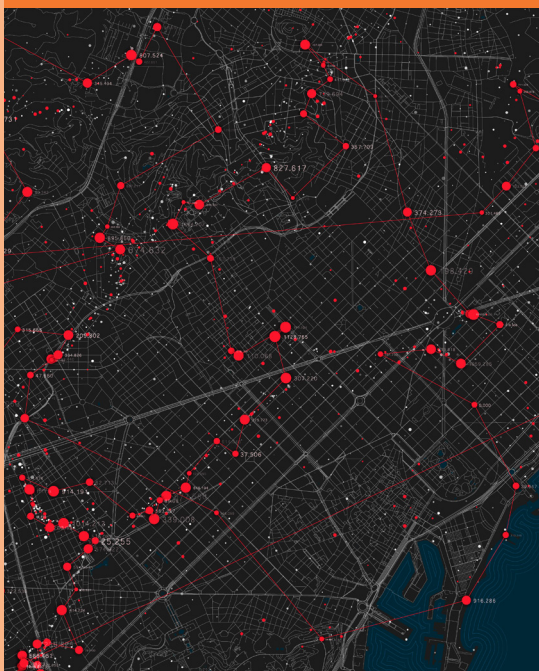


Clemente J. Navarro Yáñez,
María Jesús Rodríguez-García
y María José Guerrero-Mayo (eds.)

LÓGICA E IMPACTOS DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL EN POLÍTICAS URBANAS

Análisis y evaluación de iniciativas
promovidas por la Unión Europea
en España (1994-2013)



Icaria  Ακαδημεια
POLÍTICA

LÓGICA E IMPACTOS DE LA ESTRATEGIA
INTEGRAL EN POLÍTICAS URBANAS

CLEMENTE J. NAVARRO,
MARÍA JESÚS RODRÍGUEZ-GARCÍA y
MARÍA JOSÉ GUERRERO-MAYO (eds.)

LÓGICA E IMPACTOS
DE LA ESTRATEGIA
INTEGRAL EN POLÍTICAS
URBANAS

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE
INICIATIVAS PROMOVIDAS POR
LA UNIÓN EUROPEA EN ESPAÑA
(1994-2013)

Icaria  Ακαδημεια
POLÍTICA

Este libro presenta resultados del proyecto **URBAN IMPACTS «POLÍTICAS URBANAS, CAMBIO SOCIOECONÓMICO E INNOVACIÓN»** (CSO2015-70048-R), financiado por MINECO (Gobierno de España) y Fondos FEDER (Unión Europea).



Proyectos cofinanciados con FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)

El texto ha contado con el apoyo del Programa Erasmus + de la UE a través de la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea (Project nº 612051-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-CHAIR). El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones del autor, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.



Diseño de la cubierta: Icaria
Imagen de la cubierta: Freepik

© Alicia Domínguez González, Francesca Donati, Manuel Fernández-García, María José Guerrero-Mayo, María Rosa Herrera, Cristina Mateos Mora, Clemente J. Navarro, Enrique Pastor Seller, María Jesús Rodríguez-García, Ángel Ramón Zapata Moya

© De esta edición:
Icaria editorial, s. a.
Bailèn, 5 – pral.
08010 Barcelona
www.icariaeditorial.com

Primera edición: septiembre de 2020

ISBN: 978-84-9888-983-3

Fotocomposición: Xeixa Rosa

Prohibida la reproducción total o parcial.

ÍNDICE

- Introducción. Analizando la estrategia integral en políticas urbanas. El caso de las iniciativas europeas en España, *Clemente J. Navarro, María Jesús Rodríguez-García y María José Guerrero-Mayo* 7
- I. El análisis comparativo de la «estrategia integral»: del estudio de programas al comparative urban policy portfolio analysis, *María Jesús Rodríguez-García, María José Guerrero Mayo y Clemente J. Navarro* 19
- II. El contenido de los proyectos, *María Rosa Herrera-Gutiérrez, Lucía Muñoz García y Enrique Pastor Seller* 31
- III. La planificación del desarrollo urbano integral: calidad del diseño y aprendizaje, *María José Guerrero-Mayo y María Jesús Rodríguez-García* 47
- IV. La estrategia integral como innovación en políticas urbanas: diversidad, integralidad y aprendizaje, *Enrique Pastor Seller, María José Guerrero Mayo y Clemente J. Navarro* 63
- V. La estrategia de los programas y de los proyectos: teoría, objetivos, procesos causales y exposición, *Clemente J. Navarro y María Jesús Rodríguez-García* 73
- VI. El impacto de los programas de desarrollo urbano integral: de las «buenas prácticas» a las «comparaciones controladas», *Clemente J. Navarro y Alicia Domínguez-González* 89

- VII. El impacto de la Iniciativa URBAN: «comparaciones controladas» y «exposición contextual» a las iniciativas de desarrollo urbano integral, *Clemente J. Navarro, Manuel Fernández-García y Alicia Domínguez-González* 103
- VIII. El impacto de la Iniciativa URBANA: estudio de tendencias basado en datos transversales, *Ángel R. Zapata-Moya y Clemente J. Navarro Yáñez* 117
- IX. El barrio como contexto cultural: el impacto de la Iniciativa URBAN en los espacios de consumo cultural, *Cristina Mateos Mora y Clemente J. Navarro Yáñez* 129
- X. ¿Cómo han cambiado los barrios en el contexto de sus ciudades? El caso de la Iniciativa URBAN I en los centros históricos de las grandes ciudades, *Manuel Fernández-García, Francesca Donati y Clemente J. Navarro* 141
- Referencias bibliográficas 153
- Autores 167

INTRODUCCIÓN. ANALIZANDO LA ESTRATEGIA INTEGRAL EN POLÍTICAS URBANAS. EL CASO DE LAS INICIATIVAS EUROPEAS EN ESPAÑA

Clemente J. Navarro, María Jesús Rodríguez-García y
María José Guerrero-Mayo

Las denominadas «estrategias de desarrollo urbano integral» suponen una manifestación específica de la tendencia de cambio desde las clásicas políticas sectoriales a las *place-based policies* para el caso del fenómeno urbano (Barca, 2009). Entre otras cuestiones, esta última orientación se deriva de, al menos, dos aspectos. El primero señalaría que los rasgos que caracterizan a los contextos socioespaciales influyen en los cursos de acción y estilo de vida de quienes residen en ellos. Esto es, existen efectos contextuales que influyen en sus oportunidades vitales con cierta independencia de sus recursos y capacidades individuales, y que pueden explicar la existencia de desequilibrios territoriales. Por tanto, ante la presencia de esos efectos contextuales, corresponde una «política contextual», al menos en mayor medida que las clásicas «políticas sectoriales» desarrolladas desde distintos sectores o ámbitos de política pública. En el caso de las políticas centradas en áreas urbanas se ha solido llamar la atención sobre el denominado «efecto barrio», en el hecho de que este configura una estructura de oportunidades específica para sus residentes (Muster y Ostendorf, 1998; van Gent et al., 2009), aunque la posible existencia de efectos contextuales que justificarían la orientación hacia las *place-based policies* no supone limitarse a esa escala. Por ejemplo, esta orientación es central en la Política de Cohesión de la Unión Europea en su atención a los desequilibrios regionales o las diferencias entre los ámbitos rural y urbano (Méndez, 2013).

El segundo aspecto que incide en el desarrollo de la «estrategia integral» es el reconocimiento de que la ciudad, o mejor, el fenómeno urbano es, como asunto de política pública, un problema complejo (Peters y Hoornbreek, 2005; UN-Habitat, 2017). Por una parte, esto se debe a la interrelación y multicausalidad existente entre problemas referidos a distintos sectores de política pública y a diferentes escalas territoriales. Por otra parte, y en buena parte relacionado con lo anterior, porque para enfrentar ese carácter complejo es necesario el concurso de diferentes tipos de actores que normalmente actúan en diferentes sectores de política pública y escalas territoriales diferentes, pues pueden aportar recursos (económicos, conocimientos, legitimidad, ...) necesarios para enfrentar la complejidad de los problemas urbanos. Así pues, el reconocimiento de la complejidad del fenómeno urbano como problema de política pública ha mostrado la importancia de considerar la interdependencia existente entre diferentes sectores de política pública y diferentes actores, así como su multiescalaridad.

Estos aspectos se han ido configurando como elementos centrales para el desarrollo de la que en este texto denominaremos «estrategia integral» en el ámbito de las políticas urbanas, a saber: focalización territorial (*place-based oriented*), integración de diferentes asuntos, instrumentos y actores, y por tanto, la necesidad de establecer mecanismos para garantizar la coordinación y la participación de todos los actores que pueden aportar capacidades y recursos relevantes para su desarrollo.

Estos rasgos han estado presentes en iniciativas y políticas desarrolladas por diferentes países europeos y Norteamérica, y en buena medida, han ido configurando las iniciativas que sobre políticas y desarrollo urbano ha ido promoviendo la Unión Europea desde los años noventa (Couch, Sykes and Börstinghaus, 2011). Tanto en el primer caso, como en el de la UE, este tipo de iniciativas comparten estos rasgos como elementos centrales de su *policy frame*, esto es, las razones que la justifican como política pública, los problemas generales a resolver, sus objetivos generales y orientaciones sobre las estructuras e instrumentos de implementación a emplear (Schneider e Ingram, 1990). A grandes rasgos, la literatura ha identificado cuatro grandes *policy frames* con respecto

a la estrategia integral, diferentes por los contenidos y la coalición de gobernanza comúnmente involucradas en ellas, y que podrían denominarse a partir de un lema central: 1) «remodelar la ciudad» (remodelación del centro urbano y coaliciones en la forma de *growth machines*); 2) «mejorar y revitalizar el barrio» (rehabilitación y desarrollo comunitario mediante *partnership* y coaliciones comunitarias); 3) «crear espacios competitivos» (crecimiento económico y emprendimiento con coaliciones prodesarrollo); y, 4) «crear comunidades sostenibles» (crecimiento, equidad y sostenibilidad mediante coaliciones híbridas, coaliciones multi-sectoriales de actores) (Navarro, 2016) .

Estos *policy frames* también han estado presente en la evolución de las iniciativas que sobre políticas urbanas viene desarrollando la UE. A grandes rasgos pueden situarse en los distintos periodos en los que ha ido desarrollándose la perspectiva o dimensión urbana de la UE: desde los años noventa hasta 2006, donde se incluyen las Iniciativas URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006); desde 2007 a 2013, donde las iniciativas de desarrollo urbano integral se incluyen en el marco de los programas operativos regionales; y desde 2014 a 2020, donde se consolida esta estrategia para las iniciativas de desarrollo urbano, debiendo definirse mediante diferentes instrumentos de financiación (fondos) de la UE (Fioretti et al., 2020). Esto ha supuesto la progresiva consolidación de la dimensión urbana de las políticas de la UE, y en particular, que la estrategia integral sea su referente conceptual.

Estos tres periodos no solo han ido consolidando la estrategia integral como método para las políticas de desarrollo urbano en la UE, sino que también presentan cambios en su *policy frame*. Brevemente, el primer periodo supone, sobre todo, la aplicación del *policy frame* relacionado con «la mejora del barrio» a través de las Iniciativas URBAN. El segundo periodo supone un proceso de transición entre este enfoque y el más centrado en el desarrollo de comunidades sostenibles desde 2014. Este amplía los objetivos generales del desarrollo urbano al incorporar explícitamente los temas relacionados con la sostenibilidad ambiental y la especialización inteligente como estrategia de desarrollo económico, propone la combinación de los diferentes programas de finan-

ciación de la UE en vez de un programa específico, y se amplía la escala a la que pueden desarrollarse los proyectos, incluyendo tanto actuaciones focalizadas en un área urbana específica, como para una ciudad en su conjunto o un área urbana funcional. Así, si durante el primer periodo, los proyectos se centraban en áreas urbanas en el marco de las Iniciativas URBAN, mientras que en 2014 y 2020, solo el 27% de las iniciativas de desarrollo urbano integral promovidas por la UE se realizan a esa escala (<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where>).

Ahora bien, estos marcos generales se concretan en los proyectos locales que se diseñan y desarrollan en cada territorio.¹ Estos suponen combinaciones específicas de objetivos e instrumentos adaptados a la realidad territorial donde se aplican y a otras condiciones de partida (Navarro, 2016; Navarro, Rodríguez-García y Gómez, 2019). Además de los rasgos del ámbito socioespacial, estas condiciones se refieren al entorno institucional, lo que incluye tanto el propio *policy frame* (el conjunto de objetivo a desarrollar e instrumentos que pueden emplearse), como otros aspectos referidos al marco institucional en cada Estado miembro y/o región, pues este provee a los municipios de distintas capacidades, orientando tanto su agenda, como los procesos de gobernanza e interacción con otros actores institucionales y no institucionales (Navarro et al., 2008; Navarro y Rodríguez-García, 2015). Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo urbano integral, en general, y las promovidas por la UE, en particular, suponen *multi-level policy mixes*, pues cada proyecto local manifiesta la especificación de su *policy frame* mediante combinaciones de objetivos e instrumentos específicos en atención a tales condiciones de partida (Navarro y Rodríguez-García, 2020).

Lo anterior supone que la aplicación de la estrategia integral puede ser diferente en distintos programas y/o proyectos, y con ello, sus resultados. Y a este respecto, el caso español plantea

1. En adelante el término «proyecto» se referirá a la aplicación de la estrategia integral en un espacio territorial específico, y por «programa», la iniciativa o marco más general en el que se desarrolló. Por tanto, utilizaremos como términos equivalentes, por ejemplo, tanto la denominación Iniciativa URBAN como programa URBAN.

la oportunidad de analizar comparativamente este asunto. De hecho, las políticas de desarrollo urbano de la Unión Europea vienen aplicándose en España desde sus primeras iniciativas en los noventa (cuatro proyectos piloto urbanos). Posteriormente, durante entre 1993 y 2006, 42 ciudades participaron en la Iniciativa URBAN (32 en URBAN I y 10 en URBAN II). Entre 2007 y 2013, 46 ciudades lo hicieron a través de la Iniciativa URBANA, un programa que daba continuidad a la lógica de la estrategia integral en España, al igual que 172 proyectos de desarrollo local y urbano para municipios de menor tamaño. Y, actualmente, en el periodo 2014-2020 se ejecutan 174 proyectos EDUSI (Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integral). Estos datos, que ofrece la Red de Iniciativas Urbanas, muestran que ha existido una amplia y continua experiencia en la aplicación de la «estrategia integral» en España, así como la generación de una creciente comunidad de actores públicos, empresas y estudiosos al respecto. En ello también ha contado la amplia participación de municipios en las redes y proyectos de URBACT o la propia puesta en marcha de la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) para coordinar e impulsar el estudio sobre los proyectos urbanos financiados por la UE (www.redeiniciativasurbanas.es).

Esto también supone una buena oportunidad para analizar y evaluar esta estrategia desde una perspectiva comparativa. Por un lado, la continuidad en los rasgos básicos del *policy frame* de la estrategia integral en áreas urbanas en los programas URBAN y URBANA (1993-2013) supone la posibilidad de analizar de forma comparativa cómo se ha aplicado en distintos programas y para un amplio número de aplicaciones (proyectos locales), y con ello, la existencia de variaciones locales, cómo también el cambio de la estrategia integral en el tiempo o estudiar algunos de sus resultados. Este análisis podría permitir extraer enseñanzas en vista a las aplicaciones más recientes y los cambios que se vienen produciendo en el *policy frame* de la estrategia integral en el marco de la Unión Europea. O más llanamente, esto supondría plantearse, entre otras, las siguientes preguntas sobre la estrategia integral: ¿cómo se ha aplicado su *policy frame*?, ¿ha sido realmente diferente en distintos espacios territoriales o a lo largo del tiempo?,

¿en qué medida lograron cambiar los espacios territoriales donde se aplicaron?, ¿qué se ha aprendido de ello?

Por otro lado, existe un número suficiente de aplicaciones para realizar análisis comparativo más allá del análisis del desarrollo de estudios de caso o de información producida por informantes específicos. Estos acercamientos metodológicos han ofrecido y ofrecen una valiosa información para conocer aspectos de la aplicación de la estrategia integral (por ejemplo, De Gregorio, 2016; European Commission, 2013). El análisis conjunto de todos los proyectos a partir de su propia documentación y fuentes de datos existentes permite obtener una visión de conjunto de la aplicación de la estrategia integral y sus resultados más extensa y desde una perspectiva comparativa.

Por último, desde su desarrollo, ha transcurrido suficiente tiempo como para tratar de analizar su impacto en las áreas urbanas en las que se aplicaron. Existe información sobre la ejecución de los proyectos en términos financieros y, aunque de forma muy desigual, también existen algunos indicadores sobre el logro de sus objetivos, pero no conocemos su impacto, la medida en que han logrado mejorar las áreas urbanas en las que se desarrollaron. Además de otras cuestiones, para ello es necesario comparar los territorios donde se aplicó con otros que fuesen semejantes antes de iniciarse los proyectos. El número de aplicaciones (proyectos) y el tiempo transcurrido desde su finalización permiten, no sin ciertas limitaciones a las que nos referiremos, aportar algunas evidencias sobre el impacto de la estrategia integral, un aspecto sobre el que existen muy pocas evidencias.

Así pues, ¿qué hemos hecho en el marco del Proyecto Urban Impacts (en adelante, UIP)? Tomando en consideración estudios previos y sus aportaciones sobre la aplicación de la estrategia integral como método para el desarrollo de políticas de desarrollo urbano, nos propusimos aportar metodologías y evidencias sobre dos asuntos que no han sido muy tratados, o al menos, lo han sido en mucha menor medida que el análisis normativo o de resultados de los programas, o la aplicación práctica de la estrategia integral mediante el análisis de casos: el análisis de su aplicación real en los proyectos y su impacto en términos de cambios en las áreas urbanas donde se aplicó.

