

Proyectos de **I+D+i**
2012-2014



Regeneración Urbana y Cohesión Social en Andalucía (RUCOSA)

Informe 1.1

¿Qué es la regeneración urbana?

La idea y sus practicas

Centro de Sociología y Políticas Locales

Universidad Pablo de Olavide



Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA



Unión Europea

Fondo Europeo
de Desarrollo Regional



Regeneración urbana y cohesión social en Andalucía (RUCOSA)

Informe 1.1

¿Qué es la regeneración urbana?

La idea y sus prácticas

Autor:

Clemente J. Navarro

© Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería
Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía. 2015

© Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de
Olavide. 2015

© Fotografía: ARB Piñera Saladillo, Algeciras (2015). Gloria
Rodríguez

Sevilla. 30-06-2015

Índice

Introducción	6
1. La ‘idea’ de la regeneración urbana: definición y premisas	7
2. Los <i>frames</i> de la regeneración urbana	10
3. La práctica de la regeneración urbana: las políticas de actuación en barrios	12
4. La idea y las prácticas de la regeneración urbana	15
Referencias bibliográficas	16

Introducción

Este texto tiene por objetivo presentar algunas de las ideas básicas que subyacen a la práctica de la regeneración como una política urbana. En primer lugar trataremos de argumentar que la práctica de la regeneración urbana se basa en cierta concepción sobre los problemas que enfrentan las áreas urbanas y las formas en que pueden resolverse. Esto configura un *policy frame* que se refleja en sus dimensiones sustantiva y procedimental (contenidos y estrategias de intervención). En segundo lugar, revisaremos, brevemente, las formas que ha ido adoptando la práctica de la regeneración urbana, pues su formulación actual se debe a diferentes *frames* que se han ido desarrollando previamente y han configurado su idea y desarrollos actuales. La importancia de uno u otro da cuenta del carácter de las iniciativas y políticas desarrolladas previamente y de las que se ponen en marcha actualmente; algunos de cuyos ejemplos se presentan brevemente en el tercer apartado.

1. La 'idea' de la regeneración urbana: definición y premisas.

La regeneración urbana suele definirse como una actuación integral que pretende lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social y ambiental de un área urbana que está sujeta a procesos de declive urbano o aquellas que ya se encuentran en esa situación (Roberts, 2000). Esto supone procesos de intervención pública que pretenden promover procesos de desarrollo urbano sostenible para las ciudades, y en particular, para espacios específicos de éstas que presentan problemas tanto en su aspecto físico y ambiental, como en su composición social o sus pautas de desarrollo socio-económico.

Esta idea parte de dos premisas. Una de ellas se refiere a una constatación empírica: el reconocimiento de la existencia de procesos de segregación residencial, o mejor, la existencia de desigualdades urbanas. Esta supone la existencia de una distribución desigual de población y de recursos en el espacio urbano, y en particular, la aparición de ciertos espacios que se caracterizan por concentrar altos niveles de vulnerabilidad. La regeneración urbana supone el desarrollo de procesos de intervención pública con el objetivo de re-equilibrar las desigualdades entre distintas áreas urbanas; si se quiere, promover la cohesión social y territorial en las ciudades.

La otra premisa se refiere, más bien, a una hipótesis sobre el origen o causas de esos procesos: la existencia de 'efectos contextuales' (o 'efectos de barrio'). Los barrios se caracterizan por cierta combinación de aspectos físicos, composición social y determinadas pautas culturales y estilos de vida que ofrecen diferentes 'oportunidades vitales' a sus residentes. Suponen un espacio vital que influye en la calidad de vida de sus residentes: vivir en uno u otro barrio tiene consecuencias sobre éstos, con cierta independencia de sus recursos y capacidades individuales. Los barrios constituyen un conjunto o estructura de oportunidades, más o menos favorable, para procurar la mejora de su calidad de vida, el desarrollo de procesos de inclusión social (Musterd y Ostendorf, 1998).

