbanos con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y otras instituciones europeas. Partiendo de este espíritu de cooperación, los ministros se comprometieron a apoyar el desarrollo de unas ciudades y regiones europeas fuertes, basándose en estrategias nuevas y sostenibles.



Hacia unas ciudades más ecológicas: el desarrollo económico debe ser sostenible.

La diversidad entre las ciudades europeas, y en el interior de las mismas – Algunos datos y cifras⁸

- Los patrones de «cambio demográfico urbano» en las ciudades europeas son complejos y muy diversos. En el período entre 1996 y 2001, la población de un tercio de las ciudades creció a una tasa anual superior al 0,2 %; otro tercio permaneció estable (con tasas de cambio demográfico entre -0,2 % y 0,2 %), y el tercio restante experimentó un considerable declive demográfico.
- Las ciudades cuentan con un elevado porcentaje de personas tanto altamente cualificadas, como de escasa cualificación y bajo nivel de competencias. Ofrecen posibilidades excepcionales para el desarrollo económico, la integración social y el bienestar, y cuentan con atractivos únicos en materia de cultura y arquitectura. Pero siguen persistiendo, al mismo tiempo, múltiples zonas de gran precariedad social (caracterizadas, por ejemplo, por la exclusión social, la pobreza y la delincuencia). Las disparidades en el seno de las ciudades son a menudo mucho más grandes de lo que los indicadores de rendimiento medio de la región o país en cuestión podrían sugerir.
- Las tasas de desempleo tienden a ser más elevadas en las ciudades, y ello a pesar de que suelen concentrar un número de empleos incluso superior al número de residentes, y muchos de los principales centros de empleo europeos se encuentran en zona urbanas. Las ciudades más grandes de Europa son verdaderas potencias económicas. Sin embargo, las tasas de desempleo pueden variar enormemente de un distrito a otro en el interior de una misma ciudad.
- La inmigración es, junto con el crecimiento natural de la población, un factor determinante clave para el cambio demográfico urbano. El porcentaje de «recién llegados» a las ciudades europeas (es decir, personas que se han mudado a la ciudad en el transcurso de los dos últimos años) varía enormemente de un Estado miembro a otro. En las ciudades de algunos países como Irlanda, Francia, Dinamarca o Alemania, por ejemplo, existe un elevado porcentaje de recién llegados (un 5 % o superior).
- Muchas ciudades de la UE se enfrentan a problemas relacionados con el declive de sus zonas centro. Ello se debe a un proceso por el que el núcleo histórico de las ciudades ha ido perdiendo progresivamente su rol tradicional, y tanto la actividad económica como muchos de sus habitantes originales se han ido trasladando hacia zonas más periféricas. Esta tendencia ha conducido a un crecimiento urbano desordenado, que los deficientes mecanismos de planificación urbana no han hecho sino exacerbar.
- Las ciudades europeas están haciendo frente a una serie de presiones y desafíos relacionados con la congestión del tráfico y la contaminación acústica y atmosférica. Problemas que se han agravado, entre otras causas, por el crecimiento sostenido que han experimentado durante estos últimos años muchas ciudades del sur de Europa, como Atenas, Tesalónica, Madrid, Barcelona, Lisboa y Oporto.

A tal fin adoptaron la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, que recoge las siguientes recomendaciones:

- Hacer un mayor uso de los enfoques a favor de una política integrada de desarrollo urbano (a través de la creación y garantía de espacios públicos de calidad, la modernización de la red de infraestructuras, la mejora de la eficiencia energética, y el fomento activo de la innovación y la educación).
- Prestar una atención especial a los barrios desfavorecidos en el contexto de la ciudad en su conjunto (a través de estrategias de revalorización de los edificios urbanos, el refuerzo de la economía local y las políticas de empleo locales, el fomento de políticas activas de educación y formación, y la promoción de un transporte urbano eficaz y asequible).

Basándose en la experiencia de iniciativas comunitarias previas y en programas de apoyo al desarrollo y la regeneración urbanos (como la iniciativa comunitaria URBAN), este proceso de creación de nuevas estrategias de desarrollo ha conducido al surgimiento de un «acervo urbano» europeo común.

La política de cohesión desempeña, y continuará desempeñando, un importante papel en este proceso de apoyo al desarrollo de las ciudades europeas. Un papel que se ha ampliado en el período de programación 2007-2013, al haberse integrado ya plenamente la dimensión urbana en los programas y proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Gracias a ello, los Estados miembros y las regiones tienen ahora la posibilidad de elaborar, programar y aplicar intervenciones personalizadas de desarrollo integrado en todas las ciudades de Europa, basándose en el denominado «enfoque integrado»⁹, un enfoque que combina elementos como la coordinación transectorial de las acciones, sólidas asociaciones horizontales, el aumento de las responsabilidades locales y la concentración de la financiación en zonas concretas, elementos todos ellos clave de este «acervo urbano» común europeo¹⁰.

El enfoque integrado se encuentra en línea con la estrategia de Lisboa renovada de 2005, que perseguía el objetivo de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr, de aquí a 2010, un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos, y un progreso hacia la cohesión económica y social, gracias al relanzamiento de la competitividad europea. El objetivo de este enfoque es incrementar el potencial de crecimiento europeo y su productividad, así como reforzar la cohesión social, apoyándose para ello en las tres dimensiones de la estrategia (económica, social y medioambiental)¹¹.

Los aspectos del enfoque integrado relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad se basan en la «estrategia europea de desarrollo sostenible» de 2001 (la «estrategia de Gotemburgo»). Esta estrategia, que abarca múltiples aspectos del desarrollo sostenible, propone medidas para enfrentarse a amenazas como el cambio climático, la pobreza, la exclusión social y el envejecimiento de la población, así como otra serie de medidas en materia de salud pública y transporte. Basándose en la revisión de la estrategia de Gotemburgo iniciada en 2004, el Consejo Europeo adoptó la «estrategia de la UE para un desarrollo sostenible» (EDS) en junio de 2006. Asuntos que son de crucial importancia para las ciudades constituyen también prioridades clave para la EDS: cambio climático y energía limpia, transportes sostenibles, consumo y producción sostenibles, conservación y gestión de los recursos naturales, salud pública, integración social, demografía y flujos migratorios, así como pobreza en el mundo¹².

Hitos en el apoyo de la política de cohesión al desarrollo urbano

Aunque no existe una base jurídica para la política urbana en los Tratados constitutivos de la Unión Europea (UE) y de las Comunidades Europeas (CE), la UE cuenta con una dilatada trayectoria de actuaciones en el ámbito del desarrollo y la regeneración urbanos, y ha asumido un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones en su búsqueda de competitividad y cohesión. Existe un amplio consenso sobre la imperiosa necesidad de tener en cuenta la dimensión urbana de las políticas de la UE, y en particular de la política de cohesión. Y ello es así porque no abordar los asuntos urbanos a escala europea, y no disponer de una visión europea común de las políticas de desarrollo urbano –es decir, el denominado «acervo urbano» europeo–, podría poner en peligro la consecución de los objetivos de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la UE.

Durante las dos últimas décadas, la UE ha elaborado un buen número de documentos políticos, iniciativas comunitarias y programas de gran importancia para apoyar la regeneración urbana, la innovación en la política urbana y el intercambio de experiencias y buenas prácticas; además, el ritmo y la complejidad de los cambios han ido en aumento¹³. Estas iniciativas y programas se centran básicamente en cuatro objetivos políticos:

- Reforzar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades.
- Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración de las zonas urbanas.
- Proteger y mejorar el medio ambiente urbano con miras a la sostenibilidad a nivel local y global.
- Contribuir a una buena gobernanza urbana y al refuerzo de los poderes locales.

« La política de cohesión desempeña, y continuará desempeñando, un importante papel en este proceso de apoyo al desarrollo de las ciudades europeas »



Se debe prestar especial atención también a la regeneración económica y social.

La trayectoria de apoyo por parte de la política de cohesión a la regeneración urbana y al desarrollo urbano sostenible ha estado jalonada por varios hitos¹⁴:

Los proyectos piloto urbanos 1989-1999

Los proyectos piloto urbanos, que supusieron un significativo avance en el desarrollo de las políticas urbanas, tuvieron como objetivo abrir el camino a numerosos proyectos de regeneración urbana ambiciosos¹⁵. La Comisión Europea puso en marcha el programa piloto urbano después de que varias redes, como «Quartiers en Crise» (Red Europea de Zonas de Regeneración)¹⁶, hubieran recibido financiación del programa RECITE I¹⁷ para intercambiar conocimientos e innovaciones y desarrollar nuevas normas europeas en materia de política urbana. En el período comprendido entre 1990 y 1993, se pusieron en marcha un total de 33 proyectos piloto urbanos en 11 Estados miembros. Algunos de ellos siguieron recibiendo apoyo una vez concluido el período de financiación, y otros sirvieron de catalizador para posteriores iniciativas de regeneración en las zonas en cuestión.

En julio de 1997, la Comisión aprobó la segunda fase del programa piloto urbano. De las 503 propuestas recibidas de las autoridades locales, se seleccionaron 26 proyectos de 14 Estados miembros, que se beneficiaron de una financiación durante el período comprendido entre julio de 1997 y diciembre de 1999. Los proyectos se centraron fundamentalmente en los siguientes temas:

- Desarrollo económico en zonas con problemas sociales.
- Actuación en el ámbito del medio ambiente relacionada con objetivos económicos.
- Revitalización de centros urbanos históricos.
- Explotación del potencial tecnológico de las ciudades.

La iniciativa comunitaria URBAN 1994-2006

Al programa piloto urbano siguieron dos generaciones de programas de la iniciativa comunitaria URBAN, sin duda la intervención comunitaria que más ha contribuido a crear y difundir conocimientos e innovaciones en el

ámbito del desarrollo y la regeneración urbanos. La iniciativa URBAN tenía como objetivo elaborar y aplicar estrategias innovadoras de regeneración en ciudades de tamaño pequeño y medio, así como en barrios urbanos en declive pertenecientes a ciudades de mayor tamaño. Otro de sus objetivos era fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de regeneración y desarrollo urbano sostenible en la UE.

Las iniciativas comunitarias URBAN I y II pusieron en práctica el enfoque integrado en unas 200 ciudades europeas¹⁸, y se centraron fundamentalmente en ámbitos como la regeneración material de los barrios urbanos desfavorecidos, el desarrollo de la economía local, las cuestiones medioambientales, la movilidad y los espacios públicos, el empleo local y las iniciativas culturales.

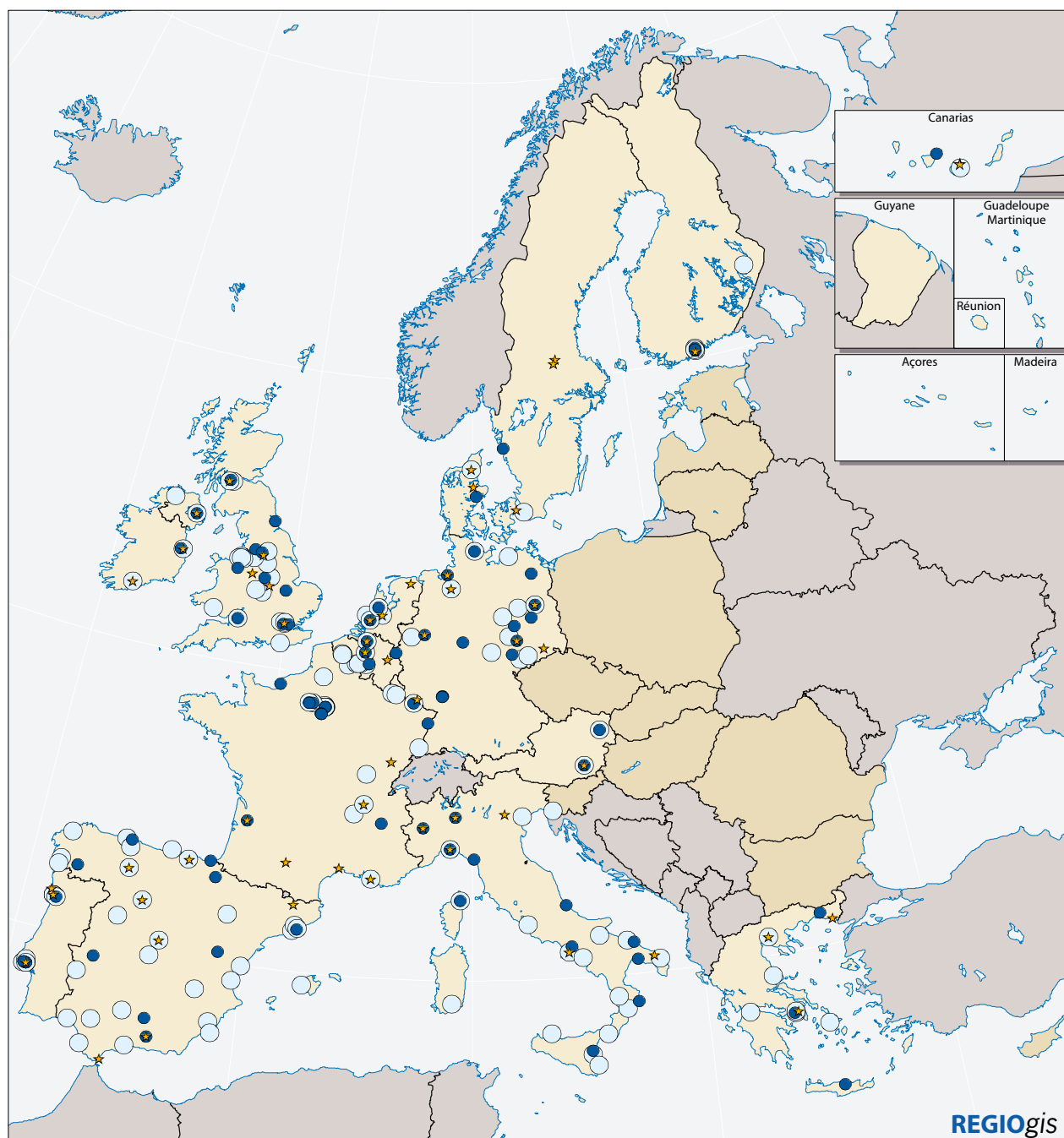
Entre 1994 y 1999, la iniciativa URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas, gracias a una ayuda comunitaria por un valor total de 900 millones de euros. Los proyectos, que beneficiaron a los cerca de 3,2 millones de personas que habitaban en las zonas favorecidas por la ayuda, se centraron en la rehabilitación de infraestructuras, la creación de empleo, la lucha contra la exclusión social y las mejoras medioambientales¹⁹.

La iniciativa URBAN II, vigente entre los años 2000 y 2006, continuó con este esfuerzo y compromiso de apoyo a las ciudades europeas en su búsqueda de las mejores estrategias de desarrollo y regeneración. Gracias al apoyo de esta iniciativa comunitaria, se invirtió un total de 730 millones de euros en la regeneración social y económica sostenible de 70 zonas urbanas de toda Europa²⁰.

Las iniciativas comunitarias URBAN, que condujeron a la creación de un «acervo urbano» común europeo y a la integración de las cuestiones urbanas en los programas de la política de cohesión, hicieron especial hincapié en una serie de aspectos: concentración de la financiación en un número determinado de zonas seleccionadas, mayor participación de los ciudadanos y los actores locales (responsabilidad compartida), y refuerzo de la coordinación «horizontal» de las medidas de regeneración urbana, elementos todos ellos clave para un enfoque integrado en materia de desarrollo urbano. Este enfoque se sigue aplicando en el período de programación 2007-2013.



Rehabilitación de barrios desfavorecidos en Sicilia.



Proyectos piloto urbanos y programas URBAN I y II en la UE-15

- ★ Proyectos piloto urbanos (1989-1999)
- Programas URBAN I (1994-1999)
- Programas URBAN II (2000-2006)

0 1 000 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

« Por primera vez en la historia de la política de cohesión, todas las ciudades son beneficiarias potenciales de la financiación del FEDER »»



Conectar Berlín a otras ciudades alemanas más pequeñas garantizará un desarrollo más equilibrado.

2007-2013 – Integración de URBAN

En el período de programación 2007-2013, y una vez concluidas las iniciativas comunitarias, los principios rectores de la iniciativa comunitaria URBAN se han incorporado al marco regulador de los programas operativos (PO) de los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo» (proceso denominado de «integración» o «*mainstreaming*»)²¹. Este importante cambio permite integrar diferentes políticas sectoriales y temáticas en todas las ciudades europeas en el contexto de la estrategia de Lisboa, la estrategia de desarrollo sostenible y otras prioridades de la UE. Ello significa que los Estados miembros y las regiones pueden continuar aplicando el exitoso enfoque integrado de las iniciativas comunitarias URBAN e invertir en las ciudades a través de los programas generales de la política de cohesión²². Por primera vez en la historia de la política de cohesión, todas las ciudades son beneficiarias potenciales de la financiación del FEDER²³.

A fecha de hoy, las regiones y los Estados miembros europeos han desarrollado ya sus programas operativos, sobre los que se basa la utilización estratégica de los Fondos Estructurales de la UE en el período 2007-2013. Una buena parte de los programas operativos incluye una fuerte dimensión de desarrollo urbano sostenible, que aprovecha la experiencia adquirida en este ámbito por Europa durante los últimos años²⁴. Los programas operativos financiados por el FEDER pueden incluir también información sobre el enfoque de desarrollo urbano sostenible a aplicar, la lista de las ciudades seleccionadas para abordar las cuestiones urbanas y los procedimientos previstos para la delegación de tareas en las autoridades urbanas.

Las regiones y los Estados miembros han sabido explotar adecuadamente hasta el día de hoy las oportunidades ofrecidas por el nuevo marco regulador, oportunidades que convendrá seguir aprovechando durante los próximos años. Los programas operativos del FEDER prevén una gran variedad de medidas de gran calado como respuesta clara a las necesidades tan diferentes

detectadas sobre el terreno, y a los diversos contextos económicos e históricos de las ciudades europeas. Durante el período de programación 2007-2013, los proyectos de la política de cohesión incluirán más intervenciones urbanas que en cualquier otro período de programación anterior. Más de la mitad de los programas operativos del FEDER contienen una dimensión urbana explícita, mientras que alrededor de una cuarta parte de todos los programas operativos han introducido ejes prioritarios urbanos específicos²⁵.

En los programas operativos del FEDER durante el período 2007-2013 se pueden distinguir tres grupos diferentes de medidas²⁶. El primer grupo se propone promover la regeneración de barrios urbanos pobres y desfavorecidos («acciones de tipo URBAN»). El segundo grupo de medidas se relaciona con el desarrollo urbano sostenible en varios ámbitos temáticos: aumento de la competitividad, innovación, creación de empleo, rehabilitación física de las zonas urbanas y los centros de las ciudades, mejora de infraestructuras urbanas como el transporte y el tratamiento de aguas residuales, y la vivienda en los nuevos Estados miembros. El objetivo del tercer grupo es, finalmente, fomentar un desarrollo más equilibrado y policéntrico, para lo que busca desarrollar redes de ciudades y crear vínculos entre ciudades económicamente fuertes y otras zonas urbanas, como las ciudades pequeñas o de tamaño medio. Otras acciones pueden centrarse en la gobernanza metropolitana o en los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales.

Entre los más de 300 programas operativos de la política de cohesión financiados por el FEDER en el período 2007-2013, alrededor de un 3 % de la inversión total prevista de la UE está claramente asignada a las cuestiones urbanas (en torno a 10 000 millones de euros). En términos absolutos, se invertirá el triple de dinero en las ciudades de las regiones del objetivo de «convergencia» que en las regiones de «competitividad regional y empleo». En cuanto al objetivo de «cooperación territorial europea», aproximadamente un tercio de sus programas operativos abordan la gobernanza urbana de cuestiones relacionadas con las aglomeraciones transfronterizas, los sistemas urbanos transnacionales y la mejora de la gobernanza territorial²⁷.

El programa URBACT 2002-2013

URBACT, el Programa de la Red de Desarrollo Urbano, mantiene la tradición del programa RECITE de apoyo al intercambio de conocimientos y experiencias entre los principales actores de las políticas urbanas europeas²⁸. Los objetivos del programa URBACT son:

- Proporcionar una herramienta de intercambio y aprendizaje para responsables políticos, profesionales y demás agentes implicados en la elaboración de las políticas urbanas.
- Aprender del intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los socios de URBACT.
- Difundir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los intercambios entre las ciudades europeas.
- Ayudar a los responsables de las políticas urbanas, los profesionales y las autoridades de gestión de los programas operativos a definir planes de acción.

« El programa URBACT II tiene por vocación un claro objetivo: aprovechar los conocimientos existentes, y difundirlos »

El programa URBACT I, en vigor entre los años 2002 y 2006 en el marco de la iniciativa comunitaria URBAN II, estuvo abierto a todas las ciudades que hubieran implementado un proyecto piloto urbano o un programa URBAN I. En 2004 se abrió igualmente a todas las ciudades de los nuevos Estados miembros que necesitaran orientación y conocimientos para hacer frente a los enormes desafíos que estaban experimentando en materia de desarrollo urbano. El presupuesto total disponible se elevó a 24,76 millones de euros, de los que 15,9 millones fueron aportados por la UE, y 8,86 millones por los Estados miembros. La iniciativa URBACT I llegó a reunir a un total de 217 ciudades en 38 proyectos.

Con el programa URBACT II, la UE ha hecho extensivo su apoyo al intercambio entre las ciudades europeas al período de programación 2007-2013. Con un presupuesto total de casi 69 millones de euros (de los que un 77 % está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el programa URBACT II va a financiar un total de 46 redes temáticas y 14 grupos de trabajo. A día de hoy, y tras una primera ronda de convocatoria de propuestas en 2007/2008, se ha aprobado ya la financiación de 21 redes temáticas y 6 grupos de trabajo en el marco del programa URBACT II. En estos proyectos participan 253 socios, 181 de los cuales son ciudades (algunas de ellas participando en dos proyectos a la vez).

El programa URBACT II, que reúne a autoridades nacionales y regionales, y a ciudades de los 27 Estados miembros de la UE, más Noruega y Suiza, persigue mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo urbano en Europa, así como reforzar el concepto común de desarrollo urbano integrado. Con el fin de contribuir activamente a la aplicación de las estrategias de Lisboa (renovada) y de desarrollo sostenible (Gotemburgo), URBACT II se centra en asuntos como el espíritu empresarial, la innovación, la economía del conocimiento, el empleo y las cuestiones medioambientales. Cada proyecto URBACT II está relacionado con uno de estos tres temas principales:

- Las ciudades, motor de crecimiento y creación de empleo.
- Las ciudades, la integración social y la gobernanza.
- Las ciudades, plataforma para un desarrollo urbano integrado y sostenible.

El programa URBACT II tiene por vocación un claro objetivo: aprovechar los conocimientos existentes, y difundirlos. Para ello dispone de varias características nuevas que facilitarán esta tarea de compartir la información:

- La participación activa de las autoridades de gestión en las redes temáticas y los grupos de trabajo de URBACT II (hasta la fecha se han afiliado ya más de 200 autoridades de gestión a estos proyectos en toda Europa, lo que demuestra su interés por cooperar con las ciudades para abordar la problemática urbana).
- La obligación de cada ciudad participante de crear un «grupo de apoyo local» para aumentar y reforzar la participación de los actores locales clave en la regeneración de zonas estratégicas.
- La obligación de todas las ciudades participantes de desarrollar un «plan de acción local» para al menos una zona seleccionada, con el fin de traducir la transferencia de conocimientos en actuaciones concretas.



Conferencia anual URBACT, un marco ideal para compartir conocimientos.

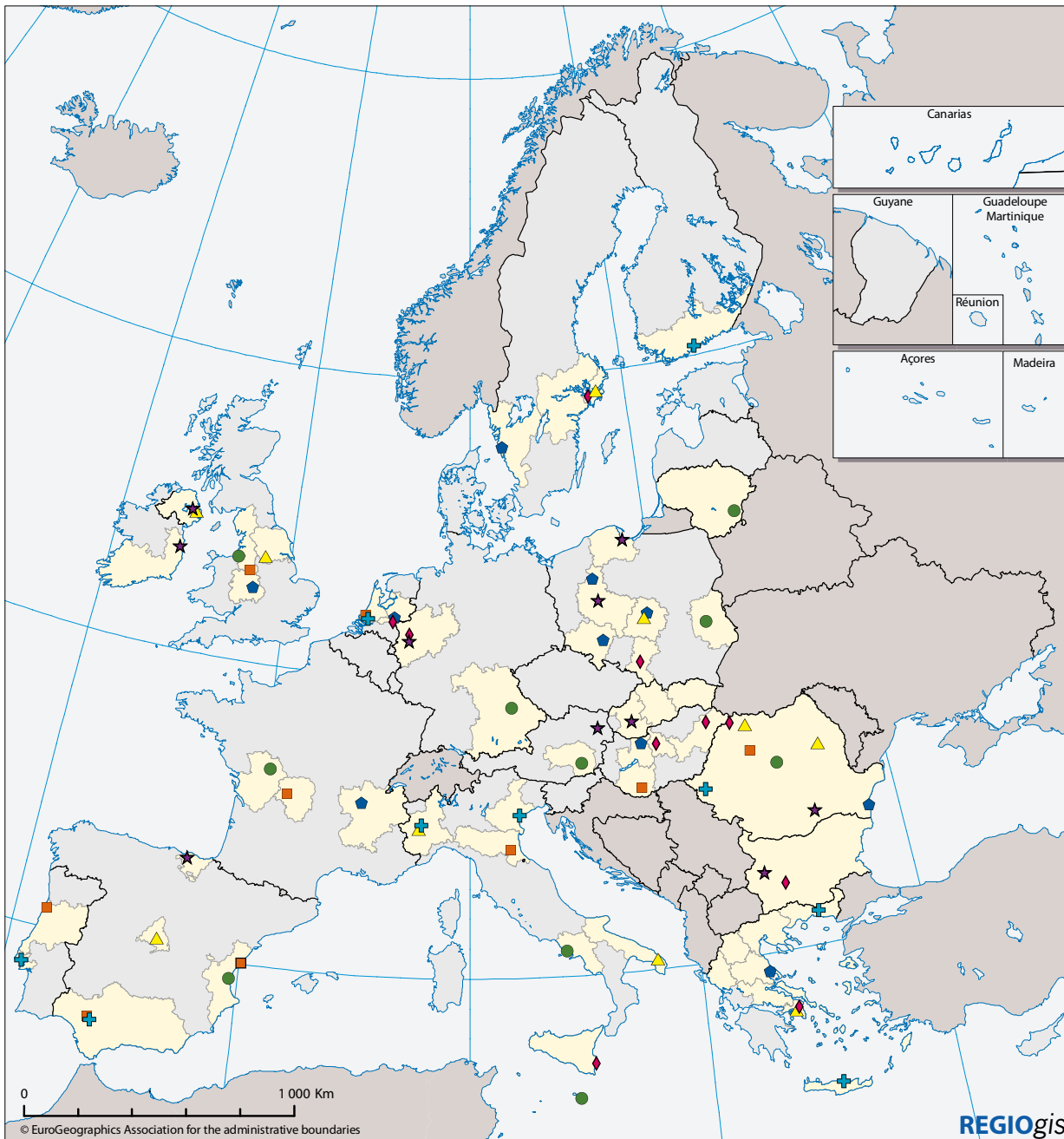
La iniciativa «Las regiones, por el cambio económico»

Lanzada en 2006, la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» tiene por objetivo acelerar la aplicación de ideas sensatas y viables. La iniciativa pretende reforzar el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de innovación entre las regiones europeas, introduciendo para ello nuevas fórmulas para fomentar no solo las redes regionales sino también las urbanas, como los proyectos URBACT²⁹. En el marco del objetivo de «cooperación territorial europea», la iniciativa permite difundir rápidamente las buenas ideas innovadoras en los programas operativos de los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo». Una característica especial de la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» es la opción de conceder la etiqueta denominada «Fast Track» (vía u opción rápida) a redes regionales o urbanas. Dicha etiqueta se concede a las redes que deseen realizar una contribución fundamental a uno de los treinta temas prioritarios de la iniciativa y se ofrezcan a servir como marco en el que se puedan probar sin demora las ideas en materia de políticas. Otro requisito es que estas redes hayan expresado su interés por colaborar estrechamente con las autoridades de gestión y los servicios de la Comisión, y que hayan sido evaluadas, finalmente, por la Comisión Europea.