Figura 1

EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL

¿Qué conocemos?	¿Qué hemos hecho?	¿Cómo lo hemos hecho?
<p>La práctica de la 'estrategia integral en áreas urbanas' ha creado un 'consenso' sobre su adecuación para enfrentar la complejidad de los problemas urbanos. Pero,...</p> <p>1. Casi no existe análisis comparado sobre el diseño de la 'estrategia integral': su 'teoría'</p> <p>2. No existen análisis que se hayan centrado en comprobar su impacto sobre el cambio/la mejora en las áreas urbanas donde se desarrolla: su impacto</p>	<p>La continuidad de la aplicación de la 'estrategia integral': las Iniciativas URBAN y URBANA. La oportunidad de analizar de forma comparativa aspectos no considerados previamente:</p> <p>1. El análisis de la estrategia integral: su diseño y su teoría a partir de los proyectos</p> <p>2. El impacto de la 'estrategia integral' en el cambio/mejora de su target territorial: áreas urbanas específicas</p>	<p>De las 'buenas prácticas' al análisis comparado de policy frames, de los proyectos y su impacto</p> <p>1. El análisis comparado de portfolios de políticas urbanas (CUPPA) mediante análisis de contenido teóricamente orientado: del policy frame de los programas a las actuaciones de los proyectos</p> <p>2. 'Comparaciones controladas' de 'trayectorias de cambio de áreas urbanas' mediante la aplicación de diseños cuasi-experimentales: del logro de objetivos al análisis del impacto</p>

En relación con el primer asunto, hemos analizado el diseño e implementación de la estrategia integral desarrollando una metodología específica para el análisis comparativo de los proyectos, a la que hemos denominado **«análisis comparativo de portfolios de políticas urbanas»** (*comparative urban policy portfolio analysis*, CUPPA) (Navarro y Rodríguez-García, 2020). Esta se ha venido desarrollando desde el *Urban Governance Lab* en proyectos previos para el estudio comparativo de políticas e intervenciones en áreas urbanas. En el marco del proyecto hemos mejorado un instrumento específico para el análisis de la estrategia integral, así como una aplicación informática para facilitar su uso. Esto ha permitido elaborar bases de datos jerárquicas con información sobre el diseño e implementación de todos los proyectos, sus actuaciones y las medidas concretas por las que estos se desarrollan. Por tanto, es posible analizar comparativamente cualquiera de estos tres niveles, pero también, los programas en su conjunto, pudiendo tener una visión de su *policy frame* «real» y su aplicación concreta más allá de su análisis normativo o aplicaciones específicas en algunos casos. En concreto, nos hemos centrado en los dos programas que han finalizado, las Iniciativas URBAN y URBANA, cubriendo el periodo 1994-2014.

Con respecto al análisis del impacto de la estrategia integral hemos tratado de enfrentar dos retos: aplicar la lógica de las «com-

paraciones controladas» y hacer uso de fuentes de datos existentes. Básicamente, las «comparaciones comparadas» suponen, por un lado, comparar casos donde se produce un fenómeno, en nuestro caso un programa o un proyecto integral en áreas urbanas, con otros casos donde no se produce; y, por otro lado, tratar de controlar el efecto que puedan tener otros fenómenos distintos al programa o proyecto analizado, para poder así inferir que el resultado observado se debe a este último (King et al., 1994). Por tanto, un elemento clave es cómo elegir los casos a comparar. Nuestras comparaciones controladas consistirán fundamentalmente en estudiar las diferencias en las «trayectorias de cambio» entre barrios (áreas urbanas) en un momento previo y posterior a la aplicación de un programa, siendo seleccionadas porque eran similares en ciertos rasgos socioespaciales en el momento previo, pero diferentes por el hecho de que en ellos se haya aplicado o no un proyecto. De forma más concreta, hemos tratado de aplicar «diseños de corte cuasi-experimental», y en la mayoría de los trabajos que aquí se presentan, hemos seleccionado los casos a comparar mediante la técnica del *propensity score matching*, que presentaremos con mayor detalle más adelante (capítulo VI).

Esta estrategia, como cualquier otra, tiene limitaciones; pero, frente a los estudios de casos singulares o los clásicos análisis *cross-sectional* mediante datos secundarios o de encuesta entre informantes, establece una estrategia para garantizar el desarrollo de adecuadas comparaciones controladas. Su aplicación también se debe a que hemos pretendido utilizar fuentes de datos existentes, y en atención a estas, es la técnica más apropiada. El uso de estas fuentes también implica la existencia de ciertas limitaciones, tanto por la información que ofrecen (su contenido y la forma en que es posible acceder a ella), como por el diseño metodológico y la estrategia de análisis que permiten aplicar. Estas limitaciones serán señaladas en cada caso. Conociéndolas y señalándolas, su uso permite aportar evidencias sobre el impacto de la estrategia integral, pudiendo aplicarse (replicarse) para analizar los programas que analizamos aquí u otros programas. De esta forma pueden ser de utilidad, no solo para otras iniciativas de investigación, sino sobre todo para los agentes y agencias encargadas de su desarrollo, gestión y evaluación.

En el marco del UIP hemos realizado, y seguimos realizando, distintos ejercicios para analizar y evaluar la estrategia integral. Aquí presentamos algunos que pretenden ofrecer información comparativa sobre la naturaleza de la estrategia integral y su impacto, y en especial, estrategias metodológicas para su análisis comparativo. Así, los cinco primeros capítulos se centran en el análisis comparado de los proyectos mediante la aplicación del CUPPA. En el primer capítulo presentamos brevemente esta estrategia metodológica y en los siguientes se estudian diferentes aspectos relacionados con la «idea» de la estrategia integral. El segundo capítulo estudia el contenido de los proyectos, atendiendo a la importancia relativa de diferentes sectores de política pública. El tercero analiza la calidad del diseño de los proyectos desde la perspectiva de su evaluabilidad. El cuarto analiza la integralidad de los proyectos, un aspecto diferente al de su diversidad, perspectiva desde la que normalmente se estudia este asunto. Y, por último, se analiza la teoría de los proyectos a través de los objetivos y procesos causales que establecen en sus estrategias de actuación. Se trata de aspectos centrales de la estrategia integral para los que se desarrollan instrumentos, mediciones y análisis específicos.

Los siguientes capítulos se centran en la evaluación del impacto de la estrategia integral. Por una parte, el capítulo VI presenta los aspectos centrales de la estrategia metodológica empleada, esto es, cómo hemos tratado de hacer las comparaciones controladas. Los capítulos que le siguen presentan diferentes estrategias para analizar el impacto mediante distintas metodologías y fuentes de información. En su conjunto ofrecerán resultados sobre el «impacto medio» de los programas, esto es, las diferencias entre áreas urbanas donde se aplican y donde no se aplican. Pero cada capítulo también enfrenta alguna especificación necesaria para la evaluación del impacto de la estrategia integral que es posible aplicar en atención a las fuentes de datos disponibles. En general, el análisis muestra que el impacto es inexistente o muy moderado, tal y como suelen mostrar ejercicios sobre otras iniciativas similares en otros países (Thomson et al., 2006) o en el caso español (Navarro, 2016). Ahora bien, cuando se consideran algunas especificaciones orientadas teóricamente, los impactos son más

evidentes. Con ello pretendemos mostrar que la evaluación de los impactos de la estrategia integral no es meramente una labor técnica, sino que ha de estar teóricamente orientada, y que tal orientación debe considerarse al plantear la estrategia y el diseño metodológico que se aplique para ello. A lo largo del libro se presentan, pues, algunas estrategias al respecto.

En concreto, los capítulos siete y ocho ofrecen información sobre el impacto medio de los programas URBAN I y URBANA, respectivamente. En el primer caso, mediante modelos de medidas repetidas, se muestra la importancia de considerar el fenómeno de la movilidad residencial dada la lógica contextual que caracteriza a la teoría de la estrategia integral. En el segundo, mediante el análisis de tendencias a partir de datos de encuesta, se muestra la importancia de considerar de forma detallada las «condiciones de partida» de los espacios territoriales donde se desarrollan los proyectos. Los capítulos octavo y noveno ofrecen, además, evidencias sobre el impacto de estos programas sobre dos aspectos que, a pesar de su importancia en la estrategia integral, han recibido poca atención. El primero estudia el barrio entendido como contexto cultural y cómo influyen los proyectos integrales en ello. El segundo, analiza si esta estrategia reequilibra las desigualdades socioespeciales en la ciudad donde se aplica, contextualizando para ello las trayectorias de cambio de los barrios en sus respectivas ciudades.

Durante el desarrollo del proyecto UIP, y para presentar aquí algunos de sus resultados, han sido de mucha utilidad las presentaciones y talleres que hemos hecho con agentes involucrados en el diseño, la gestión o el desarrollo de la estrategia integral, tanto en iniciativas de investigación previas sobre la estrategia integral, como durante el propio proyecto. Han hecho que nos planteemos nuevas preguntas o que reformulemos algunas de las que habíamos planteado, han ofrecido una valiosa información para entender mejor los resultados de nuestros análisis, así como pensar en formas sencillas para su presentación. También nos ha servido para que hayamos tratado de utilizar a lo largo de todo el texto un lenguaje sencillo más centrado en las propuestas metodológicas y sus resultados que en la discusión de aspectos técnicos sobre los diseños o técnicas de análisis aplicadas.

En su conjunto se presentan diez breves ensayos que muestran aspectos centrales de la estrategia integral y sus impactos, así como estrategias metodológicas para su análisis. Sobre todo, pretenden ser de utilidad para la reflexión y análisis de esta estrategia en el desarrollo de políticas urbanas, más allá de la información específica que se aporta sobre ella. Esta puede resultar de utilidad para tener información sobre aspectos que antes no se habían analizado sobre la aplicación de la estrategia integral, u orientar otras iniciativas, pero quizás las estrategias para su análisis y evaluación pueden resultar de más interés a este respecto.

Este esfuerzo colectivo continuará con el análisis del material producido en el marco del UIP, así como desarrollos específicos mediante tres nuevos proyectos competitivos dirigidos por miembros del equipo de investigación que indagarán sobre aspectos concretos de la estrategia integral desde una perspectiva comparativa, así como la labor que venimos desarrollando desde la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas de la Unión Europea que coordina el *Urban Governance Lab* de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

I. EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA «ESTRATEGIA INTEGRAL»: DEL ESTUDIO DE PROGRAMAS AL *COMPARATIVE URBAN POLICY PORTFOLIO ANALYSIS*

María Jesús Rodríguez-García, María José Guerreño Mayo y
Clemente J. Navarro

Tal y como hemos indicado más arriba, aunque se trate de un elemento esencial en el análisis de las políticas públicas, en general, y para conocer sus resultados, en particular, el estudio comparativo del diseño de las iniciativas de desarrollo urbano integral es bastante escaso. En este capítulo revisamos brevemente las principales perspectivas metodológicas para su estudio y presentamos la propuesta desarrollada en el marco del proyecto UIP, a la que denominamos análisis comparativo de portfolios de políticas urbanas. Posteriormente señalaremos qué hemos tratado de analizar mediante esta perspectiva y cómo lo hemos hecho, lo que servirá de introducción a los capítulos siguientes dedicados al análisis comparativo del diseño de las iniciativas de desarrollo urbano integral desarrolladas en España en el marco de las Iniciativas URBAN y URBANA.²

El análisis de las iniciativas de desarrollo urbano integral: perspectivas metodológicas

Existen múltiples análisis sobre el carácter de las políticas, programas o iniciativas de desarrollo urbano integral. A grandes rasgos, desde una perspectiva metodológica cabría agruparlas en tres

2. Agradecemos a la Dirección General de Fondos Comunitarios (Ministerio de Hacienda) la ayuda prestada para poder analizar toda la documentación necesaria para estudiar los proyectos de estas iniciativas.

grandes perspectivas comunes al estudio de otras: el método legislativo, el análisis de programas y el estudio de dominios políticos (Howlett et al., 2006). Se trata de perspectivas complementarias entre sí, pues ofrecen distinto tipo de información, y por tanto, distintas posibilidades de análisis; aunque las dos primeras son las más comunes.

La primera perspectiva consiste en el análisis de la producción normativa o programática de las iniciativas, programas o políticas sobre desarrollo urbano integral. Esta perspectiva ha permitido delimitar los rasgos o elementos constitutivos de esta estrategia. Junto al análisis de «casos ejemplares», ha permitido delimitar sus fundamentos básicos, como por ejemplo, la identificación del *URBAN Acquis* sobre el que se ha basado la estrategia integral en la Unión Europea y su posterior influencia sobre la Agenda Urbana (European Commission, 2014, 2015). Más en general, este tipo de análisis ha permitido identificar la existencia de diferentes *policy frame* en el desarrollo de este tipo de políticas y programas en diferentes países y momentos del tiempo, tal y como hemos señalado en el capítulo anterior. No obstante, esta perspectiva no muestra la posible variedad en la aplicación de la estrategia integral en distintos contextos territoriales, y en particular, al nivel del target territorial en el que se aplican, pues se estudian las políticas o programas en su conjunto, sin que ello haga posible detallar las similitudes o diferencias entre los proyectos aplicados en el marco de las mismas.

La perspectiva centrada en el análisis de los programas es también muy común. En gran medida esto se debe a la necesidad de analizarlos y evaluarlos por parte de las entidades que los promueven. Proporcionan información relevante de los mismos mediante el análisis extensivo de los proyectos aplicados. Su ejemplo más claro son las evaluaciones *ex post* realizadas por la Comisión Europea (European Commission, 2002, 2010, 2016). Por lo común, ofrecen información sobre el grado de integralidad de las iniciativas y proyectos desarrollados mediante alguna tipología, y en especial, proporcionan evidencias al respecto a través del gasto previsto en las áreas de actuación «oficiales» de los proyectos, aquellas delimitadas en sus respectivos marcos normativos y convocatorias. Esto permite analizar la orientación de los proyectos y compararlos entre sí, aun-

que puede presentar algunas dificultades para el análisis comparativo derivadas de la naturaleza de los sectores o áreas de políticas en las que se desarrollan las actuaciones de los proyectos. Por ejemplo, pueden ser muy diferentes en cuanto a los recursos financieros necesarios para su desarrollo, sin que ello, necesariamente, dé cuenta de su importancia en la estrategia que pretenden desarrollar los proyectos. De hecho, es clásica la distinción entre actuaciones que implican grandes inversiones ligadas a infraestructuras o intervenciones en el espacio físico, frente a aquellas más orientadas a la prestación de servicios a colectivos específicos (Sharp, 1990). Este hecho puede afectar tanto al análisis de los proyectos en el marco de un mismo programa, como al análisis comparativo entre varios programas. A ello debe unirse que el cambio en la denominación de las áreas de actuación pueden ser diferentes en distintos programas, y por tanto, aunque exista similitud en sus contenidos (los objetivos que pretenden alcanzar o las estrategias que plantean para ello), no podrían compararse a partir de sus «actuaciones oficiales». Por último, esta perspectiva no suele ofrecer información sobre los instrumentos o *policy tools* que emplean los proyectos, o al menos, con un detalle suficiente que permita su análisis comparado. Tendríamos cierto detalle de qué quiere hacerse, pero bastante menos de cómo quiere hacerse.

La perspectiva de los «dominios políticos» se centra, en cambio, en el estudio detallado de proyectos con el objeto de conocer los actores que se involucran en ellos, sus actividades y sus relaciones de interacción e influencia. Para ello se realizan entrevistas o encuestas entre agentes previamente seleccionados mediante diferentes métodos muestrales (decisional, reputacional o decisonal), aplicando posteriormente análisis de redes o técnicas similares para conocer los procesos de gobernanza según la estructura de sus redes políticas y el papel que distintos actores juegan en ellas. Se trata de uno de los métodos de los clásicos *community power studies*; pero su desarrollo supone un alto coste, lo que puede explicar que se trate de la perspectiva menos extendida, y que su aplicación más común sea el desarrollo de estudios de caso o el estudio comparado de casos (Navarro y Rodríguez-García, 2015; Rodríguez-García y Navarro, 2016).

El análisis comparativo y multi-nivel de la estrategia integral: el análisis comparativo de portfolios

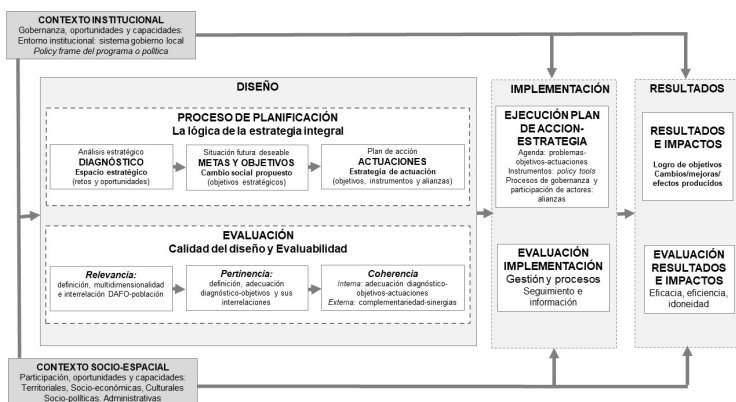
Las tres perspectivas o métodos anteriores han ido ofreciendo información muy valiosa para conocer el *policy frame* de la estrategia integral y detalles sobre el diseño de sus proyectos. No obstante, presentan las limitaciones señaladas en vista a su análisis comparativo. Junto a estas tres perspectivas cabría desarrollar otra que ofrezca información más detallada a nivel de proyectos y su análisis comparativo más allá del estudio de caso. Esto implicaría el analizar el *portfolio* de los proyectos locales mediante un acercamiento metodológico que permita analizar su diseño y su implementación para proceder posteriormente su comparación. De hecho, los proyectos de desarrollo urbano integral suelen reflejarse en un documento que establece la visión y acciones estratégicas a desarrollar en un territorio, incluyendo un diagnóstico, objetivos a alcanzar, actuaciones a desarrollar, fórmulas elegidas para su gestión, el fomento de procesos de gobernanza y participación, así como sus sistemas de evaluación. Además, su ejecución y resultados suelen reflejarse en los denominados «informes de cierre» que suelen describir lo realizado y su grado de logro respecto a los objetivos planteados. Por tanto, estas fuentes de información ofrecen la posibilidad de estudiarlos aplicando técnicas de análisis de contenido. Esta información, que nos ha sido proporcionada por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda, ha sido la base sobre la que hemos diseñado y aplicado nuestra propuesta del análisis comparativo de portfolios (*comparative urban policy portfolios analysis*, CUPPA, en adelante).