Esto justificaría que, frente a otras intervenciones públicas de carácter sectorial que tratan de re-equilibrar desigualdades proveyendo ayudas y servicios a personas y hogares, se focalicen en procesos de intervención sobre áreas territoriales específicas. Se debe actuar en áreas concretas porque sus problemas se derivan tanto de las circunstancias que caracterizan a sus residentes (concentración de desigualdades), como de rasgos específicos que las configuran como estructura de oportunidades y que van más allá de los recursos y capacidades de sus residentes considerados individualmente. O de otra forma, si no existen efectos contextuales derivados del barrio, no cabe pensar que, de partida, políticas focalizadas en espacios urbanos concretos vayan a producir mejoras que no puedan lograr políticas sectoriales orientadas a los mismos objetivos. Desde esta perspectiva, las iniciativas de regeneración urbana suponen, explícitamente, el desarrollo de una política que atiende a las consecuencias que se derivan de los efectos contextuales que produce el hecho urbano, y no únicamente las desigualdades sociales. Se trata, pues, de un claro ejemplo de política urbana.

Evidentemente, lo anterior no significa que las 'políticas sectoriales' no tengan efectos sobre los habitantes de las ciudades; pero no suponen 'políticas urbanas'; en general, tratan de resolver problemas de las personas sin que suelen atender al espacio urbanos en el que viven. O más llanamente, no tienen como premisa 'teórica' la existencia de efectos contextuales derivados del hecho urbano: dan lugar a la prestación de servicios públicos pero sin atender al hecho de que cada barrio configura diferentes oportunidades vitales para quienes lo habitan, las cuales afectan a su calidad de vida; o incluso al impacto potencial de esas políticas sectoriales.

Pero, ¿cómo se hace?, ¿cómo producir cambios o mejoras en el barrio partiendo de esas premisas? Para ello resulta necesario cierta concepción de por qué cambian los barrios, qué

factores hacen que tengan diferentes pautas de desarrollo y configuren diferentes oportunidades para sus residentes. A este respecto, existen tres grandes perspectivas. Describas muy brevemente, serían las siguientes. Una de ellas considera que el cambio se debe a las elecciones que realizan diferentes actores en el marco de un proceso de competencia por diferentes espacios de la ciudad. La agregación de estas decisiones da lugar a un ‘ciclo-vital’ de los barrios, y en particular, explican su declive. Este se produce cuando los residentes u otros agentes prefieren otras localizaciones en la ciudad porque existen mejores condiciones de habitabilidad o porque reducen los costes de acceso a bienes y servicios. El resultado de este proceso es la aparición del fenómeno de la segregación residencial¹.

Otra perspectiva considera que el cambio en el barrio se explica, sobre todo, por los recursos y capacidades colectivas existentes en ellos. El desarrollo y vitalidad de los espacios urbanos depende de la existencia de patrones culturales y estilos de vida que permiten a las comunidades hacer frente a problemas colectivos y capacitan a sus residentes para el desarrollo de procesos de inclusión social. Desde esta perspectiva, el declive en los barrios se explica por su grado de aislamiento social respecto al conjunto de la ciudad, sus niveles de desorganización física y social, la extensión de comportamiento y patrones culturales que funcionan como modelos (*‘role models’*) para los jóvenes, el *stock* de capital social o de valores comunes y lazos comunitarios existentes en ellos².

Por último, los procesos de cambio en los barrios no se explicarían ni por agregación de decisiones individuales, ni por las capacidades colectivas, sino más bien por las estrategias que desarrollan diferentes actores, con recursos e intereses diferentes, para la puesta en marcha de diferentes iniciativas. Para ello se conforman y desarrollan ‘coaliciones de gobernanza’, cuyo rasgo básico es la conformación de un grupo de aliados en torno a una agenda (un conjunto de iniciativas). El cambio en los barrios se relaciona, pues, con las coaliciones que diferentes actores promueven para promover diferentes objetivos e iniciativas en los mismos³.

A partir de esta breve revisión puede derivarse que tanto la idea de la regeneración urbana, como su práctica, en términos de políticas, programas o iniciativas concretas, suponen procesos de intervención pública que tratan de conjugar aspectos de estas tres perspectivas sobre el cambio urbano. Por ejemplo, la mejora de las condiciones físicas del barrio, las condiciones de habitabilidad o de las infraestructuras y equipamientos, pueden modificar las preferencias residenciales o las decisiones sobre la localización de la actividad económica, atrayéndolos y/o reteniéndolos, según sea el caso. La mejora de los servicios públicos en el barrio puede incrementar la ‘renta real’ de sus residentes al no tener que incurrir en costes de desplazamiento para acceder a ellos. En ambos casos, además, cabe esperar mejoras en diversos aspectos de la calidad de vida de los residentes, como, por ejemplo, ofreciendo oportunidades para desarrollar estilos de vida más saludables por la existencia de mejoras en el espacio público, el acceso a servicios o la mejora de las condiciones de habitabilidad.