Las redes de «vía rápida» («Fast Track») pueden centrarse en cualquiera de los siguientes siete temas entre los treinta temas de la iniciativa cubiertos por el programa URBACT:

- Acoger a la población inmigrante y facilitar su integración social.
- Integrar a la juventud marginada.
- Velar por la salud de los ciudadanos.
- Concebir políticas integradas en materia de transporte urbano.
- Construir viviendas sostenibles y eficientes energéticamente.
- Lograr un desarrollo urbano sostenible.
- Reutilización de zonas industriales abandonadas y vertederos.

La Comisión Europea concede todos los años un premio, denominado RegioStars, a los proyectos regionales europeos más innovadores, que pueden servir también de inspiración para otras regiones. Desde el año 2010, los premios RegioStars incluyen también una categoría especial para proyectos urbanos innovadores, denominada CityStars (sitio web: http://ec.europa.eu/info/regio/innovation/regiostars_en.htm).



«Las regiones, por el cambio económico»: redes URBACT II de «vía rápida» (Fast Track)

Distribución de las ciudades socias de la red y sus regiones, en función de sus respectivos programas operativos del FEDER (marzo de 2009)



- ▲ *Building Healthy Communities* (Crear unas comunidades sanas) – Red de salud urbana
- HerO – *Heritage as Opportunity* (El patrimonio, una oportunidad) – Estrategias de gestión sostenible para paisajes urbanos históricos
- ⊕ MILE – *Managing migration and integration at local level* (Gestión de la inmigración y la integración a nivel local)
- ★ OpenCities – *Openness and the competitive advantage of diversity* (Apertura y ventaja competitiva de la diversidad)
- ◆ RegGov – Gobernanza regional del desarrollo integrado sostenible de las zonas urbanas desfavorecidas
- UNIC – *Urban Network for Innovation in Ceramics* (Red urbana para la innovación en el sector de la cerámica)
- ⬢ URBAMECO – Regeneración urbana, social, económica y cultural de las viviendas sociales en las zonas urbanas



La Auditoría Urbana

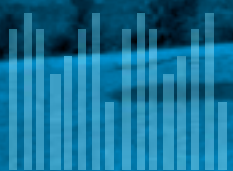
Lanzada por la Comisión Europea en 1998, la Auditoría Urbana se propone ayudar a evaluar el estado de las ciudades de la UE, y proporcionar acceso a información comparativa sobre las mismas³⁰. Tras la realización de un proyecto piloto para recabar estadísticas e indicadores comparables para las ciudades europeas, la primera Auditoría Urbana europea a gran escala tuvo lugar en 2003, y en ella se recogieron datos de los entonces 15 Estados miembros de la UE. Al año siguiente el proyecto se extendió a los 10 nuevos Estados miembros, más Bulgaria, Rumanía y Turquía. En el trabajo de la Auditoría Urbana, que se realiza bajo la coordinación de EUROSTAT, participan todas las oficinas nacionales de estadística, así como algunas ciudades en sí.

La segunda Auditoría Urbana a gran escala se realizó entre los años 2006 y 2007, y en ella participaron 321 ciudades de la UE-27, junto con otras 42 ciudades de Noruega, Suiza, Croacia y Turquía. La Auditoría Urbana contiene datos relacionados con los siguientes ámbitos: demografía, aspectos sociales, aspectos económicos, participación ciudadana, formación y educación,

medio ambiente, viaje y transporte, sociedad de la información, y cultura y ocio. Con su amplio muestrario de datos comparables sobre las ciudades europeas, la Auditoría proporciona una sólida base estadística para la elaboración de las políticas urbanas.

En el año 2010, el «Atlas Urbano 2008-2010» ofrecerá una cartografía digital detallada, basada en imágenes por satélite, de más de 300 zonas urbanas delimitadas según los criterios de la Auditoría Urbana. Los objetivos son facilitar la comparación entre las diferentes zonas urbanas de la UE, y permitir una mejor comprensión de su estructura urbana. A un nivel local, el Atlas Urbano proporcionará a los responsables de la planificación urbana información territorial actualizada sobre el uso y la ocupación del suelo, y ofrecerá nuevas herramientas para la evaluación de riesgos y oportunidades, así como para controlar las tendencias de desarrollo en las regiones objeto de su estudio.

« La iniciativa "Las regiones, por el cambio económico" pretende reforzar el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de innovación entre las regiones europeas »



CAPÍTULO

2

EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y LAS POLÍTICAS URBANAS
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EUROPA

EL PAPEL DE LAS CIUDADES Y LAS POLÍTICAS URBANAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EUROPA

Este Capítulo aborda la importancia que las ciudades y las políticas urbanas tienen para alcanzar un desarrollo económico, social y territorial sostenible a todos los niveles en Europa. Tras una evaluación de los modelos económicos y de asentamiento urbano en Europa, el interés se centrará en el papel de las ciudades como motor del desarrollo económico regional frente a los diversos retos (como los que plantean, por ejemplo, los barrios desfavorecidos). Se prestará una particular atención a los desafíos específicos a los que se enfrentan los nuevos Estados miembros, y al papel que los instrumentos de la política de cohesión pueden desempeñar en la buena gobernanza a diferentes niveles.

Desarrollar modelos de asentamiento urbano más equilibrados y armoniosos en Europa

Comparada con otras zonas del mundo, la UE posee un modelo de asentamiento urbano muy diversificado. En la UE existen alrededor de 5 000 ciudades con una población de entre 5 000 y 50 000 habitantes, y casi 1 000 con una población superior a 50 000, en las que se concentra la actividad económica, social y cultural. Solo el 7 % de la población de la UE-27 vive en ciudades de más de cinco millones de habitantes, frente a un 25 % en los Estados Unidos³¹. Sin embargo, la actividad económica en la UE se encuentra mucho más concentrada que la población, incluso aunque se viene observando, en el transcurso de los diez últimos años, una repartición más uniforme de la actividad económica tanto a escala de la UE (debido a las elevadas tasas de crecimiento de algunos Estados miembros) como en el interior de los propios Estados.

Aunque la concentración de la actividad económica aporta beneficios económicos, gracias al reagrupamiento de ciertas actividades específicas (clústeres) y al aumento de la productividad, también genera problemas como congestión de tráfico, elevado precio de la vivienda, exclusión social, degradación urbana (incluidas delincuencia y agitación social), contaminación, desempleo, PIB inferior a la media y creación de zonas con un potencial de crecimiento desaprovechado.

Cohesión territorial – Transformar la diversidad en una ventaja

Durante estos últimos diez años, los urbanistas han tenido que replantearse radicalmente su concepto de crecimiento urbano, y en qué consiste realmente el desarrollo urbano de calidad. Una evolución que se remonta a 1999, año en el que los ministros de la UE responsables de la ordenación territorial y el desarrollo regional adoptaron la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)³². Esta iniciativa histórica no solo supuso la puesta en marcha de los programas de cooperación transnacional (capítulo B de INTERREG) y la creación del Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ESPON), sino que también marcó el inicio de una serie de debates y reuniones entre los ministros de la UE, que condujeron a la adopción de la Agenda Territorial de la UE en la reunión ministerial informal sobre desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en mayo de 2007 en Leipzig³³. El primer Programa de acción para la aplicación de la Agenda Territorial se adoptó en las Azores en noviembre de 2007.

Con su recomendación de adoptar una política integrada de desarrollo territorial, la Agenda Territorial de la UE se propone aprovechar el potencial de las regiones y ciudades europeas para el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo. Una de las prioridades de la Agenda es reforzar el desarrollo equilibrado y la innovación por medio de la creación de redes de ciudades y regiones-ciudades. Esto es algo que también subraya la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, que establece igualmente la necesidad de promocionar una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica³⁴.

En el marco de la política de cohesión, las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión para el período 2007-2013 afirman que el fomento de la cohesión territorial deberá formar parte integrante de los esfuerzos destinados a garantizar que todos los territorios europeos tengan la oportunidad de contribuir a la agenda para el crecimiento y el empleo³⁵. Las directrices estratégicas de desarrollo rural también subrayan la contribución realizada por los programas a la cohesión territorial³⁶.

Con el fin de realizar un seguimiento de este proceso, la Comisión Europea publicó el *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, en octubre de 2008³⁷. El *Libro Verde* puso en marcha un debate sobre la cohesión territorial con el fin de ampliar los conocimientos sobre el concepto en sí mismo y sus implicaciones para la política, la cooperación y la coordinación. El *Libro Verde* aborda, junto a ello, la necesidad de reducir las disparidades entre las diferentes categorías de ciudades y entre las ciudades ubicadas en regiones con diferentes tasas de desarrollo socioeconómico.



La mejora de las redes de transporte contribuye a acercar a las ciudades entre sí.

Fomentar la cohesión: programa operativo de Lituania

La Comisión Europea aprobó en julio de 2007 un programa operativo para Lituania denominado «Promoción de la cohesión», que estará operativo hasta 2013. El principal objetivo del programa es mejorar el nivel de vida en todo el país, tanto desde el punto de vista económico como social. Este objetivo se logrará mediante la creación de las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo local, garantizando para ello unos servicios públicos asequibles y de calidad en materia de sanidad, educación y fomento del empleo, servicios sociales no institucionales y servicios para las personas discapacitadas, así como mejorando el medio ambiente, con un énfasis especial en el incremento de la eficiencia energética.

Se espera que el programa dé su apoyo a 100 proyectos de desarrollo urbano integrado puestos en marcha en centros de crecimiento económico, ayude a 200 proyectos de desarrollo en territorios problemáticos, mejore las condiciones empresariales y el empleo en el entorno rural a través de 100 proyectos de desarrollo, proporcione asistencia a más de 300 servicios sociales, sanitarios y de formación profesional, y aporte un significativo apoyo a la modernización de las infraestructuras sociales y técnicas del país.

<http://www.finmin.lt/web/finmin/home>

http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_es.htm

El *Libro Verde sobre la cohesión territorial* señala que las distancias entre los centros urbanos y las ciudades constituyen un verdadero problema práctico, que los responsables políticos pueden superar –apunta el *Libro Verde*– mejorando las infraestructuras de transporte, desarrollando una conexión rápida a Internet y garantizando que todos los sectores de la población puedan acceder a servicios como la educación superior, los centros de formación y la asistencia sanitaria. Soluciones como estas pueden conducir a un aumento de la productividad y la especialización de las economías nacionales, regionales y urbanas, lo que a su vez suele ir acompañado de un incremento en el PIB per cápita y el empleo, y un aumento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación.

Las ciudades como motor del desarrollo regional

Las ciudades desempeñan un papel clave como motores de las economías regionales y el desarrollo económico³⁸. En las ciudades se concentra el empleo, las empresas, las instituciones de enseñanza superior, la innovación y la iniciativa empresarial. Las ciudades y las áreas metropolitanas son un aliado indispensable para la consecución de los objetivos de crecimiento sostenible y empleo, y juegan por ello un papel clave en la eliminación de los obstáculos al crecimiento y el empleo, como puedan ser la exclusión social y la degradación del medio ambiente. Las ciudades europeas atraen, además, la inversión y el empleo, ya que ofrecen enormes oportunidades económicas y una elevada calidad de vida. Para hacer frente al desafío que supone la competencia con otras ciudades, muchas de ellas están empezando a cooperar estrechamente con las autoridades y administraciones de sus zonas vecinas con el fin de formar «ciudades-regiones». Las ciudades-regiones ofrecen un excelente marco desde el que las autoridades pueden coordinar su acción en extensas zonas urbanas, con el fin de, por ejemplo, coordinar desarrollos e iniciativas complejos, integrar la oferta de transporte o solventar las deficiencias en materia de cualificaciones.

En el actual período de financiación de la política de cohesión (2007-2013), algunos programas operativos se están apoyando en el papel clave de las ciudades para mejorar la accesibilidad urbana (transporte y movilidad) y las

conexiones regionales entre la ciudad y su región. Y es que el éxito de una región se mide muchas veces por la presencia de un importante «nodo urbano» en su seno. Es importante señalar, además, que la relación «ciudad-región» se puede reforzar mutuamente si existen positivas asociaciones que puedan aprovechar plenamente los beneficios tanto para la ciudad como para la región. Esta relación mutua entre la ciudad y la región se basa, en un cierto sentido, en el principio de que las zonas del extrarradio proporcionan los recursos necesarios para impulsar el crecimiento económico en el interior de las zonas urbanas, crecimiento que también beneficia, a su vez, al propio extrarradio. Ello entronca igualmente con el principal objetivo de la cohesión territorial, que es el desarrollo armonioso de todos los territorios, en el que los habitantes tengan la capacidad de aprovechar al máximo los recursos locales y regionales.

Las zonas urbanas y rurales suelen estar conectadas entre sí a través de los mercados laborales, la fabricación de bienes, los servicios y los productos agrícolas. En un contexto de economía globalizada, en el que los productos manufacturados, los productos agrícolas, los servicios y, por tanto, las competencias se intercambian entre sí lejos de los centros de producción, estas relaciones económicas locales pueden parecer menos importantes. Sin embargo, los flujos entre las zonas urbanas y las rurales siguen siendo un ingrediente vital para la prosperidad, tanto por la oferta de capital humano como por la demanda de trabajadores para la prestación de servicios.

Crecimiento – estancamiento – declive: respuestas políticas a los diversos retos de las ciudades europeas

La gestión urbana suscita los conflictos de intereses más diversos. En efecto, mientras que algunas ciudades se encuentran en fase de crecimiento, otras deben hacer frente a una situación de estancamiento o incluso declive. El crecimiento económico se ve a menudo acompañado por problemas como la congestión del tráfico y la contaminación, las presiones sobre el mercado de la vivienda y la escasez de vivienda asequible –razones de sobra para empujar a las familias a vivir en la periferia y, por ende, agravar aún más el fenómeno de la expansión urbana descontrolada–. La pérdida de población

« Nunca habrá sido más necesario, pues, que las autoridades urbanas adopten un enfoque integrado y trabajen en asociación y desde el diálogo »

ESTUDIO DE CASO

Dar un nuevo impulso: apoyo europeo a un nuevo parque empresarial en Slovenska Bistrica

Con una superficie de 336 km², Slovenska Bistrica es uno de los municipios más grandes de los 210 existentes en Eslovenia. Pero es, también, uno de los más desfavorecidos. Las industrias dominantes en el distrito son la alimentación y la manufactura (especialmente de la madera), la producción de metal (aluminio) y la construcción. Estos sectores representan dos tercios de la actividad económica total. Se trata de una zona con muchos atractivos, para empezar sus aún muy asequibles precios por metro cuadrado tanto para la inversión comercial como para la vivienda, y unas importantes infraestructuras públicas. No hay ciertamente escasez de mano de obra cualificada en esta región, que cuenta con 250 000 habitantes, 11 000 estudiantes y 110 000 trabajadores.

Las ayudas europeas para crear un nuevo parque empresarial comenzaron en 2004, y las obras se terminaron en febrero de 2006. El parque empresarial de Bistrica abarca una superficie de 270 000 m² y ha creado 211 nuevos puestos de trabajo (73 directos y 138 indirectos en la ciudad y sus alrededores). Está ubicado al lado de la autopista y próximo a varias líneas de autobuses, y se extiende sobre una superficie llana, salubre y no propensa a inundaciones. Sin duda una zona ideal para la construcción de este tipo de instalaciones. También se está construyendo en los alrededores una nueva planta de tratamiento de residuos. El parque engloba tanto grandes terrenos como superficies más pequeñas que se pueden combinar entre sí en función de las necesidades de los inversores. La llegada de nuevas empresas confirma que las autoridades tenían razón en apoyar la economía local. La tasa de desempleo urbano ha pasado de un 24 % en 1994 a un 14 % en la actualidad, una evolución que se ha visto acompañada por un incremento del PIB.

<http://www.slovenska-bistrica.si/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

cuestiona, por otro lado, el ritmo de creación y mantenimiento de infraestructuras, así como la prestación de servicios públicos de calidad a un número cada vez más reducido de usuarios, por el elevado coste que ello supone. Nunca habrá sido más necesario, pues, que las autoridades urbanas adopten un enfoque integrado y trabajen en asociación y desde el diálogo. Conscientes de esta problemática, los ministros de la UE responsables del desarrollo urbano han incluido todos los principios de la buena gestión urbana en la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*³⁹. En ella recomendaron hacer un mayor uso de los enfoques a favor de una política integrada de desarrollo urbano, y consideraron que las siguientes estrategias de acción resultan de crucial importancia para el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas:

- Crear y mantener espacios públicos de calidad. Los espacios públicos desempeñan un importante papel en el entorno vital de las poblaciones

urbanas, y pueden atraer a la industria, la empresa, el turismo y la mano de obra. Consecuencia de una adecuada interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras, los espacios públicos de calidad deben considerarse como «la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción».

- Modernizar las redes de infraestructuras. El objetivo de este enfoque es lograr un sistema de transporte urbano de calidad y asequible, que incluya una red que conecte la ciudad con la región, así como proporcionar y/o mejorar las redes de abastecimiento, como las relacionadas con el tratamiento de aguas residuales y el suministro de agua.
- Mejorar la eficiencia energética, incluido el uso eficiente de los recursos naturales, la eficacia económica y la eficiencia energética de los edificios, tanto los existentes como los de nueva planta.



El atractivo de una ciudad aumenta su competitividad.

- Políticas proactivas en materia de innovación y educación.

Recuperar los barrios desfavorecidos

Ninguna ciudad europea escapa a la problemática relacionada con la polarización social y la acumulación de problemas sociales, medioambientales y económicos en los barrios desfavorecidos. Estas zonas existen incluso en ciudades como Londres, Viena o París, a pesar de su crecimiento y éxito económico. En otras regiones, la presencia de estos barrios no es sino un reflejo de otros problemas estructurales de carácter más general.

Una vez estigmatizado un barrio, le resulta muy difícil cambiar su imagen. Los proyectos de regeneración actuales deben intentar establecer vínculos entre las zonas urbanas deprimidas y las zonas de crecimiento regional y urbano. Los barrios desfavorecidos necesitan integrarse en el contexto de un programa general de desarrollo que busque mejorar la competitividad de cada distrito y forjar una fuerte identidad comunitaria, factores todos que

La red de «vía rápida» RegGov

NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA REGIONAL Y LOCAL PARA UNA REGENERACIÓN SOSTENIBLE DE LAS ZONAS URBANAS DESFAVORECIDAS

RegGov es una red temática URBACT compuesta por 10 ciudades, acompañadas de sus respectivas autoridades de gestión. La red pondrá en práctica nuevas formas de aprendizaje y cooperación entre los niveles local y regional gracias a la activa participación de las ciudades de Duisburgo (Alemania), Södertälje (Suecia), Halandri (Grecia), Belovo (Bulgaria), Satu Mare (Rumanía), Nijmegen (Países Bajos), Ruda Slaska (Polonia), Siracusa (Italia) y Kőbánya y Nyíregyháza (Hungría), y sus autoridades de gestión respectivas.

El objetivo del proyecto es desarrollar formas innovadoras de cooperación vertical y horizontal para regenerar zonas urbanas desfavorecidas. A tal fin, cada una de las ciudades participantes desarrollará –con el apoyo de los socios de la red– un plan de acción local integrado a largo plazo para al menos un barrio deprimido. En la mayoría de los casos, este plan servirá como modelo para su uso a una mayor escala en las futuras políticas urbanas de las ciudades y regiones participantes. El plan incluirá igualmente la creación de un grupo de apoyo local en cada ciudad, a fin de fomentar el trabajo en asociación con la participación de todos los actores clave que puedan contribuir a un desarrollo sostenible del barrio.

La red centra su actividad en formas nuevas y claras de apoyo destinadas a lograr una cooperación más eficaz y fiable entre las ciudades y sus autoridades de gestión, con el fin de facilitar la consecución de los objetivos de desarrollo de las zonas urbanas desfavorecidas, según hayan quedado establecidos en los programas operativos. Las actividades en red incluyen también intercambios y actividades conjuntas de aprendizaje entre las autoridades de gestión participantes, encaminadas a mejorar sus capacidades y a adquirir más práctica en la realización de esta nueva tarea, con el fin de que puedan aportar un apoyo más eficaz a la regeneración urbana a escala regional.

http://urbact.eu/reg_gov



pueden, a su vez, aumentar el atractivo de las zonas urbanas desfavorecidas a ojos de los inversores privados.

Conscientes de esta necesidad, los ministros de la UE responsables del desarrollo urbano recomendaron en la *Carta de Leipzig* prestar una particular atención a los barrios desfavorecidos en el contexto de la ciudad en su conjunto. Los ministros consideraron que las siguientes estrategias son de esencial importancia para los barrios urbanos desfavorecidos:

- Perseguir estrategias destinadas a revalorizar el entorno físico (mejorando, por ejemplo, los estándares de calidad de las viviendas y los edificios).
- Reforzar la economía local y la política local de empleo (por ejemplo, crear y garantizar empleo, proporcionar formación y facilitar la creación de nuevas empresas).
- Políticas proactivas en materia de educación y formación para la infancia y la juventud.
- Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible, que conecte los

barrios desfavorecidos con la ciudad y la región en su conjunto.

Los proyectos piloto urbanos y las iniciativas comunitarias URBAN I y II habían incluido ya medidas específicas para abordar estos problemas a escala urbana. Gracias a la integración de la dimensión urbana (integración de URBAN) en el período de financiación 2007-2013, las recomendaciones y principios de los programas urbanos anteriores se han incorporado ahora a los Reglamentos de los Fondos Estructurales y a las directrices estratégicas comunitarias, lo que permitirá integrarlos en los programas operativos de los Estados miembros y sus regiones, y difundirlos por toda la UE. Estas recomendaciones y principios se basan en la dilatada experiencia obtenida con las iniciativas comunitarias URBAN I y II, que ha demostrado que los programas más eficaces son aquellos que identifican e incluyen, a la vez, barrios llenos de oportunidades con un gran potencial de crecimiento y barrios con graves problemas. Las zonas urbanas desfavorecidas no necesitan solo medidas *ad hoc* y a corto plazo; también requieren estrategias globales a largo plazo que proporcionen un marco sólido y fiable y una visión de conjunto para un período de al menos cinco años.

A nivel regional, las redes de ciudades y zonas urbanas de diferentes ciudades y regiones pueden aportar un claro valor añadido a las diversas intervenciones y estrategias locales. Existe una amplia experiencia al respecto, sobre todo en Alemania, los Países Bajos, Italia, Francia y España. Intercambiar información y proporcionar oportunidades de formación puede contribuir al éxito de los programas. Los programas transfronterizos, transnacionales e interregionales también han contribuido significativamente durante las últimas décadas a la creación y difusión de conocimientos e innovaciones en toda Europa.

Los retos específicos de los nuevos Estados miembros

La mayoría de los nuevos Estados miembros de la UE están afrontando retos específicos en materia de desarrollo y regeneración urbanos. En la mayor parte de las ciudades de los nuevos Estados miembros (salvo Malta y Chipre), las autoridades locales se convirtieron en propietarias de todos los antiguos bienes del Estado, tras la apertura de sus fronteras y la caída de los antiguos regímenes políticos. Las ciudades se han convertido, así, en propietarias de la noche a la mañana, con nuevos y significativos problemas estructurales a los que hacer frente. Además, la mayoría de las ciudades de los nuevos Estados miembros han asistido a un declive demográfico durante la última década, debido a la emigración a otros Estados miembros, en particular a los antiguos. Para hacer frente a todos estos retos se requerían sistemas de administración local completamente nuevos, así como enfoques que permitieran hacer participar activamente a una población que, en la mayoría de los casos, no estaba acostumbrada a involucrarse ni a asumir un cierto grado de responsabilidad en estos ámbitos políticos durante los antiguos regímenes políticos. También había que abordar otros desafíos específicos relacionados con la despoblación de algunas ciudades.

Además, la severa reestructuración económica que han experimentado estos países ha ocasionado una tremenda pérdida de oportunidades de empleo, lo que ha obligado a los Estados a realizar un gran esfuerzo de ayuda, con el consiguiente coste que ello supone para el erario público. Existe, al mismo tiempo, una urgente necesidad de invertir en las zonas industriales (como, por ejemplo, para la regeneración de zonas industriales abandonadas) y en el parque inmobiliario, así como en infraestructuras materiales, técnicas y sociales.

Además, numerosas ciudades de los nuevos Estados miembros no reúnen aún las condiciones necesarias para desarrollar estrategias de desarrollo urbano integradas, como recomienda la política de cohesión de la UE. En efecto, mientras que las ciudades de los antiguos Estados miembros se beneficiaron de dos generaciones de programas URBAN y del desarrollo común del «acervo urbano», las ciudades de los nuevos Estados no pudieron tener nunca acceso a este instrumento comunitario, ni aprender de las



Las zonas desfavorecidas pueden encerrar un gran potencial de crecimiento.