Desde esta perspectiva, la unidad de observación no son los programas, sino cada uno de sus proyectos y sus elementos constitutivos. Estos últimos suponen nuestras unidades de análisis, y por tanto, implican realizar un análisis de las fuentes de información orientados por criterios teóricos sobre políticas públicas, en general, y el tipo de iniciativas que analizamos, en particular. Así, la perspectiva general empleada para su análisis ha sido el esquema clásico sobre ciclo de políticas públicas adaptado al análisis de los proyectos de desarrollo urbano integral. Y además, hemos apli-

cado el mismo esquema para sus tres niveles de planificación: el proyecto en su conjunto, cada una de sus actuaciones o conjunto de medidas y cada una de estas.³

Gráfico 1

LOS PROYECTOS DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL: LA PERSPECTIVA DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Después de haber estudiado toda la documentación recopilada para conocer la información que proporcionan y el formato en el que lo hacen, hemos diseñado una «plantilla» de codificación para cada nivel de planificación (proyectos, actuaciones y medidas), así como un «manual de codificación» que recoge instrucciones para analizar los proyectos y ejemplos para facilitar la labor del

3. La perspectiva del CUPPA viene aplicándose en proyectos desarrollados por The Urban Governance Lab desde 2001. La lógica aplicada es similar a la que se presenta aquí, adaptando algunos aspectos según el carácter de la iniciativa o política estudiada. Por ejemplo, políticas de des-familización, de participación pública, planes estratégicos, políticas de bienestar en áreas urbanas desfavorecidas o proyectos de regeneración y desarrollo urbano integral. Por ejemplo, Navarro y Rodríguez-García (2009), Navarro (2016) o Navarro y Rodríguez-García (2020). La perspectiva del *design quality research* también utiliza el análisis de contenido para estudiar la calidad de los proyectos de planificación territorial, pero no estudia otros aspectos, como sus contenidos, estrategias, integralidad. Esta perspectiva también ha sido aplicada en el marco del proyecto UIP mediante la metodología CUPPA (Navarro et al., 2019).

equipo de codificación. A partir de este sistema de análisis se ha diseñado una *app* que permite realizar el análisis para distintos analistas simultáneamente. Con este material, un equipo de diez codificadores, que han participado en el desarrollo de la perspectiva analítica y su método (plantillas y manual de codificación), y por tanto, están «entrenados» en su uso, ha analizado proyectos de los distintos programas, manteniendo reuniones de consenso para resolver dudas, establecer posibles mejoras en los instrumentos diseñados (plantillas y manual) y analizar la fiabilidad del proceso desarrollado mediante indicadores basados en la coincidencia entre codificadores (principalmente los índices Rwg y ADM). A partir de ahí se han codificado todos los proyectos, sus actuaciones y sus medidas, volviendo a analizar la fiabilidad del proceso, y finalizando con algunas pruebas sobre la validez de la dimensionalidad de las mediciones propuestas para los conceptos estudiados (en algún caso se mencionarán en los siguientes capítulos).⁴

Este proceso ha dado lugar a la creación de bases de datos jerárquicas, esto es, programas que contienen proyectos, detallados estos a nivel de actuaciones, y estas, a su vez, a través de sus medidas. De esta forma es posible analizar las iniciativas de desarrollo urbano integral desde la perspectiva multinivel que caracteriza su *policy frame*, esto es, como *multi-level policy mixes* (Navarro y Rodríguez-García, 2020), considerando tanto los programas y su relación con políticas más amplias, como también los proyectos territoriales en los que estos se concretan. En consecuencia, pueden detallarse sus elementos básicos, como sus objetivos, *policy tools*, participación de los agentes locales en el proceso de planificación que ha dado lugar al diseño o el grado de integralidad. Además, puede analizarse su concreción tanto al nivel de los proyectos, como de sus actuaciones y medidas. Y por último, puede «reconstruirse» el carácter «real» de los *policy frames* de los programas o políticas tal y como ha sido desarrollo por los proyectos.

4. La incorporación de analistas al equipo de codificación supone un proceso previo de entrenamiento y reuniones de consenso para conocer adecuadamente la perspectiva analítica, así como el método y sus instrumentos (plantilla, manual y *app*).

Tabla 1

**COMPARATIVE URBAN POLICY PORFOLIO ANALYSIS:
LÓGICA DE ANÁLISIS Y FASES PRINCIPALES**

1. Desarrollo marco analítico: definición «teórica» de dimensiones analíticas para el análisis de los proyectos y sus unidades de planificación.
2. Diseño instrumento de análisis
 - 2.1. Análisis «abierto» de documentación de los proyectos
 - 2.2. Adaptación de marco analítico al tipo de proyectos e información en documentación recopilada para garantizar su validez entre proyectos y/o programas
 - 2.3. Manual de codificación: operacionalización de dimensiones analíticas, junto a instrucciones y ejemplos para la codificación.
 - 2.4. Plantillas de codificación: plantilla para análisis de los proyectos, actuaciones y medidas
 - 2.5. Plataforma on-line codificación: análisis simultáneo de proyectos por parte de distintos miembros del equipo de codificación (para análisis y evaluación ex ante).
3. Proceso de análisis
 - 3.1. Equipo de codificadores y «entrenamiento»: equipo inicial de 10 personas.
 - 3.2. Reuniones de consenso: sesiones de entrenamiento y reuniones de consenso para mejorar la validez de instrumentos e incluir cambios necesarios en el manual y app.
 - 3.3. Análisis de validación del proceso de codificación:
 - 7.1. Fiabilidad: coincidencia entre codificadores.
 - 7.2. Validez: dimensionalidad + convergencia-divergencia.
4. Base de datos jerárquicos: base de datos que contienen la información enlazada en una estructura jerárquica (programas, proyectos, actuaciones, medidas).

En nuestro caso, dada la documentación disponible, se han analizado 82 proyectos desarrollados en el marco de la Iniciativa URBAN y URBANA. No ha sido posible estudiar los documentos de los proyectos URBAN desarrollados entre 1994 y 1997 y dos proyectos URBAN (Palma de Mallorca y Coslada), para los que no se conservaba la documentación. Por tanto, a este nivel se analizan 64 proyectos. En cambio, sí ha sido posible analizar el conjunto de las actuaciones y medidas incluidas en todos los proyectos, un conjunto de 611 actuaciones y cerca de 2000 medidas para un total de 82 proyectos. Supone, pues, un

conjunto de información detallada que permite analizar el diseño y ejecución de los proyectos desde una perspectiva comparativa.⁵

Tabla 2

EL ANÁLISIS DEL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL: PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS

	Análisis normativo	Análisis de programas	Análisis de «dominios políticos»	Comparative urban policy portfolio analysis (CUPPA)
¿En qué consiste?	Estudio de documentación normativa o programática de programas	Análisis de proyectos incluidos en programas	Actividades y relaciones entre actores concernidos por un asunto o sector de política pública	Análisis comparado de los portafolios de los proyectos teóricamente orientado
¿Cómo suele hacerse?	Análisis de contenido «abierto»	Análisis de presupuesto por «áreas oficiales» del programa	Encuesta y/o entrevistas a muestras representativas de actores	Análisis de contenido con «plantilla» (fiabilidad y validez)
¿Qué aporta?	Rasgos básicos de la estrategia integral en cada programa (el <i>policy frame</i>)	Análisis comparativo de proyectos según importancia de presupuesto de «áreas oficiales»	Estructura y procesos de gobernanza que subyacen al diseño o su ejecución	Análisis comparado de la estrategia integral a nivel de proyectos (actuaciones y medidas)

El sistema de análisis diseñado se ha utilizado para analizar los proyectos desarrollados, no obstante, también puede ser útil durante el proceso de planificación de los mismos, esto es, para diseñar o realizar una propuesta de proyecto. En este caso proporcionaría una evaluación ex ante del mismo, y si se trata de la convocatoria de un programa, permitiría una evaluación ex ante comparativa entre proyectos propuestos. También es po-

5. Del análisis se han excluido los proyectos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla por constituir casos muy diferentes al resto.

sible aplicar esta perspectiva para analizar la implementación de los proyectos, tal y como hemos hecho en el marco del proyecto UIP; aunque en esta monografía se recoge sobre todo aspectos referidos a su diseño, por las razones señaladas en la introducción.

El análisis comparativo de la estrategia integral: contenidos, calidad, integralidad y teoría del cambio de los proyectos

Tal y como acabamos de indicar, el CUPPA permite el análisis comparativo de proyectos, y mediante su agregación, se pueden estudiar comparativamente distintos programas o políticas. En los capítulos que siguen hemos aplicado esta metodología para estudiar distintos aspectos del diseño de los proyectos. En primer lugar, se estudia su contenido (o dimensión sustantiva) a partir de la importancia relativa de diferentes ámbitos o sectores de política pública. A diferencia de otros estudios, no consideramos la presencia de distintos sectores de política pública, o su peso en el presupuesto de los proyectos, sino su importancia en la visión estratégica de los proyectos. En segundo lugar se estudia un aspecto que, a pesar de su importancia, no es atendido en el estudio de las estrategias de desarrollo urbano integral, a saber: la calidad del diseño. ¿Se han definido adecuadamente cada una de las dimensiones básicas de los proyectos?, ¿serían evaluables? En tercer lugar se estudia el nivel de integralidad de los proyectos, tanto en sus contenidos, como respecto a los actores involucrados, además del grado de participación de los actores locales durante el proceso de planificación. Por último, se realiza un primer acercamiento a la teoría de los programas de desarrollo urbano integral analizando qué tipo de procesos y mecanismos causales plantean para lograr sus objetivos, un asunto no analizado previamente.

Estos capítulos tienen, fundamentalmente, dos objetivos. Por un lado, desde una perspectiva metodológica tratan de mostrar cómo pueden analizarse elementos básicos de la estrategia integral desde una perspectiva comparativa mediante el CUPPA. Por esta razón, parte de los capítulos detallan cómo hemos conceptualizado algunos de esos elementos y cómo hemos tratado de medirlos para

su análisis comparativo. Por otro lado, estos capítulos pretenden mostrar cómo puede emplearse para analizar la estrategia integral desde una perspectiva comparativa que no proporcionaría la perspectiva centrada en los programas, los estudios de casos o su análisis normativo. Para ello el análisis se ha centrado en la comparación entre las Iniciativas URBAN y URBANA.

En gran medida, ambas comparten el *policy frame* de la que venimos denominando estrategia integral orientada a áreas urbanas. No obstante, la información que proporciona el CUPPA permitirá conocer las diferencias existentes entre ellas a este respecto. Nos centraremos aquí en los siguientes aspectos. Por un lado, ¿en qué consistido y cómo ha evolucionado la orientación estratégica de los programas de desarrollo urbano integral en España desde 1994 a 2017?, ¿qué enseñanzas pueden extraerse de ello? Por otro lado, la extensión y continuidad de la experiencia, así como la existencia de una creciente comunidad de actores involucrados en la misma, permitiría indagar sobre el hecho de si se han producido procesos de aprendizaje respecto al enfoque de la estrategia integral: ¿se ha mejorado la calidad del diseño de los proyectos?, ¿se ha extendido la lógica integral? Las evidencias permitirán ofrecer respuestas a estas preguntas, pero, sobre todo, pretenden ofrecer instrumentos analíticos y empíricos para el análisis comparativo de los proyectos, programas y políticas de desarrollo urbano integral desde una perspectiva comparativa.

Técnicas de análisis: el «tamaño del efecto» como diferencias estandarizadas

Para realizar el análisis comparativo entre la Iniciativa URBAN y la Iniciativa URBANA, considerando la heterogeneidad interna existente entre ellas (entre sus proyectos), emplearemos técnicas de análisis sencillas, y en algún caso hemos calculado también el «efecto del tamaño» (*effect size*). Este mostrará las diferencias estandarizadas entre grupos de proyectos que comparamos (programas) con independencia de la escala de medición empleada para medir el fenómeno que nos ocupe en cada caso, permitiendo así la comparación entre diferentes aspectos. A diferencia de los

test de hipótesis más clásicos, el «tamaño del efecto» informa tanto de la significatividad estadística (mediante su intervalo de confianza), como de la significatividad práctica de las diferencias entre los grupos comparados, esto es, el tamaño de esa diferencia en un escala estandarizada (Fritz et al., 2012; Lakens, 2013). En nuestro caso, los grupos que compararemos serán los proyectos integrados en los programas URBAN y URBANA, y mediremos las diferencias estandarizadas entre ellos mediante el indicador g propuesto por Hedges, pues a diferencia de la clásica de Cohen (1988), considera la diferencia en el número de casos de los grupos que se comparan (Hedges, 1981; Hedges and Olkin, 1985).⁶

Para su interpretación es común el uso de la regla general establecida por Cohen (1988): valores menores a 0,2 mostrarían la ausencia de efecto (o diferencias), efecto pequeño cuando el valor se sitúa entre 0,2 y 0,4, intermedio cuando se encuentran entre 0,5 y 0,7, y efectos amplios para valores superiores a 0,8. Además, para facilitar su interpretación práctica, los valores pueden transformarse en el indicador $U3$ (Cohen, 1988), que muestra el porcentaje de proyectos de un grupo que presentan valores superiores a la media del grupo con el que se compara; aquí URBANA frente a URBAN. Así, la existencia de efectos pequeños significarían que entre el 58% y el 68% por ciento de los proyectos de la Iniciativa URBAN presentan valores superiores a los proyectos URBAN (g entre 0,2 y 0,49), efectos intermedios indicarían que se trata de un porcentaje entre el 69 y el 78 (g entre 0,50 y 0,79), y a partir del 80% en el caso de efectos amplios ($g=0,8$). De esta forma, puede apreciarse de forma más clara la significatividad práctica de la diferencia entre programas comparados. No obstante, al igual que en el caso de otras técnicas y análisis, la interpretación de los resultados debe considerar resultados previos para tener una visión más ajustada de sus implicaciones prácticas; así como sus implicaciones (el tipo de problema que resuelve, el colectivo que afecta, su tamaño o características,...). En el caso que nos ocupa no existen. Por tanto, aquí ofrecemos análisis y resultados

6. El indicador se calcula de la forma siguiente: $g = (\text{media de proyectos en Iniciativa URBANA} - \text{media proyectos Iniciativa URBAN}) / (\text{desviación estándar agrupada})$.

que permitirían hacerlo en el futuro. No obstante, nos servirán para evaluar las diferencias entre URBAN y URBANA, así como para poder comparar los análisis realizados para distintos fenómenos. A ello debe unirse que el cálculo de las diferencias estandarizadas entre grupos es relativamente más sencillo que otras técnicas basadas en test de hipótesis y, como trataremos de mostrar, también lo es su interpretación sin necesidad de conocimientos estadísticos muy sofisticados.

Tabla 2
**¿CÓMO INTERPRETAR LAS «DIFERENCIAS ESTANDARIZADAS»?:
 REGLA GENERAL (1)**

	¿Existen diferencias/efectos?			
	No existe	Pequeño	Intermedio	Grande
Tamaño del efecto (valor de g)	Menor 0,20	0,20 a 0,49	0,50 a 0,79	Desde 0,8
Significatividad práctica (U3)	Menos 58%	58%-68%	69%-78%	79% o más

g: g de Hedges. «Significatividad práctica»: porcentaje de casos con valores superiores a la media del grupo con el que se compara.

(1) Se trata de una regla general orientativa, lo adecuado es considerar resultados previos o contextualizar los resultados según sus implicaciones (el problema que resuelve, las personas a las que afecta).

También usaremos esta técnica en la segunda parte del trabajo para analizar el impacto de los proyectos, ofreciendo el valor de la diferencia estandarizada y su traducción en términos de porcentajes. En este caso aplicaremos diseños cuasi-experimentales que permitirán comparar el cambio habido en rasgos socioespaciales de áreas donde se ejecutó un proyecto (áreas experimentales) con otras similares a ellas en un momento previo (áreas de control). Por tanto, las diferencias estandarizadas (el efecto del tamaño) con valores positivos señalarían la existencia de impacto derivado de la aplicación del programa objeto de evaluación (esto es, la diferencia entre grupo experimental y grupo de control). En el capítulo VI se detalla la estrategia cuasi-experimental empleada para ello, ofreciendo detalles específicos en los capítulos siguientes.

II. EL CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

María Rosa Herrera-Gutiérrez, Lucía Muñoz García y Enrique Pastor Seller

Introducción

Las intervenciones integrales en barrios que se han desarrollado en el Marco de las Iniciativas URBAN y URBANA permiten estudiar diversos aspectos de la política urbana. En este capítulo, en concreto, nos interesa explorar en tres asuntos, a saber: los problemas que se pretenden resolver, los objetivos que se plantean y las estrategias que despliegan.