Por otro lado, el desarrollo de cursos de orientación y formación profesional pueden entenderse como procesos que tratan de mejorar el capital humano de los residentes en vista a su empleabilidad, pero también su capital social al ofrecerles información sobre oportunidades de empleo, haciendo que no dependan únicamente de sus redes personales (de su capital social). O

¹ Esta perspectiva se corresponde con ciertos desarrollos de la clásica ‘Escuela de Chicago’, así como su desarrollo posterior en los estudios sobre movilidad y decisiones residenciales en las ciudades. Por ejemplo, Hoyt (1933) o Metzger (2000).

² Se trata de distintas aportaciones de la que pudiera denominarse ‘teoría sub-cultural’ de las ciudades. También tiene su origen en la *Escuela de Chicago* y vienen desarrollándose actualmente en la que viene denominándose ‘Nueva Escuela de Chicago’ (Clark, 2011).

³ Se trata de las aportaciones de la ‘perspectiva de la economía política’ (o ‘nueva sociología urbana’ en referencia a la Escuela de Chicago), una de cuyas aportaciones más conocidas es la perspectiva del *urban regime* de Stone (1993).

las iniciativas participativas pretenden mejorar sus competencias cívicas y capacidades colectivas, nutrir el tejido asociativo o procurar su inclusión política en los procesos decisionales que les afectan.

Estos ejemplos de actuaciones, que suelen formar parte de los procesos de regeneración urbana, llaman la atención sobre su carácter como política urbana, que se deriva de las hipótesis que la sustenta; a saber: se combinan procesos de intervención que tratan de actuar tanto sobre el contexto, como sobre los recursos, condiciones, capacidades o actitudes de los residentes. Pretenden mejorar las condiciones de vida de los residentes ofreciéndoles tanto recursos individuales, como oportunidades contextuales. Se entiende que la mejora del barrio se produce cuando se actúan sobre: los recursos y capacidades de los residentes, las oportunidades vitales que les ofrece el barrio, así como el efecto combinado de ambas cuestiones. O más llanamente, supone el despliegue de estrategias que tratan de enfrentar las consecuencias de los efectos contextuales que se derivan de vivir en uno u otro barrio.

De hecho, cabría sostener que de ahí se deriva su ‘integralidad’ como política pública, tanto en su dimensión sustantiva (qué se hace), como en la procedimental (cómo se hace). Por un lado, porque se desarrollan iniciativas en diversas áreas de política pública. Por otro lado, porque para ello se combinan diferentes estrategias, actuaciones y medidas que tratan de aportar recursos y capacidades a los residentes para procurar procesos de inclusión social (servicios sociales, talleres educativos, refuerzo escolar, inserción laboral,...), a la vez que se trata de mejorar su contexto (habitabilidad, espacio público equipamientos colectivos). Y por último, porque se procura movilizar de una forma coordinada a los agentes que pueden desarrollar tales actuaciones, y en especial, a los propios residentes. El carácter integrado se refiere, pues, tanto al tipo de actuaciones, como a los agentes que se involucran en su desarrollo (Mourelo y di Nanni, 2011).

2. Los frames de la regeneración urbana.

Las premisas y los rasgos recién comentados constituyen el *frame* básico de la práctica de la regeneración como política urbana, esto es, una visión específica sobre los problemas de las áreas urbanas y una orientación sobre la manera en la que pueden resolverse. Ahora bien, este *frame* es resultado de prácticas anteriores que han ido modificando y ampliando progresivamente su alcance tanto en su dimensión sustantiva (áreas de intervención), como en su dimensión procedimental (actores implicados). Más concretamente, cada una de estas prácticas previas ha desarrollado un *frame* específico en torno a cuáles son los problemas, cuál es el objetivo de la intervención, de qué forma resolverlo y los actores llamados a participar en ello. Esto se refleja en ciertos modelos o coaliciones de gobernanza: una agenda u objetivos y una alianza de actores para ponerla en marcha (Navarro y Rodríguez-García, 2015).