ESTUDIO DE CASO

«Support for Cities»: fomentar la experiencia y los conocimientos en materia de desarrollo urbano integrado

El programa URBACT I ha apoyado la implantación de estrategias integradas en los nuevos Estados miembros a través de su iniciativa «Support for Cities» (Apoyo a las ciudades)⁴¹. El objetivo de esta iniciativa era ayudarles a desarrollar proyectos y estrategias urbanos integrados en el marco del nuevo ciclo de la política de cohesión 2007-2013. Para ello se ha puesto a disposición de las ciudades una serie de gestores de proyectos y expertos, con el fin de asesorarlas y ayudarlas a definir sus estrategias de desarrollo urbano. Las ciudades beneficiarias han podido aprovechar, así, la experiencia y los conocimientos de la UE a la hora de preparar sus solicitudes de financiación en el marco de sus programas operativos, o bien para mejorar la aplicación de los proyectos y estrategias. La iniciativa estuvo en vigor entre septiembre de 2006 y junio de 2007, y en ella participaron 43 ciudades de 8 Estados miembros de la UE y 31 expertos externos procedentes de toda Europa. Los expertos colaboraron con las ciudades ayudándolas a desarrollar proyectos o estrategias urbanos integrados, que se centraron en un amplio abanico de problemas identificados por las propias ciudades.

http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/SFC/S4C_final_EN.pdf

experiencias de URBAN. Además de todo ello, las ciudades de los antiguos Estados miembros se han solido beneficiar de una larga tradición de políticas urbanas a nivel nacional y/o regional, mientras que las ciudades de muchos de los nuevos Estados miembros carecieron de tal apoyo. En los programas operativos que incluyen iniciativas de desarrollo urbano, la asistencia técnica puede contribuir a un muy necesario refuerzo de las capacidades, así como proporcionar asesoramiento, conocimientos y experiencias a los nuevos Estados miembros⁴⁰.

Cómo pueden los instrumentos de la política de cohesión contribuir a la buena gobernanza a todos los niveles

Como se ha mostrado más arriba, las políticas de desarrollo urbano desempeñan un importante papel en la consecución de un desarrollo económico, social y territorial sostenible a nivel europeo, nacional, regional y local. Los instrumentos de la política de cohesión apoyan este desarrollo sostenible mediante el fomento, a diferentes niveles, de políticas de desarrollo urbano sostenible y la buena gobernanza urbana.

A un nivel europeo, la política de cohesión contribuye al logro de otras prioridades globales de la UE, como las que se derivan de la estrategia de Lisboa y de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo⁴². Las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión contienen los principios y prioridades de la política de cohesión, y proponen fórmulas

« La política de cohesión 2007-2013 tiene en cuenta muy particularmente el hecho de que las zonas urbanas sean los motores del cambio económico y el elemento clave para el desarrollo regional europeo »



Objetivo: crear empleo y apoyar a las empresas.

para que las regiones europeas puedan aprovechar plenamente los Fondos Estructurales de la UE. Los Estados miembros elaboran sus propias prioridades relacionadas con la política de cohesión sobre la base de las directrices estratégicas comunitarias. El objetivo es garantizar una mejor integración de las prioridades de la UE en los programas de desarrollo nacionales y regionales.

Las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013 recomiendan que la política de cohesión no se limite solo a estimular el crecimiento y el empleo, sino que también persiga objetivos sociales y medioambientales⁴³. Las directrices identifican en este sentido tres objetivos globales⁴⁴:

- Hacer de los Estados miembros, las regiones y las ciudades lugares más atractivos en los que invertir, trabajar y vivir.
- Promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento.
- Crear más y mejores empleos.

La política de cohesión 2007-2013 tiene en cuenta muy particularmente el hecho de que las zonas urbanas sean los motores del cambio económico y el elemento clave para el desarrollo regional europeo. Las autoridades locales son los socios clave para el desarrollo regional y urbano, así como para la aplicación de las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible. En este contexto, la Comisión Europea ha señalado una serie de ámbitos que requieren de una atención especial y que pueden ayudar a las ciudades a situarse a la cabeza del crecimiento, la cohesión y la estabilidad europeas. He aquí una serie de ejemplos⁴⁵:

- Hacer las ciudades más atractivas desarrollando las infraestructuras de transporte, los servicios, el medio ambiente y la cultura.
- Reforzar las relaciones entre las zonas urbanas, rurales y periurbanas.
- Fortalecer el papel de las ciudades como centros de crecimiento, fomentar el espíritu empresarial, la innovación y la economía del conocimiento, y apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME).
- Mejorar la empleabilidad y reducir las disparidades entre los barrios, por un lado, y los grupos sociales, por otro.
- Combatir la delincuencia y la sensación de inseguridad.

- Mejorar la gobernanza de las intervenciones urbanas.
- Fomentar las redes de intercambio de experiencias.
- Desarrollar mecanismos de ingeniería financiera para optimizar el efecto palanca de los Fondos Estructurales.

Los Reglamentos de los Fondos Estructurales 2007-2013 ofrecen un amplio abanico de instrumentos que proporcionan a los actores nacionales, regionales y locales incentivos suficientes para la innovación y el progreso en el ámbito del desarrollo urbano y la buena gobernanza urbana⁴⁶. Entre las distintas disposiciones de los Reglamentos cabe citar la participación de las ciudades, las autoridades locales y los ciudadanos en la preparación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas operativos⁴⁷. Ello habrá de ser la regla general a la hora de diseñar y aplicar intervenciones urbanas. Los Reglamentos ofrecen otras oportunidades como la compartición de responsabilidades, la planificación y la programación estratégica y una fuerte concentración de los fondos en zonas urbanas estratégicas seleccionadas. Además, las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión 2007-2013 abogan claramente por un enfoque multidisciplinar o integrado, así como por la participación de los socios claves de las ciudades y las autoridades locales en las acciones urbanas. A tal fin podría ser particularmente útil el uso de los programas de desarrollo de capacidades previstos para los nuevos Estados miembros.

Un análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2007-2013) ha identificado dos elementos que revisten una especial importancia para la gobernanza multinivel en el desarrollo urbano:

- Actividades que favorezcan la transición de un enfoque sectorial a otro global e integrado.
- Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), que permiten reorganizar la cooperación entre las ciudades, especialmente en las aglomeraciones transfronterizas⁴⁸.

En el marco del objetivo de «cooperación territorial europea», la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» permite experimentar ideas innovadoras de interés, y aplicarlas rápidamente a los programas operativos relacionados con los objetivos de «convergencia», «competitividad regional y empleo» y «cooperación territorial europea». La iniciativa contribuye también con ello a fomentar una mejor cooperación y coordinación entre los niveles locales y regionales.

En el marco de los proyectos URBACT, la estrecha relación prevista entre las administraciones municipales y las autoridades de gestión (regionales o nacionales) de la UE puede resultar beneficiosa, pues, para ambas partes: las autoridades de gestión se benefician de unas solicitudes de proyecto mejor preparadas, mientras que las ciudades se pueden comunicar e interactuar directamente con sus autoridades financieras responsables. Los planes de acción local preparados conjuntamente constituyen unos documentos de referencia esenciales para ambas partes. Este «puente de dos direcciones» es uno de los elementos clave de la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico».

Gestionar la inmigración y la integración a nivel local: MILE (*Managing Migration and Integration at Local Level*)

MILE es una red piloto de «vía rápida» («*Fast Track*») de URBACT II que se inscribe en el marco de la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico». El proyecto ha creado una red temática integrada por diez ciudades y sus regiones, basada en la necesidad de desarrollar un programa integrado de intercambio sobre el tema «Gestión de la inmigración y la integración en las ciudades y regiones».

El objetivo general del proyecto es ayudar a las ciudades y regiones a abordar activamente las cuestiones relacionadas con la inmigración y la integración en el contexto de sus programas operativos regionales, y mejorar las prácticas a este respecto. De una manera general, el proyecto pretende ayudar a las ciudades socias a desarrollar e identificar propuestas de proyectos de buenas prácticas para una posible financiación del FEDER, el FSE y otras fuentes de financiación nacionales o comunitarias. Para alcanzar este objetivo global, el proyecto diseña y organiza un programa de intercambio transnacional basado en iniciativas de formación y acción (*Action Learning Sets*, ALS) destinadas a más de 90 actores clave de las ciudades socias y las «regiones hermanadas» participantes. El objetivo es garantizar una estrecha participación y cooperación de los profesionales, los responsables políticos y los gestores de los programas en los intercambios de aprendizaje. Se hace un especial hincapié en tres subtemas específicos que reflejan las prioridades identificadas por los socios:

1. Apoyo y desarrollo empresarial.
2. Medidas activas de integración para facilitar el acceso al mercado laboral.
3. Acceso a servicios clave (educación, vivienda, salud) y diálogo intercultural.

Aunque la red MILE se encuentra aún en fase de creación, sus ciudades y regiones miembros ya están empezando a beneficiarse de ella. En la ciudad de Sevilla, por ejemplo, el plan de acción local elaborado en el marco de esta red de vía rápida ha entrado ya en su fase de ejecución, y algunas de las actividades se han integrado en los servicios «clásicos» de la ciudad. La estrecha cooperación entre las ciudades participantes y las autoridades de gestión, así como el apoyo de la Comisión Europea, han conducido igualmente al desarrollo de un proyecto de gran calidad, lo que ha multiplicado realmente las oportunidades de que los proyectos de las regiones participantes reciban recursos financieros de los Fondos Estructurales europeos.

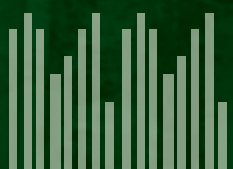
<http://urbact.eu/mile/>



Este empeño por hacer más competitivas a las ciudades tendrá mucho más éxito si las ciudades y sus regiones unen sus fuerzas y trabajan en el contexto de alianzas estratégicas como las ciudades-regiones, en cuyo marco pueden desarrollar formas nuevas e innovadoras de gobernanza regional. El uso de la financiación europea, administrada por las autoridades de gestión a través de sus programas operativos, requiere de una cooperación estructurada y bien desarrollada entre los niveles nacional, regional y local. La financiación y la cooperación se pueden utilizar, en particular, para conseguir una regeneración global de múltiples zonas urbanas desfavorecidas, en las que se han previsto y planificado, desde su mismo inicio, tanto las ventajas sociales como el desarrollo urbano sostenible en sí.

El próximo Capítulo examinará esta evolución hacia una metodología común europea en materia de desarrollo urbano, capaz de fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa.

Las políticas de desarrollo regional eficaces anticipan la necesidad que tienen las ciudades de vincularse estrechamente al desarrollo del resto de la región. Elementos como la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, la Agenda Territorial de la UE, las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión y el *Libro Verde sobre la cohesión territorial* han contribuido a sensibilizar sobre la importancia que tiene alcanzar un desarrollo equilibrado a escala regional como medio para unir y cohesionar más a las comunidades. Cada vez existe un mayor consenso sobre la necesidad de fomentar la cooperación, el diálogo y la asociación entre los diferentes niveles de gobierno, organizaciones y personas encargadas de la aplicación de la política sobre el terreno. La calidad de vida puede mejorar cuando el desarrollo urbano se generaliza a lo largo y ancho de una región, y se consigue un crecimiento económico acompañado de mejoras sociales.



CAPÍTULO

3

HACIA UNA METODOLOGÍA COMÚN EUROPEA
PARA UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

HACIA UNA METODOLOGÍA COMÚN EUROPEA PARA UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El urbanismo ha evolucionado durante las últimas décadas desde una mera disciplina técnica a algo mucho más complejo, en el que tiene cabida la aspiración de los responsables políticos y los diferentes actores de satisfacer las necesidades de las ciudades y las personas. Los numerosos años de experiencia práctica acumulada han permitido la creación de un valioso corpus de buenas prácticas y recomendaciones para que la política urbana pueda responder a los desafíos de las ciudades europeas. Se pueden distinguir al menos cinco dimensiones o características⁴⁹:

- El abandono de las prioridades sectoriales en favor de una mayor integración en el seno de la economía local o regional.
- La transición del «gobierno» a la «gobernanza», es decir, la tendencia de los gobiernos centrales a transferir ciertas tareas a niveles inferiores de gobierno como las provincias, las regiones, las ciudades, los distritos urbanos y los barrios (proceso conocido como «descentralización»). Junto con la privatización de las tareas gubernamentales, la descentralización implica la participación de un número más amplio de socios políticos, organizaciones e individuos diferentes («gobernanza»).
- Un mayor énfasis en potenciar el papel de los habitantes de las ciudades y de ciertos barrios específicos.
- El abandono de políticas universales en favor de políticas más específicas y basadas en el territorio.
- Una mayor atención prestada a la eficacia de las políticas.

Durante la última década ha empezado a tomar cuerpo una metodología común para el desarrollo urbano sostenible, surgida como consecuencia de la aparición de un «acervo urbano» europeo, que se basa en las experiencias adquiridas y apoya el desarrollo urbano integrado y sostenible. Esta metodología se inscribe igualmente en la línea de los principios políticos y recomendaciones establecidos en la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*⁵⁰. El «acervo urbano» se basa en los siguientes pilares⁵¹:

- El enfoque integrado y transectorial de las iniciativas comunitarias URBAN.
- Los nuevos instrumentos de gobernanza, administración y gestión urbana, incluido el aumento de las responsabilidades locales y el fortalecimiento de las asociaciones horizontales, cuya eficacia se ha probado satisfactoriamente en el marco de las iniciativas comunitarias URBAN.
- Una selección de ciudades y zonas elegibles, y la concentración de la financiación.
- Creación de redes, evaluación comparativa e intercambio de conocimientos y experiencias, basándose para ello en la positiva experiencia y los resultados del programa URBACT I.

El enfoque integrado –que persigue los objetivos políticos europeos de la estrategia de Lisboa y la estrategia de desarrollo sostenible– se centra en aspectos como la gobernanza, la creación de redes a nivel regional y urbano, y lograr una verdadera asociación y cooperación. La necesidad de contar con el valor añadido que pueda aportar una metodología común viene confirmada por los numerosos desafíos a los que se enfrentan las ciudades



El objetivo de la planificación urbana es satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

en la actualidad, como las diferencias en los modelos de asentamiento a escala europea, o los problemas sociales, económicos y medioambientales de los barrios urbanos desfavorecidos.

Este Capítulo explica los principales principios, las mejores prácticas y las estrategias más eficaces que puedan mostrar el camino a seguir hacia una metodología común europea para el desarrollo urbano sostenible. Ilustraremos las explicaciones con ejemplos concretos.

« El urbanismo ha evolucionado durante las últimas décadas desde una mera disciplina técnica a algo mucho más complejo, en el que tiene cabida la aspiración de los responsables políticos y los diferentes actores de satisfacer las necesidades de las ciudades y las personas »»

Desarrollar una visión a escala urbana que supere el marco de cada proyecto

Los proyectos de desarrollo urbano que han obtenido buenos resultados constituyen un vivo testimonio de cómo las intervenciones urbanas pueden beneficiar al conjunto del distrito y a la región en su totalidad. Durante un largo período de tiempo, las estrategias de desarrollo urbano se centraron en el análisis de los problemas; una tendencia que ha cambiado en los últimos años: ahora se reconoce que un distrito o una ciudad pueden identificar su propio potencial por explotar y lograr así una revitalización sostenible en un contexto regional. Estas necesidades potenciales se deberán integrar, por su parte, en estrategias a largo plazo en favor del desarrollo urbano sostenible.

Este principio que consiste en identificar el potencial por explotar de las personas y los territorios se aplica por igual tanto a las ciudades en su conjunto como a los barrios y las zonas en el interior de las ciudades. Incluso los barrios más desfavorecidos tienen siempre algo que aportar para el desarrollo de la ciudad a la que pertenecen. La comunidad local y las partes interesadas que participan en proyectos de inversión se deben reunir y ponerse de acuerdo para crear una visión dinámica y ambiciosa para el futuro, en la que cada grupo contribuya al impacto global de la estrategia.

Los barrios urbanos desfavorecidos pueden tomar la iniciativa y crear una nueva «imagen» de sí mismos. Y es que con mucha frecuencia estos barrios sufren una mala reputación en sus ciudades y regiones, una imagen que no refleja fielmente la verdadera situación de la zona y que es peor que la

percepción que de la zona tiene la propia comunidad local. La estigmatización que padecen ciertos barrios suele constituir un serio obstáculo para su regeneración eficaz, y discrimina a los residentes locales en el mercado de la vivienda y el laboral. Para resolver este problema, se está desarrollando y aplicando un nuevo enfoque en muchas ciudades europeas: utilizar estrategias de marketing para crear una «marca» de barrio, con el fin de mejorar la imagen del mismo («*neighbourhood branding*»).



Una visión urbana de futuro beneficia a todos los barrios.

ESTUDIO
DE CASO

URBAN II en Turín

INVENTAR UN NUEVO FUTURO PARA UNA ZONA URBANA DESFAVORECIDA

El programa URBAN II puesto en marcha en Turín (Italia), cubre la periferia sur de la ciudad, cerca del complejo industrial de Fiat Mirafiori. El distrito necesitaba una intensiva regeneración urbana: no solo del parque de vivienda pública, sino también de sus espacios públicos y zonas verdes, que eran de muy escasa calidad. También era necesario identificar nuevas funciones centrales, y reintegrar este distrito periférico, caracterizado por su declive social y material, en el seno del sistema urbano de Turín.

El modelo de regeneración y desarrollo elaborado en el marco de esta iniciativa URBAN II tenía por objetivo hacer salir a estos barrios de la situación de estancamiento en la que se encontraban desde hacía muchos años. El análisis de las condiciones actuales, realizado por medio de un continuo proceso de consulta con los interlocutores locales integrantes de la mesa social y el foro para el desarrollo local, condujo a la definición y la adopción conjunta de una estrategia de desarrollo integrado. Para aunar esfuerzos en aras del futuro desarrollo de la zona y, sobre todo, conseguir la cooperación de los socios y agentes locales, se crearon tres eslóganes clave para guiar el proceso en su integridad:

- ¡Encontrar un nuevo centro!
- ¡Hacer que todo marche de nuevo!
- ¡Establecer nuevas prioridades!

En lo que se refiere al proceso de innovación y a la continuidad de los resultados de proyectos europeos de este tipo, uno de los logros más significativos de esta iniciativa ha sido el «foro para el desarrollo local» creado en esta zona con el fin de hacer un seguimiento eficaz del programa. Representantes de asociaciones y empresas locales están invitados a participar en sus actividades. El foro engloba a todos los interlocutores sociales y económicos que se unieron al programa en su fase preparatoria, y está abierto a cualquier persona o entidad, sean éstas empresas públicas, compañías privadas, organizaciones sin ánimo de lucro, comités de distrito u otros grupos interesados en seguir la evolución de esta iniciativa.

http://www.comune.torino.it/urban2/eng_vers/area.html

« La experiencia muestra que los enfoques territoriales son más eficaces y consiguen más resultados cuando se integran en las políticas locales y/o regionales »

ESTUDIO DE CASO

Proyecto IMAGE

ESTRATEGIAS DE MARKETING («NEIGHBOURHOOD BRANDING») PARA ZONAS URBANAS DESFAVORECIDAS

Muchas urbanizaciones construidas en Europa durante el período de la posguerra se enfrentan a una serie de retos de índole material, económica y social. En el transcurso de los últimos años se ha ido haciendo evidente que la regeneración material no podía resolver por sí sola todos estos problemas, sino que debía enmarcarse en un conjunto más amplio de medidas integradas destinadas a la renovación de estos barrios. Mejorar la imagen de una zona constituye un elemento clave de los programas de desarrollo integrado.

El proyecto IMAGE, financiado por INTERREG III B, ha estado trabajando en nuevos conceptos relacionados con la mejora de la imagen, como el «*neighbourhood branding*» (estrategia de marketing por la que se crea una «marca» de barrio, para mejorar la imagen del mismo). Esta estrategia se ha convertido, así, en un elemento muy importante en los siguientes programas, todos ellos participantes en el proyecto IMAGE: Europark (Amberes, Bélgica), Barton Hill (Bristol, Reino Unido), Poptahof (Delft, Países Bajos), Ballymun (Dublín, Irlanda) y Schwamendingen (Zúrich, Suiza). Comunidades y partes interesadas participan en el desarrollo de su «marca», que se acaba incorporando a los planes de acción local existentes.

Este enfoque se ha desarrollado y puesto a prueba en las siguientes cinco grandes zonas residenciales: Europark (Amberes), Barton Hill (Bristol), Poptahof (Delft), Ballymun (Dublín), y Schwamendingen (Zúrich). Conviene destacar que las acciones del proyecto se integraron en el seno de las estrategias de regeneración local existentes, lo que muestra la importancia que tiene asociar a la comunidad local en este proceso de marketing por el que se crea una «marca» de barrio. El impacto tan positivo que tuvo el proyecto IMAGE fue una de las razones por las que resultó elegido como uno de los 11 mejores proyectos entre los 99 participantes en INTERREG III B.

<http://www.eukn.org/eukn/>



Fomentar las políticas prioritarias horizontales: la fórmula del éxito

Las políticas urbanas se suelen implementar en zonas cuidadosamente delimitadas, y aspiran a implicar a todos los actores e interlocutores relevantes a nivel local, ya que su cooperación es un factor clave para el éxito de las mismas. Este proceso de colaboración se puede reforzar haciendo participar a grupos específicos de la zona en cuestión, y mediante la cofinanciación de los programas por el Fondo Social Europeo (FSE). La combinación de los fondos del FEDER y el FSE permite poner en práctica medidas en favor de la regeneración que invierten tanto en el territorio como en las personas y sus habilidades y competencias, lo que conduce a una expansión de los mercados y a un aumento de las oportunidades de futuro para las personas.

La experiencia muestra que los enfoques territoriales son más eficaces y consiguen más resultados cuando se integran en las políticas locales y/o regionales. Ello permite aplicar políticas específicas al conjunto de una ciudad, una aglomeración o una región, superando, así, las fronteras y las limitaciones impuestas por una única zona. Esto es particularmente cierto cuando las siguientes políticas se integran en un programa de regeneración a nivel local y/o regional:

• Políticas estratégicas de ordenación del territorio

Las autoridades locales deben explicar claramente cómo desean desarrollar el territorio y ser capaces de presentar una visión estratégica de futuro cuando negocien con los inversores potenciales. Se trata de un asunto importante a día de hoy en muchos de los nuevos Estados miembros de la UE, donde, en un afán quizá precipitado por convertirse en economías de mercado, se han aceptado inversiones a cualquier precio. Las autoridades locales dudaron si imponer demasiados requisitos y prescripciones, por temor de que ello pudiera ralentizar el proceso de inversión extranjera y de crecimiento. No obstante, cada vez se es más consciente de que un desarrollo urbano desorganizado acaba siempre acarreando elevados costes en el futuro.

• Políticas de igualdad de oportunidades

La experiencia en varios países europeos ha mostrado que las ciudades pueden obtener mejores resultados, y de hecho los obtienen, si garantizan la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en el marco de cada proyecto. Para afrontar los retos relacionados con la globalización y la evolución de las realidades sociales, las ciudades pueden valerse de la ayuda que les pueden prestar las políticas de integración social y no discriminación destinadas a apoyar la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación, mejorar la integración de las personas discapacitadas y reforzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

• Políticas medioambientales

Todas las intervenciones urbanas se enfrentan al reto de proteger el medio ambiente y promocionar un uso más responsable de los recursos naturales. Cada proyecto está sujeto a medidas y comprobaciones específicas para garantizar su adecuación a los objetivos medioambientales generales. Sin embargo, la experiencia común de muchas ciudades y regiones es que una política regional dotada de objetivos medioambientales y bien diseñada contribuirá a que los proyectos optimicen sus resultados.

Gestión integrada de residuos en Ramnicu Valcea

En la ciudad rumana de Ramnicu Valcea, el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) ha permitido cofinanciar con fondos europeos la instalación de un sistema de tratamiento de residuos a la vez ecológico y eficiente.

La ciudad, que cuenta con una población de 120 000 habitantes, se encuentra en el corazón de una región famosa por sus balnearios y estaciones termales, y dispone de un rico patrimonio histórico y cultural. Se trata de un popular destino turístico y de un importante centro industrial. Pero la gestión de los residuos era bastante problemática en la zona. La falta de un sistema eficiente de gestión de residuos domésticos (al menos un 20 % de los habitantes carecen de un servicio regular de recogida de basuras) había conducido a un aumento en el número de vertederos cercanos a las zonas habitadas. Los residuos se recogían y amontonaban en un basurero situado a 12 km del centro de la ciudad, a orillas del Olt, provocando así la contaminación del río.

En el año 2000, las autoridades locales de Ramnicu Valcea presentaron una propuesta a la Comisión Europea, titulada «Gestión integrada de residuos en Ramnicu Valcea», proyecto elaborado en asociación con la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). En noviembre de 2001, la Comisión Europea aprobó una ayuda de unos 11 millones de euros para el proyecto en el marco del ISPA, destinada a financiar las siguientes actividades:

- Mejora del sistema de recolección de residuos, mediante la implantación de un sistema de recogida selectiva; adquisición de papeleras y contenedores especiales para residuos reciclables y peligrosos; organización de una campaña de sensibilización en los medios, y puesta a disposición del público de diferentes fuentes de información (sitio web, guía para los hogares, etc.).
- Cierre del vertedero de Raureni, abierto en 1978 y que ya no cumplía con las normas medioambientales, sanitarias y de seguridad en vigor.
- Creación de un nuevo centro de reciclaje en Feteni adaptado a las directivas europeas, con una capacidad de 1 000 000 m³ y una esperanza de vida útil de 19 años.
- Construcción de una estación de compostaje, donde se tratarán los residuos biodegradables para convertirlos en fertilizantes.

<http://www.primariavl.ro/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm



• Políticas demográficas

Aunque el desarrollo demográfico es un área política aún en plena evolución, reviste ya una importancia muy significativa. Dado el reto que supone crear un desarrollo urbano equilibrado y duradero, también en lo que respecta a la vivienda y las infraestructuras, conviene garantizar que estas medidas continúen respondiendo a las necesidades de la población a largo plazo. Para adaptarse al cambio demográfico –consista este en un aumento o un declive de la población, el envejecimiento de la sociedad o la inmigración–, los responsables políticos deben analizar cuidadosamente las necesidades de las generaciones futuras, en lugar de limitarse a aportar soluciones a los problemas de hoy en día.

Planes a medio y largo plazo para la renovación y el desarrollo urbanos

Los planes de desarrollo se deben concebir desde una perspectiva a largo plazo, que incluya objetivos intermedios que permitan medir los avances según se vayan produciendo a lo largo del período de ejecución de los proyectos. A este respecto, el calendario de aplicación de los diferentes proyectos desempeña un papel crucial. Para lograr el éxito en la aplicación de una estrategia de desarrollo urbano integrada, se deben tener en cuenta, así, los siguientes factores en lo que se refiere a su calendario y ritmo de aplicación:

• Dotarse de una estrategia de salida

Las políticas públicas y los programas de financiación, que son necesarios para apoyar el desarrollo integrado, tienen una limitación temporal y no siempre coinciden con el desarrollo real de una zona urbana dada. Por eso es muy importante contar con una adecuada estrategia de «salida», que permita estar preparados para cuando cese la financiación pública, y evitar así que se produzca una interrupción brusca de los beneficios del programa de desarrollo en cuestión.