La intervención en el territorio responde a la «idea» general o premisas sobre el cambio en los barrios que sostienen quienes diseñan e implementan estas intervenciones. Estas ideas, en general versan, sobre tres premisas: a) el cambio es producto de la agregación de decisiones individuales, b) el cambio se explica por la variación en los recursos y capacidades colectivas y c) el cambio ocurre a partir de las estrategias que desarrollan actores con recursos e intereses diferentes (Navarro, 2013; Navarro y Rodríguez-García, 2015).

Sobre la base de estas teorías generales se ha acumulado un nutrido bagaje de experiencias y prácticas que han ido configurando la política de regeneración urbana y que supone una respuesta coherente a, al menos, cuatro preguntas: ¿Cuáles son los problemas a resolver? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cómo se deben resolver? y ¿Con qué actores debemos contar?

Atendiendo a las respuestas que se han ofrecido a estas cuestiones podemos identificar a grandes rasgos cuatro orientaciones

básicas, ya señaladas en el capítulo 1, de lo que viene siendo la regeneración urbana y que entendemos como las agendas de la regeneración. A saber: a) *reconstruir la ciudad* revalorizando sus centros históricos; b) *revitalizar sus barrios*, mediante intervenciones que buscan la rehabilitación de las áreas periféricas y el desarrollo comunitario; c) crear espacios competitivos promoviendo el emprendimiento y el valor económico del área; y d) *crear comunidades sostenibles* mediante concepción de regeneración urbana integral (Navarro, et al; 2016).

En este capítulo nos interesa desentrañar la agenda de regeneración urbana desarrollada en el marco de las iniciativas URBAN y URBANA en España y lo haremos mediante el análisis de los *frame* que se reflejan en los proyectos diseñados.

¿Cómo conocemos las agendas de la regeneración?

Para conocer los *frame* de la regeneración urbana hemos analizado el diseño de la intervención que queda expresada en el documento que se presenta a la convocatoria (URBAN o URBANA) y que elabora la institución que se encargará de su implementación. Allí se refleja el diagnóstico del territorio, las estrategias que se llevarán adelante y los objetivos que se persiguen. En total nuestro estudio contempla 64 proyectos de regeneración urbana, 22 pertenecen a la iniciativa URBAN y 42, a URBANA.

En concreto, para establecer comparaciones que nos permitieran reconstruir las agendas de la intervención realizamos un análisis sistemático de contenido del proyecto, buscando conocer los asuntos sobre los que hablan los documentos de diseño de la intervención. Es decir, que áreas están presentes y medida tanto en la definición de los problemas, como de los objetivos y estrategias. Estas, las áreas, han sido nuestras unidades de análisis y se han definido desde una perspectiva analítica y en función a las dos dimensiones básicas de las políticas públicas; una referida a los contenidos de la política y la otra a los procesos y actores con los que se lleva adelante (Navarro y Rodríguez-García, 2017), sobre ello se volverá más adelante.

Pero no se trata solo de señalar los problemas a los que se refieren los proyectos, sino de establecer su relevancia en el diseño de la intervención, es decir el grado de centralidad que tienen para

comprender el diagnóstico de los problemas, o en la definición de los objetivos, o bien, en el diseño de las actuaciones o estrategias. En concreto, el ejercicio de análisis ha consistido en imputar a cada área, en una ficha de codificación por proyecto, en qué medida ha sido relevante⁷ y para ello se ha utilizado una escala de tipo Likert con las siguientes puntuaciones: 1) No aparece, 2) Aparece pero no es relevante para... 3) Aunque no es importante sin ella no se comprende... 4) Centra buena parte del... 5) Es central para comprender... Ello ha permitido construir una base de datos en la que la unidad de observación es cada proyecto y que contiene información codificada de más de 600 variables relacionadas con el diseño del documento.

Hemos validado las categorías y el sistema de codificación en general realizando dos pretest en el que intervinieron nueve personas que siguiendo un protocolo codificaron los mismos cinco proyectos de distintas convocatorias.

Para el análisis de fiabilidad de las codificaciones utilizamos índices que se basan en la perspectiva de la coincidencia, es decir miden la fiabilidad como coincidencia. En concreto se han utilizado tres índices (Rwg, que mide la distribución uniforme; Rwg*, para medir distribución máxima disimilitud y ADM que permite conocer la distancia media) sobre la media empírica se ha construido un indicador que denominamos INDEX y resulta de combinar estos tres procedimientos. En concreto en lo que respecta a los ítems de las dimensiones que se exponen en este capítulo, el indicador muestra resultados muy buenos o buenos (Navarro y Gómez, 2017).

A continuación, se presenta el sistema de categorías diseñado.

¿Qué cambiar? ¿Para qué cambiar? ¿Cómo cambiar?

Las áreas de actuación

El sistema de categorías que hemos construido para conocer la agenda de las intervenciones se apoya en el Marco de Referencia

7. Las fichas de codificación, además incluyen variables sobre los aspectos procedimentales, sobre las que no se profundiza en este capítulo pero que son utilizadas en otros capítulos de este libro.

del Desarrollo Urbano Integral de la Comisión Europea –en adelante RFSC-(Comisión Europea, 2015) que es un conjunto de herramientas orientado a impulsar la sostenibilidad en las ciudades y ofrecer una «visión europea» respecto la política urbana. Para hacer de las urbes europeas ciudades verdes, inclusivas y atractivas señala cinco dimensiones básicas: espacial, económica, social, ambiental y gobernanza; que supone una orientación para las intervenciones de regeneración urbana.

Nuestro sistema de categorías, aun teniendo esta referencia, delimita con mayor exactitud algunas de ellas, e incluso identifica áreas no atendidas en el documento base, lo que hemos conseguido mediante técnicas de consulta a expertos y análisis factoriales (aplicados a los resultados del pre-test de las codificaciones).

Así pues, el sistema de categorías resultante recoge las áreas generales de intervención social en barrios y desde una perspectiva analítica, lo que constituye un importante aporte al estudio de las políticas de regeneración urbana. Veamos cada una de estas áreas generales y los asuntos específicos que comprenden.

En cuanto a la dimensión espacial, en nuestra ficha de codificación hemos incluido el área de **espacio físico** que hace referencia al entorno, y lo hemos concretado en asuntos referidos al espacio público, las infraestructuras y servicios urbanos básicos, la movilidad, la accesibilidad, la habitabilidad, el patrimonio, tanto material como inmaterial e incluso natural, y otros aspectos referidos al territorio y el entorno físico.

En cuanto a la dimensión económica hemos incluido el área de **actividad económica** que contiene aspectos más concretos como promoción y desarrollo del comercio local, turismo, las industrias de producción y consumo cultural y también de entretenimiento, tales como ocio, hostelería. Asimismo se han considerado los sectores clásicos como la industria y la construcción, pero también se ha atendido al espíritu empresarial y el emprendimiento o la formalidad de actividades económicas. Finalmente se ha considerado la innovación y el desarrollo de la tecnología y la investigación como un aspecto de esta área.

Por su lado, la dimensión social se corresponde con el área de **integración social** de nuestro estudio, en la que hemos considerado,

por una parte, aspectos que constituyen las políticas sectoriales en sentido tradicional como es: empleo, educación, salud, vivienda, pobreza y dependencia y algún otro aspecto más relacionado con las políticas transversales como la igualdad de género; y por otra parte, la atención a procesos y colectivos específicos. En relación a esta última categoría se ha optado por identificar con mayores detalles los colectivos y problemáticas que se atienden, para ello se han considerado: inmigración y minorías étnicas (integración social de inmigrantes y población gitana fundamentalmente), asuntos relacionados con la seguridad (delincuencia), toxicomanías, personas con discapacidad, mayores, infancias, juventudes, y familia, donde se han tenido en cuenta los asuntos relacionados con la integración familiar.

Respecto a la dimensión ambiental, hemos tenido en cuenta tres asuntos, uno relacionado con la contaminación, en concreto la reducción de emisiones tóxicas, residuos, o incluso ruidos, otro relacionado con la economía circular y el reciclaje y finalmente hemos considerado la eficiencia energética donde clasifican las energías renovables y alternativas pero también la reducción de consumo como otra actuación orientada a la eficiencia energética. A estos aspectos los agrupamos en el área que hemos denominado **sostenibilidad ambiental**.

Además, hemos considerado la necesidad de incluir un área específica que dé cuenta de la **dinámica demográfica**. En concreto se han tenido en cuenta aspectos relacionados con la pérdida de población, el crecimiento población, el envejecimiento población, la presencia de una tasa de población muy joven o la dependencia, en particular lo que afecta a la tasa de dependencia.

El marco de referencia europeo destaca como elemento central para el desarrollo de ciudades sostenibles la dimensión gobernanza, de hecho, es una señal de identidad de lo que se ha denominado «tecnología urban» y que consiste, grosso modo, en involucrar a un gran número de actores locales en la definición, implementación, seguimiento y evaluación de la intervención.

En nuestro estudio hemos atendido a esta dimensión construyendo tres áreas específicas que dan cuenta, en primer lugar, la comunidad y participación, donde se consideran asuntos relativos a la convivencia e identidad con el barrio, asociaciones y activismo

político y la participación pública entendida como la oferta de oportunidades de participación; en segundo lugar, las redes de colaboración, identificando la colaboración con agentes sociales (asociaciones, empresas, etc.) por un lado y entre instituciones públicas (incluido el propio ayuntamiento) por otro. Finalmente se ha considerado la administración en general, atendiendo a dos asuntos: las mejoras y cambios en el gobierno o administración municipal y también el proyecto en sí mismo: su diseño, gestión, seguimiento, evaluación y publicidad. Sin embargo, en este capítulo, para facilitar la exposición de los resultados, las tres áreas han sido computadas en el área denominada **gobernanza**.

Así pues, las cinco primeras grandes áreas hacen referencia a la dimensión sustantiva de la política de regeneración urbana, mientras que la orientación procedimental queda recogida en la última.

Veamos ahora a que área-problema hacen referencia los diagnósticos, los objetivos y las estrategias.

El diagnóstico: ¿cómo eran los barrios?

Los proyectos centran sus diagnósticos en mayor medida a las orientaciones sustantivas más que procedimentales (Tabla 1). Se destaca el área de **espacio físico**, con una media de 4,42, y de manera específica en los programas, URBAN con una media de 4,45 y los URBANA con 4,40, estos se centran en la escasez de parques, escaso atractivo de la trama urbana, la inhabitabilidad, limitación de movilidad y accesibilidad. En un segundo lugar los diagnósticos miran a la **integración social** (media de 4,23), de manera específica 4,18 los proyectos URBAN y algo más de URBANA con 4,26. Entre estos, destaca el desempleo, de manera específica el femenino así como la falta de formación ocupacional, los bajos niveles de integración, delincuencia, alto absentismo y fracaso escolar, falta de equipamientos escolares, necesidad de centros de Servicios Sociales.

En tercer lugar, aparece la **actividad económica** con una media de 3,84 con mayor presencia en los proyectos URBANA (3,93) y en URBAN (3,68). Se menciona la **débil actividad comercial**, escasa organización del tejido comercial, el empleo sumergido y la falta de oportunidades económicas.

En cuanto a la **dinámica demográfica** cuya centralidad en la definición de los diagnósticos tiene un 2,80 y presenta diferencia de 0,33 en el programa URBANA, se alude en mayor medida a la pérdida de población y a la alta tasa de envejecimiento de la población.

El área de **sostenibilidad ambiental**, con 2,53 de media y sin diferencia significativa entre programas destaca la presencia de contaminación por solares abandonados o convertidos en vertederos.

Por último, la mayor diferencia entre los programas URBAN y URBANA es en el **área de gobernanza**, ya que esta aumenta en un 0,54 en la segunda (con un 1,87) frente a los 1,33 en URBAN. En concreto se menciona la capacidad de autoorganización y necesidad de mejoras y cambios en las administraciones públicas, por otro lado, la carencia de sentido de pertenencia al barrio, los conflictos en la convivencia, el débil tejido asociativo.

Tabla 1

DIAGNÓSTICOS DE LOS PROYECTOS SEGÚN LAS ÁREAS

Medias (Desviación típica) y diferencias entre programas

	URBAN	URBANA	Total	Diferencia
Espacio físico	4,45 (0,74)	4,40 (0,66)	4,42 (0,69)	-0,05
Actividad económica	3,68 (1,13)	3,93 (0,87)	3,84 (0,96)	0,25
Integración social	4,18 (0,85)	4,26 (1,01)	4,23 (0,96)	0,08
Sostenibilidad ambiental	2,50 (1,01)	2,55 (1,31)	2,53 (1,21)	0,05
Gobernanza	1,33 (0,76)	1,87 (1,03)	1,68 (0,97)	0,54
Dinámica demográfica	2,59 (1,40)	2,90 (1,23)	2,80 (1,29)	0,31

Lo objetivos: ¿qué quería conseguirse?

Los aspectos sustantivos continúan estando muy presentes en el diseño de los proyectos, pero la **gobernanza** toma más sentido en el planteamiento de los objetivos recogidos en ambos programas con respecto a la presencia de sus diagnósticos; en la iniciativa

URBAN con una media de 2,21 y en los programas de URBANA con 2,14 (Tabla 2). Dicha área se centra en la participación activa de la ciudadanía en el diseño y gestión de los proyectos y en los acuerdos de colaboración.

El **espacio físico** continúa siendo, al igual que en los diagnósticos, el área con mayor centralidad en ambos programas, con una disminución de 0,26 en los programas URBANA, que parte de 4,64 en los programas URBAN. En concreto se busca renovar los espacios públicos.

Tabla 2
OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS SEGÚN LAS ÁREAS
Medias (Desviación típica) y diferencias entre programas

	URBAN	URBANA	Total	Diferencia
Espacio físico	4,64 (0,66)	4,38 (1,13)	4,47 (0,99)	-0,26
Actividad económica	4,05 (1,00)	3,79 (1,49)	3,88 (1,34)	-0,26
Integración social	4,05 (0,79)	3,71 (1,33)	3,83 (1,18)	-0,33
Sostenibilidad ambiental	2,00 (1,15)	2,57 (1,65)	2,38 (1,52)	0,57
Gobernanza	2,21 (0,96)	2,14 (1,09)	2,17 (1,04)	-0,07
Dinámica demográfica	1,41 (1,01)	1,57 (1,17)	1,52 (1,11)	0,16

El **área de sostenibilidad ambiental** tiene el mayor crecimiento en comparativa a otras áreas entre los programas URBAN y URBANA, con una media de 2, para los primeros y de 2,57 para los segundos; y se apuesta por regenerar los pulmones de las ciudades, introduciendo un transporte público que genere menor huella ecológica.

En segundo lugar, los programas URBAN se han centrado tanto en **actividad económica** como en la **integración social** con una media de 4,05; sin embargo en los programas URBANA ambas áreas disminuyen, un 0,26 y un 0,33 respectivamente.

Finalmente la **dinámica demográfica** tiene una presencia de 1,41 en URBAN y 1,57 de media en los programas URBANA.

Las estrategias: ¿cómo quería conseguirse?

En la misma línea de la identificación de los problemas y la definición de los objetivos, cuando se han diseñado las estrategias se han concretado actuaciones que atienden fundamentalmente a las áreas de **espacio físico** (4,78), **integración social** (4,19) y **actividad económica** (4,16), aunque las tres áreas tienen mayor centralidad en los proyectos del programa URBAN que URBANA con unas diferencias de -0,26; -0,19 y -0,17 respectivamente (Tabla 3).

Respecto al **espacio físico**, los proyectos contemplan, fundamentalmente, actuaciones en torno a la creación de infraestructura y servicios urbanos y a la mejora del espacio público, en ese orden. En segundo lugar, atienden aspectos de mejora de la movilidad y la accesibilidad. Finalmente, las estrategias que tienen menor centralidad en las intervenciones en barrios son las que atienden al cuidado del patrimonio y a la mejora de las condiciones de las viviendas.

En cuanto a la **integración social** las estrategias atienden, fundamentalmente, a asuntos relacionados con el empleo y en segundo lugar con procesos y grupos específicos de integración social, aunque tiene mayor importancia en los proyectos de URBANA (con una diferencia de 0,66 respecto URBAN); más concretamente se centran mayoritariamente en la integración de minorías étnicas y colectivos de inmigrantes, y después en la atención de infancias y juventudes. Más lejos queda la igualdad de género, dependencia, salud y acceso a la vivienda, en ese orden.

En lo que respecta a la **actividad económica** los proyectos se orientan a dar impulso al comercio local y a la promoción del espíritu emprendedor; aunque también apuestan por la innovación, desarrollo y tecnología; y en menor medida atienden a fortalecer la actividad relacionada con el turismo.

El cuarto lugar, y con una distancia de más de un punto respecto a la anterior, se han desarrollado estrategias orientadas a mejorar la **sostenibilidad ambiental**, con una media de 2,84 puntos; mientras que el área de **gobernanza** tiene una media de 2,42 y mucho menos relevante para las estrategias es el área **dinámica demográfica** con 1,41. Al contrario de las tres áreas más preeminentes en las intervenciones en barrios, estas adquieren

mayor protagonismo en los proyectos de la convocatoria URBANA, sobre todo el área de **sostenibilidad ambiental** que presenta una media de casi un punto más en relación al conjunto de proyectos de la iniciativa URBAN.