A grandes rasgos, podrían identificarse cuatro orientaciones o ‘generaciones’ en el desarrollo de esta política, a las que podríamos denominar: ‘reconstruir la ciudad’, ‘revitalizar los barrios’, ‘crear espacios competitivos’ y ‘crear comunidades sostenibles’. Evidentemente, estas orientaciones debe entenderse como tipos estilizados, resumidos aquí con fines expositivos, porque se producen a través de diferentes políticas y programas en diferentes países y/o ciudades, predominando en cada caso uno de ellos. A continuación se describen brevemente.

La primera, que se desarrolla en los años cincuenta y sesenta, se centra en reconstrucción la ciudad: el problema reside en el deterioro de la ciudad como espacio físico. Según Carmon (1999) se trata de la ‘era del bulldozer’: las pésimas condiciones de habitabilidad orientan la idea de ‘limpiar y reconstruir’ ciertas áreas de la ciudad, principalmente el centro. En ello también cuenta el interés por poner en valor esos espacios urbanos que han ido deteriorándose progresivamente. Sus actores principales son las autoridades públicas y los agentes orientados – o interesados- en el ‘valor de cambio’ del espacio urbano (propietarios, promotores,...) con el objeto de promover la ‘revitalización del centro’, atraer actividad económica y nuevos residentes. Su modelo de gobernanza típico son las ‘máquinas de crecimiento’ (*growth machines*), tal y como las definieran Logan y Molotch (1987).

La segunda generación, que se desarrolla a partir de los setenta en los Estados Unidos, y más claramente en los ochenta en Europa, se centra en la ‘revitalización de los barrios’ entendidos como contextos físicos y socioeconómicos. El espacio de la intervención se localiza, en mayor medida, en barrios que presentan cierta obsolescencia en su espacio físico al mismo tiempo que concentran procesos de vulnerabilidad social. Por ello, a la intervención física se unen objetivos e intervenciones ligadas a la integración social. Ya no se trata de reconstruir la ciudad, sino de rehabilitar los barrios. En buena medida, su desarrollo tiene que ver tanto con la puesta en marcha de programas supra-municipales explícitamente orientados a mejorar las ‘oportunidades vitales’ de los residentes en barrios desfavorecidos, como por la demanda de los movimientos sociales urbanos respecto a las condiciones de habitabilidad y de servicios colectivos, tanto de índole distributivo (transporte, mantenimiento calles,..), como redistributivo (sociales, culturales,...) (Fainstein and Fainstein, 1974). Es el momento de la expansión de la idea del ‘partenariado’ en Europa y en el que surgen las ‘coaliciones comunitarias’ con la presencia de los grupos cívicos que defienden el ‘valor de uso’ del espacio urbano, así como una fuerte apoyo por parte de administraciones supra-municipales (Elkin, 1987; Geddes, 2000; Hydra, 2012).

La tercera generación, a partir de finales de la década de los ochenta, se orienta, explícitamente, a la ‘puesta en valor’ del espacio urbano. Se trata de la era del ‘emprendimiento urbano’ y la ‘competitividad urbana’ (Harvey, 1989). Las ciudades y sus barrios son vistos como agentes colectivos que ‘compiten’ –o pueden competir- para generar y atraer recursos con el fin de promover el crecimiento económico y la generación de empleo. Este cambio de *frame* se

aparecía claramente en el papel que adquiere la cultura y los equipamientos culturales en las políticas locales y los procesos de regeneración urbana: desde la concepción de los servicios culturales como parte de las políticas de bienestar, a su concepción como recursos para el desarrollo económico mediante la atracción de creatividad y visitantes (Bianchini y Parkinson, 1993; García, 2004), lo que se relaciona con la conformación de diferentes coaliciones de gobernanza (Navarro y Clark, 2012). Esta orientación hace del ‘desarrollo local’ su objetivo principal promoviendo el desarrollo de ‘regímenes urbanos’ en los que suelen predominar actores del mundo empresarial (Stone y Sanders, 1987).