• Tomar conciencia de la dimensión política

Los cambios producidos en las administraciones tras unas elecciones locales pueden a veces afectar o ralentizar los progresos en materia de desarrollo urbano, como por ejemplo algunos proyectos. Ello implica tener que cambiar, a veces, estrategias a largo plazo recién iniciadas. La planificación y la financiación deberán, por tanto, tener en cuenta el impacto de la política a la hora de diseñar estrategias de desarrollo. Se necesita, además, un fuerte compromiso político a nivel local para hacer avanzar las cosas, e implicar a los socios a escala local y regional, y a veces también nacional o europea.

ESTUDIO DE CASO

La juventud de Bristol aún esfuerzos para diseñar su propio entorno urbano

El distrito de Hartcliffe & Withywood en la ciudad británica de Bristol está siendo objeto de una muy necesaria regeneración urbana. El distrito presenta muchos de los rasgos típicos de los barrios desfavorecidos: acuciantes problemas sociales, altos niveles de desempleo y precariedad de muchos de sus espacios públicos. El ambicioso programa de reacondicionamiento puesto en marcha para atajar el problema ha reunido a profesionales de muy diversos ámbitos. Así fue como nació el proyecto «Spacemakers», fruto de las discusiones y debates entablados entre miembros de diversas instituciones –como el Centro de Arquitectura de Bristol, la fundación The Glass-House de Londres, la Corporación Municipal de Bristol y el Hartcliffe Community Campus– que compartían inquietudes comunes. La principal conclusión a la que llegaron era que había que implicar a los jóvenes desfavorecidos en la concepción de su propio entorno local.

Los jóvenes participantes debieron seguir un prolongado período de preparación, en el que fueron instruidos sobre cómo desempeñar su papel de «Spacemaker». La preparación incluía un curso personalizado de tres días sobre diseño de espacios públicos, durante el que los jóvenes aprendieron nociones sobre regeneración, planificación y negociación, así como habilidades para hablar en público. También visitaron cuatro grandes parques del Reino Unido y algunos más en los Países Bajos, para ayudarles a hacerse una idea de los elementos y características que les gustaría incorporar a su propio parque.

Una vez elegido el lugar entre los diez espacios públicos disponibles, el grupo trabajó con el artista del proyecto, experimentando con posibles diseños y características. Seguidamente seleccionaron a un arquitecto paisajista entre 17 candidatos, tras hacer una presentación del proyecto y de las prioridades para el parque ante cada uno de los tres finalistas. Una vez finalizada esta fase, el gestor del proyecto y el arquitecto paisajista se encargaron de la mayoría del trabajo práctico, aunque los «Spacemakers» mantuvieron informado al público en todo momento de la evolución del proyecto: elaboraron folletos y prepararon maquetas, planos y presentaciones dirigidos a los residentes locales y las instituciones de financiación, en especial a los funcionarios y miembros electos del Ayuntamiento de Bristol.

Al final se creó un espacio público que contenía muchos de los elementos y características propuestos y seleccionados por los jóvenes que participaron en el proyecto, como un refugio futurista, un tobogán y un canal de agua. Además, la selección de materiales se basó en la observación de actos de vandalismo perpetrados en otros espacios públicos, con una clara preferencia por lo que los jóvenes calificaron de «materiales indestructibles».

<http://www.bristol.gov.uk/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm



Las políticas de hoy deben velar por su futuro.

• Responder a las expectativas a corto y largo plazo

La paciencia de las comunidades locales se puede someter a una dura prueba si tienen que esperar mucho tiempo a que lleguen las mejoras, bien sea porque las autoridades locales estén sujetas a estrictos requisitos legales, o existan límites a la financiación pública. Si la población local no percibe ningún avance rápido sobre el terreno, tiende a perder la motivación para participar. El éxito de una estrategia reside, por tanto, en una sabia combinación de actividades, que permita obtener resultados tangibles tanto a corto como a largo plazo. Los «fondos de barrio», que los residentes pueden gastar por sí mismos, pueden resultar particularmente útiles en estas situaciones.

Similar disparidad de expectativas puede darse en contextos de cooperación entre el sector público y el privado. Las expectativas a corto plazo de los inversores suelen plantear un problema para las ciudades, ya que los procedimientos de planificación llevan demasiado tiempo como para mantener vivo el interés de los inversores privados. Muchas ciudades europeas han mejorado sus sistemas de gestión y gobernanza con el fin de acelerar el proceso de planificación. Al mismo tiempo, los inversores privados tienen tanto que ganar como los públicos de una sólida estrategia de planificación a largo plazo, que les permita evaluar las ventajas potenciales de su inversión en un lugar concreto.

« El reto del desarrollo urbano integrado es promover la competitividad y la integración social, mejorando al mismo tiempo el entorno urbano y el natural, con el fin de ofrecer mejores condiciones de vida a los ciudadanos »»

Los programas operativos nacionales o regionales constituyen una interesante alternativa para acelerar los avances, ya que permiten poner en práctica estrategias sostenibles a medio y largo plazo. Un programa operativo integra los programas de desarrollo en el marco de una estrategia de planificación regional a medio plazo, y también les aporta una sólida base financiera. Muchos de los nuevos Estados miembros han decidido cofinanciar planes de desarrollo urbano integrado en el marco de la primera fase de ejecución del actual período de programación. De hecho, solo se acepta financiar proyectos que vayan acompañados de tales planes.

En pos de una mayor eficacia: el enfoque integrado como valor añadido

El reto del desarrollo urbano integrado es promover la competitividad y la integración social, mejorando al mismo tiempo el entorno urbano y el natural, con el fin de ofrecer mejores condiciones de vida a los ciudadanos. Se trata, en efecto, de factores determinantes para la calidad de vida en las zonas urbanas, y también para atraer la actividad empresarial a las mismas.

La complejidad del desarrollo urbano integrado se hace evidente cuando se utilizan diversas medidas para conseguir beneficios que vayan más allá del marco del proyecto de desarrollo en cuestión. Por ejemplo, la dotación de espacios verdes debe ir acompañada de la rehabilitación de edificios y terrenos abandonados. Otro ejemplo son los sistemas de transporte

respetuosos con el medio ambiente, que deben cubrir no solo los servicios a los pasajeros, sino también fomentar modos alternativos de transporte, incluidas, por ejemplo, medidas en favor de la utilización de bicicletas. Estos sistemas de transporte deben tomar en consideración, además, factores como la eficiencia energética, las energías renovables, los niveles de ruido y la contaminación atmosférica.

La cambiante faz del desarrollo urbano

El desarrollo urbano en Europa ha conocido diversas «oleadas» de cambio y se ha redefinido numerosas veces con el transcurso de los años. Los primeros proyectos de regeneración urbana puestos en práctica en Alemania, Francia y el Reino Unido en los años 60 del siglo pasado se centraron en la limpieza de hábitats insalubres: se demolieron edificios y estructuras existentes, y se construyeron zonas completamente nuevas. Ello dejó a numerosas ciudades europeas con extensas urbanizaciones dotadas de viviendas monocordes y a menudo prefabricadas, que desde entonces han venido ocasionando nuevos y numerosos problemas.

En los años 70, se hizo un mayor hincapié en la creación de estructuras tanto materiales como sociales en los barrios (estrategia que siguen adoptando muchos de los nuevos Estados miembros). Este enfoque permitió modernizar y desarrollar cuidadosamente los edificios y estructuras existentes, así como valorar aún más el patrimonio cultural de las ciudades europeas, patrimonio que en algunos casos ha servido de punto de partida para construir un nuevo futuro para la ciudad.

Las políticas de ese período seguían privilegiando, no obstante, las nuevas construcciones, un enfoque cuyos beneficios son ciertamente limitados, a la vista de los resultados obtenidos. En efecto, en las zonas desfavorecidas, los edificios nuevos no siempre satisfacían las necesidades de la población local: sus habitantes seguían aislados del resto de la vida urbana y no se beneficiaban del crecimiento económico, el vandalismo campaba a sus anchas y las comunidades locales no percibían una continuidad en los esfuerzos de desarrollo.

Los responsables políticos aprendieron una importante lección: había que integrar medidas de creación de empleo en las estrategias de «redesarrollo» ya desde una fase temprana; los trabajos de modernización y construcción se podían usar, en efecto, para dar empleo y formación a la población local desfavorecida. De ahí que se hayan implementado numerosos programas de «trabajo local para la población local» en toda Europa, programas que han contribuido a crear un valor añadido para la población local, y a mejorar sus oportunidades de integración en el mercado laboral.

Conforme han ido progresando y afinándose, las políticas urbanas de los Estados miembros y las ciudades de la UE han ido otorgando cada vez una mayor importancia a la economía local. Los cambios económicos y la reestructuración industrial y comercial general han ofrecido nuevas y diferentes perspectivas de futuro tanto a las pequeñas y medianas empresas (PYME) como a las grandes compañías. Las empresas constituyen, en efecto, un elemento clave para el futuro económico de las regiones, las ciudades y los barrios. Las PYME, por ejemplo, son especialmente adecuadas para los proyectos destinados a integrar a las minorías étnicas en la economía urbana. La financiación del FEDER, a menudo combinada con la procedente del FSE, ha facilitado la creación de numerosas soluciones innovadoras en toda Europa, muchas de ellas en el marco de las iniciativas comunitarias URBAN I y URBAN II. Este enfoque ha mejorado significativamente el impacto de las actividades de desarrollo y regeneración urbanas en las ciudades europeas.



El pasado de Francia, base para construir su futuro.

ESTUDIO DE CASO

Eficaz impulso de la actividad empresarial en cuatro zonas desfavorecidas de Estrasburgo

Los distritos de Meinau, Neuhoef, Musau y Port du Rhin, situados al sur de Estrasburgo (Francia), y sus 37 000 habitantes, están experimentando una serie de dificultades que son también comunes a muchos suburbios. El desempleo, la pobreza y el fracaso escolar son otros tantos factores que contribuyen a la exclusión social y la inseguridad, y que perjudican el desarrollo económico local. El tejido empresarial es escaso en el corazón de estas urbanizaciones, mal dotadas de servicios e infraestructuras. El alto índice de fracaso de las PYME en este contexto se combina con la avanzada edad de sus propietarios. A los empresarios locales les resulta difícil acceder a los mecanismos de ayuda pública regional o nacional, cuyos criterios y procedimientos de selección no suelen ser adecuados para el contexto local.

Con el fin de apoyar la revitalización económica y social de los distritos del sur de la ciudad, el programa europeo URBAN II de la Comunidad Urbana de Estrasburgo (CUS) se ha centrado en una estrategia que combina efectos estructurantes para el territorio con medidas de estímulo a la comunidad. Las conclusiones de una encuesta realizada a 226 PYME condujeron a la introducción de un nuevo mecanismo de apoyo a las pequeñas empresas, a los artesanos y a los servicios locales de los barrios del sur. Destinado a empresas con menos de 20 empleados, este mecanismo proporcionó ayuda a la inversión material e inmaterial, mobiliaria e inmobiliaria, gracias a tres tipos de intervenciones: reconversión, inversión productiva (maquinaria y software) y apoyo a la reapertura de empresas.

El 11 de abril de 2006, este proyecto URBAN II le valió a Estrasburgo el primer premio del concurso organizado por la prensa económica francesa «Iniciativas económicas», en la categoría de «Empresas y territorios». Tan solo unos pocos meses después se sobrepasaron los objetivos iniciales, y la CUS negoció un nuevo presupuesto anual con la región, que se vio incrementado hasta los 70 000 euros. A finales de septiembre de 2006, los fondos de ayuda habían beneficiado ya a 14 empresas. En términos de empleo, el proyecto ha contribuido a mantener 83 puestos de trabajo y a crear otros 11. El proyecto en sí da empleo a 12 personas, que supervisan su ejecución. Como el proyecto es aplicable a todos los tipos de actividad local, la ayuda tiene la doble ventaja de dar apoyo a la inversión empresarial y prestar al mismo tiempo servicios a los ciudadanos, factores ambos que constituyen, a su vez, una significativa fuente de puestos de trabajo.

<http://www.investir-strasbourg.com/>
http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

Elementos clave de un enfoque integrado

Con el fin de lograr los objetivos tanto de competitividad como de cohesión social, las estrategias y programas de desarrollo y regeneración urbanos deben integrar una gran variedad de aspectos: el crecimiento económico y el empleo, las cuestiones medioambientales como la eficiencia energética y el cambio climático, la exclusión social, la pobreza, la delincuencia, la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas, la igualdad de género, el cambio demográfico, el crecimiento urbano descontrolado, la arquitectura, la cultura y la buena gobernanza. Todos estos aspectos se analizarán en este y el siguiente Capítulo.



Los inmigrantes y las minorías étnicas deben integrarse plenamente en las comunidades urbanas para alcanzar la cohesión social en nuestras ciudades.

La mayoría de los programas URBAN I y URBAN II han mostrado que los enfoques integrados innovadores pueden tener un valioso efecto positivo que vaya más allá de las mejoras inmediatas conseguidas en un barrio dado. En efecto, estos programas se han convertido a menudo en verdaderos «laboratorios» en los que probar nuevos procedimientos locales, nuevas formas de cooperación y la participación de muchos y diferentes grupos en el diseño y la gestión de los proyectos.

Tanto la Comunicación de la Comisión sobre «Política de cohesión y ciudades» de 2006⁵² como la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* de 2007⁵³ reconocen los problemas que plantea la consecución de los objetivos del desarrollo integrado. Ambos documentos subrayan cómo han de tomarse en consideración a todos los niveles los diferentes aspectos mencionados anteriormente. Cuando todos los factores se canalizan en una misma dirección, el nuevo crecimiento así conseguido logra cambios económicos y sociales duraderos, y una mayor protección del medio ambiente. Ahora pasaremos a analizar cómo todas estas diferentes medidas se pueden integrar en el seno de un programa, para mejorar así su eficacia.

« Las ciudades pueden desarrollar y reforzar la economía local por medio de proyectos de desarrollo y regeneración urbanos »»

Integración satisfactoria de las políticas sectoriales: la regeneración urbana al servicio de la integración de las empresas y el fortalecimiento de la economía

Las ciudades pueden desarrollar y reforzar la economía local por medio de proyectos de desarrollo y regeneración urbanos. En este sentido también, las autoridades cuentan con un amplio abanico de oportunidades⁵⁴. La cercanía de las ciudades con respecto a la población local les permite ayudar a los emprendedores a centrarse en nuevos mercados y a definir sus necesidades en materia de servicios de apoyo a las empresas. De esta manera, las ciudades pueden, en colaboración con las empresas, identificar las organizaciones especializadas que ofrecen servicios de apoyo empresarial eficaces e integrados.

Las ciudades tienen un importante papel que desempeñar a la hora de proporcionar diferentes tipos de financiación para las empresas locales: pueden, por ejemplo, asociarse a programas de garantía, conceder préstamos y microcréditos a las empresas, u ofrecer subvenciones e incentivos fiscales. Las ciudades pueden, además, asumir un verdadero papel emprendedor y desarrollar activamente empresas en función de las oportunidades detectadas. También pueden identificar nuevos mercados en colaboración con las empresas, y fomentar la inversión privada a pequeña escala. Finalmente, y como grandes compradoras que son, las ciudades pueden tener un importante impacto sobre el tejido empresarial local.

ESTUDIO DE CASO

Un proyecto piloto urbano en Bilbao, coronado por el éxito

DE ZONA RESIDENCIAL A BARRIO DE GRAN DINAMISMO ECONÓMICO

Este proyecto piloto urbano puesto en marcha en Bilbao (España) se centró en la zona de Otxarkoaga, un barrio periférico de la ciudad construido en los años 50 en respuesta a la escasez de vivienda y el *boom* industrial experimentado por Bilbao en aquella época. Aislado del resto de la ciudad y afectado por el declive de la base industrial bilbaína, el distrito era víctima de numerosos problemas económicos y sociales.

El proyecto piloto urbano abordó los problemas del barrio mediante un conjunto integrado de medidas centradas en tres áreas problemáticas: medio ambiente, desarrollo comercial y escasa actividad económica.

Entre las medidas adoptadas para mejorar el medio ambiente figura el desarrollo de un centro de reciclaje dedicado a la reparación y recuperación de diversos artículos, como electrodomésticos y muebles procedentes de toda la ciudad, e incluso de fuera de ella. Para estimular aún más el empleo y las actividades económicas, el proyecto financió cursos para empleados de tiendas sobre gestión, informática y servicios de atención al cliente. El centro comercial fue objeto, además, de una rehabilitación integral con el fin de mejorar los accesos y la apariencia general, y su superficie fue ampliada para permitir su diversificación. Una de las aportaciones más significativas de este proyecto fue la creación de una asociación de comerciantes locales.

http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/upp/src/bullet12.htm

ESTUDIO DE CASO

Incrementar el espíritu empresarial en comunidades locales desfavorecidas de Bruselas

Crear una empresa no es ciertamente ningún juego. Existe, sin embargo, una manera divertida de aprender a ser emprendedor: la utilizada por Groupe One, una organización sin ánimo de lucro con sede en el barrio de Saint-Gilles, cerca de la Gare du Midi/ Zuidstation (Estación Sur), una de las zonas urbanas más degradadas de Bruselas. Las numerosas dificultades económicas y sociales sufridas por el barrio, y sus consecuencias en forma de elevadas tasas de desempleo, le han permitido beneficiarse de la iniciativa comunitaria URBAN II.

Este método, originario de Sudáfrica, se basa en un juego interactivo de simulación empresarial, que sitúa a los participantes en un contexto empresarial dado. Esta técnica de «aprendizaje a través de la experiencia» les permite evaluar sus responsabilidades, aprender de sus errores y estimular su creatividad empresarial.

«J'entreprends@Bruxelles» está operativo desde enero de 2005, tras haber superado una fase de desarrollo y pruebas, y a finales de 2006 había proporcionado un total de 465 horas de formación a 828 personas de diversa procedencia: colegios de enseñanza secundaria, instituciones de educación superior, ONG, instituciones de fomento de la inserción socioprofesional y personas con proyectos empresariales. La inmensa mayoría de los participantes confesó estar muy satisfecho con la formación. No obstante, resulta prácticamente imposible medir el impacto concreto del programa, ya que en muchos casos se limitó a proporcionar a los participantes una suerte de «cultura económica» cuyos frutos podrían manifestarse de forma impredecible en el futuro.

<http://www.groupeone.be/>
http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

Integración satisfactoria de las políticas sectoriales: objetivos de formación y empleo

Las ciudades tienen mucho que aportar a la hora de crear nuevas oportunidades de formación y empleo. Las políticas de desarrollo urbano integrado a escala nacional, regional y local constituyen un excelente punto de partida para utilizar la propia mano de obra de las ciudades. Los programas de regeneración brindan a las autoridades locales un amplio abanico de opciones:

- Las ciudades pueden colaborar con socios comerciales públicos y privados para crear empleos duraderos. Las ciudades que más éxito tienen en este objetivo son aquellas que adoptan un enfoque urbano para responder a las necesidades de formación, superando así los obstáculos a los mercados laborales. Las ciudades se esfuerzan, en este sentido, por reforzar la identidad social de las zonas desfavorecidas, identificando para ello el potencial de su población local.
- Las ciudades pueden acercar los servicios sociales a las políticas de empleo, con el fin de facilitar, de este modo, la transición desde una situación de dependencia de las prestaciones sociales a otra de integración en el mercado laboral. Las ciudades deberán estar muy atentas aquí a las necesidades específicas de las minorías, los jóvenes y las mujeres.
- Las ciudades pueden utilizar las nuevas tecnologías para facilitar el acceso a los recursos educativos y ayudar a diseñar estrategias de aprendizaje permanente. Ello puede ofrecer nuevas oportunidades a quienes no han pasado por el sistema de educación formal, y tender puentes entre las escuelas, los centros de formación y las empresas.
- Las ciudades pueden anticipar las tendencias del mercado laboral y de la economía local, y utilizar este conocimiento para solventar el problema de la escasez de mano de obra cualificada en las empresas. Aparte de a las actividades de formación, las ciudades pueden prestar igualmente su apoyo a los servicios de tutoría empresarial, recurriendo para ello a líderes empresariales que puedan fomentar el espíritu emprendedor en el seno de grupos poco representados en la economía.



La protección del medio ambiente es uno de los elementos principales del enfoque integrado de la política urbana.

- Las ciudades pueden utilizar su poder de compra para crear empleo en el seno de la población local. Como grandes inversores y empleadores que son, las ciudades pueden garantizar que las políticas de contratación y formación de las grandes instituciones creen oportunidades de empleo para grupos o zonas desfavorecidos.

ESTUDIO DE CASO

La sostenibilidad medioambiental, motor de la regeneración urbana: un proyecto piloto urbano en Falun y Borlänge (Suecia)

El objetivo de este proyecto piloto urbano sueco era establecer el principio de sostenibilidad medioambiental como motor de cambio y regeneración en ciudades de tamaño medio. Las ciudades vecinas de Borlänge y Falun se encuentran entre el populoso sur de Suecia y el interior septentrional, escasamente poblado, un área que ha sufrido los efectos del declive industrial.


El proyecto piloto urbano proporcionó una plataforma de cooperación entre dos ciudades vecinas, que les permitió trabajar en pos de la sostenibilidad a nivel local. El objetivo era estimular el desarrollo sostenible a través de la investigación y el apoyo a nuevas prácticas medioambientales. El proyecto se proponía también persuadir a las empresas existentes de que incorporaran tecnología medioambiental en sus actividades empresariales, así como apoyar nuevas actividades en zonas con un gran potencial de crecimiento en los ámbitos de la ecología, el medio ambiente y la energía. Gracias a la integración de un amplio abanico de medidas, el proyecto pudo proporcionar un punto de convergencia desde el que desarrollar sinergias y actividades relacionadas entre sí.

El objetivo a medio plazo del proyecto era que la sostenibilidad se convirtiera en un concepto estándar en la regeneración urbana y el desarrollo económico local, y pasara a formar parte integrante de la mentalidad ciudadana.

El elemento central del proyecto fue el Centro de recursos naturales de Dalarna, situado en la zona de Vassbo, a medio camino entre Falun y Borlänge. El Centro tenía fundamentalmente una cuádruple función: coordinar las actividades medioambientales de las ciudades y ser sede de tres instituciones específicas: un Parque europeo de investigación urbana, un Centro económico y tecnológico, y un Centro de información medioambiental. Este último da su apoyo a las PYME de la región, contribuyendo a mejorar sus prácticas medioambientales y fomentando también la transferencia y el uso de tecnologías medioambientales en el sector privado. El Centro promueve asimismo la creación y el desarrollo de nuevas PYME en el sector medioambiental, contribuyendo así a la reestructuración económica de la zona.

http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/upp/src/phase210.htm



En lo que se refiere a la protección del medio ambiente, las buenas costumbres empiezan siempre en casa 

Integración satisfactoria de las políticas sectoriales: protección medioambiental

En lo que se refiere a la protección del medio ambiente, las buenas costumbres empiezan siempre en casa. Y es que los problemas podrán ser globales, pero los cambios en las políticas locales tienen mucho que aportar a la hora de cambiar las mentalidades a nivel regional y nacional. Cuando las políticas de desarrollo y regeneración urbanas incluyen sistemáticamente una estrategia medioambiental, los beneficios son múltiples y a varios niveles.

Para mejorar la eficiencia energética del parque de viviendas, las ciudades pueden ofrecer incentivos a los propietarios de las casas y las empresas inmobiliarias, con el fin de ayudarles a cumplir con la normativa medioambiental actual. Y si aplican un enfoque similar a la hora de construir y renovar edificios públicos e infraestructuras locales, las ciudades pueden presentar unas verdaderas «credenciales ecológicas» a sus residentes; este enfoque se puede hacer extensivo a su sistema de transporte y sus servicios públicos. Las ciudades también pueden hacer un mayor hincapié en la mejora de la calidad de sus espacios públicos.

Actualizar las normas medioambientales en los edificios públicos, sobre todo las escuelas, es un ejemplo práctico e ilustrativo de educación medioambiental. Las ciudades pueden, además, proporcionar una imagen de un uso más responsable de los recursos naturales. La adquisición de productos locales, por ejemplo, reduce los costes de transporte y fomenta los productos regionales. Por último, las ciudades se vuelven más atractivas si sus sistemas de transporte público son limpios y eficientes, y dan cabida a medios alternativos de transporte, como la bicicleta.

Integración satisfactoria de las políticas sectoriales: capital social para promocionar la vida de la ciudad

El atractivo de una zona depende, en parte, de la gente que vive en ella. Disponer de edificios e infraestructuras impresionantes no aporta por sí mismo beneficios permanentes, si no se utilizan paralelamente las capacidades y el compromiso de la población local para desarrollar una identidad local y un sentido de comunidad. Pero, ¿cómo puede integrarse este capital social en programas de desarrollo eficaces?

Las ciudades pueden crear y apoyar asociaciones de vecinos, que pueden convertirse, así, en un foco para la participación local en las actividades de regeneración. Estas asociaciones también pueden dotar de medios a los residentes para que asuman un papel oficial en nombre de la población local, como pueda ser dirigir un comité sobre asuntos de interés, participar en debates en materia de urbanismo y representar a los ciudadanos en la vida política local. Las ciudades pueden ir al encuentro de los grupos marginados dentro de la comunidad, y decidir proporcionarles un apoyo específico para que participen en el desarrollo local.

Los «fondos de barrio» se pueden utilizar para implicar a los residentes en el diseño y la gestión de sus propios proyectos en el marco de un presupuesto limitado. Su participación práctica, a través de asociaciones locales, permite perseguir prioridades locales muy específicas, y refuerza el compromiso a largo plazo de los ciudadanos (véase el apartado «Reforzar el poder de los barrios a través de medios financieros»).

Integración satisfactoria de las políticas sectoriales: desarrollar el transporte y la movilidad

Los planes de desarrollo integrado están especialmente indicados para organizar las infraestructuras de transporte e incrementar la movilidad. Las autoridades urbanas deben hacer prueba de imaginación y adoptar una visión estratégica para garantizar que todos los sectores de la población se puedan

ESTUDIO DE CASO

Formas innovadoras de transporte público en la provincia holandesa de Flevoland

Hasta hace bien poco, Flevoland –la provincia más pobre de los Países Bajos– padecía un deficiente sistema de transporte público regional. Hacían falta más autobuses por las tardes y los fines de semana, se habían suspendido varias líneas y muchos habitantes no tenían acceso a transporte público cerca de sus casas. Al mismo tiempo, cada vez existía una mayor necesidad de transporte público, debido al envejecimiento de la población y al incremento en el número de personas discapacitadas o afectadas por diversas enfermedades.