Tabla 3

ESTRATEGIAS DE LOS PROYECTOS SEGÚN LAS ÁREAS

Medias (Desviación típica) y diferencias entre programas

	URBAN	URBANA	Total	Diferencia
Espacio físico	4,95 (0,21)	4,69 (0,60)	4,78 (0,52)	-0,26
Actividad económica	4,27 (0,94)	4,10 (1,03)	4,16 (1,00)	-0,18
Integración social	4,32 (0,89)	4,12 (0,99)	4,19 (0,96)	-0,2
Sostenibilidad ambiental	2,23 (1,34)	3,17 (1,32)	2,84 (1,39)	0,94
Gobernanza	2,25 (0,91)	2,51 (1,00)	2,42 (0,97)	0,26
Dinámica demográfica	1,27 (0,77)	1,55 (1,17)	1,45 (1,05)	0,28

Respecto a esta última, las estrategias se centran en mejorar los niveles de contaminación mediante la reducción de emisiones, residuos, ruidos, etc.; y por otro lado, las que apuestan por la eficiencia energética mediante las energías renovables y/o alternativas o la reducción del consumo, finalmente atienden a la economía circular y el reciclaje.

En cuanto a la **gobernanza** mayor preeminencia tiene las estrategias orientadas a fortalecer la comunidad y la participación, y estos se refiere fundamentalmente a mejorar la convivencia y la identidad con el barrio, ampliar las oportunidades de participación, promover la participación sociopolítica mediante asociaciones y activismo político. En menor medida las estrategias atienden a mejoras relacionadas con la administración del propio proyecto y a la promoción de redes de colaboración con agentes sociales y entre instituciones públicas.

Finalmente, en cuanto al área **demográfica**, que es la que tiene menos centralidad en los proyectos de ambas convocatorias, no

muestra diferencias significativas en los aspectos que atiende como intentar resolver la pérdida de población, buscar el crecimiento poblacional, atajar el envejecimiento, etc.

En definitiva, la estrategia de la regeneración urbana prioriza los aspectos sustantivos de la intervención y se centra en la mejora del espacio físico, en atender a procesos que dificultan la integración social y en impulsar la actividad económica. Por otro lado, la sostenibilidad ambiental cobra mayor relevancia con el programa URBAN y finalmente las estrategias atienden muy tangencialmente los aspectos relativos a la dinámica demográfica de la población que habita en los territorios intervenidos.

De los problemas a las estrategias

Una cuestión que nos ha preocupado en este estudio tiene que ver con la consistencia del diseño de los proyectos, puesto que su calidad podría explicar, al menos en parte, los efectos y el impacto de la intervención.

Un modo de acercarnos, de forma preliminar, a esta noción es explorar en la importancia que los proyectos le han otorgado a cada una de las áreas en los diagnósticos, objetivos y estrategias. Así pues, para obtener una visión global hemos realizado un gráfico de araña que nos permite ver comparativamente la centralidad de las áreas en cada uno de los momentos del diseño de la intervención. Nuestro estudio muestra que no siempre hay correspondencia entre estos tres momentos.

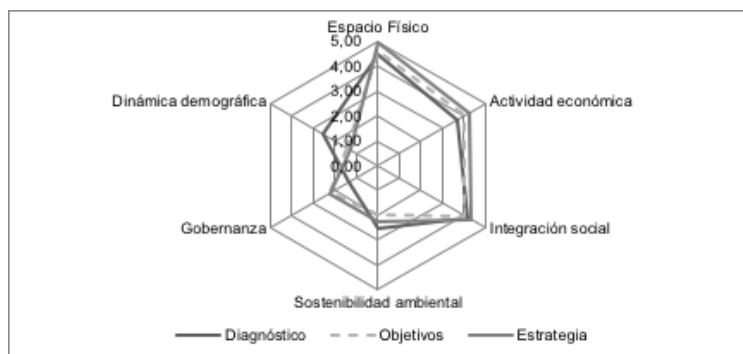
Así pues, en los diseños de los proyectos del programa URBAN (Gráfico 1) las diferencias son más destacadas en cuanto a los diagnósticos, que parecen tener mayor desviación con los objetivos y las estrategias que la que muestran estos últimos entre sí. Y ello se ve de modo más acentuado en el área de **dinámica demográfica** que presenta una diferencia de 1,18 entre la centralidad que tiene ese área en el diagnóstico y los objetivos y de 1,32 entre el primero y las estrategias. Es decir, tiene mayor centralidad en la identificación de los problemas que en el diseño de los objetivos y las actuaciones concretas para resolverlos. Igual sucede con el área de **sostenibilidad ambiental**, aunque las desviaciones son

mucho más pequeñas. También destaca la diferencia en el área de **gobernanza**, pero esta vez a la inversa, puesto que la diferencia entre el diagnóstico y los objetivos en este caso es de $-0,88$ mientras que con las estrategias es de $-0,92$. Es decir, esta área tiene mayor importancia en los objetivos y en las estrategias que en la identificación de los problemas. Mientras que para ambas áreas la correspondencia entre los objetivos y las estrategias es bastante alta.

Grafico 1

DIAGNÓSTICOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN EL PROGRAMA URBAN

Medias por área



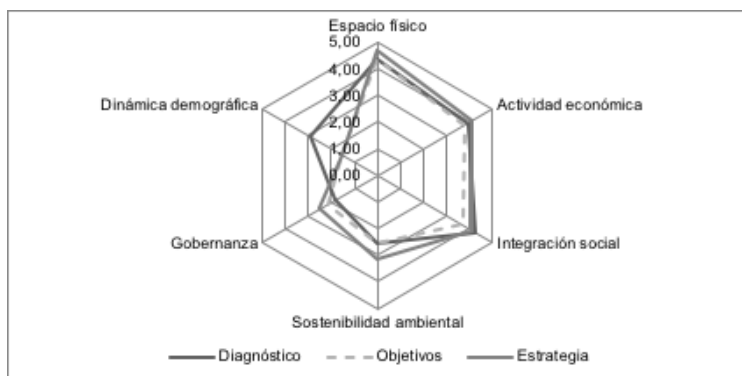
También las áreas de **actividad económica** y **espacio físico** presentan mayor centralidad en el diseño de las estrategias que en la definición de los objetivos y que en la identificación de los problemas, aunque estas diferencias son mucho más pequeñas que en los casos anteriores. Finalmente, el área de **integración social** es la que muestra mayor correspondencia en los tres momentos del diseño.

En definitiva, en los proyectos del programa URBAN los desvíos más importantes se registran en relación a los diagnósticos, bien, porque se identifican problemas para los que no se aportan soluciones (objetivos y estrategias) o bien porque se diseñan soluciones para problemas débilmente identificados y ello se ve sobre todo en el área de dinámica demográfica y gobernanza. Las distancias entre objetivos y estrategias, aunque existen solo en algunas áreas, son menores.

En cuanto a los proyectos del Programa URBANA (Gráfico 2) se repite el patrón para las áreas de **dinámica demográfica** y de **gobernanza**. Se identifica con mayor centralidad los problemas que las soluciones que se diseñan para resolverlos con una diferencia de -1,33 puntos. En cuanto a la segunda, la diferencia entre el diagnóstico y los objetivos es menor que respecto a estas y las estrategias. En todo caso se mantiene la tendencia, se reconocen más problemas en el área de **dinámica demográfica** que soluciones se diseñan. Mientras que en **gobernanza** las estrategias que se diseñan tienen más centralidad que la propia identificación de problemas.

Gráfico 2
**DIAGNÓSTICOS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN EL
PROGRAMA URBANA**

Medias por área



También para el área de **sostenibilidad ambiental** tienen mayor centralidad las estrategias que se diseñan que la presencia del área en la identificación de los problemas y la definición de los objetivos, que en este caso coincide. En cuanto a **integración social** hay mayor correspondencia entre el diagnóstico y en el diseño de las actuaciones, mayor de 4 en ambos momentos, pero la definición de los objetivos es más de medio punto inferior.

Finalmente, las áreas de **espacio físico** y **actividad económica** presentan desvíos mucho más pequeños y coinciden en mostrar una mayor presencia en las estrategias, aunque en la segunda

presenta distancia en relación a los objetivos, mientras que en la primera estos y el diagnóstico se corresponden.

Conclusiones: ¿se parecen los programas?

Como sabemos las Iniciativas URBAN y URBANA han desarrollado una tecnología que se caracteriza por la transversalidad de sus contenidos (en su dimensión sustantiva), por la diversidad de actores involucrados en su desarrollo (en su dimensión procedimental), y en particular, la importancia que se concede a la participación de los agentes locales (De Gregorio, 2010; González, 2013). Se trata pues de la «Agenda Urbana» de la Unión Europea para la cohesión social, pero ¿existen diferencias entre los proyectos que se han diseñado en el marco del Programa URBAN y URBANA?

En nuestro estudio hemos considerado relevante atender al *policy frame* de cada programa dado que es un aspecto fundamental de la estructura de oportunidades (Navarro, Echaves y Moya, 2016) para el diseño de las intervenciones. Visto eso, los problemas priorizados por el programa, así como los objetivos generales y los tipos de actuaciones fijadas como subvencionables ejercen un efecto de «orientación» u oportunidad sobre el diseño de los proyectos, con alguna independencia del contexto socioespacial (Navarro, Rodríguez-García y Gómez, 2018). Y, aunque ambos programas se enmarcan en la política de regeneración urbana europea y por tanto comparten de forma transversal una agenda, entre una iniciativa y otra se pueden observar diferencias. Por ello cabe esperar, también, diferencias en el diseño de los proyectos.

Ambos grupos de proyectos se orientan fundamentalmente al área de **espacio físico**, aunque en el programa URBAN con mayor contundencia. Lo mismo pasa con el área de **integración social**, para ambos programas es muy relevante, pero sobre todo lo es para los proyectos de la convocatoria URBAN y esta pauta se repite en relación al área de **actividad económica** que se ubica en el tercer puesto atendiendo a la centralidad que esta tiene en el diseño de los proyectos.

Quizás, la diferencia más destacada se observa en el área de **sostenibilidad ambiental**, dado que los proyectos de la iniciativa

URBANA otorgan, en términos generales, mayor centralidad a esta área, pero sobre todo en la definición de las estrategias.

El área de **dinámica demográfica** muestra una centralidad moderada o baja, pero destaca en la identificación de los problemas sobre el diseño de soluciones; y en ello coinciden los proyectos de ambas convocatorias.

Así pues, en términos generales, la Iniciativa URBAN parece reflejar el *frame* de la «revitalización del barrio», mientras que la iniciativa URBANA se orienta más claramente a la «creación de comunidades sostenibles», reflejando con ello el cambio en la orientación de las políticas de desarrollo urbano (Navarro, Rodríguez y Gómez, 2018:52).

En general, en ambos programas la dimensión sustantiva posee mayor relevancia, y fundamentalmente en los diagnósticos. Sin embargo, la dimensión procedimental tiene más centralidad en la definición de estrategias, pero también se observa que su importancia crece en el programa URBANA, lo que se podría atribuir a un efecto aprendizaje dado que la gestión y administración del proyecto aparece más claramente como una preocupación al menos a la hora de definir las actuaciones. También se puede observar un efecto «aprendizaje» en relación a la coherencia interna. Los proyectos de la iniciativa URBANA registran, en términos generales, diferencias más pequeñas entre los diagnósticos, los objetivos y las estrategias.

En definitiva, los proyectos presentan particularidades y ello se debe, por un lado, al *frame* del programa como contexto que ha orientado el diseño de la intervención; pero también se observa un efecto aprendizaje no solo en la coherencia interna, sino también en la creciente centralidad que adquieren en este último programa los aspectos relativos a la gobernanza.

III. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO INTEGRAL: CALIDAD DEL DISEÑO Y APRENDIZAJE

María José Guerrero-Mayo y María Jesús Rodríguez-García

Introducción

Tal y como establece la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, las estrategias de desarrollo urbano integral deben prestar especial atención a su diseño para garantizar «mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente» (Naciones Unidas, 2017). En el mismo sentido, se manifiesta la Agenda Urbana para la Unión Europea (European Commission, 2014), y previamente, en su propuesta para evaluar los Fondos Estructurales, la Unión Europea insiste en la importancia de evaluar el diseño de las actuaciones a desarrollar, su evaluación ex ante (European Commission, 2013).

Evidentemente, el interés por el diseño de las políticas y actuaciones públicas no es ajeno al ámbito académico, e incluso existe un renovado interés al respecto (Howlett y Lejano, 2012). Este no se centra únicamente en el análisis de los procesos decisionales que llevan a la formulación de las políticas públicas, sino también en su evaluabilidad, si el diseño de una política pública permite que sea sometida a evaluación (Trevisan, 2014; OCDE, 2010).

En este capítulo adoptaremos esta última perspectiva para analizar la calidad del diseño de los proyectos de desarrollo urbano integral de las Iniciativas URBAN y URBANA, esto es, si han sido diseñados de forma que sean evaluables. Nos planteamos dos objetivos. Por un lado, conocer sus niveles de calidad, y por otro, aportar evidencias sobre si se ha producido aprendizaje comparando las dos iniciativas.

La calidad del diseño como evaluabilidad: instrumentos para su análisis desde una perspectiva comparativa

Una perspectiva que puede resultar adecuada para estudiar la evaluabilidad de los proyectos de desarrollo urbano es el ciclo de políticas públicas (Dunn, 2011). Esta establece un conjunto de fases del proceso de planificación que deben dar lugar al diseño del proyecto. Como es sabido, estas fases se refieren principalmente a dos grandes aspectos. Por un lado, la estrategia que plantea el proyecto: el diagnóstico o situación de partida, los objetivos o situación deseable una vez se haya desarrollado el proyecto y, por último, la planificación de las actuaciones que harán posible llegar a ello. Por otro lado, aspectos procedimentales referidos a los procesos de gobernanza del proyecto, la forma en que se garantizará la coordinación y la participación de los agentes concernidos por el mismo, así como los referidos al seguimiento y a la evaluación, a la medida en que se planifica, en el propio diseño, la estrategia evaluativa del proyecto.

Lo anterior implica, por un lado, concebir la planificación como un proceso decisional dirigido a alcanzar una situación deseada teniendo en cuenta la situación de partida y los factores internos y externos (positivos y negativos) que pueden influir en el logro de los objetivos. Por tanto, establece dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo y cuándo (y en qué orden secuencial). Se trata de un conjunto de estrategias delimitadas en el tiempo y en el espacio, formuladas en términos de objetivos medibles en términos de coste y resultados, cuyo objeto es mejorar el proceso de adopción de decisiones/estrategias a partir de un diagnóstico adecuado y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines. Por otro lado, supone entender la evaluación desde una perspectiva holística e integral que tiene lugar en todas y cada una de las fases del ciclo de vida de la política pública. Además de abarcar sus resultados y efectos, también se ocupa de analizar su diseño, implementación y seguimiento, así como los procesos de gobernanza y los cauces participativos. La evaluación no es, pues, la última fase del ciclo, sino que debe darse desde el propio inicio del proceso de planificación.

Desde esta perspectiva, los elementos básicos a considerar en el estudio de la calidad del diseño de una política pública y, por tanto, las dimensiones objeto de análisis: 1) Diagnóstico: análisis del conjunto de problemas objeto de intervención, identificando sus causas y efectos, diferenciando entre lo normativo («deber ser») y lo positivo («es»), lo que realmente está sucediendo; 2) Objetivos: los resultados a alcanzar, derivados de los problemas identificados, así como la relación existente entre ellos; 3) Estrategia de actuación: las acciones a desarrollar para lograr los objetivos planteados, así como las relaciones existentes entre ellas y/o con otras que se desarrollen en el mismo territorio; 4) Gobernanza y participación: instrumentos para establecer los procesos de colaboración y participación de los diferentes actores involucrados en el diseño y desarrollo de la política pública; y, finalmente, 5) Implementación y evaluación: los mecanismos para garantizar el desarrollo de las actuaciones tal y como han sido diseñadas, así como el logro que se alcanza con ellas respecto a los objetivos planteados.

Para cada una de estas dimensiones hemos definido un conjunto de ítems que tratan de medir aspectos específicos de las mismas. Su definición requiere determinar qué implica una buena calidad en el diseño de la planificación territorial. Para ello, se ha partido: a) de la consideración de la planificación como un proceso integral, sistemático y participativo, que articula la implementación, el seguimiento y la evaluación; b) de los principios o criterios básicos que guían la evaluación conceptual o de diseño de una política, cuya finalidad es verificar, ex ante a la implementación, la bondad del diagnóstico, la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, su correspondencia con los problemas y la lógica del modelo de intervención diseñado a través de las actuaciones a implementar tanto de forma interna como externa a la política; y, c) de la interrelación y complementariedad de la planificación y de la evaluación. Ambos procesos interactúan y se retroalimentan a lo largo del ciclo de vida de una política y permiten, por una parte, satisfacer las exigencias de información, en cantidad y calidad suficiente, de cuántos actores participan en dicho proceso; y, por otra, garantizar la inclusión y evaluación de los principales elementos y dimensiones que debe contemplar el proceso de elaboración de una política.

Mediante la aplicación del análisis comparativo de portfolios a los documentos de diseño de los proyectos se ha valorado el grado en que las dimensiones señaladas, sus correspondientes ítems, responden a esos criterios, habiendo utilizado para ello escalas de cinco puntos. En su conjunto se han delimitado 17 ítems (tabla 1). Hemos comprobado la fiabilidad de cada ítem y su validez para medir el concepto de calidad del diseño, tanto para cada una de las dimensiones, como para todas estas en su conjunto. Los resultados, además de mostrar la fiabilidad de los ítems, muestran que hemos elaborado un instrumento válido para analizar la calidad del diseño de los proyectos (Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2019).