Por último, desde principios del presente siglo se desarrolla la concepción actual que suele denominarse ‘regeneración urbana integral’ o el ‘desarrollo urbano sostenible’, no sólo para áreas urbanas específicas, sino para las ciudades en su conjunto (Mourelo y de Nanni, 2011; Calatonió y Dixon, 2011). En buena medida, esta recoge las prácticas desarrolladas previamente para tratar de impulsar iniciativas que consideren los ámbito de intervención característicos de las ‘generaciones’ previas (habitabilidad, inclusión social y competitividad), añadiendo, más recientemente, la preocupación por la calidad medio-ambiental. Este planteamiento supone que su desarrollo depende de la generación de coaliciones más pluralistas, si se quiere, ‘híbridas’ entre los modelo anteriores, en la medida en que la inclusión de diferentes áreas de actuación o iniciativas pueden promover el interés y participación de diferentes tipos de actores (Navarro y Rodríguez-García, 2015).

Gráfico 1. Los ‘frames’ de la regeneración urbana



3. La práctica de la regeneración urbana: las políticas de actuación en barrios.

En la mayoría de los países occidentales alguna de estas ideas sobre la regeneración urbana se han venido poniendo en práctica a través de las políticas promovidas sus respectivos gobiernos. Estas han ido reflejando la importancia relativa de una u otra de las orientaciones presentadas más arriba. A estas debe unirse, además, la experiencia desarrollada en el marco de las iniciativas promovidas por la Unión Europea, pues ha tenido cierta influencia en el desarrollo de las ‘políticas nacionales’ desde mediados de los años ochenta. En ambos casos, se trata de las iniciativas que suelen conocerse como ‘políticas de actuación en áreas urbanas’.

Todas ellas comparten el hecho de ser promovidas por los gobiernos centrales con el objeto de mejorar las condiciones de vida de espacios urbanos degradados (en declive, vulnerables,...), tanto en sus condiciones físicas, como socio-económicas. Para ello conceden ayudas económicas a proyectos en determinados barrios elegidos en función de sus niveles de vulnerabilidad; que en la mayoría de los casos gestiona el gobierno municipal donde se encuentra el barrio. Para su desarrollo deben constituirse órganos que actúan como ‘agentes implementadores’ bajo la idea de ‘*partnership*’, tratando de incluir tanto a administraciones de diferentes niveles de gobierno, como agentes económicos y a los propios residentes y sus asociaciones. En estas iniciativas ha predominado la idea de la ‘revitalización de los barrios’, pero con énfasis diferentes sobre determinados objetivos y estrategias que las acercan, en mayor o menor, medida alguno de los *frames* anteriormente descritos.

Este es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, donde existe una dilatada experiencia respecto a las políticas de actuación en áreas urbanas. Una de las primeras iniciativas es el *Urban Programme* (1969-1980) orientado a complementar los servicios existentes en barrios con especiales necesidades sociales; aunque posteriormente se promueven las *Urban Development Corporations* (1981-1998) centradas en la regeneración económica. Se han ido sucediendo diferentes programas, aunque el más conocido es el *New Deal for Communities* (1998-2008) que desarrolla los objetivos de la ‘Política de Regeneración Urbana’ centrada en intervenciones a largo plazo (10 años). Se trata de un programa aplicado en cerca de 40 barrios desfavorecidos que han de constituir organismos en los que participen las diversas agencias concernidas, concediendo mucha importancia a la participación, con el objetivo de revitalizar los barrios (mejorar la salud, educación, reducir desempleo, crimen,...). Los barrios son elegidos a partir de su posición en un indicador de vulnerabilidad elaborado a nivel nacional (Lawless et al., 2000).

Un esquema similar es el seguido, por ejemplo, en el programa *Kvarterloft* (‘barrios sostenibles’) desarrollado en Dinamarca o el programa *Die Soziale Stadt* en Alemania. Aunque en este último caso, como también en el programa francés *Grands Projets de Ville*, las zonas son elegidas a través de propuestas y negociaciones con los municipios. En Holanda se vienen desarrollando este tipo de programas desde los años setenta, aunque los progresivos programas han ido cambiado el énfasis desde el desarrollo económico a la inclusión social en diferentes momentos de tiempo, hasta el desarrollo de una perspectiva más integral desde mediados de los años noventa con el programa *Big City Policy*⁴.