Conscientes del papel social y económico del transporte público, así como de sus beneficios medioambientales, las autoridades holandesas idearon una política nacional que satisficiera mejor las necesidades de eficiencia, disponibilidad y seguridad en materia de transporte público; ello dio nacimiento a un nuevo concepto: el transporte público «a la carta». Se trata de una fórmula flexible que combina un servicio tipo taxi con el transporte público tradicional. Con una llamada telefónica, se organiza un itinerario bajo demanda, que llevará al viajero adonde lo solicite, incluidos lugares inaccesibles para las líneas de transporte público. Los ciudadanos pueden, por tanto, viajar de puerta a puerta o asistir a eventos deportivos o culturales, usando la mejor combinación posible entre los diferentes medios de transporte. Y todo ello a unos precios tan solo ligeramente superiores (o, en algunos casos, igual) a los cobrados en las líneas usuales de transporte público, y, en cualquier caso, significativamente más barato que las tarifas medias de los taxis.

El concepto, simple en su principio y sofisticado en la práctica, está totalmente orientado hacia las necesidades reales de las personas. La primera subvención del FEDER se concedió al proyecto «Mobimax» creado en la región suburbana de Noordoostpolder, que comenzó a funcionar en abril de 2000. En octubre de 2001 se inició el programa «Transporte público bajo demanda» en Dronten, cofinanciado igualmente por la UE. Esta nueva fórmula ha cosechado un gran éxito, y el número de usuarios ha superado las expectativas. Como consecuencia de ello, en abril de 2005 se creó un nuevo proyecto, «Regiotaxi Flevoland», que tomaba el relevo de los anteriores, esta vez sin ayuda del FEDER.

<http://www.flevoland.nl/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

beneficiar de ellos. Esto quiere decir, por ejemplo, que las infraestructuras de transporte se deben planificar en el contexto de las redes regionales y nacionales: las ciudades deben garantizar, así, que sus planes se inscriban en una red integrada de transportes a nivel metropolitano o de la ciudad-región, contexto en el que la ordenación urbana y territorial se coordinan a una mayor escala.

Las autoridades urbanas pueden ser proactivas a la hora de diseñar servicios de transporte que sean más limpios, asequibles y eficaces. Invertir en nuevos servicios de transporte público proporciona una oportunidad para adoptar tecnologías más ecológicas. Las autoridades también pueden optar por fomentar la utilización de vehículos que hagan un uso más eficiente del combustible o bien abordar problemas relacionados con la congestión de tráfico. Es importante también que el conjunto de la población tenga acceso a sus puestos de trabajo y a los servicios. Las personas que no poseen un coche, como los mayores, los jóvenes y los discapacitados, deben poder viajar de manera independiente y segura por la ciudad, para lo que hay que proporcionarles un servicio atractivo de transporte público. Además, la conexión entre sí de los puntos clave alrededor de la ciudad debería formar parte de las estrategias para incrementar la movilidad y facilitar el transporte de mercancías y la logística. El acceso a los aeropuertos es particularmente relevante en algunas ciudades de los nuevos Estados miembros. Las ciudades pueden utilizar planes de desarrollo urbano para fomentar modos alternativos de transporte, como los carriles para bicicletas y las zonas peatonales.

Integración satisfactoria de las políticas sectoriales: valores y actividades culturales

La diversidad cultural es un rico recurso al que las ciudades deberían rendir tributo. Este concepto engloba el patrimonio cultural material, las tradiciones culturales y los conocimientos de la población local. Las sociedades urbanas multiculturales pueden contribuir de muy distintas maneras a las nuevas iniciativas de desarrollo de los barrios urbanos:

- La cultura es un factor clave para mantener la autoestima colectiva y fomentar una ciudadanía más activa. Puede contribuir a «situar un lugar en el mapa», y fomentar su identidad singular en el interior de una ciudad.
- Las ciudades pueden utilizar las actividades de apoyo cultural para crear nuevas asociaciones locales y mejorar la imagen de una zona desfavorecida. A medida que la zona vaya ganando en popularidad, la gente empezará a verla como un lugar más atractivo en el que vivir, e incluso como un lugar con potencial turístico.
- Las ciudades pueden utilizar el contexto cultural de las zonas urbanas desfavorecidas para generar nuevas oportunidades de mercado, ofreciendo a la población local nuevas posibilidades de formación y empleo.
- Las actividades culturales pueden ser particularmente beneficiosas para la participación de la mujer en la sociedad. Cuando el capital cultural adquiere un papel más predominante, resulta más «natural» incluir a la mujer en la vida económica de una zona urbana.

Pasar a la acción: financiar e invertir con efectos duraderos

Garantizar la financiación para el desarrollo urbano requiere claramente de una planificación y una negociación muy detalladas. Los programas de desarrollo urbano deberán incluir una estrategia financiera a largo plazo



La cultura genera riqueza.

desde el inicio, en la que se planifique y garantice la financiación durante al menos entre 5 y 10 años. Y es que proporcionar seguridad al programa a lo largo de su ciclo de vida constituye un elemento esencial para su éxito, y también lo hace menos dependiente de los ciclos electorales y los posibles cambios en las mayorías y preferencias políticas locales.

La experiencia ha demostrado que utilizar períodos de programación más cortos resulta inadecuado en la mayoría de los casos, ya que para que los avances se consoliden en el tiempo se necesitan varios años, sobre todo si en el proyecto contribuyen todos los actores e interlocutores locales relevantes. También lleva su tiempo conseguir la participación de la comunidad local e integrar realmente a los ciudadanos en el contexto social y económico de la ciudad y la región en la que viven, así como motivarles a desempeñar un papel activo en su desarrollo.

Hacer que el capital privado invierta en las ciudades

En lo que se refiere a la estructura de la financiación, el desarrollo y la regeneración urbanos no pueden basarse únicamente en la financiación pública si desean ser realmente eficaces. En efecto, cada vez es más importante contar con la participación del sector privado y adquirir capital privado, sobre todo para los proyectos de desarrollo más ambiciosos, como la reutilización y reconversión de instalaciones industriales o militares en desuso.

Las ciudades son conscientes de la necesidad de llegar a acuerdos con el sector privado. Las empresas que obtienen un permiso de construcción suelen obtener importantes beneficios económicos. Actualmente son cada vez más las autoridades públicas que están generando «beneficios urbanísticos», ya que se han dado cuenta de que no tienen por qué conceder estas ventajas a cambio de nada. De modo que muchas ciudades europeas están pidiendo ya, de manera rutinaria, a los inversores privados que contribuyan al desarrollo urbano –generalmente sobre la base de la respectiva legislación urbanística– y estipulen en un contrato las condiciones para obtener un permiso de construcción.

La financiación inteligente es ante todo flexible: un ejemplo de los nuevos Estados miembros

Los fondos rotatorios permiten vender ciertos activos para generar fondos en favor de los proyectos de desarrollo en curso y garantizar una cobertura financiera a largo plazo. Más abajo expondremos un ejemplo ilustrativo de cómo funciona este principio.

Tras el cambio del sistema político de los nuevos Estados miembros, muchas de sus ciudades se han convertido en propietarias de enormes parques inmobiliarios, por lo que cuentan con grandes activos potenciales a su disposición. En lugar de vender las mejores piezas de este parque y mantener solo las menos atractivas, como solía ocurrir en el pasado, muchas ciudades se han dado cuenta de que es mucho mejor vender solo una parte limitada de su stock. Los ingresos así generados se pueden convertir en fondos rotatorios que permitan financiar nuevas modernizaciones, en lugar de limitarse a ser una fuente inmediata de ingresos para otros sectores de la economía. Con el paso del tiempo, la venta de más viviendas de calidad podrá continuar generando ingresos que podrán ser utilizados para el futuro mantenimiento y modernización del parque de viviendas de las autoridades locales.

Este enfoque podría ayudar a mantener la titularidad municipal de viviendas de calidad, que podrían ser ofrecidas a familias necesitadas, y generar al mismo tiempo ingresos que les permitan mantener las viviendas en buenas condiciones. El mismo principio se puede aplicar también a la reconversión de antiguas sedes militares, en manos ahora de las autoridades locales.

Garantizar una financiación a largo plazo en el marco de la política regional

Desde que el desarrollo urbano se ha integrado en los programas operativos generales, los Fondos Estructurales europeos han adquirido una nueva relevancia para los proyectos de desarrollo urbano integrado. Los Estados miembros y las regiones de la UE pueden ya incluir disposiciones específicas para el desarrollo urbano sostenible en sus programas operativos, aportando así un marco financiero estable durante muchos años. Estos fondos permiten combinar dos tipos de financiación: una a corto plazo para la puesta en marcha de actuaciones limitadas en el tiempo, y otra a más largo plazo, en concreto hasta 2013, para financiar conceptos de desarrollo integrado.

Las cuatro J

A un nivel europeo, se han lanzado cuatro iniciativas en apoyo de los programas de la política de cohesión en el período 2007-2013, con el fin de mejorar el acceso a la financiación⁵⁵:

- JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*, Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas) engloba una asociación conjunta entre la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). El principal objetivo de JASPERS es proporcionar asistencia a los Estados miembros en la compleja tarea de preparar propuestas de solicitudes de fondos a la UE para grandes proyectos (proyectos medioambientales que cuesten más de 25 millones de euros, y proyectos de transportes y otros ámbitos que superen los 50 millones de euros). Este instrumento proporciona una ayuda global en todas las fases del ciclo del proyecto, desde la identificación inicial del mismo hasta la decisión de la Comisión de conceder la ayuda y acelerar todo el proceso.

- JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprises*, Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas) es una iniciativa conjunta de la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para facilitar el acceso a la financiación para el desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas en las regiones de la UE. En su primera fase, JEREMIE consistió en una evaluación de la oferta de productos de ingeniería financiera en los Estados miembros y las regiones de la UE, así como un estudio de las necesidades potenciales. La segunda fase de JEREMIE interviene en la programación de las acciones para el período 2007-2013. Las autoridades de gestión de los programas de los Fondos Estructurales que deseen beneficiarse del instrumento JEREMIE, pueden decidir asignar los recursos del programa a un fondo de cartera, que podría ser una institución financiera debidamente cualificada a nivel nacional. En el marco del instrumento JEREMIE, las autoridades de gestión también pueden pedir al Fondo Europeo de Inversiones (FEI) que sea él mismo quien realice estas tareas de fondo de cartera cuando el programa le asigne una subvención a tal fin, lo que a su vez provocará un efecto palanca en forma de capital adicional para créditos por parte del BEI. El fondo de cartera organizará convocatorias de manifestaciones de interés destinadas a los intermediarios financieros, a los que también evaluará, seleccionará y acreditará. Estas instituciones financieras pueden ofrecer muchos tipos diferentes de financiación, como capital riesgo o capital semilla, ayudas a la creación de empresas, microcréditos, fondos para la transferencia tecnológica y fondos de garantía.



La iniciativa JEREMIE facilita el acceso a la financiación.

- JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas) es una iniciativa de la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional) en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE) para fomentar la inversión, el crecimiento y el empleo sostenibles en las zonas urbanas de Europa. La iniciativa JESSICA permite a las autoridades de gestión de los programas de los Fondos Estructurales aprovechar la experiencia externa y gozar de un mayor acceso al capital préstamo –incluidos, llegado el caso, los préstamos para vivienda social–, así como beneficiarse de un poderoso efecto palanca atrayendo un importante volumen de financiación privada. Cuando una autoridad de gestión desea participar en JESSICA, utiliza los recursos recibidos del programa, mientras que el BEI, otras instituciones financieras internacionales, bancos e inversores

ESTUDIO DE CASO

Ciudades a la vanguardia del desarrollo

UN ESFUERZO CONJUNTO A TODOS LOS NIVELES DEL ESTADO PARA APOYAR EL DESARROLLO INTEGRADO DE LOS BARRIOS

El programa alemán «Ciudad socialmente integradora» es el fruto de un esfuerzo conjunto y específico a todos los niveles del Estado (gobierno nacional, gobiernos regionales y autoridades locales) para combatir la pobreza urbana y la exclusión social por medio de enfoques integrados para el desarrollo de los barrios. El objetivo es combinar e integrar medidas de inversión y de otro tipo de varios programas de la UE, federales y de los *Länder* alemanes en materia de renovación urbana, con el fin de obtener un programa gestionado de forma centralizada.

Los municipios participantes deben elaborar un plan de acción integrado a largo plazo, orientado a nivel de distrito, que servirá de base para aplicar el programa «Ciudad socialmente integradora». Elementos clave para su éxito serán la puesta en común de los recursos, contar con una motivación adecuada y la participación de todos los actores clave a nivel local, así como el establecimiento de nuevos sistemas de gestión y estructuras de organización para crear soluciones duraderas en materia de regeneración integrada de las zonas urbanas desfavorecidas.

<http://www.sozialestadt.de/en/programm/>



privados aportan préstamos adicionales o fondos propios, según el caso. Como estos proyectos no reciben subvenciones, las contribuciones del programa a los fondos de desarrollo urbano se harán en forma de fondos rotatorios, con el fin de lograr una inversión más duradera y provocar un importante efecto palanca. Las contribuciones del programa se utilizarán para financiar préstamos proporcionados por los fondos de desarrollo urbano a sus beneficiarios finales, respaldados por programas de garantía creados por los fondos y los propios bancos participantes. Para estos préstamos no se utilizan garantías del Estado, por lo que no tendrán un impacto negativo sobre las finanzas y la deuda públicas.

- JASMINE (*Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe*, Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en

Europa) tiene por objetivo facilitar el acceso a pequeños préstamos o microcréditos en Europa, con el fin de satisfacer una demanda que está aún por cubrir. La microfinanciación es un importante instrumento de inversión urbana, que engloba a numerosos tipos de financiación reducida y específica que, sumados los unos a los otros, pueden contribuir a dinamizar las perspectivas de cambio. Para encontrar más capital para los prestadores de microcrédito, esta iniciativa propone la creación de un microfondo en el marco de un nuevo instrumento, que ayudaría a financiar las actividades de préstamo de las instituciones de microfinanciación, y podría atraer, a su vez, más contribuciones de un amplio abanico de inversores y donantes. El BEI y el FEI serán los encargados de gestionar este instrumento, que realizará análisis de mercado, fijará orientaciones y fomentará la formación, sobre todo para desarrollar las capacidades de tutoría, algo esencial para llevar a buen término las operaciones de microcrédito. El apoyo financiero vendría de la mano del presupuesto de asistencia técnica existente en los Fondos Estructurales (FEDER). El equipo de JASMINE trabajará en conexión con las instituciones de microfinanciación y el FEI para ayudarles a mejorar sus procedimientos y aumentar su credibilidad en el sector financiero. Los pequeños prestamistas pueden utilizar la experiencia y los conocimientos del equipo de JASMINE, para comprobar si están solicitando un apoyo técnico, un capital semilla y un capital de explotación suficientes y adecuados. El equipo de JASMINE también examinará los planes de negocio preparados para el FEI y realizará propuestas al consejo de financiación.

Combinar programas de financiación

En Europa podemos encontrar muchos ejemplos de cómo las ciudades se pueden a la vez beneficiar de la regeneración y el desarrollo urbanos y contribuir activamente a ellos, si reciben financiación nacional a favor del desarrollo urbano. Además, combinar varios programas de financiación complementarios y reunir fondos procedentes de diferentes niveles para la realización de operaciones integradas puede ayudar a las ciudades a usar más fácilmente la cofinanciación de los Fondos Estructurales.

Reforzar el poder de los barrios a través de medios financieros

Un instrumento financiero relativamente nuevo en la regeneración urbana son los denominados presupuestos o fondos de barrio, que se han hecho cada vez más populares en las políticas urbanas de Alemania y los Países Bajos. Su creación ha venido motivada por dos consideraciones fundamentales.

En primer lugar, la regeneración urbana requiere el pleno apoyo y cooperación de las comunidades locales. Sin embargo, los ciudadanos que viven en zonas urbanas desfavorecidas suelen acumular muchas experiencias negativas, que les dejan con un sentimiento de frustración e impotencia. Puede ser difícil, por tanto, recuperar su confianza y motivarles para que participen en la regeneración urbana, un proceso que se podría facilitar si tuvieran acceso a presupuestos limitados que pudieran gastar en función de sus propias prioridades, y producir, así, mejoras y cambios inmediatos.

En segundo lugar, los fondos de barrio pueden ayudar a cerrar la brecha entre los beneficios a corto plazo y las perspectivas a largo plazo, con pequeñas pero rápidas mejoras que beneficien directamente a los residentes locales. Ello es muy útil a la hora de mantener motivada a la población local para que siga participando en proyectos de regeneración a gran escala, ya que a veces es difícil conciliar la velocidad con la que las autoridades locales pueden actuar y las expectativas de la población local.

« Para lograr un desarrollo sostenible y eficaz de las zonas urbanas, se debe contar con la presencia de asociaciones locales y regionales de gran solidez »

ESTUDIO DE CASO

Implicar a la comunidad local

EL «FONDO PARA PEQUEÑOS PROYECTOS» DE GRAZ

Los proyectos completados por toda Europa han mostrado que se puede dar un significativo impulso a la cooperación y el compromiso activos y a largo plazo de las comunidades locales, si existe un fondo que permita a las mismas recibir ayudas para financiar sus propias ideas de proyecto.

La ciudad de Graz (Austria) ha creado un fondo de este tipo en el marco del programa URBAN II. El fondo permitió a todos los ciudadanos, empresas y asociaciones locales desarrollar sus propias ideas para revitalizar la zona y obtener financiación para aplicarlas siguiendo un simple procedimiento de solicitud. Las ideas de proyectos que recibieron apoyo financiero de este fondo fueron seleccionadas por un jurado compuesto por cuatro miembros del consejo del distrito, cuatro ciudadanos comprometidos y un representante del equipo URBAN de las autoridades locales.

<http://www.urban-link.at/english.php>



Capital social y fondos de barrio: una poderosa combinación

Invertir para mejorar las habilidades y fomentar el compromiso de la población local es un factor clave para el éxito de un proyecto. Tarde o temprano, la intervención pública en beneficio de una zona urbana acabará llegando a su fin, y la comunidad local tendrá entonces que continuar por sí misma el proceso de regeneración. Si durante el tiempo que estuvieron operativos los programas de financiación de la UE los ciudadanos obtuvieron la confianza, la experiencia y los conocimientos necesarios, y se comprometieron en grado suficiente, dejarán de ser meros participantes para pasar a desarrollar ellos mismos las soluciones innovadoras con las que enfrentarse a los problemas de su zona.

Los presupuestos de barrio pueden tener un poderoso impacto cuando se ponen a disposición de una población local bien capacitada para construir un futuro mejor en su comunidad. Cuando tal es el caso, la financiación procedente del exterior de la comunidad cosecha resultados sólidos, ya que es la propia población local la que toma las riendas para promover su zona como un lugar en el que vivir y prosperar económicamente.

Pasar a la acción: crear sólidas asociaciones locales y regionales

Para lograr un desarrollo sostenible y eficaz de las zonas urbanas, se debe contar con la presencia de asociaciones locales y regionales de gran solidez. Existen muchas razones que justifican la creación de tales asociaciones, y una de ellas es facilitar la obtención de resultados eficaces que tengan en cuenta numerosas prioridades políticas. Los recursos públicos son limitados, por eso se necesita urgentemente la cooperación con el sector privado para poder acceder a la suficiente financiación y beneficiarse, a la vez, de nuevos conocimientos y experiencias.

Las asociaciones también permiten aumentar el nivel de conocimientos de una intervención, algo especialmente valioso cuando los conocimientos de las políticas públicas se combinan con los del sector privado empresarial y

ESTUDIO DE CASO

Praga-Smíchov: los inversores privados, motores de la revitalización del barrio

Hasta hace bien poco, podía describirse a Smíchov (República Checa) como el típico barrio obrero del centro de la ciudad, enfrentado a todas clase de problemas derivados de la falta de inversión, el deterioro de las viviendas, las dificultades económicas de la desindustrialización (cierres de fábricas) y una población socialmente desfavorecida (población obrera con una proporción relativamente elevada de romaníes, por ejemplo).

Una gran parte de la inversión privada se ha canalizado hacia la reconversión de las fábricas abandonadas para dedicarlas a nuevos usos, la renovación del parque de viviendas, la mejora del transporte y la regeneración de los espacios públicos. Las autoridades públicas han fomentado, por su parte, la revitalización de diferentes maneras, sobre todo estableciendo un marco común para las iniciativas de desarrollo local y asumiendo la inversión en infraestructuras. Los inversores privados han adquirido, por ejemplo, terreno a la ciudad de Praga y lo han convertido en una zona atractiva y económicamente activa, como en cualquier otra ciudad moderna. Esta sinergia entre los intereses públicos y privados parece haber sido uno de los elementos clave que explican el éxito del proyecto de rejuvenecimiento de Smíchov.

<http://www.eukn.org/eukn/>

los de los propios residentes. Además, la participación de la población local en el diseño y aplicación de los proyectos puede ayudar a crear un sentimiento más fuerte de apropiación y responsabilidad. Ello es especialmente importante cuando la financiación pública llega a su fin, y la población y los actores locales asumen el papel de consolidar las mejoras, promover sus zonas y atraer la inversión empresarial.

Las primeras fórmulas de asociación hacían especial hincapié en las «asociaciones público-privadas», debido en general a la acuciante necesidad de recabar recursos financieros adicionales. Han abundado los ejemplos de asociaciones de este tipo coronadas por el éxito⁵⁶.

Posteriormente se llegó a la conclusión de que los residentes y las organizaciones sin ánimo de lucro en representación de ciertos grupos específicos tenían que quedar igualmente integrados en las asociaciones. Así pues, el énfasis recae hoy día no solo en las asociaciones público-privadas, sino también en las asociaciones locales integradas, en las que participan activamente todos cuantos puedan contribuir al éxito de la regeneración.

La participación directa de las ciudades y las autoridades locales en la programación, diseño y aplicación de los programas de desarrollo urbano constituyó también un factor de éxito en numerosos programas URBAN⁵⁷. Para el período de programación 2007-2013, el artículo 11 del Reglamento General 1083/2006 sobre los Fondos Estructurales y de Cohesión⁵⁸ define explícitamente la asociación con las autoridades locales y urbanas, y la participación de las mismas en la preparación, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas operativos.

Una comunicación eficaz a todos los niveles

La misión de las asociaciones es, por su propia naturaleza, reforzar la dimensión horizontal de las políticas. Estamos asistiendo, no obstante, a la aparición de nuevas tendencias en materia de gobernanza urbana destinadas a mejorar la cooperación vertical, en las que los organismos locales, regionales y nacionales trabajan juntos con mayor eficacia.

Como los programas operativos de la política regional de la UE contienen también prioridades, medidas e iniciativas urbanas, las autoridades de gestión de los Estados miembros también son responsables de su financiación a través de los Fondos Estructurales de la UE. Por tanto, la comunicación entre las ciudades y las regiones deberá ser eficaz para hacer el mejor uso posible de la financiación. La política de cohesión cuenta desde hace poco con una serie de instrumentos, como la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» o el programa URBACT II, que orientan a las regiones y las ciudades participantes y las ayudan a fomentar la cooperación y a difundir los conocimientos y las experiencias adquiridos en toda Europa.

Las autoridades nacionales tienen también mucho que ganar con una buena cooperación vertical con sus ciudades e intercambiando conocimientos unas con otras. Las políticas urbanas holandesas, alemanas y británicas llevan ya muchos años demostrando la importancia del valor añadido de la cooperación entre los diferentes niveles. La iniciativa comunitaria URBAN ha conducido igualmente a nuevas formas de cooperación vertical entre los gobiernos nacionales y sus ciudades en algunos Estados miembros, como España e Italia. Esta cooperación ha insuflado a estos países un nuevo impulso a la hora de resolver problemas y abordar nuevos retos a través de las asociaciones a nivel nacional, regional y local.

ESTUDIO DE CASO

La ciudad de Duisburgo: un ejemplo de sólida cooperación local y regional

La ciudad de Duisburgo se encuentra en la zona del Ruhr en Renania del Norte-Westfalia (Alemania), que ha sufrido durante las últimas décadas un severo proceso de reestructuración económica, con todos los retos que ello conlleva. El proceso ha dejado tras de sí numerosos barrios y zonas sumidos en la pobreza y la segregación.

Con el fin de desarrollar e implementar soluciones sostenibles, integradas e innovadoras, la ciudad de Duisburgo creó en 1999 la Compañía para el Desarrollo de Duisburgo (EG DU). El objetivo de dicha Compañía es participar en la mejora de las estructuras económicas, sociales y de vivienda en los barrios de Duisburgo más afectados por situaciones problemáticas, haciendo un especial hincapié en la planificación urbana, las políticas sociales o los asuntos interculturales. Las tareas específicas de cada barrio se derivan de los programas de acción individuales, específicos a cada situación, cuya aplicación y futuro desarrollo se han confiado a la EG DU por el Consejo Municipal.

Para abordar los problemas en los diferentes ámbitos de responsabilidad de una manera sistemática y pertinente, se ha creado un equipo interdisciplinario de arquitectos, economistas, monitores juveniles, animadores socioculturales y expertos en administración que asiste a la dirección del proyecto. Este equipo proporciona asesoramiento y lleva a cabo actividades en nombre de las oficinas de barrio abiertas a nivel local.

La EG DU aplica estrategias de revitalización integradas en muchas de las zonas urbanas desfavorecidas de la ciudad. También ha creado una plataforma de desarrollo urbano encargada de supervisar el desarrollo en toda la ciudad y sus barrios, así como de diseñar un sistema de alerta temprana que permita una rápida intervención en caso de detectar una evolución negativa en alguna zona en concreto.

Esta cooperación de todos los actores importantes a escala urbana es un factor clave de éxito para la cooperación regional que, en el caso que nos ocupa, está formada por redes regionales de ciudades de Renania del Norte-Westfalia. Estas redes, cofinanciadas por el ministerio regional responsable (MBV NRW), permiten a los actores clave en la regeneración urbana de todas las ciudades de la región intercambiar ejemplos de buenas prácticas y aprender unos de otros. El ministerio regional adopta, además, un enfoque muy proactivo a la hora de trabajar en asociación con las ciudades en el ámbito del desarrollo urbano –actuando no como una autoridad remota, sino como un socio en el desarrollo y la aplicación del proyecto, con una sólida presencia en las ciudades y una participación igualmente fuerte en las redes y los intercambios urbanos.

<http://www.eg-du.de>

« El programa URBACT apoya el intercambio de conocimientos y experiencias entre actores clave de las políticas urbanas en Europa »»

ESTUDIO DE CASO

La red URBAN germano-austríaca

INTERCAMBIO Y APRENDIZAJE ACTIVOS ENTRE CIUDADES

La red URBAN germano-austríaca permite un intercambio activo de experiencias y conocimientos entre las ciudades financiadas por la iniciativa comunitaria URBAN de la UE, facilitando así la aplicación de los programas URBAN. Aparte de la realización de proyectos locales concretos, una de las intenciones de URBAN ha sido fomentar un intercambio activo de experiencias entre las ciudades financiadas, y al margen de ellas.