Este sistema evaluativo permitiría conocer la calidad del diseño para cinco dimensiones básicas de los proyectos en términos de evaluabilidad. No obstante, tal y como señalan Davies y Payne (2015), la evaluabilidad puede orientarse a tres objetivos. Por un lado, la «evaluabilidad práctica», cuyo objetivo es conocer si los elementos centrales del diseño están definidos de forma que puedan entenderse y analizarse. Se trataría, pues, de la claridad y concreción con la que se identifican problemas a resolver, objetivos a conseguir y actuaciones establecidas para alcanzarlos. Por otro lado, la «evaluabilidad analítica», que pretende conocer si existe una lógica interna del proyecto que ligue adecuadamente los objetivos con los problemas que los justifican y las actuaciones. Se trataría, pues, de los indicadores referidos a la coherencia del proyecto, y en particular, a su coherencia interna. Por último, la «evaluabilidad sociopolítica» que se orienta, sobre todo, a incorporar la visión de los agentes concernidos por el proyecto en su evaluación.

Las dos primeras dimensiones señalarían si los elementos centrales del diseño están bien definidos y si existe una lógica interna entre ellos (si están conectados de forma lógica entre sí), de manera que permitirían reconstruir la lógica de la intervención que se pretende desarrollar; si se quiere, indicios sobre la existencia de una teoría que permitiría evaluar si las actuaciones desarrolladas explican los resultados obtenidos (Weiss, 1997). Más concretamente, del cruce de estas dos dimensiones sería posible establecer

cuatro escenarios o espacios evaluativos, que darían cuenta del tipo de evaluación que puede realizarse en atención a la calidad del diseño (Navarro y Rodríguez-García, 2016). El espacio de la «evaluación analítica» sería aquel donde existe un «buen diseño» tanto en la dimensión práctica como en la dimensión analítica y, por tanto, es posible conocer los resultados obtenidos y si estos se derivan de la lógica planteada para alcanzarlos. El espacio de la «evaluación orientada a resultados» sería aquel en donde los elementos están bien definidos, es posible saber qué se ha hecho y qué se ha logrado, pero no sería posible reconstruir la lógica explicativa de ello (esto es, valores altos en la dimensión práctica, pero bajos en la dimensión analítica). En el espacio de la «evaluación de procesos», en cambio, es posible reconstruir la lógica que conecta problemas, objetivos y actuaciones, pero no es posible analizar adecuadamente los resultados alcanzados porque esos elementos no han sido bien definidos. Por último, cabría referirse a un espacio de «evaluación sociopolítica», en el que solo cabe atender a la visión de los agentes concernidos por el proyecto, pues es difícil conocer sus resultados y si ello se debe al plan establecido para alcanzarlos (no existe una clara definición de los elementos básicos del diseño, ni de la relación que existe entre ellos).

Tabla 1

LA CALIDAD DE LOS PROYECTOS: DIMENSIONES E INDICADORES

Dimensiones	Ítems
Diagnóstico	Definición: los problemas y necesidades, y los puntos fuertes, se definen con claridad
	Metodología: Se incluyen las fuentes y/o metodología empleadas
	Afectados: el área territorial, el volumen y tipo de afectados se definen con claridad
Objetivos	Definición: es posible conocer la situación a la que se quiere llegar a través de indicadores, los objetivos no son meras intenciones
	Coherencia interna: existe correspondencia entre problemas y objetivos
	Integración interna: se establece la complementariedad entre los objetivos
	Coherencia externa: se establece la complementariedad entre los objetivos del proyecto y los objetivos de otros proyectos que se desarrollan en la misma área territorial (incluido la normativa u orientaciones del programa en el que se desarrolla el proyecto)

Actuaciones	Definición: se exponen con claridad las actuaciones que se desarrollarán, es posible conocer su desarrollo y medir sus resultados esperables
	Coherencia interna: existe correspondencia entre objetivos y actuaciones
	Integración interna: se establece la complementariedad entre las actuaciones
	Coherencia externa: se establece la complementariedad entre las actuaciones del proyecto y las actuaciones de otros proyectos que se desarrollan en la misma área territorial (incluido la normativa u orientaciones del programa en el que se desarrolla el proyecto)
Gobernanza y participación	Externa-Vertical: Se definen procesos o mecanismos para garantizar la coordinación con otras administraciones
	Externa-Horizontal: Se definen procesos o mecanismos para garantizar la coordinación y la participación de los actores locales
	Integración interna: Se definen procesos o mecanismos para garantizar la coordinación entre agencias/departamentos municipales
Evaluación y seguimiento	Evaluación ex ante: Se ha hecho una evaluación ex-ante para conocer posibles dificultades y establecer un plan al respecto
	Sistema de seguimiento: Existe plan de seguimiento para poder incluir mejoras durante el proceso de implementación
	Evaluación de resultados: se han planificado procesos de evaluación de logro de objetivos mediante definición de indicadores

Fuente: Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo (2019)

Hemos tratado de conocer la posición que ocupa cada proyecto en este espacio mediante dos indicadores. Por un lado, un indicador referido a la calidad en la definición de los tres aspectos centrales de la estrategia de los proyectos, como media de los ítems que se refieren a este asunto en el diagnóstico, los objetivos y las actuaciones. Esto es, si es posible conocer la situación de partida, a la que se quiere llegar y cómo se pretende hacerlo (primer ítem en las tres dimensiones, Tabla 1). Para conocer la lógica interna de estos aspectos hemos calculado la media de los dos ítems referidos a la coherencia interna de los proyectos, esto es, si los objetivos se derivan de los problemas y si las actuaciones se derivan de estos. En definitiva, si es posible reconstruir la lógica que conecta a

esos tres aspectos centrales del diseño (segundo ítem en las tres dimensiones, Tabla 1).

La calidad del diseño de los proyectos de las Iniciativas URBAN y URBANA

Para facilitar la interpretación de los resultados hemos transformado la escala original de cinco puntos (1-5), a una escala 0-1. El análisis de los 64 proyectos estudiados (22 de la convocatoria URBAN y 42 de la convocatoria URBANA), muestra que la gran mayoría de los indicadores presentan medias por debajo del punto medio de la escala. En todo caso cabría destacar, con valores algo superiores, la definición de problemas y población afectada en el diagnóstico, así como el diseño de las actuaciones. En cambio, la definición de los objetivos, un aspecto central de los proyectos, presentan valores más bajos (Tabla 2).

Tabla 2

LA CALIDAD DEL DISEÑO DE LOS PROYECTOS URBAN Y URBANA

Medias en escalas 0-1

Dimensiones	Indicadores	Media	Desv. Típ	
Calidad	Problemas/necesidades: definición	0,59	0,31	
	Diagnóstico	Necesidades: fuentes/metodología	0,36	0,36
		Necesidades: población afectada	0,54	0,28
Objetivos	Objetivos: definición	0,39	0,30	
	Objetivos: coherencia interna	0,43	0,29	
	Objetivos: integración	0,30	0,32	
	Objetivos: coherencia externa	0,39	0,34	
Actuaciones	Actuaciones: definición	0,66	0,21	
	Actuaciones: coherencia interna	0,45	0,29	
	Actuaciones: integración	0,34	0,30	
	Actuaciones: coherencia externa	0,40	0,35	

		Otros organismos públicos	0,30	0,27
Gobernanza y participación		Actores locales	0,32	0,30
		Otros organismos locales	0,28	0,30
		Evaluación ex ante	0,16	0,28
Seguimiento y evaluación		Sistema de control y seguimiento	0,23	0,27
		Evaluación expost	0,10	0,16
Evaluabilidad	Definición	Claridad/concreción en la definición problemas, objetivos y actuaciones	0,55	0,22
	Lógica interna	Relación de los objetivos con problemas y actuaciones	0,44	0,27

Fuentes: Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo (2019).

Una vez calculados los indicadores para cada dimensión a partir de la media de sus ítems, puede apreciarse que el nivel medio de calidad de los proyectos es bajo (Tabla 3). La media de la escala global es igual a 0,37 puntos, por debajo de la media de la escala propuesta (el valor 0,5). La dimensión referida a objetivos tiene una puntuación similar, ligeramente por encima se sitúan el diagnóstico y las actuaciones (media igual a 0,5), y algo menos el diseño de los procesos relacionados con el fomento de la gobernanza (media igual a 0,3), siendo el nivel más bajo de calidad para la dimensión referida al seguimiento y la evaluación (puntuación igual a 0,2). En general, estos resultados son comunes en la literatura sobre políticas públicas, y planificación territorial en particular. Los objetivos suelen formularse de forma genérica, como intenciones más que en términos de resultados esperables, sin que suela sistematizarse la evaluación en los procesos de planificación de los proyectos que se reflejan en su diseño (Jun, 2014). En parte, como consecuencia de lo anterior, las dos dimensiones de evaluabilidad presentan valores cercanos a la media, aunque es mayor en la dimensión práctica referida a la definición de diagnóstico, objetivos y actuaciones que la referida a la coherencia interna de los proyectos. El hecho de que los objetivos no queden claramente establecidos hace que su coherencia con los proble-

mas (diagnóstico) y las actuaciones a desarrollar no se aprecie en el diseño de los proyectos. O aún más, la propia ausencia de objetivos claros y específicos dificulta poder planificar su evaluación. De hecho, la ausencia de una lógica interna en los Fondos Estructurales de la Unión Europea es destacado como un aspecto que dificulta su evaluación (Gaffey, 2013).

Tabla 3
**LA CALIDAD DEL DISEÑO: DIFERENCIAS ENTRE LOS
 PROYECTOS URBAN Y URBANA**

		URBAN		URBANA		Total	
		Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.
Calidad: dimensiones	Diagnóstico	0,47	0,28	0,51	0,28	0,49	0,28
	Objetivos	0,38	0,29	0,37	0,26	0,38	0,27
	Actuaciones	0,42	0,22	0,48	0,22	0,46	0,22
	Gobernanza	0,18	0,18	0,36	0,26	0,30	0,25
	Evaluación	0,22	0,19	0,18	0,22	0,20	0,21
Total		0,33	0,20	0,38	0,20	0,37	0,20
Evaluabilidad: dimensiones	Definición	0,55	0,23	0,55	0,21	0,55	0,22
	Lógica interna	0,46	0,27	0,42	0,27	0,44	0,27

Fuente: Base de datos UIP: análisis de proyectos

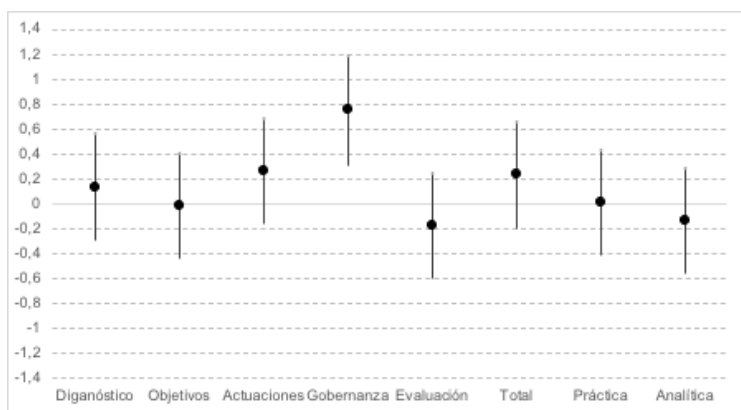
Al comparar los proyectos desarrollados en el marco de las iniciativas URBAN y URBANA puede apreciarse que las puntuaciones son algo superiores para los segundos en algunas dimensiones. No obstante, el cálculo del efecto del tamaño muestra que las diferencias entre las dos iniciativas son pequeñas y que no son significativas (Gráfico 1). Respecto a la escala global la diferencia es favorable para los proyectos del programa URBANA, pero es muy pequeña y no significativa ($g=0,236$). Esto se debe, principalmente, a la dimensión de gobernanza, en la que existen diferencias relevantes entre los dos programas. El valor del tamaño del efecto indica que alre-

dedor del 77% de los proyectos de la Iniciativa URBANA tiene niveles superiores a la media de los proyectos de la Iniciativa URBAN ($g=0,751$). En todo caso, cabría señalar que también se aprecian diferencias entre programas en el caso de las actuaciones, aunque muy pequeñas y no significativas ($g=0,267$). Al contrario, los proyectos URBAN presentan mayores niveles de calidad con respecto a la evaluación o su lógica interna, aunque, de nuevo, las diferencias son muy pequeñas y no son estadísticamente significativas (g iguales a $-0,176$ y $-0,138$, respectivamente).

Gráfico 1

**LA CALIDAD DEL DISEÑO DE LOS PROYECTOS:
DIFERENCIAS ENTRE URBAN Y URBANA**

Tamaño del efecto (Hedges» g) e intervalo de confianza (IC90%)



La Tabla 4 muestra la distribución de los proyectos en los cuatro espacios evaluativos definidos anteriormente. La mayoría de ellos se sitúan en el espacio de la evaluación sociopolítica (35,9%) o de la evaluación analítica (43,7%). Algo más del 10% de los proyectos se sitúan en el espacio de la evaluación orientada a resultados y solo el 6% en el espacio que permitiría la evaluación de los procesos (la implementación), pero sin poder evaluar adecuadamente los resultados obtenidos.

Tabla 4
ESPACIOS EVALUATIVOS EN URBAN Y URBANA
 Porcentajes sobre el total de proyectos

Espacios evaluativos	URBAN	URBANA	TOTAL
Evaluación sociopolítica	40,9	33,3	35,9
Evaluación de procesos	9,1	4,8	6,3
Evaluación de resultados	9,1	16,7	14,1
Evaluación analítica	40,9	45,2	43,7
Total (n)	100 (22)	100 (42)	100 (64)

Así pues, la mayoría de los proyectos se sitúan en los dos espacios evaluativos más diferentes entre sí: el que permitiría evaluar si la lógica de la intervención produce los resultados esperados y el que se basaría en la visión que sobre ello tengan los actores concernidos (o que participen en el proceso de evaluación). Como tendencia general, esto vendría a mostrar que los proyectos suelen diseñarse con criterios de calidad en todas sus dimensiones, o al contrario, presentan un nivel de calidad bajo en todas ellas. De hecho, como cabría esperar, los proyectos situados en diferentes espacios evaluativos presentan niveles de calidad diferentes para el conjunto del proyecto: la media del indicador global es igual a 0,45 entre los situados en el espacio evaluativo de tipo sociopolítico e igual a 0,66 entre los que se sitúan en el de evaluación analítica. En buena parte esto se explica porque la escala global incluye indicadores utilizados para definir los espacios evaluativos, y que estos dan cuenta tanto de las diferentes dimensiones referidas al ciclo de las políticas públicas, como a la calidad de los proyectos en su conjunto (Navarro et al., 2019).

Ahora bien, si atendemos a otros aspectos más concretos sobre la planificación de la evaluación, no contemplados en las mediciones anteriores, también se reflejan esas diferencias. Para todos los proyectos hemos analizado si se ha diseñado un plan de evaluación para el proyecto en su conjunto, si se ha planificado la existencia de un equipo para realizar la evaluación, si los agentes

socioeconómicos participarán en ella, así como la planificación de mecanismos o procesos para que la ciudadanía pueda participar durante el seguimiento y evaluación del proyecto. Para todas estas cuestiones, que muestran la medida en que se planifica la evaluación en los proyectos y el papel que se da a distintos actores en ella, los valores son muy superiores para los proyectos que se sitúan en el espacio de la evaluación analítica frente a los que lo hacen en el espacio de la evaluación sociopolítica (Tabla 5). Aun más, incluso en aquellos casos en los que la evaluación depende de la participación de los agentes concernidos, la calidad de la planificación de procesos que lo hagan posible es menor que en aquellos casos donde existe una buena definición de qué quiere lograrse y cómo hacerlo.

Tabla 5

ESCENARIOS EVALUATIVOS Y PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Porcentajes de situaciones positivas sobre el total de proyectos en cada escenario evaluativo

	Espacios evaluativos	
	Sociopolítico	Analítico
¿Existe un plan de evaluación para el proyecto en su conjunto?	43,5	70,7
¿Existe un equipo para realizar la evaluación?	29,1	54,6
¿Los agentes socioeconómicos participarán en la evaluación?	26,1	53,6
¿La ciudadanía podrá participar en la evaluación?	13,0	32,1
¿La ciudadanía podrá participar en el seguimiento del proyecto?	17,4	62,9

Número de casos en escenario de evaluación sociopolítica y analítica: 23 y 28, respectivamente.

¿En qué escenarios evaluativos se sitúan los proyectos de las iniciativas URBAN y URBANA? No existen grandes diferencias entre ellos (Tabla 4). En todo caso, cabría señalar que el espacio orientado a la evaluación sociopolítica acumula un mayor número de proyectos en la Iniciativa URBAN, mostrando que los proyectos URBANA presentan, aunque leves, ciertas mejoras en los niveles de calidad de la lógica interna de los proyectos y, sobre todo, en la definición de sus elementos centrales, pues las diferencias

más importantes se dan respecto al escenario de la evaluación orientada a resultados (9,1% entre los proyectos URBAN y 16,7% entre los URBANA).

La planificación del desarrollo urbano integral: calidad del diseño y aprendizaje

Al inicio de este libro nos hemos referido a la extensión de la práctica de la intervención integral en áreas urbanas en España, tanto por el número y continuidad de los proyectos desarrollados, como por la existencia de una creciente comunidad de agentes relacionada con la misma. ¿Esto ha dado lugar a cierto aprendizaje en los procesos de planificación de los diseños?, ¿la extensión y recurrencia de la práctica se muestra en una mayor calidad de sus diseños?