Las *Empowerment Zones* es un programa con un enfoque similar que vienen desarrollándose desde inicios de los noventa en Estados Unidos, aunque en este país las experiencias de políticas federales de actuación en áreas urbanas arrancan en los años cuarenta combinando la orientación hacia la revitalización de los barrios con la remodelación del centro urbano (McCarthy, 1998; Teaford, 2000; Hyra, 2012). Las *Empowerment Zones* tienen entre sus objetivos tanto la mejora del soporte físico del barrio, como la inclusión social de sus residentes

⁴ Sobre estos programas puede consultarse: Atkinson y Carmichel (2011); Musterd y Ostendorf (2008), Mourelo y di Nanni (2011), Calantonio y Dixon (2011).

y el desarrollo económico del área, poniendo en marcha proyectos a largo plazo. La ejecución de los proyectos corresponde a las autoridades locales, aunque deben constituir un organismo para su gestión en el que participan administraciones, agentes económicos y las asociaciones de la comunidad local. No obstante, su orientación principal es la reactivación económica de zonas en declive, haciendo uso de instrumentos para la atracción de la actividad económica, como las exenciones fiscales⁵.

El caso español se caracteriza por la ausencia de una política específica de este tipo diferenciada de otras políticas sectoriales. De hecho, este tipo de programas se han venido desarrollando, principalmente, a través de las 'Áreas de Rehabilitación Integral' en el marco de los Planes de Vivienda y Suelo, así como en los planes autonómicos y municipales. Estas áreas suponen el desarrollo de medidas que tratan de mejorar tanto las condiciones de habitabilidad (viviendas y edificios), como del espacio público y los niveles socioeconómicos en barrios. Aunque su desarrollo se inicia en los centros históricos, posteriormente su objetivo principal han sido los barrios surgidos del crecimiento urbano entre los años 50 y 70 (Rubio del Val, 2011; Hernández el at., 2015). A esto debe añadirse el desarrollo de programas de actuación en barrios en dos comunidades autónomas: la Ley de Barrios de Cataluña (2004) y la Ley de Rehabilitación de Barrios de Baleares (2009). En ambos casos se desarrolla la idea de la regeneración urbana desde una perspectiva integral sobre 'áreas urbanas de atención especial'. Sus actuaciones se orientan a la mejora del hábitat urbano, el desarrollo de la actividad económica, el empleo y la inclusión social. Más recientemente, el gobierno central ha puesto en marcha la iniciativa 'Estrategias de Desarrollo Urbano Integrado' (EDUSI), en donde los gobiernos locales concurren para desarrollar proyectos que han de atender a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales desarrollando actuaciones en la ciudad o en áreas urbanas concretas.

En buena medida, los distintos programas desarrollados por los gobiernos europeos han ido configurando los rasgos comunes para las políticas urbanas, especialmente, lo que se refiere a la exclusión social (Atkinson, 2000). No obstante, en su desarrollo también ha contado la puesta en marcha, en paralelo, de iniciativas similares por parte de la Unión Europea desde los años noventa, principalmente mediante el programa URBAN, y más recientemente, el programa URBANA. Su objetivo central ha sido promover mejoras en barrios desfavorecidos mediante estrategias de actuación integrales que atiendan tanto a problemas de habitabilidad y entorno urbano, como a la integración social (Carpenter, 2006). Para ello se han de constituir órganos de gestión basados en la idea del 'partenariado', con la implicación activa de diferentes administraciones y los propios residentes; así como fomentando la complementariedad con otras iniciativas que se desarrollan en una misma área urbana o la incentivación de prácticas innovadoras mediante el intercambio de experiencias entre diferentes proyectos. Esto ha ido configurando una idea o *frame* sobre la política a desarrollar en áreas urbanas, a la que ha venido denominándose 'regeneración urbana integral' (Mourello y di Nanni, 2011); 'modelo de desarrollo urbano integral' (Zamora y Merinero, 2011), o más llanamente, el 'método' o la 'tecnología URBAN' (Gutiérrez, 2008; De Gregorio 2010).