La red URBAN germano-austríaca ha organizado este tipo de intercambio horizontal y vertical de experiencias e información entre todos los actores públicos involucrados en la iniciativa comunitaria URBAN en Alemania y Austria. Este intercambio específico entre ciudades alemanas y austríacas continúa a día de hoy, es decir, una vez concluida la iniciativa comunitaria URBAN. El principal objetivo de la red es facilitar un intercambio intensivo de experiencias, el desarrollo de enfoques integrados para resolver problemas similares y la difusión de información sobre las actividades relevantes de renovación urbana a escala europea, nacional y regional, así como la sensibilización política y la promoción del enfoque integrado URBAN.

<http://www.deutscher-verband.org/>

<http://www.eukn.org/eukn/>

Pasar a la acción: aprovechar el intercambio de conocimientos y experiencias

Cuando los Estados miembros y sus ciudades y regiones actúan en asociación con las autoridades de la UE, se puede liberar un gran volumen de financiación a través de los Fondos Estructurales de la UE. Se trata de una fuente esencial de financiación para las políticas urbanas de los Estados miembros en la actualidad, que también aporta otra ventaja igualmente significativa como es la transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

A nivel europeo, el programa URBACT apoya el intercambio de conocimientos y experiencias entre actores clave de las políticas urbanas en Europa⁵⁹. A día de hoy, y tras una primera ronda de convocatoria de propuestas en 2007/2008, se han aprobado un total de 21 redes temáticas y 6 grupos de trabajo que recibirán financiación en el marco del programa URBACT II. En estos proyectos participan 253 socios, de los que 181 son ciudades.

INTERREG IV C es otro programa de cooperación que proporciona financiación a todas las regiones europeas, más Suiza y Noruega (autoridades públicas regionales y locales) para intercambiar y transferir conocimientos y buenas prácticas. Este programa, integrado en el objetivo de cooperación territorial europea 2007-2013 y que a su vez se basa en el programa INTERREG III C vigente entre 2000 y 2006, permite a los actores regionales y locales (urbanos) de toda Europa intercambiar experiencias y conocimientos a través de la cooperación interregional. Ello contribuirá igualmente a garantizar que las buenas prácticas, por ejemplo en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano, se transfieran y se integren en los programas operativos generales de los Fondos Estructurales 2007-2013 de la UE. Un proceso que también se estimula desde la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico».

ESTUDIO DE CASO

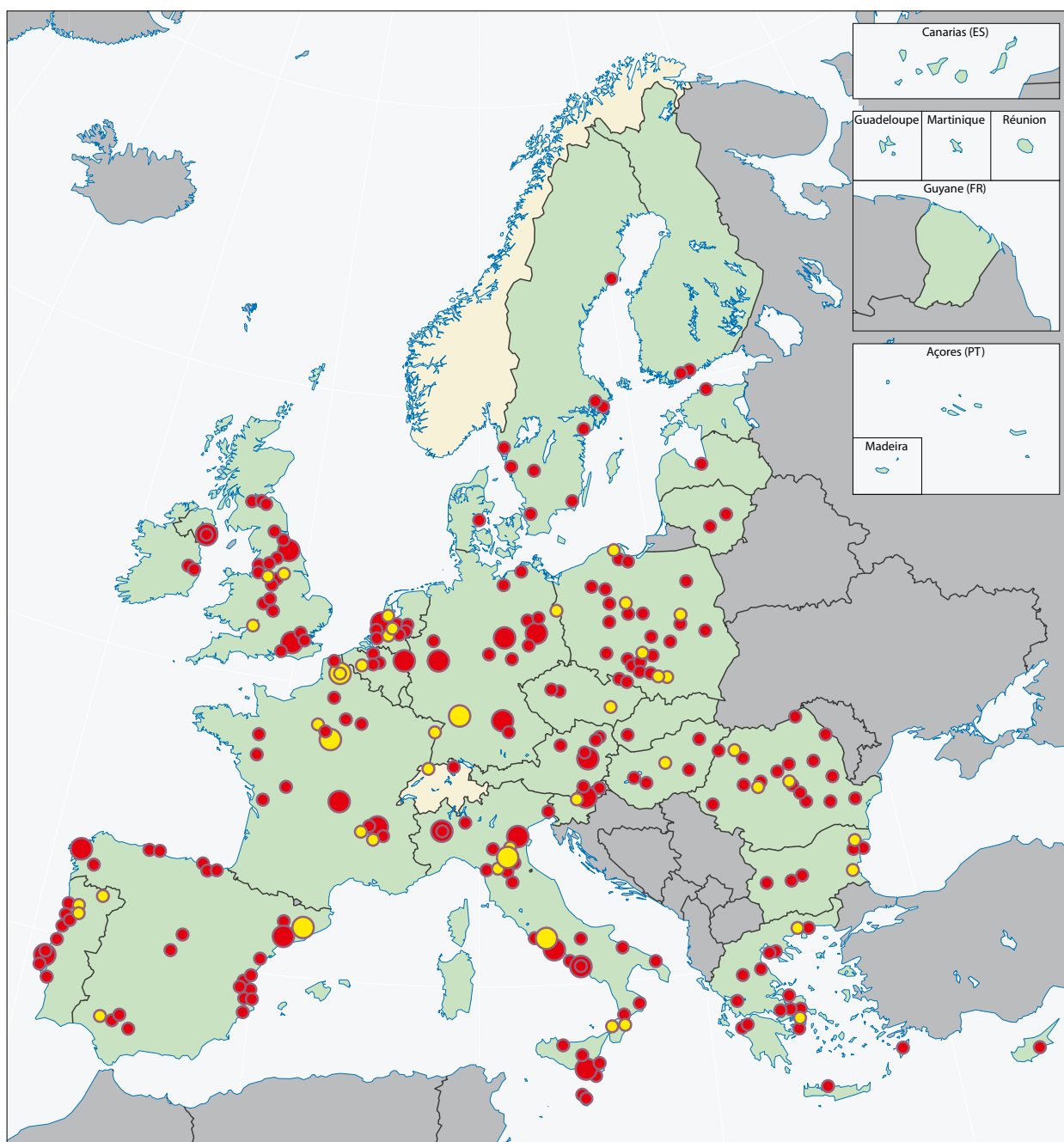
RAPIDE: planes de acción regionales para la innovación, el desarrollo y la empresa (*Regional Action Plans for Innovation, Development and Enterprise*)

Este proyecto INTERREG IV C, dirigido por la Agencia de Desarrollo del Sudoeste de Inglaterra (Reino Unido), aborda el papel del sector público a la hora de estimular la innovación en las regiones, ayudando en particular a que las pequeñas empresas comercialicen más rápidamente productos innovadores. El objetivo de los socios del proyecto –que se centran en las buenas prácticas ya identificadas en las regiones socias, reunidas en el marco de varios programas nacionales y europeos de desarrollo– es elaborar planes de acción sólidos y viables para cada región.

En el marco de este proyecto se elaborará un plan de acción local para cada una de las regiones participantes. También se buscará una estrecha cooperación con las autoridades de gestión responsables, con el fin de garantizar que las lecciones aprendidas de esta asociación internacional se integren en la aplicación de los programas operativos regionales, y en la utilización que estos harán de los Fondos Estructurales europeos.

Trece socios de once Estados miembros estimularán de esta manera la innovación en las regiones y reforzarán el crecimiento económico, contribuyendo así directamente a la agenda de la UE para la innovación y la economía del conocimiento. En el marco de la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico», el proyecto se beneficiará de la ayuda por la «vía rápida» («Fast Track») de la Comisión Europea.

<http://www.rapidenetwork.eu>



Proyectos URBACT II (marzo de 2009)

Redes temáticas

- Responsable de la red
- Socio

Grupos de trabajo

- Responsable del grupo
- Socio



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

« Cuando los recursos públicos resultan escasos y son objeto de exigencias contradictorias entre sí, todo el mundo tiene que saber que se usan con la mayor eficacia posible »»

Pasar a la acción: supervisar los avances

Cuando los recursos públicos resultan escasos y son objeto de exigencias contradictorias entre sí, todo el mundo tiene que saber que se usan con la mayor eficacia posible. Por ello resulta tan importante supervisar la consecución de los objetivos y gestionar los progresos, para que todos los actores involucrados en la aplicación de las políticas puedan saber cómo mejorar su eficacia. Se trata de un proceso que puede generar lecciones útiles para otros proyectos por medio de la difusión de las conclusiones y los elementos de buenas prácticas a escala regional, nacional y europea. Durante los últimos años han ido emergiendo diversas formas de evaluar la política urbana, que pasamos a ilustrar aquí en el contexto de la iniciativa comunitaria URBAN.

La evolución *ex ante* (anterior al proyecto) ha sido una característica general de los programas URBAN. Las solicitudes preseleccionadas se han sometido siempre a una evaluación *ex ante*, para comprobar cómo se interrelacionan entre sí los problemas específicos detectados en una zona determinada, y cómo se alcanzarán los objetivos especificados. Las evaluaciones *ex ante* han conducido, en muchos casos, a mejoras en los programas integrados y a diseñar proyectos de forma más eficaz desde el inicio.

Las evaluaciones intermedias han sido igualmente un instrumento estándar en todos los programas URBAN. Cada uno de los programas financiados ha sido objeto de una revisión intermedia que ha llevado a un amplio proceso de consulta. Las conclusiones y recomendaciones de las revisiones intermedias han proporcionado una base para debatir de forma estructurada con los principales actores y partes interesadas a escala local. Las autoridades regionales, así como la Comisión Europea, han participado directamente en ese debate, con el fin de garantizar que las conclusiones y lecciones aprendidas se compartieran entre todos los participantes. Las consecuencias prácticas de estos ejercicios de evaluación intermedia se tomaron en consideración durante la fase final de ejecución.

En cuanto a las evaluaciones *ex post* (posteriores al proyecto) se han realizado algunas para diferentes programas URBAN, que han tenido una crucial importancia a escala europea. Al final de la iniciativa comunitaria URBAN I se procedió a realizar una evaluación *ex post* exhaustiva de todos los programas URBAN I en el conjunto de Europa⁶⁹, en la que participaron la Comisión Europea, representantes de los Estados miembros y un amplio abanico de organismos a nivel local. Se trató de un ejercicio de evaluación muy ambicioso, pero que mereció la pena realizar por las valiosísimas



Evaluación de los progresos

UNA EVALUACIÓN A ESCALA EUROPEA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN I

Al final de la primera fase de la iniciativa comunitaria URBAN, se encargó un completo estudio de evaluación a escala europea, cuyos objetivos principales eran analizar el impacto de la iniciativa como catalizador para conseguir mejoras duraderas en las condiciones socioeconómicas de los habitantes de las zonas cubiertas por el programa, identificar el valor añadido para la Comunidad obtenido como resultado de la inversión de los Fondos Estructurales, identificar las lecciones aprendidas en la primera fase de programas URBAN para su aplicación en el siguiente período de programación, y el compromiso general de la UE en este ámbito político.

La evaluación se basó en el análisis de 118 programas URBAN y 5 proyectos piloto urbanos. La metodología incluyó investigación documental, entrevistas estructuradas con las partes interesadas, estudios de caso y encuestas a pie de calle, que han venido a completar las opiniones documentadas aportadas por los miembros del equipo de evaluación internacional.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_evaluation_9499_en.pdf

recomendaciones que del mismo se derivaron para el diseño y la aplicación de todos los programas URBAN II subsiguientes. También tuvo un importante impacto en el debate general sobre la política urbana en Europa y el futuro papel de la UE en este ámbito.

Algunas ciudades y regiones han ido incluso más lejos haciendo su propio seguimiento de la ejecución de sus programas URBAN. Estas evaluaciones miden los progresos detectados en ciertos momentos del ciclo de vida de los programas, y también verifican los logros a intervalos periódicos. Ello permite reorientar ciertos proyectos con el fin de mejorar constantemente sus resultados y proporcionar un asesoramiento y apoyo continuos.

Esfuerzos tendentes a obtener nuevos datos

En el actual período de programación 2007-2013, se podrían aplicar una serie de (nuevos) criterios para que todos los actores involucrados en las iniciativas e intervenciones urbanas pudieran evaluar los programas de desarrollo urbano integrado –criterios que se basarían, a su vez, en las experiencias obtenidas en el marco de anteriores programas y de URBAN I y II–. De las conclusiones y resultados de las iniciativas anteriores se derivan las siguientes preguntas que podrían utilizarse, en efecto, para la evaluación de los futuros proyectos y estrategias integrados en el ámbito del desarrollo y la regeneración urbanos:

- Las iniciativas de regeneración urbana, ¿fomentan la competitividad en todas las regiones y ciudades europeas, y tienen algún efecto en los barrios, ciudades y/o regiones circundantes que vaya más allá del proyecto en cuestión?

- Las operaciones urbanas, ¿crean condiciones para alcanzar al mismo tiempo los objetivos de integración social y refuerzo de la competitividad?
- Las iniciativas urbanas, ¿benefician a los grupos desfavorecidos y prestan una especial atención a la integración de las minorías étnicas?
- Las intervenciones urbanas, ¿contribuyen a lograr los objetivos medioambientales europeos, especialmente en lo que respecta a la reducción en el uso de energía y la protección del entorno natural?
- Las iniciativas urbanas, ¿garantizan que el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres forme parte integrante de las políticas urbanas?
- Los programas de desarrollo urbano, ¿tienen en consideración los retos del cambio demográfico, especialmente en lo que respecta al hecho de que la pirámide de edad y la composición étnica de nuestras sociedades urbanas están llamadas a cambiar radicalmente?
- Finalmente, las iniciativas urbanas, ¿van más allá de los proyectos, estableciendo nuevas e innovadoras políticas urbanas a nivel local y regional?

Elementos clave de un desarrollo urbano sostenible

Según el «acervo urbano» común europeo, la mejor manera de alcanzar un desarrollo urbano sostenible es a través de planes de desarrollo urbano integrado que se articulen en torno a visiones a largo plazo para las ciudades y los barrios en su contexto regional. Los planes de desarrollo integrado basados en zonas determinadas son más eficaces si se integran en estrategias urbanas y reciben el apoyo de políticas destinadas a grupos específicos. Los planes pueden tener un impacto mucho mayor si trascienden el mero análisis de los problemas y aprovechan el potencial de la zona y de la población local⁶¹.

Los enfoques más eficaces en materia de regeneración y desarrollo urbanos no distribuyen los problemas y las potencialidades en función de las responsabilidades administrativas o políticas, sino que los tratan y los utilizan de una manera integrada y global. Ello significa concretamente que el tema principal

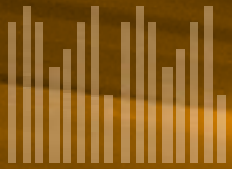
de la regeneración física se debe situar en su justo contexto, al lado de los aspectos sociales, económicos, medioambientales y culturales de la vida y el desarrollo urbanos. Este enfoque requiere igualmente que los sectores público y privado trabajen juntos entre sí y con las comunidades locales en cuestión, para conseguir una eficaz cooperación entre todos ellos.

Se debe garantizar la financiación a medio y largo plazo, e incluir las contribuciones de todas las partes que estén realmente interesadas en las estrategias de desarrollo urbano. La creación de fondos rotatorios puede ayudar a las autoridades locales a ser proactivas y a ejercer su influencia durante períodos más largos de tiempo. La creación de los fondos de barrio puede, por su parte, ayudar significativamente a aumentar la motivación de las comunidades locales para participar (o continuar participando), y para desarrollar un sentido de apropiación de los procesos de desarrollo y regeneración.

Los Fondos Estructurales europeos y los instrumentos de ingeniería financiera como JASPERS, JEREMIE, JESSICA y JASMINE son fuentes adicionales de financiación para las intervenciones urbanas. Los planes estratégicos de desarrollo urbano a medio y largo plazo deberán prever un tiempo suficiente al inicio para que todos los socios puedan participar. También deberán elaborar en fases tempranas una estrategia de salida o retirada para garantizar que se siga produciendo una evolución positiva una vez finalizado el período de aplicación de los programas de inversión pública. Otros elementos que deben formar parte integrante de todos los planes de desarrollo son el seguimiento y la evaluación. Cuando los planes se adoptan y desarrollan conjuntamente, y se establecen objetivos intermedios claramente definidos, es posible medir los progresos, los éxitos y los fracasos. Esta evaluación puede servir posteriormente de base para reorientar y afinar la política con el fin de aprovechar todos los recursos con la mayor eficacia posible.

¿Cuáles son los elementos clave del desarrollo urbano sostenible?

- Desarrollar una visión urbana que vaya más allá de cada proyecto y se integre en el contexto de la ciudad-región (análisis de las zonas seleccionadas; elaboración de la estrategia; definición de los objetivos a medio y largo plazo, y establecimiento de las prioridades, las medidas y los proyectos).
- El enfoque integrado como valor añadido (sólida coordinación horizontal y transectorial de las medidas de regeneración urbana y de renovación física urbana como principales elementos de un enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible, que cubra aspectos relacionados con el desarrollo económico local, la empresa y el empleo, la educación, la formación y la cualificación, la integración social, la cultura, las medidas medioambientales, la movilidad urbana y los espacios públicos de calidad; y una fuerte coordinación vertical a todos los niveles pertinentes, así como coherencia con los objetivos europeos, nacionales y regionales).
- Financiar e invertir para lograr un efecto duradero; concentrar los recursos y financiar zonas seleccionadas.
- Crear sólidas asociaciones locales y regionales (mayor participación de los ciudadanos y los actores locales y regionales, incluido el sector privado; responsabilidades compartidas; organismos de ejecución); nuevos instrumentos de gobernanza, administración y gestión urbana.
- Aprovechar los conocimientos, intercambiar experiencias y conocimientos (evaluación comparativa, creación de redes).
- Hacer un seguimiento de los progresos (evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post*, conjunto de criterios e indicadores).



CAPÍTULO

4

PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DESARROLLO
DE LAS CIUDADES EUROPEAS



PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO DESARROLLO DE LAS CIUDADES EUROPEAS

El desarrollo y la regeneración urbanas constituyen un dinámico ámbito político dotado de muchas e interesantes facetas. La historia del apoyo de la UE a las intervenciones urbanas muestra los cambios de tendencia experimentados en los enfoques en materia de desarrollo urbano, y cómo las políticas comunitarias han pasado de financiar fundamentalmente proyectos estructurales a financiar programas multidimensionales que incorporan prioridades económicas, sociales, medioambientales y territoriales.

Cuanto mejor se conozcan las ciudades, más prácticas y ambiciosas podrán ser las políticas urbanas. Se han extraído muchas lecciones útiles de las experiencias de los programas de desarrollo y regeneración urbanas integrados puestos en marcha en toda Europa. En ellos precisamente se ha basado el diseño de los programas y proyectos actuales tanto nacionales como regionales y locales, que también contribuirán a estimular el debate sobre las políticas.

No obstante, persisten enormes desafíos. Todas las ciudades están expuestas a los efectos de los mercados globalizados, los cambios económicos estructurales y el impacto del cambio climático. El apoyo de la UE al desarrollo urbano debe abordar también nuevos retos, que requieren soluciones imaginativas y planteamientos flexibles que impliquen a todos los niveles de gobierno y gestión local. Se trata sobre todo de cuestiones relacionadas con la calidad del medio ambiente urbano. La innovación sigue, en este sentido, su curso, y durante los próximos años se debe continuar con los intensos debates e intercambios de experiencias entre las ciudades y las regiones europeas.



Invertir en formación ayuda a las ciudades a superar los retos de la globalización.

En noviembre de 2008 la Comisión Europea presentó un documento de consulta titulado *Regiones 2020: una evaluación de los retos futuros para las regiones de la UE*⁶². En este análisis prospectivo que es *Regiones 2020*, la Comisión esboza los desafíos futuros en los ámbitos de la globalización, el cambio demográfico, el cambio climático y la energía. El documento identifica y evalúa los efectos regionales de estos cuatro retos a los que se deberá enfrentar la futura política en la perspectiva a medio plazo de 2020, ya que tendrán un impacto significativo sobre las economías y las sociedades de Europa y en las decisiones que se adoptarán sobre hacia dónde habrá que dirigir los futuros esfuerzos de la UE. *Regiones 2020* señala, además, qué regiones son más vulnerables a estos cambios, destacando el patrón posible de las disparidades regionales que generarán la globalización, el cambio demográfico, el cambio climático y la energía. Las conclusiones y previsiones de *Regiones 2020* aportarán una significativa contribución a la elaboración de la política de cohesión posterior a 2013.

En el contexto de *Regiones 2020*, este último Capítulo muestra por qué las ciudades tienen que abordar las cuestiones relacionadas con la globalización, el cambio demográfico (incluida la migración), el cambio climático y la energía, y proporciona ejemplos de cómo lo están haciendo en la actualidad. Las perspectivas sobre el futuro desarrollo de las ciudades europeas subrayan también la necesidad y el valor añadido de una metodología europea común para un desarrollo urbano sostenible e integrado.

Las ciudades en el contexto de la globalización

El proceso actual de globalización y el intercambio de personas, bienes, servicios e ideas generan tanto nuevas oportunidades como retos económicos, sociales, medioambientales, energéticos y de seguridad⁶³. Entre las nuevas oportunidades cabe destacar un mayor flujo comercial que favorece sin duda el crecimiento económico. El aumento de la actividad económica y la productividad también conllevará un incremento del empleo, de las oportunidades de mercado para los productores y emprendedores, y de la demanda de mano de obra cualificada. Los consumidores se benefician, por su parte, de la globalización gracias a un descenso de los precios y una selección más amplia de productos. El inconveniente es que las regiones y las empresas locales de toda la UE sentirán una enorme presión competitiva para reestructurar y ajustar sus economías a causa de la globalización. Esta situación fomenta un proceso constante de innovación en los productos y en el capital humano, y puede acarrear efectos negativos sobre los salarios, especialmente en el caso de la mano de obra de escasa cualificación.

Los retos relacionados con la globalización obligan a las ciudades no solo a reestructurarse y modernizarse, sino también a facilitar una innovación continua basada en el conocimiento. Deben anticipar y facilitar la transición económica estructural que supone abandonar los sectores industriales tradicionales en favor de nuevas economías orientadas a los servicios y basadas en el conocimiento. Las ciudades deben modernizarse y diversificar sus infraestructuras económicas creando condiciones favorables para las empresas, en particular para las PYME, así como promover redes de cooperación con empresas e institutos de investigación.

Al mismo tiempo, las ciudades tienen que hacer frente a los problemas relacionados con los antiguos terrenos industriales abandonados, consecuencia material de los cambios estructurales, así como a los efectos sociales de la globalización sobre la mano de obra local. A medida que la economía va

« Las ciudades tienen que abordar las cuestiones relacionadas con la globalización, el cambio demográfico (incluida la migración), el cambio climático y la energía »»

ESTUDIO DE CASO

ELAt: triángulo tecnológico Eindhoven, Lovaina, Aquisgrán

Gracias a ELAt, las ciudades de Eindhoven (Países Bajos), Lovaina (Bélgica) y Aquisgrán (Alemania) han desarrollado y aplicado un exitoso proyecto para reforzar su posición en el mercado global. Este triángulo transnacional de tecnología punta, situado lejos de los grandes centros de Utrecht, Bruselas y Colonia, ofrece competencias y conocimientos de primer nivel en materia de tecnologías de la información, biotecnología, ciencias de la vida, nanotecnología y fabricación de vehículos. La región es sede de varios centros de investigación y desarrollo de empresas globales (Philips, Ford, Ericsson y Microsoft), institutos de investigación (RWTH Aachen, Research Centre Jülich y FH Aachen) y universidades (Universidad Católica de Lovaina y Universidad Técnica de Eindhoven). Los socios del proyecto se han dado cuenta de que uniendo sus fuerzas y cooperando juntos podían crear una masa crítica que les permitiera convertirse en una región clave en el ámbito de las tecnologías.

Los socios de este proyecto, que fue cofinanciado por el programa INTERREG III B, ayudaron a los empresarios a tramitar sus propuestas con el fin de dejarlas lo más «aptas para la inversión» posible, informándoles sobre la presencia de inversores potenciales en la zona del triángulo y orientándoles sobre las posibilidades de conseguir capital inicial («semilla») y financiación para las primeras fases de la actividad empresarial. Aparte de desarrollar una estrategia transnacional conjunta de investigación y un plan de acción en innovación de 30 años de duración, el ELAt creó sus propios sistemas de evaluación comparativa de acuerdo con el cuadro europeo de indicadores de la innovación, y elaboró un inventario de agrupaciones (clústeres), redes y comunidades tecnológicas y empresariales.

El proyecto animó a las comunidades tecnológicas y al mundo empresarial a promover la creación de nuevas empresas, y fomentó el crecimiento identificando sinergias y complementariedades. Las actividades de formación y asesoramiento empresarial y la mejora del acceso a los inversores fueron factores clave para garantizar la supervivencia y la prosperidad de las nuevas empresas. El proyecto se centró en cuestiones financieras, particularmente en la financiación del capital necesario previo al comienzo, para la puesta en marcha de la empresa y para sus primeras fases de vida, a fin de aumentar la solidez de las estructuras financieras. El programa de formación empresarial puesto en marcha por el proyecto favoreció la cooperación entre escuelas y universidades, que pudieron dar forma, así, a estudios prácticos de gran calidad sobre cómo explotar las habilidades empresariales.

En marzo de 2005, los gobiernos de los Países Bajos y del Estado de Renania del Norte-Westfalia (Alemania) firmaron una declaración conjunta de intenciones para reforzar la cooperación estratégica en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación. Ello llevó al ministro holandés de Economía a poner en marcha un análisis «DAFO» (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de las agrupaciones transfronterizas más importantes con Alemania y Bélgica, análisis que ha puesto de manifiesto la importancia que tienen ámbitos como los sistemas y materiales de alta tecnología, la alimentación y la nutrición, las ciencias de la vida y la tecnología médica.

<http://www.elat.org>



ascendiendo posiciones en la cadena de valor para orientarse cada vez más a las actividades basadas en el conocimiento que requieren una mano de obra altamente cualificada y flexible, resulta crucial que las ciudades aprovechen el mercado laboral local e inviertan en educación y formación, sobre todo en este contexto actual caracterizado por la erosión de las instituciones tradicionales de seguridad social. Las ciudades desempeñan, por tanto, un papel esencial a la hora de mitigar el impacto asimétrico que la globalización tiene sobre las personas desfavorecidas, desempleadas y con escasa cualificación.

Tanto los retos como las oportunidades de la globalización se hacen sentir con particular intensidad en las regiones que cuentan con centros urbanos

y áreas metropolitanas⁶⁴. Como estas regiones concentran una dinámica actividad económica y un alto porcentaje de mano de obra altamente cualificada, deberían ser capaces de responder con relativa facilidad a los retos planteados por la globalización. Varias ciudades europeas han desarrollado también sólidas redes de cooperación con otras ciudades para competir con éxito en los mercados globales (véase por ejemplo el estudio de caso sobre la red ELAt). No obstante, debe prestarse particular atención a los efectos negativos de la concentración de la actividad económica, como la congestión del tráfico, el crecimiento descontrolado de las ciudades y la presión sobre los recursos naturales y el ecosistema.