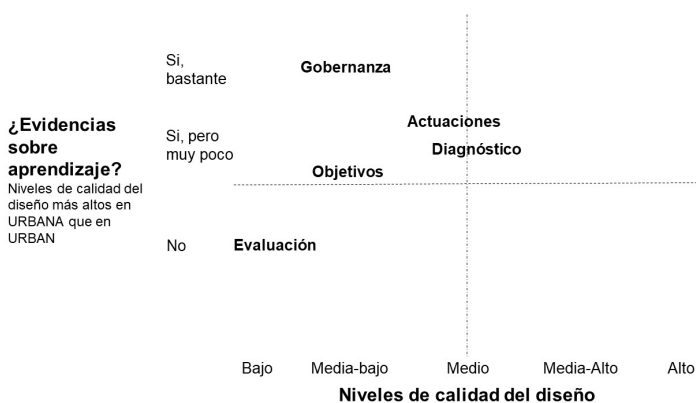
Los resultados indican que no puede aportarse una respuesta claramente positiva al respecto. Los proyectos desarrollados en el marco de la Iniciativa URBANA muestran valores levemente superiores a los desarrollados en el marco de la Iniciativa URBAN, pero sin que pueda derivarse que exista un efecto aprendizaje en cuanto a los tres elementos centrales de los proyectos (diagnóstico, objetivos y actuaciones). Sí sería el caso, en cambio, en la dimensión referida a la gobernanza. En parte, esto podría explicarse por la creciente importancia de este aspecto desde los años noventa, a partir de la aparición del Libro Blanco de la Gobernanza Europea; pero, también, a partir del consenso creado en torno al «Acervo urbano» resultado de la Iniciativa URBAN y la documentación programática sobre las políticas de desarrollo urbano en Europa, donde la gobernanza multi-nivel aparece explícitamente como uno de sus elementos clave, además de la comprensividad de su agenda y la participación de los agentes locales (URBAN Future, 2005).

Junto a esto también cabría señalar que, aunque los niveles de calidad son bajos, destaca la dimensión referida a la planificación de la evaluación (incluso con valores algo más bajos en la Iniciativa URBANA). Se trataría, pues, de una «asignatura

pendiente» en el diseño de los proyectos. En cierta medida, esto se refleja en el análisis de los espacios evaluativos, pues los proyectos se sitúan en los dos escenarios más diferentes, aquellos para los que sería posible plantear una evaluación teóricamente orientada y aquellos en los que solo cabría incorporar la visión y participación de los agentes concernidos, quizás, para reconstruir la teoría del proyecto y establecer una forma adecuada para la evaluación de sus logros. No obstante, hemos podido comprobar que los proyectos en este escenario tampoco destacan por haber planificado procesos o mecanismos para que esto pueda producirse.

Gráfico 2

NIVELES DE CALIDAD Y APRENDIZAJE EN EL DISEÑO DE LOS PROYECTOS



Nota: se trata de una aproximación de carácter ilustrativo de los análisis presentados previamente

Desde una perspectiva metodológica, en este capítulo hemos usado un instrumento validado para medir la calidad del diseño de los proyectos. Por tanto, puede ser aplicado, junto a otras evidencias o procedimientos, para analizar retrospectivamente este asunto (como hemos hecho aquí), pero también para conocer desde una perspectiva comparativa la calidad del diseño de los proyectos que

puedan presentarse a convocatorias que existan al respecto. Supone, pues, un instrumento de gestión para programas de desarrollo urbano integral que pretendan considerar una cuestión que, tal y como decíamos al inicio de este capítulo, recomiendan tanto las agencias internacionales que están impulsando la estrategia integral en las políticas urbanas.

IV. LA ESTRATEGIA INTEGRAL COMO INNOVACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS: DIVERSIDAD, INTEGRALIDAD Y APRENDIZAJE

Enrique Pastor Seller, María José Guerrero Mayo y
Clemente J. Navarro

Introducción

Los cambios en la realidad municipal como consecuencia de la denominada Gran Recesión provocaron, entre otras cuestiones, un renovado interés por la innovación en las políticas urbanas. En los años setenta y ochenta del siglo xx, también como consecuencia de una grave crisis urbana, se produjeron experiencias de innovación centradas en la búsqueda de nuevas formas de gestión y prestación de servicios, habiéndose centrado los debates principalmente en torno a las propuestas de la denominada Nueva Gestión Pública. En cambio las innovaciones que han ido surgiendo como consecuencia de la crisis urbana más reciente destacan, al menos, por dos elementos comunes: por un lado, el cambio desde un modo de concebir los problemas urbanos desde una perspectiva sectorial a hacerlo desde una perspectiva transversal, y por otro, el grado de atención a las iniciativas que surgen «desde abajo», de los procesos de innovación social (Subirats y García-Bernardos, 2015; Navarro et al., 2019).

Como respuesta a la complejidad de los problemas urbanos se han ido desarrollando iniciativas que pretenden afrontarlos desde una perspectiva integral. Por un lado, reconociendo que los problemas urbanos se encuentran interrelacionados entre sí y que sus posibles soluciones deben partir de la integración de

la acción que se desarrolla desde distintos ámbitos o sectores de política pública. Por otro lado, considerando la necesidad de establecer procesos de colaboración entre los actores, institucionales y no institucionales, que normalmente se involucran en procesos de gobernanza de ámbitos sectoriales específicos con el objeto de conformar coaliciones de gobernanza híbridas, transversales respecto a las que son comunes a cada sector de política pública (Navarro y Rodríguez-García, 2016).

Al mismo tiempo, estas innovaciones, mucha de las veces impulsadas por iniciativas de innovación social previamente existentes, han ido configurando un nuevo modelo de gobernanza urbana donde, no solo existen nuevos actores y procesos (Díaz Orueta et al., 2020), sino que también adoptan un «modelo de gestión ciudadanista», más abierto a la ciudadanía y la incorporación de sus iniciativas mediante procesos de carácter deliberativo (Pastor, 2017).

Estos cambios se reflejan en los principios que orientan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de la ONU en el año 2015, y de modo particular, en su Nueva Agenda Urbana; como también en la Agenda Urbana de la Unión Europea. Ahora bien, en este caso, no se trata tanto de una innovación tan reciente, sino de la consolidación de la estrategia de desarrollo urbano integral con la que había «experimentado» la Unión Europea a través de la Iniciativa URBAN y que se ha incorporado como *mainstreaming* de dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea (Carpenter, 2006; Fioretti et al., 2000).

¿Hasta qué punto incorporaron esta innovación los proyectos URBAN desarrollados en España?, ¿en qué medida esa incorporación ha sido más amplia en la posterior Iniciativa URBANA? En este capítulo trataremos de aportar algunas evidencias respecto a estas preguntas. Para ello hemos analizado los proyectos desarrollados en el marco de esas iniciativas, habiendo diseñado previamente instrumentos para conocer su grado de integralidad y de participación de los agentes locales. Los trataremos como aspectos específicos de los proyectos diferentes a la transversalidad de sus contenidos.

Desarrollo urbano integral en la Unión Europea y en España: la «tecnología URBAN» como innovación en políticas urbanas

La aplicación de la estrategia de desarrollo urbano integral ha sido la orientación común de las políticas urbanas promovidas por la Unión Europea desde la Iniciativa URBAN; cuyo legado, el denominado «URBAN Acquis», o también «tecnología URBAN», estableció los tres grandes rasgos de esta estrategia que fueron, y aún hoy en día, se considerarían innovaciones en las políticas urbanas: la formulación de una agenda transversal que interrelaciona entre sí diferentes áreas o sectores de política pública, el establecimiento de procesos de gobernanza multinivel en cuanto al papel que actores institucionales y agentes socioeconómicos locales juegan en la gobernanza de los proyectos, así como la participación de estos últimos en su formulación y posterior desarrollo (Gutiérrez, 2010; De Gregorio, 2010; Urban Futures, 2015). Esta misma «tecnología» fue aplicada posteriormente en la iniciativa URBANA, de manera que comparten estos elementos constitutivos de sus *policy frames*. En todo caso, tal y como se ha señalado en el segundo capítulo, la segunda incorpora de forma más explícita la sostenibilidad ambiental, reflejando un *policy frame* más cercano al de «creación de comunidades sostenibles» que vendría a complementar el más clásico *frame* de la «mejora del barrio», más centrado en las políticas de mejora física y bienestar (Navarro, 2016; Navarro et al., 2019).

Pero, ¿hasta qué punto han incorporado los proyectos desarrollados en el marco de las iniciativas URBAN y URBANA en España esta innovación?, y en particular, ¿se han producido procesos de aprendizaje al respecto? Cabe pensar que la experiencia acumulada durante el desarrollo de los proyectos URBAN supuso el aprendizaje en la aplicación de la «tecnología URBAN», por lo que la Iniciativa URBANA, que se desarrolla posteriormente, debería haber incorporado en mayor medida esa estrategia innovadora. En ello también puede contar el trabajo desarrollado en el marco de las redes de intercambio entre agentes involucrados en estos proyectos a través de iniciativas europeas (como el URBACT) o la Red e Iniciativas Urbanas impulsada por el gobierno español.

Ahora bien, la adopción de esa tecnología puede darse con independencia del grado de diversidad (o amplitud) de las áreas consideradas en la agenda de los proyectos. Así, la incorporación de la sostenibilidad ambiental en el marco de la Iniciativa URBANA debería suponer que sus proyectos presentan un mayor grado de diversidad en sus agendas que los proyectos desarrollados en el marco de la Iniciativa URBAN, dando cuenta así de un efecto *policy frame* derivado de los contenidos sectoriales de cada programa. En cambio, cabría hablar de efecto *policy learning* si los primeros presentan un mayor grado de integralidad, no porque necesariamente sean más transversales, sino porque su estrategia está planteada desde una perspectiva integral en la que se establecen interrelaciones entre diferentes áreas de actuación y se incorporan de forma efectiva a diferentes tipos de actores a sus procesos de gobernanza.

Diversidad, integralidad y participación: su medición

Hemos aplicado la metodología del análisis comparativo de porfolios de políticas urbanas para estudiar la presencia de la tecnología URBAN en 64 proyectos desarrollados en el marco de los programas URBAN y URBANA estudiados. Para ello se han definido diferentes escalas a partir del sumatorio de ítems específicos que miden el grado de diversidad y de integralidad de sus agendas y de sus procesos de gobernanza. Todos ellos se han medido en escala de cinco puntos, que hemos transformado en escala 0-1 para facilitar su interpretación en la presentación de los análisis. Las escalas e ítems son los siguientes:

- *Integralidad de la agenda*: se ha considerado si el diagnóstico, los objetivos y las actuaciones incluidas en cada proyecto se plantean desde un área central a partir de la que se articulan otras áreas; o, al contrario, si el proyecto se articula desde una visión integral que muestra la interdependencia entre todas las áreas que incluye el proyecto. Por tanto, no se considera solo la presencia de diferentes áreas de política pública y la suma de estas, sino el grado en que estas se relacionan y se muestran como interdependientes entre sí.

- *Integralidad de actores*: se ha considerado si los mecanismos diseñados para garantizar la gobernanza de los proyectos pivotan en torno al gobierno y administración local, articula procesos de colaboración con otros niveles administrativos, o supone una articulación equilibrada entre actores institucionales y los agentes locales. La escala de integralidad de actores es la media de tres ítems referidos al proceso de planificación del proyecto, a la planificación de la implementación de sus actuaciones y a la constitución de sus órganos de gobierno y gestión. No se mide, por tanto, la mera presencia de distintos actores, sino la capacidad de estos para influir en los proyectos.
- *Diversidad en la agenda*: se ha considerado la presencia de cinco áreas de política pública (territorio, economía, bienestar, medio ambiente y gobernanza/participación) en el diagnóstico, objetivos y actuaciones. Por tanto, el máximo grado de diversidad existe cuando aparecen las cinco áreas en los tres aspectos.
- *Diversidad de actores*: considera la presencia de diferentes sectores de la sociedad política local en los órganos de gobierno y de gestión de los proyectos. Estos se han definido a partir de la propuesta de Rodríguez-García y Navarro (2016): administración municipal (departamentos, organismos, etc. de carácter sectorial), niveles de gobierno supramunicipales, partidos políticos, sindicatos, mundo empresarial y mundo asociativo. El nivel más alto de diversidad sería aquel en el que están presentes todos estos sectores.
- *Participación de agentes locales*: agrupa tres ítems referidos a distintos momentos de la planificación del proyecto: elaboración de diagnóstico, planteamiento de objetivos y diseño de estrategias de actuación. Todos ellos consideran si se recogen afirmaciones vagas sobre la participación de los agentes locales; o, al contrario, se especifican que mecanismos de participación se han desplegado y qué actores han participado en ellos.

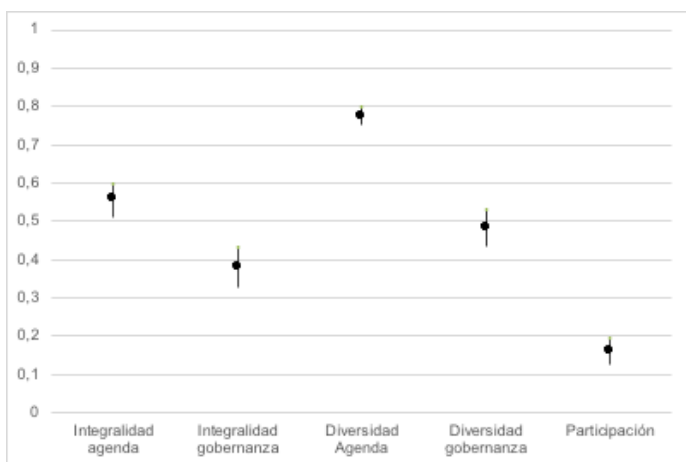
Los niveles de integralidad, diversidad y participación en los proyectos

En términos generales, los niveles de integralidad y diversidad son bajos, pues solo en el caso de la diversidad de la agenda su valor supera claramente el punto medio de la escala (en concreto, una media igual a 0,77), y es algo superior en el caso de la integralidad de la agenda (media igual a 0,56). No obstante, los niveles son aún menores respecto a la diversidad de actores en los órganos y procesos de gobernanza o su grado de integralidad (medias iguales a 0,48 y 0,38, respectivamente). Por tanto, los proyectos tienden a ser comprensivos, transversales, en cuanto a sus contenidos, pero no en cuanto a sus actores, y tampoco destacan por la integralidad de sus agendas o sus procesos de gobernanza. No obstante, el indicador referido a la participación de los agentes locales es el que alcanza los valores más bajos. Así pues, en su conjunto, los proyectos parecen haber sido poco innovadores, al menos, en cuanto a los principios de integralidad y participación que aquí nos ocupan (Gráfico 1).

Gráfico 1

NIVELES DE INTEGRALIDAD, DIVERSIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LOS PROYECTOS URBAN Y URBANA

Medias en escalas (0-1) e intervalos de confianza (IC90%)

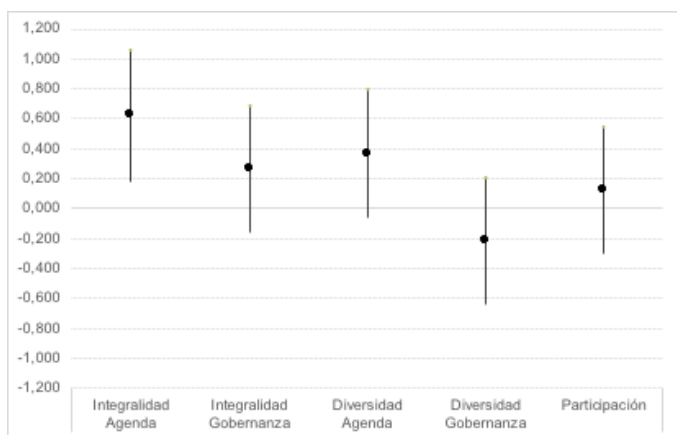


Pero, ¿existen diferencias según el programa? Los niveles de integralidad de la agenda, integralidad de actores en los procesos de gobernanza y de diversidad de la agenda son más alto entre los proyectos de la Iniciativa URBANA que entre los de la Iniciativa URBAN; al contrario cuando se trata de la diversidad de actores en los procesos de gobernanza de los proyectos (Gráfico 2). Ahora bien, las diferencias estandarizadas entre los dos programas (el tamaño del efecto) muestran que solo en el caso de la integralidad de la agenda cabe referirse a efectos significativos, tanto desde un punto de vista estadístico, como en términos prácticos. En concreto, a tenor del tamaño del efecto el 73% de los proyectos de la Iniciativa URBANA presentan un nivel de integralidad de su agenda superior a la media de los proyectos de la Iniciativa URBAN ($g=0,622$). En todo caso, cabría señalar que existe un efecto moderado respecto a la diversidad de contenidos e integración de actores participantes, pues sobre un 60-65% de los proyectos URBANA son más diversos en su agenda y más integrales en sus procesos de gobernanza que los URBAN (g iguales a 0,368 y 0,270, respectivamente), aunque la diferencia no sea estadísticamente significativa.

Gráfico 2

**INTEGRALIDAD, DIVERSIDAD Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROYECTOS:
DIFERENCIAS ENTRE URBAN Y URBANA**

Tamaño del efecto (Hedges'g) e intervalos de confianza (IC90%)



Nota: valores más altos significan una diferencia favorable para URBANA frente a URBAN

En buena medida, lo anterior puede suponer, por un lado, que diversidad e integralidad son dos dimensiones diferentes de los proyectos; y, por otro lado, que la integralidad de los contenidos y la referida a los actores involucrados en los proyectos pueden que no estén relacionadas. La correlación entre los indicadores de integralidad y de diversidad de la agenda, o la correlación entre los indicadores de integralidad y diversidad de los procesos de gobernanza, muestran que se trata de fenómenos relacionados, pero diferentes (correlaciones iguales a 0,37 y 0,32, respectivamente). Al comparar los dos programas, puede apreciarse que hay una mayor correspondencia entre la integralidad y la diversidad de la agenda entre los proyectos URBANA que los URBAN, como también entre esas dos dimensiones de la gobernanza (Tabla 1). Esto muestra que, aunque puedan estar relacionadas, diversidad e integralidad son dos dimensiones diferentes; al menos, entre los proyectos analizados.