Esta idea viene desarrollándose de forma más reciente bajo el lema del 'desarrollo urbano sostenible' a través de diferentes programas que van configurando progresivamente una 'política urbana europea' en torno a la cohesión social y territorial (Atkinson 2000; González, 2013). Básicamente, la idea que subyace a esta orientación es la necesidad de hacer compatible el crecimiento económico y la inclusión social bajo la idea de 'desarrollo urbano sostenible'. De hecho, el avance de esta 'política urbana europea' ha descrito en cambio progresivo desde los programas de áreas orientados por la idea de la 'revitalización del barrio' a la idea del

⁵ http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/hudprograms/empowerment_zones

‘desarrollo sostenible’, en donde las iniciativas, adoptan, progresivamente, el carácter de programas de desarrollo local para el conjunto del municipio, especialmente cuando son de tamaño intermedio (Governa y Saccomani, 2004).

4. La idea y las prácticas de la regeneración urbana.

Tal y como hemos tratado de argumentar al inicio de este texto, la idea de la regeneración urbana ha estado presente en la agenda de los gobiernos desde, al menos, mediados del siglo pasado. En buena medida, ha supuesto la puesta en marcha de políticas e iniciativas que tratan de enfrentar los problemas urbanos como tales, esto es, entendiendo que las desigualdades no sólo se reflejan en el territorio, sino que éste constituye un elemento que afecta a las oportunidades vitales de la ciudadanía, con cierta independencia de los intereses, recursos y capacidades que tengan sus residentes individualmente. Esto hace que se trate de una clara 'política urbana' frente a las 'políticas sectoriales'. La idea de la regeneración urbana no implica solamente que deban concentrarse esfuerzos en aquellos espacios donde convergen más problemas, sino que el propio espacio urbano, entendido como estructura de oportunidades, es un elemento sobre el que debe actuarse. Se trata, pues, de un postulado 'fuerte' que debe considerarse tanto en el diseño, como en el desarrollo y su evaluación de estas iniciativas porque está en la base de la 'teoría' que sustenta su práctica.

Pero además, de ahí deriva la progresiva orientación hacia la 'integralidad', tanto en cuanto a las áreas de actuación, los instrumentos de intervención, las formas de gestión y los actores que han de participar en las iniciativas. En ello también cuenta la acumulación de experiencia que han ido orientándola hacia diferentes *frames* en distintos momentos de tiempo en las políticas que desarrollan los gobiernos centrales y regionales o la Unión Europea. Desde la idea de la remodelación, a la de la revitalización de los barrios o el desarrollo sostenible, que trata de combinar objetivos de crecimiento económico con la inclusión social. Lo importante es que cada orientación, cada *frame*, supone la puesta en marcha de una visión, una 'teoría' sobre cuáles es el origen de los problemas urbanos, dónde se evidencian cómo pueden solucionarse y quién debe participar en ello. Esto se ha ido reflejando en rasgos específicos para sus dimensiones sustantiva y procedimental, lo que se manifiesta en otras cuestiones, en determinados procesos y coaliciones de gobernanza. Ahora bien, la cuestión es: ¿qué logros se alcanzan?

La idea: premisas sobre cambio urbano

- **Empírica:**

- * el hecho de la segregación y desigualdades urbanas

- **Teóricas:**

- * 'efectos contextuales'; el barrio como estructura de oportunidades, por tanto...
- * visión 'integral' del cambio urbano: recursos, capacidad y elecciones, capacidades colectivas y movilización de de coaliciones

Las prácticas: 'frames' y políticas de barrios

- **Dimensión sustantiva:**

- * ¿Qué?: actuaciones integrales, de la 'remodelación' al 'desarrollo sostenible'.