En el marco del programa URBACT II, las ciudades europeas también trabajan conjuntamente e intercambian experiencias en redes de desarrollo urbano a fin de competir con éxito en los mercados globales. He aquí algunos ejemplos de ello:

- UNIC (*Urban Network for Innovation in Ceramics*, Red urbana para la innovación en el sector de la cerámica)⁶⁵.
- OPENCities (*Openness and the Competitive Advantage of Diversity*, Apertura y ventaja competitiva de la diversidad)⁶⁶.
- RUnUP (*Role of Universities in Urban Poles*, Papel de las universidades en los polos urbanos)⁶⁷.

Ciudades, cambio demográfico y migración

Junto con la globalización, la energía y el medio ambiente, el cambio demográfico y la migración son uno de los mayores retos a los que se enfrentan hoy, y lo seguirán haciendo en el futuro, las ciudades y regiones europeas.

El cambio demográfico y el envejecimiento de la sociedad

Los ciudadanos europeos gozan de una vida cada vez más longeva y saludable. Aunque aún existen diferencias en la esperanza media de vida entre los Estados miembros, está previsto que la esperanza de vida siga aumentando en todos los países durante los próximos años. Sin embargo, esta longevidad combinada con una caída prolongada en el índice de natalidad está causando un aumento en los niveles de dependencia. Se estima que la proporción de personas jubiladas con respecto a la población en edad laboral se habrá duplicado para 2050.

Para ese año puede que haya 48 millones menos de personas con una edad entre 15 y 64 años, y 58 millones de personas más con una edad superior a los 65 años. La reducción de la mano de obra prevista a partir del año 2017

« El cambio demográfico y la migración son uno de los mayores retos a los que se enfrentan hoy, y lo seguirán haciendo en el futuro, las ciudades y regiones europeas »



Mantener activa a la población mayor durante más tiempo, uno de los principales retos de las ciudades.

tendrá igualmente unas negativas repercusiones económicas y reducirá el empleo global⁶⁸. La Comisión Europea lleva muchos años trabajando activamente para estimular este debate, y en octubre de 2006 presentó sus propuestas para una política a largo plazo en la Comunicación titulada «El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad»⁶⁹. Una de las principales observaciones de esta Comunicación es que la magnitud y el ritmo de las tendencias demográficas varían significativamente de un país a otro y de una región a otra.

El descenso en la tasa de fertilidad y el aumento en la esperanza de vida tienen un gran impacto en todos los ámbitos de las políticas públicas. En general, y aunque esto no se aplica a todos los países de Europa, seguirán aumentando los requisitos (financieros) para mantener las pensiones, los servicios de seguridad social y los sistemas sanitarios. A lo que habría que añadir otra tendencia a largo plazo, la de la despoblación rural, que generará más presión en los servicios de las ciudades, mientras que las zonas rurales luchan por mantener sus habitantes frente al declive y envejecimiento de su población.

La red URBACT II «Active A.G.E.» (*Managing Change: Impact of demographic ageing for cities' Active ageing, Gender and Employment policies*, Gestionar el cambio: impacto del envejecimiento demográfico en las políticas urbanas en materia de envejecimiento activo, igualdad de género y empleo) está realizando actualmente un intercambio de experiencias y conocimientos entre las nueve ciudades participantes (de ocho Estados miembros diferentes), que se enfrentan al problema del envejecimiento de su población. El objetivo es desarrollar políticas eficaces para mantener activa a la población mayor⁷⁰.

Migración e inmigración: las ciudades, protagonistas de un nuevo desafío

La inmigración es un fenómeno muy complejo y, a la vez, un enorme reto para las ciudades europeas y sus autoridades locales, que están en primera línea de batalla para lograr la integración de muchos y diferentes grupos de población. Las migraciones mundiales y la movilidad internacional de la mano de obra han aumentado considerablemente durante las últimas décadas. El reto surge cuando la emigración o la inmigración se concentran geográficamente, como es el caso en muchas regiones de la UE. La Auditoría Urbana ha mostrado que el porcentaje de población de residentes no comunitarios en las ciudades de la UE puede alcanzar cifras tan altas como el 23 % en Francia o el 16 % en Alemania.

La población media no nacional en los Estados miembros de la UE representa alrededor del 5,5 % de la población total. Los trabajadores inmigrantes aportan un variado abanico de habilidades y experiencias a sus nuevos países, en los que pueden explotar nuevas oportunidades de mercado en el seno de sus comunidades locales. En este sentido, las ciudades han utilizado con mucha eficacia la financiación de la UE para apoyar nuevas empresas «étnicas». La cara de la moneda la representan, sin embargo, los obstáculos que los inmigrantes encuentran a la hora de incorporarse al mercado laboral, debido a las diferencias de idioma y cultura.

Centro familiar Hakunen: abrir las puertas a los inmigrantes – La integración consiste en conocer a los otros

Finlandia no ha sido un destino tradicional para los inmigrantes procedentes del sur. Pero la ciudad de Vantaa, cerca de Helsinki, ha abordado con determinación el reto planteado por la integración de los extranjeros: con el apoyo del programa europeo URBAN II, ha creado un centro familiar para inmigrantes. El centro ofrece a las familias diversas actividades para presentarlos en una sociedad a la que se han incorporado sin ningún conocimiento de sus costumbres, códigos o incluso idioma.

Aprender sobre la sociedad anfitriona es una cuestión, ante todo, de conocer a sus miembros. La idea inicial del proyecto era contar con un lugar, una sala compartida en la que las familias inmigrantes pudieran recibir un apoyo práctico mucho antes de que las dificultades hicieran realmente acto de presencia, sobre todo en relación con la educación de sus hijos. Unas dificultades que se debían fundamentalmente al desempleo, pero también al aislamiento, principalmente de las mujeres. Se trata de un enfoque que, de hecho, funciona en los dos sentidos: los finlandeses también tienen mucho que aprender de estos extranjeros con los que conviven pero a los que no conocen.

En el año 2005, unos 1 050 inmigrantes y 1 200 personas de origen finlandés participaron en las actividades del centro Hakunen. Creado en 2004, y previsto inicialmente para un período de dos años, el proyecto continuó en 2007 debido al éxito obtenido, que se refleja en la variedad de actividades ofertadas: educación física, «café familiar», club joven, clases de lengua finesa, conferencias, etc. El centro también desempeña un importante papel proporcionando ayuda psicológica. Finalmente, mantiene informados a los padres sobre los servicios disponibles para ellos, como guardería, biblioteca y áreas de juegos infantiles.

http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

Las ciudades y el impacto del cambio demográfico y la migración

A pesar de la tendencia generalizada hacia el envejecimiento de la población, se espera que la población de las ciudades y las regiones metropolitanas europeas aumente gracias a la alta tasa de inmigración de población en edad laboral, y que Europa continúe siendo el destino número uno para la migración internacional en general⁷¹. Las previsiones varían, no obstante, en función de los distintos países europeos, y se espera, así, que las ciudades y regiones metropolitanas de algunos de los nuevos Estados miembros continúen experimentando un descenso de su población. Las ciudades y sus regiones deberán hacer frente, pues, a un amplio espectro de retos específicos:

- Integración de los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad.
- Adaptación de las infraestructuras.
- Disparidades sociales y polarización social.
- Aumento de la presión ecológica en el conjunto de la región, debido también al crecimiento urbano descontrolado.
- Problemas medioambientales en ciertas zonas.
- Aumento de las disparidades regionales en lo que se refiere al potencial de crecimiento económico.

Las ciudades tienen que enfrentarse al impacto potencial del cambio demográfico y proporcionar respuestas a problemas nuevos y emergentes. Los barrios periféricos de las ciudades en expansión tienden a crecer, con los efectos negativos que ello conlleva: aumento de la utilización del suelo, subida de los precios de la vivienda, segregación social e incremento de la congestión del tráfico. Por contra, en las ciudades en declive demográfico y en las zonas escasamente pobladas que sufren los problemas relacionados con el envejecimiento de la población, la disminución en el porcentaje de la población activa y el declive de los mercados de la vivienda, la industria y el comercio, se hace cada vez más difícil proporcionar servicios, no solo a las personas mayores y discapacitadas sino también a los jóvenes y a las familias (servicios asistenciales, médicos y de transporte, vivienda, infraestructuras de educación y formación, instalaciones de ocio y eventos culturales).



El crecimiento urbano lleva aparejado a veces una mayor congestión de tráfico.

Cada vez existe una mayor sensibilización sobre el hecho de que para lograr una mayor eficacia, los esfuerzos de integración deben empezar lo antes posible, y concentrarse especialmente en las actividades preescolares y escolares. Es aquí efectivamente donde se crean los prerequisites y oportunidades necesarios para una integración socioeconómica satisfactoria de las minorías étnicas. Al mismo tiempo, la situación actual en las escuelas europeas muestra que las políticas locales actuales y futuras se enfrentan a un verdadero reto. Así, en las escuelas de enseñanza primaria, la proporción de niños procedentes de familias inmigrantes es muy superior al 50 % en muchas ciudades europeas, sobre todo en numerosos barrios urbanos desfavorecidos.

« Las ciudades sostenibles no solo atraen a las personas, sino también a las empresas »

Conviene repetir que, para lograr tanto la competitividad como la cohesión social en el marco de los programas de desarrollo y regeneración urbanos, todos los elementos clave del enfoque integrado en materia de desarrollo urbano deben tener en cuenta el contexto de la globalización, el cambio demográfico y la migración. Ello demuestra claramente la necesidad y la utilidad de una metodología europea común para el desarrollo urbano sostenible e integrado, tal y como se describió en el anterior Capítulo. Por ejemplo, la red piloto URBACT II de «vía rápida» «MILE» ayuda a las ciudades y las regiones a abordar activamente la problemática relacionada con la inmigración y la integración, y a aplicar las mejores prácticas a este respecto en el marco de sus programas operativos regionales⁷².

Mejorar la eficiencia energética, abordar el cambio climático y luchar contra el crecimiento urbano descontrolado

La mayor parte de las ciudades comparten una serie de problemas medioambientales tales como una deficiente calidad del aire, niveles elevados de tráfico y congestión y de ruido ambiental, calidad mediocre de las construcciones, terrenos abandonados, emisiones de gases de efecto invernadero, crecimiento urbano descontrolado y generación de residuos y aguas residuales⁷³. Los cambios en el estilo de vida explican muchos de estos problemas, ya que la población ha ido incrementando el uso de los recursos con el paso de los años. Además, los problemas de calidad del medio ambiente urbano están estrechamente ligados a la pobreza y las condiciones socioeconómicas. Todo ello debe hacernos recordar cuán importante es que las políticas urbanas tengan en cuenta los factores económicos en general.

ESTUDIO DE CASO

Ballyfermot (Dublín)

LUCHAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y SENSIBILIZAR SOBRE SUS PELIGROS

Con el apoyo del programa URBAN II para Ballyfermot, Dublín (Irlanda) llevó a cabo una detallada evaluación de la calidad del aire y la contaminación acústica en Ballyfermot, a fin de determinar los niveles de ruido ambiental y de contaminantes atmosféricos a los que estaba expuesta la población local. Uno de los objetivos clave de este estudio era medir una serie de contaminantes atmosféricos y evaluar la calidad del aire 20 años después de la prohibición de utilizar combustibles bituminosos.

El proyecto ha aportado una importante contribución a la primera fase de una estrategia de comunicación, aumentando el grado de conocimiento y sensibilización de la población local sobre el potencial impacto que el medio ambiente puede tener en la salud, con el fin de reforzar las capacidades y desarrollar acuerdos futuros consensuados para mejorar la calidad del aire y reducir el nivel de ruido. El proyecto también proporcionó un sistema inicial de información geográfica fácil de usar, dotado de estadísticas demográficas y datos sobre infraestructuras y medio ambiente, que ahora se encuentran a disposición de la comunidad local a través de un sitio web especializado.

<http://www.urbanbl.ie/priority3/air>

La eficiencia energética y el cambio climático

El cambio climático es un problema cada vez más grave para las ciudades. Las iniciativas locales tienen una gran importancia para lograr tanto la mitigación (ralentizar los efectos del cambio climático) como la adaptación (protegernos a nosotros mismos contra sus efectos), y sitúan a las ciudades en la vanguardia de las políticas de protección del clima.

ESTUDIO DE CASO

«Green Keys»

LOS ESPACIOS VERDES URBANOS, CLAVE PARA LOGRAR CIUDADES SOSTENIBLES

El proyecto INTERREG III B «Green Keys» se ha centrado en el escaso aprecio que los ciudadanos suelen sentir por los espacios verdes, los espacios vacíos y las zonas públicas de ocio, así como en la calidad de vida global en Europa. El objetivo era proporcionar medidas destinadas a integrar estrategias a favor de los espacios verdes en la planificación urbana, con el fin de lograr un desarrollo más sostenible a nivel local.

El proyecto asoció a 13 ciudades europeas en el marco de un proceso de intercambios. La asociación interregional desarrolló una metodología basada en herramientas de apoyo para ayudar a las ciudades europeas a formular sus propias estrategias de espacios verdes urbanos. Los principales logros del proyecto quedaron reflejados e incluidos en el manual *GreenKeys @ Your City – A Guide for Urban Green Quality* (GreenKeys @ tu ciudad - Guía para mejorar la calidad de los espacios verdes urbanos).

<http://www.greenkeys-project.net>



El cambio climático puede tener un impacto directo sobre las ciudades: las condiciones meteorológicas extremas, las inundaciones, las sequías, la erosión y la degradación de los suelos pueden provocar graves daños estructurales. Las ciudades son particularmente vulnerables a estos efectos, por lo que los ciudadanos deben estar protegidos contra los riesgos para su salud y bienestar. Las ciudades tienen que reducir, al mismo tiempo, su impacto medioambiental. Las áreas urbanas son una importante fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, producen crecientes volúmenes de residuos y consumen cada vez más agua. Las ciudades deben estar, pues, a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático. En este sentido, no debería faltar en la agenda de ninguna ciudad iniciativas para ahorrar energía, refrigerar el aire sin aparatos de aire acondicionado y reducir el tráfico y la utilización del suelo. Además, la lucha

« El fenómeno de la expansión urbana descontrolada está ganando cada vez más terreno en las ciudades europeas, sobre todo en los países del sur, del este y del centro de Europa »»

contra el cambio climático puede generar nuevas oportunidades económicas e inversiones a través de la ecoinnovación. Las ciudades pueden desempeñar un importante papel a la hora de fomentar industrias, tecnologías y productos respetuosos con el medio ambiente, y no conviene olvidar que las ciudades sostenibles no solo atraen a las personas, sino también a las empresas.

La solución de los problemas medioambientales existentes a escala europea requiere de la cooperación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales; en caso contrario, las políticas puestas en práctica en diferentes niveles podrían solaparse entre sí. Otro factor clave para el éxito es la formación de sólidas asociaciones entre grupos de personas y empresas afectados. Por ejemplo, el grupo de trabajo de URBACT II «Joining Forces – Metropolitan governance & competitiveness of European cities» (Aunar esfuerzos - Gobernanza metropolitana y competitividad de las ciudades europeas) estudia cómo la gobernanza de las áreas metropolitanas (o ciudades-región) puede contribuir a la mejora de la competitividad, la cohesión y la sostenibilidad (medioambiental) de la Europa urbana. Este grupo de trabajo formulará una serie de recomendaciones para las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas⁷⁴.

Las políticas de la UE están orientadas al futuro y anticipan el impacto del cambio demográfico, así como los riesgos asociados al cambio climático, el uso de la energía y el crecimiento urbano descontrolado. Se trata en todos los casos de retos específicos de las ciudades, y la política urbana debe articularse en torno a ellos. Los documentos y políticas de la UE que contribuyen al desarrollo urbano sostenible comprenden en particular el *Libro Verde sobre la movilidad urbana* (al que seguirán un plan de acción e iniciativas concretas a partir de 2009)⁷⁵ y la estrategia temática para el medio ambiente urbano⁷⁶, así como un amplio abanico de directivas y reglamentos específicos en materia medioambiental, como los relacionados con la protección frente a las inundaciones⁷⁷, la eficiencia energética de los edificios⁷⁸, el uso de las energías renovables⁷⁹, el programa «Energía inteligente - Europa»⁸⁰, la calidad del aire⁸¹ y la protección contra el ruido⁸². Además, la Comisión Europea prevé continuar financiando la iniciativa CIVITAS, destinada a ayudar a las ciudades a conseguir un sistema de transporte urbano más sostenible, limpio y eficiente en el uso de energía, y a luchar contra la congestión del tráfico⁸³. CIVITAS también apoya la formación, el intercambio de información y la asimilación de resultados.

Los proyectos locales deberán prestar especial atención a los siguientes ámbitos, que deberán incluirse, además, en las estrategias integradas de desarrollo y regeneración urbanos:

- Gestión de los riesgos medioambientales: las zonas urbanas tienen un importante papel que jugar tanto en la adaptación al cambio climático como en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las zonas urbanas son vulnerables a las consecuencias del cambio climático, como las inundaciones, las olas de calor y la escasez de agua, un problema que cada vez será más grave y frecuente.
- Planes de transporte urbano sostenible, incluidas medidas específicas para fomentar el descenso de las emisiones de CO₂ y la utilización de vehículos eficientes en el uso de energía, que ayudarán a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel local.
- Construcción sostenible: una cultura de calidad en materia de arquitectura y construcción mejorará la eficiencia energética, lo que a su vez contribuirá a reducir las emisiones de CO₂.
- La planificación urbana sostenible (utilización adecuada del suelo) podrá contribuir a reducir la expansión urbana descontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica

La expansión urbana descontrolada: un importante desafío para las ciudades

Más de una cuarta parte del territorio de la UE se puede considerar suelo urbano. Para el año 2020, aproximadamente un 80 % de los europeos residirá en zonas urbanas, mientras que en siete países esta proporción será de un 90 % o superior⁸⁴. Ello está provocando una progresiva agudización de la demanda de suelo en las ciudades y sus alrededores. Día tras día, todos somos testigos de los cambios tan rápidos, visibles y conflictivos que se están produciendo en la utilización del suelo, cambios que están transformando el paisaje de las ciudades y su entorno como nunca antes había ocurrido.

El crecimiento urbano descontrolado es sinónimo de desarrollo urbano anárquico y carente de planificación, y se caracteriza por una construcción mixta de baja densidad en la periferia. Este crecimiento es desigual, disperso y desordenado, con una tendencia a la discontinuidad: a veces pasa por alto zonas enteras, como enclaves agrícolas, mientras que en el interior de las propias ciudades también deja ciertas zonas vacías. Este tipo de desarrollo *ad hoc* es poco eficaz en el uso de los recursos, y tiende a tener un impacto negativo sobre el medio ambiente (enorme gasto de energía para calentar las viviendas individuales dispersas, conexiones caras a los servicios esenciales –agua, electricidad, etc.– y elevado uso de energía para los frecuentes desplazamientos, ya que los empleos, los servicios y las viviendas suelen estar lejos unos de otros).

Las ciudades europeas han sido tradicionalmente bastante compactas y no tienen tendencia a expandirse desordenadamente, al contrario de lo que ocurre en muchas ciudades norteamericanas. Sin embargo, el fenómeno de la expansión urbana descontrolada está ganando cada vez más terreno en las ciudades europeas, sobre todo en los países del sur, del este y del centro de Europa⁸⁵. Por ello es importante que las ciudades desarrollen un conjunto global e integrado de políticas para proteger los espacios abiertos alrededor de las ciudades, y animen a la población a quedarse o a regresar al centro de las ciudades para vivir, trabajar e invertir (mediante, por ejemplo, una planificación a largo plazo de los usos del suelo, la regeneración de terrenos industriales abandonados y la revitalización del centro de la ciudad).



Una buena planificación ayuda a evitar la expansión urbana descontrolada.

ESTUDIO DE CASO

SUSTAINMENT: soluciones integradas para una gestión sostenible en las ciudades bálticas

El objetivo de SUSTAINMENT era responder a las necesidades y retos a los que se enfrentaban las autoridades locales para lograr un proceso de desarrollo sostenible más integrado. Se pretendía con ello mejorar aún más los actuales procesos de desarrollo sostenible puestos en práctica por los municipios, con el fin de crear modelos de centros de gestión sostenible (SMC, *Sustainability Management Centres*). A tal fin, los SMC creados en el marco de este proyecto promueven la integración de las políticas transectoriales y un aumento de la eficacia de las administraciones municipales, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias existentes en la región del mar Báltico. El proyecto ha proporcionado, así, modelos de gestión integrada del desarrollo sostenible para todas las ciudades europeas.

El proyecto incluía ciudades de la región del mar Báltico, así como actores regionales interesados en abordar estas cuestiones a una escala más amplia. En uno y otro caso, el proyecto ayudó a las autoridades locales a desarrollar sus propios métodos de trabajo y sus capacidades, y a animar a su personal a contribuir significativamente a las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible en el seno de una ciudad o región. Un aspecto clave de SUSTAINMENT fue aprender a ayudarse unos a otros. En este sentido, se echó mano de expertos externos en formación para que aportaran informaciones y conocimientos nuevos.

El proyecto SUSTAINMENT se centró en cuatro temas principales, con el objetivo de desarrollar las capacidades para crear centros de gestión sostenible:

1. Gestión de los SMC como una unidad de recursos estratégicos.
2. Gobernanza al servicio del desarrollo sostenible.
3. Instrumento para fomentar el desarrollo sostenible: el enfoque de cartera de proyectos.
4. Promover la administración con una comunicación sólida y eficaz.

En el transcurso de las principales actividades del proyecto se trabajó intensamente en estos cuatro temas, a través tanto de la realización de talleres como de la enseñanza a distancia. El proyecto produjo un plan de desarrollo de SMC específico para cada una de las ciudades participantes, así como una herramienta denominada URBANworks para su distribución y utilización a una mayor escala. El proyecto fue cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del programa de vecindad INTERREG III B para la región del mar Báltico.

<http://www.sustainment-project.net>

gestión de los usos del suelo. CityRegion.Net busca mejorar la cooperación entre las ciudades y sus alrededores, mediante la elaboración de programas y recomendaciones comunes en materia de instrumentos políticos y financieros, con el fin de evitar el crecimiento urbano descontrolado y la suburbanización. Para desarrollar estrategias de gestión urbana sostenible de los usos del suelo, el grupo de trabajo LUMASEC se propone crear una red compuesta por responsables de la toma de decisiones en las ciudades de tamaño pequeño y mediano, así como por actores locales procedentes de los sectores público y privado.

Una visión común para el futuro desarrollo de las ciudades europeas

En estas últimas décadas se han alcanzado muchos logros en el desarrollo de conceptos e instrumentos innovadores en el ámbito de la política urbana. La UE considera que las ciudades son el motor del desarrollo económico, basado en el equilibrio entre competitividad, fuerte identidad social y protección medioambiental, que constituyen otros tantos prerequisites necesarios para el desarrollo sostenible. Las políticas de desarrollo urbano actuales son muy completas e incluyen iniciativas específicas y coordinadas a todos los niveles, que abordan las tendencias y desafíos planteados en la actualidad. Sin embargo, y como se mostró también en el último Capítulo, aún es mucho lo que queda por hacer.

Las ciudades europeas obtendrán mejores resultados cuando se haya consolidado el «acervo urbano» europeo, y se hayan definido los elementos clave de una metodología común europea para el desarrollo urbano sostenible. De la misma manera, las contribuciones a un desarrollo responsable, sostenible y próspero de las ciudades y regiones europeas serán más eficaces si se realizan en estrecha colaboración con todos los estamentos políticos que persigan una visión común para el desarrollo futuro de las ciudades europeas, y se hace el mejor uso posible de los conocimientos, el asesoramiento y las oportunidades de financiación disponibles.

« Las ciudades europeas obtendrán mejores resultados cuando se haya consolidado el «acervo urbano» europeo, y se hayan definido los elementos clave de una metodología común europea para el desarrollo urbano sostenible »

La red URBACT II «CityRegion.Net» (El papel de las ciudades en el desarrollo regional integrado)⁸⁶ y el grupo de trabajo LUMASEC (*Land Use Management for Sustainable European Cities*, Gestión de la ordenación territorial para unas ciudades europeas sostenibles)⁸⁷ abordan ambos el desarrollo territorial y la

Acervo urbano

Basándose en la experiencia de las anteriores iniciativas y programas comunitarios destinados a apoyar el desarrollo y la regeneración urbanos (como la iniciativa comunitaria URBAN) y en los principios de las políticas de desarrollo urbano establecidos por los ministros europeos responsables del desarrollo urbano, el proceso de creación de nuevas estrategias de desarrollo urbano ha conducido a la aparición de un «acervo urbano» europeo común en el transcurso de la última década. El acervo incluye los siguientes principios clave del desarrollo urbano sostenible:

- El desarrollo de visiones de futuro a escala urbana que vayan más allá de cada proyecto y se integren en el contexto de las ciudades-regiones.
- El enfoque integrado y transectorial (coordinación horizontal y vertical).
- Los nuevos instrumentos de gobernanza, administración y gestión urbanas, incluidas una mayor responsabilidad local y sólidas asociaciones locales y regionales.
- Financiación e inversión con efectos duraderos, concentración de recursos y financiación en zonas seleccionadas.
- Aprovechar los conocimientos, intercambiar experiencias y conocimientos (evaluación comparativa, creación de redes).
- Hacer un seguimiento de los progresos (evaluaciones *ex ante*, intermedias y *ex post*, conjunto de criterios e indicadores).

Auditoría Urbana

Lanzada por la Comisión Europea en 1998, la Auditoría Urbana se propone evaluar el estado de las ciudades de la UE, y proporcionar acceso a información comparativa entre las mismas. La segunda Auditoría Urbana a gran escala tuvo lugar entre 2006 y 2007, y en ella participaron 321 ciudades europeas de 267 regiones de la UE, más otras 36 ciudades de Noruega, Suiza y Turquía.

Ciudades-región

Frente al desafío que supone la competencia de otras ciudades a varios niveles, muchas ciudades están empezando a trabajar en estrecha colaboración con sus autoridades y administraciones vecinas para formar las denominadas «ciudades-regiones». Las ciudades-regiones pueden ofrecer un excelente marco en el que las autoridades trabajan juntas coordinando desarrollos e iniciativas complejas en extensas zonas urbanas, con el fin de crear una masa crítica, ofrecer servicios de transporte integrado y resolver los problemas derivados de la escasez de cualificaciones. La relación entre una ciudad y su región puede ser mutuamente beneficiosa si se traduce en asociaciones positivas que permitan tanto a una como a otra aprovechar todas las ventajas de esta cooperación.

Ciudades y zonas urbanas

Este texto utiliza los conceptos de «ciudades» y «zonas urbanas» en sentido genérico. Las definiciones difieren de un Estado miembro a otro y siguen criterios diversos, desde los basados únicamente en el tamaño hasta otras definiciones de tipo más funcional.