- **Dimensión procedimental:**

- * ¿Cómo?:
 - * de las 'máquinas del crecimiento' a las 'coaliciones comunitarias' y las 'coaliciones híbridas'.
 - * la creación de organismos bajo la idea de 'partnership'
- * ¿Dónde?: del centro a los barrios desfavorecidos y a la ciudad en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- Andersen, H.T. y van Kempen, R. (2003): New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherland and Denmark, *Cities*, 20(2): 77-86.
- Atkinson, R. (2000): Combating social exclusion in Europe: the new urban policy challenge, *Urban Studies*, 5-6: 1037-1055.
- Atkinson, R. y Rossignolo, C. (2008): Urban and spatial planning in Europe, en Atkinson, R. y Rossignolo, C. (eds.): *The Recreation of the European City*, Amsterdam, Techne Press, pp. 257-166.
- Atkinson, R. y Carmichael, L. (2011): Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states, en Smith, I.; Lepine, E. y Taylor, M. (eds.): *Disadvantaged by where you live?*, London, Policy Press, pp. 41-63.
- Bianchini, F. y Parkinson, M. (1993): *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester, Manchester University Press.
- Calantonio, A. y Dixon, T. (2011): *Urban Regeneration and Social Sustainability*, London, Wiley-Blackwell.
- Campiglio, L. (1996): *Il costo del vivere. Nord e Sud a confronto*, Bologna, il Mulino.
- Carmon, N. (1999): Three generations of urban renewal policies: analysis and policy implications, *Geoforum*, 30: 145-158.
- Carpenter, J. (2006): Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative, *Urban Studies*, 43(12): 2145-2162.
- Clark, T.N. (2011): The New Chicago School, en Judd, D.R. y Simpson, D. (eds.): *The City Revisited*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 220-241.
- De Gregorio, S. (2010): El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas, *Ciudades*, 13: 39-59.
- Elkin, S.L. (1987): *City and Regime in the American Republic*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Fainstein, N.I. y Fainstein, S.S. (1974): *Urban political movements. The search for power by minority groups in American cities*, London, Prentice-Hall International, Inc.
- García, B. (2004): Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons from Experience, Prospects for the Future, *Local Economy*, 19(4): 312-326
- González, M. (2011): La europeización urbana a través de la política de cohesión, *Afers Internationals*, 104: 133-155.
- Governa, F. y Saccomani, S. (2004): From Urban Renewal to Local Development, *Planning Theory and Practice*, 5(3): 327-348.

- Geddes, M. (2000): Tackling social exclusion in the European Union? The limits of the new orthodoxy of local partnership, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 782-800.
- Gutiérrez, A. (2008): El método URBAN y su difusión como principal valor añadido, en AA.VV.: *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora en barrios*, Barcelona, Diputación de Barcelona, pp. 315-337.
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71: 3-13.
- Hernández, A.; Matesanz, A.; Rodríguez-Suarez, I. y García, C. (2015): Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012), 67 (Extra-1), 1-15.
- Hoyt, H. (1933): *One hundred years of land values in Chicago*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hydra, D.K. (2012): Conceptualizing the New Urban Renewal. Comparing the Past to the Present, *Urban Affairs Review*, 15: 498-527.
- Lawless, P.; Foden, M.; Wilson, I. y Beatty, Ch. (2010): Understanding Area-based Regeneration: The New Deal for Communities Programme in England, *Urban Studies*, 47(2):257-275
- McCarthy, J (1998): US urban empowerment zones, *Land Use Policy*, 15(4): 319-330.
- Metzger, J.T. (2000): Planned Abandonment: the neighborhood life-cycle theory and national urban policy, *Housing Policy Debate*, 11(1): 7-40.
- Mourello, A.A y di Nanni, R. (2011): *Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana*, Madrid, SEPES.
- Musterd, S. y Ostendorf, W. (eds.)(1998): *Urban Segregation and the welfare state: inequality and exclusion in Western Cities*, Londres, Routledge.
- Musterd, S. y Ostendorf, W. (2008): Integrated urban renewal in The Netherland: a critical appraisal, *Urban Research and Practice*, 1(1): 78.-92.
- Navarro, C.J. y Clark, T.N. (2012): Cultural policy in European cities. An analysis from the cultural agenda of mayors, *European Societies*, 14(5): 636-659
- Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2015): Model of local governing coalitions: politics or policy effects?, *Urban Geography*, DOI:10.1080/02723638.2015.1034485
- Roberts, P. (2000): The evolution, definition and purpose of urban regeneration, en Roberts, P. y Sykes, H (eds.): *Urban Regeneration. A Handbook*, London, Sage, pp. 9-36.
- Rubio del Val, J. (2011): Rehabilitación urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación, *Informes de la Construcción*, 63 (extra 5-20): 1-20.
- Stone, C.N. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, 15(1): 1-28.

Stone, C.N. y Sanders H.T. (1987)(Eds.): *The politics of urban development*, Lawrence, University Press of Kansas.

Teaford, J.C. (2000): Urban Renewal and its aftermath, *Housing Policy Debate*, 11(2): 443-465.

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