Cohesión territorial

El objetivo de la cohesión territorial es reducir las disparidades en los niveles de desarrollo existentes entre las diferentes regiones, y promover el potencial que tienen los diversos territorios europeos de contribuir a las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la UE. Si la cohesión territorial forma parte de la política de cohesión, también plantea preguntas sobre la naturaleza de la cooperación territorial, y se interesa, entre otras cosas, por el modo en el que las personas utilizan el territorio en que viven, el impacto territorial de las políticas sectoriales y la relación entre cooperación y competitividad.

La dimensión territorial ha estado en el centro de la política de cohesión desde sus orígenes, a través de aspectos como el sistema de elegibilidad, el sistema de distribución de los recursos financieros o la organización misma de la programación. Para mejorar el modo en que las políticas públicas abordan las necesidades territoriales, la Comisión Europea puso en marcha un debate sobre la cohesión territorial con la publicación en octubre de 2008 del *Libro Verde sobre la cohesión territorial*.

Desarrollo urbano integrado y plan de desarrollo urbano integrado

Los complejos desafíos a los que se enfrentan las zonas urbanas requieren de soluciones transectoriales y globales igualmente complejas. El desarrollo urbano integrado se propone coordinar las diferentes políticas sectoriales que tengan un impacto sobre las ciudades y sus habitantes, e implica considerar de forma simultánea y equitativa las preocupaciones e intereses que son de una importancia relevante para el desarrollo urbano. Para ello resulta esencial una firme participación local y pública en el diseño e implementación de proyectos y programas transectoriales. Los ciudadanos deben desempeñar un papel activo en la conformación del entorno en el que viven. Fuertemente promocionado desde la iniciativa comunitaria URBAN y la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, el enfoque de «desarrollo urbano integrado» se ha convertido en un principio metodológico orientador en toda la Unión Europea, y su aplicación se basa a menudo en planes o estrategias de desarrollo urbano integrado.

Los programas operativos (PO) nacionales o regionales permiten elaborar estrategias de desarrollo urbano sostenible a medio y largo plazo, ya que sitúan a las mismas en el marco de una estrategia de planificación regional a medio plazo y en un contexto financiero fiable. Muchos de los nuevos Estados miembros han decidido cofinanciar planes de desarrollo urbano integrado en el marco de la primera fase de ejecución de los Fondos Estructurales de la UE para el período 2007-2013. Estos planes, que constituyen verdaderos instrumentos políticos, garantizan una eficaz aplicación de los Fondos Estructurales de la UE en beneficio de las ciudades.

ESPON (Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo)

ESPON es un programa de investigación aplicada que reúne a los sectores económico, social y medioambiental –por no mencionar más que tres–, para que ayuden a compilar información territorial que pueda ser de utilidad para elaborar políticas de desarrollo territorial. A tal fin, el programa genera información sistemática y en torno a ámbitos muy variados sobre las tendencias territoriales de la UE, con el fin de identificar el potencial y los retos económicos de las regiones, las ciudades y otros territorios más amplios. El programa ESPON está financiado en parte por el FEDER en el marco del objetivo de «cooperación territorial europea».

Expansión urbana descontrolada

El fenómeno de la expansión urbana descontrolada se observa en un número cada vez mayor de ciudades europeas. Sinónimo de desarrollo urbano anárquico y carente de planificación, se caracteriza por construcciones mixtas de baja densidad en la periferia de las ciudades. El resultado es un desarrollo territorial desigual, disperso y desordenado, con tendencia a la discontinuidad: a veces pasa por alto zonas enteras, como enclaves agrícolas, mientras que en el interior de las propias ciudades también deja ciertas zonas vacías. Este tipo de desarrollo *ad hoc* utiliza los recursos de forma poco eficaz y tiende a tener un impacto negativo sobre el medio ambiente.

Fondo de Cohesión (FC)

Destinado a los Estados miembros cuyo producto interior bruto sea inferior al 90 % de la media de la UE, el Fondo de Cohesión cofinancia proyectos en los ámbitos del transporte y el medio ambiente, como las redes transeuropeas (RTE), la eficiencia energética y las energías renovables.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Es, junto con el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo, uno de los tres instrumentos financieros de la política de cohesión de la UE, y la principal fuente de financiación para desarrollar el potencial interno de las regiones. El objetivo del FEDER es reforzar la cohesión económica y social en la UE corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones. Creado en 1975, contribuye a financiar la inversión productiva, la iniciativa empresarial, las infraestructuras de transporte y medio ambiente, la investigación y la tecnología, la innovación, la sociedad de la información, el desarrollo sostenible y otras actividades.

Fondo Social Europeo (FSE)

Creado en 1957, es uno de los tres instrumentos de cohesión de la UE (junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión), y la principal fuente de financiación de la UE para apoyar el desarrollo de la empleabilidad y los recursos humanos.

Iniciativas comunitarias URBAN

Entre 1994 y 1999, la iniciativa comunitaria URBAN I financió programas en 118 zonas urbanas gracias a una ayuda comunitaria por un valor total de 900 millones de euros. Los proyectos se centraron en el reacondicionamiento de infraestructuras, la creación de empleo, la lucha contra la exclusión social y las mejoras medioambientales. La iniciativa comunitaria URBAN II, en vigor entre 2000 y 2006, continuó con este esfuerzo y compromiso con las ciudades europeas, ayudándolas a buscar las mejores estrategias de desarrollo y regeneración. En total se han invertido 730 millones de euros en la regeneración económica y social sostenible de 70 zonas urbanas de Europa, gracias al apoyo de esta iniciativa comunitaria.

Integración de URBAN

Para el período de programación 2007-2013, los principios orientativos de las iniciativas comunitarias URBAN se han integrado en el seno de los programas operativos de los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo» (proceso denominado de «integración» o «*mainstreaming*»). Este cambio sustancial permite que diferentes políticas sectoriales y temáticas de todas las ciudades europeas se integren en el contexto de la estrategia de Lisboa, la estrategia de desarrollo sostenible y otras prioridades de la UE. Los Estados miembros y las regiones pueden, así, continuar aplicando el eficaz enfoque integrado de las iniciativas comunitarias URBAN, así como invertir en las ciudades a través de los programas generales de la política de cohesión.

INTERREG

INTERREG III fue parte integral de la política regional de la Unión Europea durante el período 2000-2006. Su objetivo era mejorar la cohesión económica y social apoyando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como fomentar el desarrollo equilibrado en la UE. La iniciativa, financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se dedicó fundamentalmente a diseñar medidas para reforzar los vínculos transfronterizos entre los Estados miembros de la UE y sus vecinos no comunitarios.

El programa de cooperación interregional INTERREG IV C aprobado para el período 2007-2013, proporciona apoyo comunitario en el marco del objetivo de «cooperación territorial europea». También aporta a las regiones un marco para el intercambio de experiencias entre organismos regionales, locales y urbanos de los Estados miembros de la UE, Noruega y Suiza, en torno a cuestiones como la globalización, el cambio demográfico, el suministro de energía y el cambio climático.

Las cuatro J (JEREMIE, JESSICA, JASPERS, JASMINE)

Las cuatro J son los cuatro nuevos instrumentos de ingeniería financiera disponibles a escala europea:

- JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*, Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas) ayuda gratuitamente a los Estados miembros a preparar propuestas para grandes proyectos.
- JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*, Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas) permite a las autoridades de gestión de los programas de los Fondos Estructurales mejorar el acceso a la financiación para el desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas en las regiones de la UE.
- JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas) fomenta la inversión sostenible en las zonas urbanas europeas, y permite que las autoridades de gestión de los programas de los Fondos Estructurales aprovechen los conocimientos externos de carácter técnico, y tengan un mejor acceso a los préstamos proporcionados por los fondos de desarrollo urbano.
- JASMINE (*Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe*, Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa) persigue mejorar el acceso a la financiación para las pequeñas empresas, las personas excluidas socialmente y las minorías étnicas que deseen convertirse en trabajadores por cuenta propia.

«Las regiones, por el cambio económico», y etiqueta «Fast Track» (Fast Track Networks - FTN, Redes de vía rápida)

La iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» se propone reforzar el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de innovación, introduciendo nuevos métodos para promover las redes regionales y urbanas. Esta iniciativa permite, en el marco del objetivo de «cooperación territorial europea», una rápida transferencia de ideas innovadoras y eficaces a los programas operativos en el marco de los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo». La iniciativa «Las regiones, por el cambio económico» incluye la opción de conceder una etiqueta «Fast Track» (vía u opción rápida) a las redes regionales o urbanas. Cuando una red apoyada por la Comisión Europea recibe esta etiqueta, se convierte en un rápido terreno de experimentación de ideas en materia de políticas. Siete de las 24 redes temáticas del programa URBACT II han recibido la etiqueta «Fast Track».

Marco estratégico nacional de referencia (MENR)

En el marco de la programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión para el período 2007-2013, los Estados miembros han tenido que presentar un «marco estratégico nacional de referencia» que garantizara que todas las intervenciones fueran conformes con las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

Objetivo de «competitividad regional y empleo»

El objetivo de «competitividad regional y empleo», uno de los tres objetivos de la política de cohesión para el período 2007-2013, recibe un 16 % de los recursos disponibles para la política de cohesión. Este objetivo, que no se aplica a las regiones menos desarrolladas (véase el objetivo de «convergencia»), se propone reforzar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su potencial para crear empleo. Las regiones que no pueden solicitar financiación en el marco del objetivo de «convergencia» pueden hacerlo a través del objetivo de «competitividad regional y empleo», aplicable a 168 regiones que representan casi el 65 % de la población de la UE-27. Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), este objetivo persigue la mejora de la competitividad y el atractivo de las regiones, así como aumentar sus niveles de empleo.

Objetivo de «convergencia»

El objetivo de «convergencia» es uno de los tres objetivos de la política de cohesión para el período 2007-2013. La idea es promover condiciones y factores que propicien el crecimiento y conduzcan a una convergencia real de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas. La política de cohesión dedica un 81,5 % de sus recursos a este objetivo. El objetivo de «convergencia» se aplica a las regiones que tengan un PIB y una tasa de empleo reducidos: en concreto, el PIB per cápita debe ser inferior al 75 % de la media de la UE registrada entre los años 2000 y 2002. Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC), se aplica a 100 regiones que representan aproximadamente el 35 % de la población de la UE-27. Su objetivo es promover condiciones que favorezcan el crecimiento y la convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas.

Objetivo de «cooperación territorial europea»

El objetivo de «cooperación territorial europea» es uno de los tres objetivos de la política de cohesión para el período 2007-2013, y a él está destinado el 2,5 % de los recursos disponibles para la política de cohesión. La idea es reforzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en toda Europa, de acuerdo con la iniciativa comunitaria INTERREG 2000-2006. El objetivo es fomentar la cooperación entre regiones y ciudades de diferentes Estados miembros de la UE, así como el aprendizaje mutuo mediante programas, proyectos y redes conjuntas. El objetivo de «cooperación territorial europea» proporciona un marco para que los organismos regionales y locales puedan intercambiar experiencias. También se propone ayudar a las autoridades vecinas a elaborar soluciones comunes para el desarrollo urbano, rural y costero, así como fomentar el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes de pequeñas y medianas empresas (PYME).

Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)

En mayo de 1999, los ministros responsables de la planificación territorial de los entonces 15 Estados miembros adoptaron oficialmente la PEOT en Postdam. Se trata de un marco de orientación política diseñado para potenciar la cooperación entre las políticas sectoriales comunitarias relacionadas con el desarrollo territorial, y, también, para coordinar mejor las políticas nacionales en este ámbito. Uno de los principios de la PEOT es el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una relación renovada entre el medio urbano y el rural.

Política de cohesión/política regional

La política de cohesión es la estrategia que aplica la UE para fomentar y apoyar el «desarrollo armonioso» del conjunto de sus Estados miembros y regiones. Consagrada en el Tratado (artículos 158 a 162), la política de cohesión se propone reforzar la cohesión económica y social reduciendo las disparidades en los niveles de desarrollo entre las regiones. Aproximadamente un 35,7 % del presupuesto total de la UE para el período 2007-2013 (o, lo que es lo mismo, 347 000 millones de euros) está asignado a los instrumentos financieros de la política de cohesión.

Política urbana

La política urbana hace referencia a las políticas que promueven el desarrollo urbano, la regeneración (o renovación) urbana y la revitalización urbana a varios niveles.

Programa operativo (PO)

Se trata de un documento en el que se establece la estrategia de desarrollo de un Estado miembro o una región. Debe contener un conjunto coherente de prioridades que se habrán de perseguir con la ayuda de alguno de los instrumentos de los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión. Los programas operativos se deben presentar a la Comisión Europea.

UE-12, UE-15 y UE-27

UE-12 se refiere a los 12 Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea en el año 2004 y con posterioridad. UE-15 significa los 15 Estados que ya eran miembros de la UE antes de 2004, y UE-27, el total de los 27 Estados miembros de la UE.

URBACT

El programa URBACT II, inscrito en el marco del objetivo de «cooperación territorial», estará vigente durante el período 2007-2013. Su objetivo es fomentar la innovación en materia de desarrollo urbano, animando a las ciudades a identificar, transferir y difundir buenas prácticas e intercambiar experiencias. Elemento clave de la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico», el programa URBACT II toma el relevo del anterior programa URBACT 2002-2006.



- 1 Salvo indicación contraria, todas las cifras que figuran en el presente folleto se han extraído de: Comisión Europea, *State of European Cities Report – Adding value to the European Urban Audit* (Informe sobre el estado de las ciudades europeas - Añadir valor a la Auditoría Urbana europea), Bruselas, mayo de 2007.
- 2 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final, p. 4-5.
- 3 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final, p. 4-5.
- 4 Comisión Europea, *Cohesion Policy 2007-13 – National Strategic Reference Frameworks* (Política de cohesión 2007-2013 – Marcos estratégicos nacionales de referencia), Bruselas, enero de 2008; Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008.
- 5 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final.
- 6 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final, p. 3-4.
- 7 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final, p. 4.
- 8 Salvo indicación contraria, todas las cifras que figuran en el presente folleto se han extraído de: Comisión Europea, *State of European Cities Report – Adding value to the European Urban Audit* (Informe sobre el estado de las ciudades europeas - Añadir valor a la Auditoría Urbana europea), Bruselas, mayo de 2007.
- 9 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 3.
- 10 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 3.
- 11 Comisión Europea, Comunicación al Consejo Europeo de Primavera, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, 2 de febrero de 2005, COM (2005) 24 final; Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas* (22 y 23 de marzo de 2005), Doc. 7619/05.
- 12 <http://ec.europa.eu/sustainable/>
- 13 Comunicación de la Comisión, *Hacia una política urbana para la Unión Europea*, Bruselas, 6 de mayo de 1997, COM (97) 197 final; Comunicación de la Comisión, *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*, Bruselas, 28 de octubre de 1998, COM (98) 605 final; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final. Véase también: <http://ec.europa.eu/growthandjobs>
- 14 Aparte de las iniciativas directas de la Comisión en materia de política urbana, existe otra serie de acciones que tienen un impacto más indirecto sobre el desarrollo urbano pero que, no obstante, incluyen una fuerte dimensión urbana, como, por ejemplo, el programa INTERREG con sus tres capítulos de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm), el programa RECITE («Regiones y ciudades de Europa»), el programa INTERACT para fomentar y apoyar la buena gobernanza de los programas de «cooperación territorial europea» (<http://www.interact-eu.net/>), el programa ECOS-Ouverture para la creación de asociaciones locales y regionales, con el fin de hacer frente a los cambios políticos, sociales y económicos surgidos en Europa central y oriental tras la caída del muro de Berlín (http://ec.europa.eu/regional_innovation/innovating/ecos.htm), la iniciativa comunitaria LEADER para el desarrollo rural (http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm) y la iniciativa comunitaria EQUAL para fomentar la igualdad de oportunidades para todos en el mercado laboral (http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_en.cfm).
- 15 http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/lpp/src/frame1.htm
- 16 La Red Europea de Zonas de Regeneración «Quartiers en Crise» (Barrios en crisis), integrada por zonas locales y regionales de regeneración, fue puesta marcha en 1989 con el fin de fomentar el desarrollo (político) de este tipo de zonas. La Red se centra principalmente en los retos a los que se enfrentan las organizaciones miembros que trabajan en dichas zonas, como organismos públicos, ONG e instituciones de investigación. Sitio web: <http://www.qec-eran.org/index.htm>
- 17 Los programas RECITE I (1992-1996) y RECITE II (1998-2001) apoyaron el intercambio de experiencias entre las autoridades locales de los diferentes Estados miembros a través del intercambio de conocimientos y métodos de trabajo, con el fin de mejorar las capacidades institucionales y llevar a cabo acciones piloto en el ámbito de las políticas de desarrollo urbano.
- 18 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 12.
- 19 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 12.
- 20 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa URBAN*, Bruselas, 14 de junio de 2002, COM (2002) 308 final; Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (URBAN II) [C (2000) 1100], *Diario Oficial de la Unión Europea* C 141, 19.5.2000, p. 8.
- 21 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, pp. 3, 12-13. El Artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999, afirma: «[...] el FEDER podrá apoyar, cuando sea oportuno, el desarrollo de estrategias participativas, integradas y sostenibles para hacer frente a la elevada concentración de problemas económicos, ambientales y sociales que afectan a las zonas urbanas. Dichas estrategias fomentarán un desarrollo urbano sostenible por medio de actividades tales como: el fortalecimiento del crecimiento económico, la renovación del entorno físico, la recuperación de zonas industriales abandonadas y degradadas, la preservación y revitalización del patrimonio natural y cultural, el fomento del espíritu empresarial, el empleo local y el desarrollo comunitario, y la prestación de servicios a la población que atiendan a la mutación de las estructuras demográficas [...]».
- 22 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 4.
- 23 Comisión Europea (Documento de trabajo de los servicios de la Dirección General de Política Regional), *The territorial and urban dimension in the National Strategic Reference Frameworks and Operational Programmes (2007-2013) – A first assessment* (La dimensión urbana y territorial en los programas marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos [2007-2013] – Una primera evaluación), Bruselas, mayo de 2007.
- 24 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008.
- 25 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008.
- 26 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 14.
- 27 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008.
- 28 <http://urbact.eu/>
- 29 Comunicación de la Comisión, *Las regiones, por el cambio económico*, Bruselas, 8 de noviembre de 2006, COM (2006) 675 final.
- 30 <http://www.urbandaudit.org/>
- 31 <http://www.urbandaudit.org/>
- 32 Perspectiva Europea de Ordenación Territorial: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm
- 33 *Agenda Territorial de la Unión Europea – Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas* (adoptada con ocasión de la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007).
- 34 *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (adoptada con ocasión de la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007).

- 35 Decisión del Consejo 2006/702/CE, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 291, 21.10.2006, p. 29.
- 36 Decisión del Consejo 2006/144/CE, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013), *Diario Oficial de la Unión Europea* L 55, 25.2.2006, p. 20.
- 37 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final.
- 38 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final; Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC (2006) 928, de 13 de julio de 2006, Anexo a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*.
- 39 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final; Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC (2006) 928, de 13 de julio de 2006, Anexo a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*.
- 40 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008.
- 41 *Support for Cities*, Informe operativo sobre las misiones de expertos en el marco de la iniciativa «Support for Cities» (Apoyo a las ciudades) (<http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/UrbaCT.EN.pdf>).
- 42 Comisión Europea, Comunicación al Consejo Europeo de Primavera, *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo*. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa, Bruselas, 2 de febrero de 2005, COM (2005) 24 final; Comisión Europea, *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)*, 12 de abril de 2005, COM (2005) 141 final.
- 43 Decisión del Consejo 2006/702/CE, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 291, 21.10.2006, p. 29; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, *Libro Verde sobre la cohesión territorial - Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Bruselas, 6 de octubre de 2008, COM (2008) 616 final.
- 44 Decisión del Consejo 2006/702/CE, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 291, 21.10.2006, p. 29.
- 45 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final; Comisión Europea, Grupo Interservicios sobre Asuntos Urbanos, *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013* (La dimensión urbana de las políticas comunitarias 2007-2013), p. 9.
- 46 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 4.
- 47 Artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el
- Reglamento (CE) nº 1260/1999, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 210, 31.7.2006, p. 25.
- 48 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008, p. 48.
- 49 F. Wassenberg, A. van Meer y R. van Kempen/European Urban Knowledge Network (Red europea de intercambio de conocimiento sobre políticas urbanas), *Strategies for upgrading the physical environment in deprived urban areas – Examples of good practice in Europe* (Estrategias para la mejora del entorno físico en zonas urbanas desfavorecidas – Ejemplos de buenas prácticas en Europa) (Estudio de referencia sobre la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*), publicado por el Ministerio Federal de Transportes, Construcción y Asuntos Urbanos (Alemania), marzo de 2007, p. 10.
- 50 *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (adoptada con ocasión de la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007).
- 51 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final; véase también: *The 'Acquis URBAN' – Using Cities' Best Practices for European Cohesion Policy* (El «acervo urbano» - Usar las mejores prácticas de las ciudades en el marco de la política de cohesión europea) (Declaración conjunta de las ciudades y actores de URBAN en la conferencia europea «URBAN Future» [El futuro de URBAN]), celebrada los días 8 y 9 de junio de 2005 en Sarrebruck, Alemania).
- 52 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final.
- 53 *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (adoptada con ocasión de la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007).
- 54 Ministerio Federal de Transportes, Construcción y Asuntos Urbanos (Alemania), *Strengthening the Local Economy and the Local Labour Market in Deprived Urban Areas, Good Practice Examples in Europe* (Reforzar la economía local y el mercado laboral local en las zonas urbanas desfavorecidas. Ejemplos de buenas prácticas en Europa) (Estudio de referencia sobre la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*), completado por el Secretariado de URBACT), marzo de 2007, p. 13-26.
- 55 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/ijj/index_en.htm
- 56 Por ejemplo, Consejo municipal de Liverpool, *Public Private Partnership in urban regeneration – A guide to opportunities and practice* (Asociación público-privada para la regeneración urbana – Guía de oportunidades y prácticas) (2006): http://urbact.eu/fileadmin/subsites/partner4action/pdf/PractitionersGuide_-_final_English.pdf
- 57 Comisión Europea (Documento de trabajo de la Dirección General de Política Regional), *Fostering the urban dimension – Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)* (Fomento de la dimensión urbana: análisis de los programas operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional [2007-2013]), Bruselas, 25 de noviembre de 2008.
- 58 Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 210, 31.7.2006, p. 25.
- 59 <http://urbact.eu/>
- 60 GHK, *Ex-post evaluation of the URBAN Community Initiative (1994-1999)*, *Final report* (Evaluación ex post de la iniciativa comunitaria URBAN [1994-1999], Informe final), agosto de 2003.
- 61 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*, Bruselas, 13 de julio de 2006, COM (2006) 385 final.
- 62 Documento de trabajo de la Comisión, *Regions 2020 – An assessment of future challenges for EU regions* (Regiones 2020: una evaluación de los retos futuros para las regiones de la UE), Bruselas, 14 de noviembre de 2008, SEC (2008) 2868 final.
- 63 Documento de trabajo de la Comisión, *Regions 2020 – An assessment of future challenges for EU regions* (Regiones 2020: una evaluación de los retos futuros para las regiones de la UE), Bruselas, 14 de noviembre de 2008, SEC (2008) 2868 final, p. 5.
- 64 Documento de trabajo de la Comisión, *Regions 2020 – An assessment of future challenges for EU regions* (Regiones 2020: una evaluación de los retos futuros para las regiones de la UE), Bruselas, 14 de noviembre de 2008, SEC (2008) 2868 final, p. 6.
- 65 <http://urbact.eu/unic/>
- 66 <http://urbact.eu/opencities/>
- 67 <http://urbact.eu/runup/>
- 68 Documento de trabajo de la Comisión, *Regions 2020 – An assessment of future challenges for EU regions* (Regiones 2020: una evaluación de los retos futuros para las regiones de la UE), Bruselas, 14 de noviembre de 2008, SEC (2008) 2868 final, p. 8-9.
- 69 Comunicación de la Comisión, *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*, Bruselas, 12 de octubre de 2006, COM (2006) 571 final.
- 70 <http://urbact.eu/>
- 71 Comunicación de la Comisión, *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*, Bruselas, 12 de octubre de 2006, COM (2006) 571 final, p. 11.
- 72 <http://urbact.eu/mile/>
- 73 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, Bruselas, 11 de enero de 2006, COM (2005) 718 final.
- 74 <http://urbact.eu/>
- 75 Comisión Europea, *Libro Verde – Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, Bruselas, 25 de septiembre de 2007, COM (2007) 551 final.
- 76 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, Bruselas, 11 de enero de 2006, COM (2005) 718 final.
- 77 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, Bruselas, 11 de enero de 2006, COM (2005) 718 final.
- 78 Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 1, 4.1.2003, p. 65.
- 79 http://ec.europa.eu/energy/renewables/index_en.htm
- 80 <http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>
- 81 http://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm
- 82 Por ejemplo: Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 189, 18.7.2002, p. 12. Véase también: <http://ec.europa.eu/environment/noise/directive.htm>
- 83 <http://www.civitas-initiative.org/main.phtml?id=&language=es>
- 84 http://www.eea.europa.eu/es/publications/briefing_2006_4/at_download/file
- 85 Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)/Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge* (La expansión urbana descontrolada - Un desafío que Europa ignora) (Informe AEMA 10/2006) (http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10).
- 86 <http://urbact.eu/>
- 87 <http://urbact.eu/lumasec/>

FOMENTAR UN DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN EUROPA

LOGROS Y OPORTUNIDADES

Las ciudades y las áreas metropolitanas, en las que viven más del 70 % de los europeos y donde se concentra la mayor parte de los empleos, son el verdadero motor del crecimiento económico. Desempeñan un papel clave como centros de innovación y de la economía del conocimiento. Las zonas urbanas se encuentran, al mismo tiempo, en primera línea de batalla en la lucha por la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental. El desarrollo de las zonas urbanas desfavorecidas constituye una importante medida para liberar el potencial económico, ya que contribuye a crear ciudades más cohesionadas y atractivas.

Fomentar el desarrollo urbano sostenible es un elemento clave de la política de cohesión europea para explotar plenamente el potencial económico de Europa. Basándose en las experiencias y puntos fuertes de la iniciativa comunitaria URBAN y en el «acervo urbano» europeo, los Estados miembros y las regiones tienen la posibilidad de elaborar, programar y ejecutar intervenciones personalizadas de desarrollo integrado en todas las ciudades europeas. Este documento hace balance de los logros conseguidos hasta el momento. La profunda reflexión que en este folleto se realiza sobre los principios clave del desarrollo urbano integrado, unida a los numerosos ejemplos de proyectos realizados en toda la Unión, y las propuestas esbozadas para el futuro, hacen de este documento tanto una guía para los lectores menos experimentados, como una fuente de inspiración para los profesionales.

Inforegio

Para una perspectiva general sobre la política regional de la Unión Europea, consulte el sitio web de Inforegio:

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm

regio-info@ec.europa.eu