¿Y en qué medida los proyectos son integrales en las dos dimensiones? En general, la asociación entre la integralidad de agenda y gobernanza es moderada ($r=0,40$), aunque es más alta en el caso de los proyectos URBAN que los URBANA (r iguales a 0,61 y 0,27, respectivamente). Por tanto, a pesar de existir cierto aprendizaje en cuanto a los niveles de integralidad de la agenda, parece que los proyectos de la Iniciativa URBANA muestran un menor nivel de coherencia entre sus dos dimensiones (agenda y gobernanza) que los proyectos desarrollados en el marco de la Iniciativa URBAN.

Tabla 1
**ASOCIACIÓN ENTRE DIVERSIDAD E INTEGRALIDAD
 EN PROYECTOS URBAN Y URBANA**

	Correlaciones			
	URBAN	URBANA	Total	Diferencia
Agenda: integralidad*diversidad	0,114	0,445*	0,374*	1,290*
Gobernanza: integralidad*diversidad	0,276	0,390*	0,324*	0,455
Integralidad: agenda*gobernanza	0,605*	0,270	0,397*	-1,613*

Nota: * $p<0,05$, $p<0,10$

Conclusiones: ¿qué hemos aprendido?

Aunque la que venimos denominando «tecnología URBAN» en sí misma supone el desarrollo de una estrategia de intervención innovadora en el marco de las políticas urbanas, los resultados muestran que, en general, no parece que haya sido una estrategia muy extendida entre los proyectos desarrollados en el marco de las iniciativas URBAN y URBANA en España. Sus agendas y procesos de gobernanza son bastante diversos, comprehensivos en cuanto a las áreas de política pública y los tipos de actores que contemplan, pero desarrollan en menor medida una visión integral al respecto. A pesar de diseñar una agenda comprensiva, no parece plantearse desde una perspectiva integral que considere la relación entre los diferentes problemas, objetivos y actuaciones incluidos. Y aunque se incluye a diferentes tipos de actores, los procesos de gobernanza parecen quedar en manos, sobre todo, de la administración municipal.

Lo anterior supone que diversidad e integralidad son, aunque relacionados, aspectos diferentes, y que, por tanto, deben analizarse por separado y de forma diferente. El hecho de haber elaborado instrumentos, o si se prefiere, mediciones diferentes de estos dos aspectos para los mismos proyectos ha permitido evidenciar que la transversalidad de los proyectos no implica necesariamente que sean más innovadores, que plateen una estrategia más integral. Esto también ha permitido aportar evidencias comparativas entre proyectos de distintos programas, y en nuestro caso, conocer si se han producido procesos de aprendizaje desde la experiencia de la Iniciativa URBAN a la Iniciativa URBANA

A este respecto, aunque no existen diferencias entre proyectos URBAN y URBANA respecto a los procesos de gobernanza (sea su diversidad, sea su integralidad), sí parece que los segundos no solo muestran un mayor grado de diversidad en sus agendas, sino que también son más integrales. La reducida diferencia en la diversidad de la agenda podría explicarse por el cambio desde un *policy frame* centrado en «la mejora del barrio» a un *policy frame* más centrado en «el desarrollo de comunidades sostenibles», o más concretamente, porque la Iniciativa URBANA incorpora de forma

más explícita contenidos relativos a la sostenibilidad ambiental, como se muestra en el capítulo II. Ahora bien, la diferencia en los niveles de integralidad de la agenda sí podría relacionarse con un efecto de aprendizaje entre una y otra convocatoria. A pesar de ello, aunque la aplicación de esta estrategia fuese menos intensa entre los proyectos URBAN, estos parece que la incorporaron de una forma más coherente, al hacerlo simultáneamente en sus contenidos y sus procesos de gobernanza.

¿Se han producido cambios en la aplicación de la innovación que supone una estrategia integral entre las Iniciativas URBAN y URBANA?, ¿cabe hablar de procesos de aprendizaje al respecto? En principio, la respuesta debería ser afirmativa, pero sobre todo en lo que se refiere a su agenda. El hecho de que el avance en la aplicación de esta estrategia innovadora no se haya dado de igual manera respecto a los procesos de gobernanza podría explicar que, aunque menos innovadores, los proyectos de la Iniciativa URBAN muestren un mayor nivel de coherencia entre las dos dimensiones. A ello habría que unir que, en general, el tercer elemento de la estrategia integral, la participación de los agentes locales, muestran niveles bajos y sin indicios de que se haya producido aprendizaje al comparar las dos iniciativas.

V. LA ESTRATEGIA DE LOS PROGRAMAS Y DE LOS PROYECTOS: TEORÍA, OBJETIVOS, PROCESOS CAUSALES Y EXPOSICIÓN

Clemente J. Navarro y María Jesús Rodríguez-García

Los proyectos de desarrollo urbano integral se proponen mejorar las condiciones de la vida de los residentes de aquellas áreas urbanas en las que se desarrollan. Pero, ¿cómo pretenden hacerlo? Por un aparte, su *policy frame* indica que la integralidad y la involucración de diferentes agentes son elementos esenciales para ello. Ahora bien, esto no especifica cómo se lograrán alcanzar los objetivos que se plantean. Conocer la importancia relativa de diferentes objetivos o actuaciones es muy relevante porque permite saber qué retos pretenden enfrentarse, y por tanto, en qué consiste, cómo define la mejora en las condiciones de vida; pero no informa de qué manera se pretende que la implementación del proyecto alcance los objetivos propuestos. Estos acercamientos hacen de los proyectos «una caja negra» en la que se desconocen los mecanismos causales que ligan objetivos y resultados (Astbury y Leeuw, 2010).

A este respecto, la perspectiva de la evaluación teóricamente orientada (*theory-driven evaluation*) señala que es necesario conocer la teoría de los proyectos, los mecanismos explicativos que subyacen a sus actuaciones (Weiss, 1997). Más concretamente, esto supone analizar qué procesos y mecanismos causales ligan objetivos y resultados esperados, de qué manera los instrumentos que se utilizan para desarrollar los proyectos activarán los comportamientos o situaciones que harán posible el logro de los objetivos propuestos.

Esta tarea enfrenta, al menos, dos retos. Por un lado, un reto metodológico, pues el análisis de los proyectos en su conjunto

no permite identificar esos mecanismos causales. Para ello deben «descomponerse» y analizarse unidades más concretas. Esta es la estrategia que desarrolla el método del *comparative urban policy portfolio analysis*, que aplicaremos aquí al nivel de las actuaciones de todos los proyectos de la Iniciativas URBAN y URBANA. El otro reto es de orden analítico y se refiere a la perspectiva desde la que trataremos de analizar (reconstruir) la lógica que liga objetivos y resultados a través de las actuaciones. Para ello adoptaremos la perspectiva situacional.⁸ Básicamente, esta supone que los fenómenos sociales, en nuestro caso los resultados esperados de los proyectos en términos de mejoras en la calidad de vida de los residentes, deben analizarse a partir la consideración de actores (sus intereses, creencias y recursos) situados en un determinado contexto o estructura de oportunidades (sea física, social o cultural). La acción que desplieguen los actores supone cierta combinación de estos factores. Por tanto, los instrumentos que se pretenden utilizar para producir las situaciones o comportamientos necesarios para lograr los objetivos de los proyectos suponen actuar sobre algunos de esos elementos. Así pues, su análisis consiste en conocer sus premisas sobre la manera en que los instrumentos desplegados influirán en algunos de esos elementos y llevarán al logro de los objetivos planteados.

Los proyectos de desarrollo urbano integral como conjuntos de objetivos y procesos causales: exposición contextual y específica

La mejora de la calidad de vida de los residentes del área urbana donde se aplica la estrategia integral incluye un amplio conjunto de objetivos que, en general, se presentan en la forma de áreas o sectores de política pública en torno a diferentes tipos de problemas urbanos. En capítulos anteriores se han señalado cuáles

8. Esta perspectiva supone una tradición sociológica que incluye aportaciones clásicas, como el método de la explicación comprensiva de Weber (1964) o la idea de estructura de oportunidades de Merton (1968), hasta propuestas más contemporáneas de autores como Boudon (2003), Elster (2007) o la denominada escuela de la sociología analítica (por ejemplo, Hédstrom, 2005).

son, su importancia relativa, la diversidad de los proyectos a este respecto, así como el grado en que se conciben de forma integral. Ahora bien, al igual que existen diferentes objetivos, estos pueden alcanzarse de diferentes formas. Estas, por lo común, se reflejan en la estrategia de actuación de los proyectos, el conjunto de actuaciones que se desarrollan, estableciendo para cada una de ellas tanto los objetivos a alcanzar, como los instrumentos (o *policy tools*) que se plantean para alcanzarlos.

De esta forma, los proyectos pueden estudiarse a través de su «teoría», entendida como el conjunto de procesos causales que ligan los objetivos establecidos con sus resultados esperados (Weiss, 1998). Estos procesos suponen el uso de determinados instrumentos (*policy tool*) para activar los comportamientos o situaciones que son necesarios para lograr los objetivos. Y a estos subyacen determinados mecanismos causales que explicarían tal activación al establecer supuestos sobre cómo influirán en esos comportamientos o situaciones (Schneider, y Ingram, 1990; Bemelmans-Videc et al., 1998). Por tanto, cada actuación podría analizarse como cierta combinación de objetivos y procesos causales; y estos, a su vez, según el instrumento (*policy tool*) que se utiliza y su mecanismo causal subyacente. Estos mecanismos explicarían por qué y cómo un *policy tool* activará los comportamientos o situaciones que permitan el logro de los objetivos propuestos; al menos, tal y como el proyecto lo ha planteado o implementado. Por ejemplo, para lograr el objetivo de mejorar la actividad económica del barrio se dan ayudas a agentes económicos, a lo que subyace la idea de que tal ayuda modificará su *pay-off* respecto al hecho de crear o mejorar una actividad económica, reducirá sus costes al respecto, provocando que lo hagan, y con ello, por agregación, aumentaría la densidad empresarial en el barrio o se reactivará la actividad de las empresas existentes.

Desde esta perspectiva, los procesos causales de las actuaciones incluidas en los proyectos permitiría «reconstruir» la «teoría», o si se prefiere, la estrategia de intervención que subyace a los mismos como combinaciones específicas de objetivos y *policy tools* (Navarro y Rodríguez-García, 2020). Esta establecería el marco desde el que enfrentar su evaluación: ¿los procesos cau-

sales establecidos logaron alcanzar los objetivos propuestos?. Por tanto:

Estrategia intervención (teoría) = f [actuaciones (proceso causal)]
de un proyecto

donde: proceso causal = f [objetivo, *policy tool* (mecanismo causal)]

Del mismo modo, cabría «reconstruir» la estrategia general de intervención de los programas a partir de las actuaciones que despliegan los proyectos que se desarrollan en ellos (Navarro y Rodríguez-García, 2020). Esta, la selección de objetivos y *policy tools*, viene dada al menos por tres aspectos o «condiciones de partida» de los proyectos (Navarro, 2015, 2016). Por un lado, el repertorio de objetivos y *policy tools* que establece cada programa, pues los proyectos deben mostrar cierto grado de coherencia externa respecto al marco que estos establecen. Por otro lado, por las características del territorio donde se intervienen (necesidades, cultura y capacidades locales, actores presentes, experiencias previas, ...), pues el *policy frame* debe adaptarse al área donde se actúa. Y por último, el entorno institucional en el que se sitúan las autoridades locales, pues este las dota de diferentes capacidades o, incluso, orientan sus preferencias, agendas e interacciones con otros actores (Navarro, 2009; Navarro y Rodríguez-García, 2016).

En el caso de los dos programas que analizamos, el repertorio de objetivos e instrumentos es bastante amplio, y además, es bastante similar entre ellos, salvo la importancia de la sostenibilidad ambiental en el caso de URBANA frente a URBAN (ver capítulo II). El segundo factor podría dar cuenta de diferencias entre proyectos locales (Navarro et al., 2019), y el tercero el desarrollo de estrategias diferentes según los rasgos de distintos entornos institucionales, sean sistemas de gobierno local en diferentes países (Navarro, 2018), o incluso, por las diferencias regionales que puedan existir en un mismo país, como muestran las diferencias en las estrategias de gasto de los municipios españoles (Navarro et al., 2017).

Tipos básicos de actuación en los proyectos de desarrollo urbano integral en áreas urbanas

¿Qué tipos de objetivos y procesos causales son comunes a los proyectos de desarrollo urbano integral en áreas urbanas? En aten-

ción a la lógica del *policy frame* de los programas, cabría distinguir dos grandes tipos de objetivos, con cierta independencia del área o sector de política pública que se trate. Por un lado, los proyectos suelen plantear objetivos relacionados con la mejora del barrio (el área urbana donde se aplican) al entender que este configura determinada estructura de oportunidades para sus residentes. Existe un «efecto barrio» que justifica el proyecto y, por tanto, sus objetivos pueden orientarse a modificarlo, tanto en su dimensión espacial, como en la socioeconómica, comunitaria o ambiental. Por ejemplo, mejorando la calidad ambiental, las oportunidades de empleo, la mejora del espacio público o zonas peatonales, la accesibilidad al conjunto de la ciudad, la señalización del patrimonio o bienes turísticos, espacios comerciales o nuevos centros para prestar servicios, formación o apoyo a empresas. Por otro lado, también suelen plantearse objetivos que pretenden mejorar la situación de sus residentes o colectivos específicos; por ejemplo, su formación y competencias, su inserción en el mercado laboral, el desarrollo de habilidades participativas o determinados hábitos o estilos de vida respecto a la salud, la formación académica, la vida comunitaria o el medio ambiente. Así pues, aunque el *policy frame* de los programas suponen la actuación focaliza en áreas urbanas específicas, sus objetivos pueden orientarse tanto a procurar la mejora en el barrio como contexto socioespacial que configura cierta estructura de oportunidades para sus residentes, como a estos directamente (sus recursos, estilos de vida, ...).

Respecto a los *policy tools* cabría distinguir dos grandes tipos según su mecanismo causal subyacente, si se quiere, su supuesto sobre cómo se activarán los comportamientos o situaciones necesarios para lograr los objetivos propuestos. Por un lado, aquellos que tratan de hacerlo modificando las oportunidades de acción de que disponen los residentes u otros agentes, sin hacerlo sobre sus capacidades, intereses o creencias. Se trataría de mecanismos de tipo contextual que supone, fundamentalmente, la provisión de incentivos incondicionales, pues se ofrecen nuevas oportunidades (un centro social, más autobuses o un parque), pero su uso queda sujeto a las razones que los actores tengan para ello (Dowding, 1991). Así pues, estos mecanismos pretenden modificar el contex-

to físico, social o decisional para ampliar –o limitar– el repertorio de acciones que puedan desarrollar los residentes.

Por otro lado, suelen utilizarse *policy tools* que pretenden modificar los motivos o razones de los residentes respecto a las actividades que darían cumplimiento a los objetivos establecidos, sea mediante procesos de persuasión acerca del valor de ciertos comportamientos o estilos de vida (hábitos saludables, relaciones interétnicas, la importancia de la formación académica, la igualdad, la calidad ambiental,...), sea mediante recursos que facilitan el desarrollo de una acción o modifican el orden de preferencias respecto a la misma (competencias y habilidades para quienes quieren incorporarse al mercado laboral, ayudas para iniciar o mejorar una actividad económica, por ejemplo). En este caso, se trataría de mecanismos motivacionales, pues pretenden modificar las razones o motivos que tienen los residentes para desarrollar ciertas actitudes y comportamientos, influyendo para ello en su «estado mental» (sus intereses y creencias) o sus capacidades (recursos de diverso tipo: económicos, información, cognitivos, habilidades,...), sin que se actúe sobre su contexto (ampliando o limitando sus oportunidades de acción).

Lo anterior supone que el logro de los objetivos de los proyectos, y su potencial impacto, dependen de la exposición que tengan los residentes u otros actores a los procesos causales que subyacen a sus actuaciones. Los mecanismos contextuales implican una exposición contextual al proyecto. Su premisa es que los cambios –mejoras– en el barrio producirán cambios –mejoras– entre los residentes porque tienen a su disposición más oportunidades que pueden utilizar (más cursos de acción disponibles), o incluso por la mera exposición al cambio habido sin necesidad de producir una acción concreta. Por ejemplo, la mejora del transporte público supone más oportunidades de movilidad que pueden –o no– utilizarse. La mejora de la calidad ambiental del barrio o la reducción de los niveles de desorganización física y social (mejor mobiliario urbano, iluminación, menos conflictividad) pueden repercutir en la salud de los residentes o en su sentimiento de seguridad.

Los mecanismos motivacionales, en cambio, suponen modificar los «motivos» de los residentes u otros actores para desarrollar

—o no— ciertos comportamientos o estilos de vida, y por tanto, es necesaria la exposición específica a los instrumentos que los promueven. Mientras que los mecanismos contextuales implican incentivos incondicionales, los motivacionales se acercan más a la idea de incentivos selectivos, sean *hard* (recursos de diferente tipo) o *soft* (ideas, información, persuasión,...). Por ejemplo, las ayudas que reciben ciertas empresas o iniciativas, la adquisición de competencias instrumentales o la sensibilización sobre determinados asuntos entre quienes asisten a cursos o actividades incluidas en las actuaciones de los proyectos.

Puede existir cierta afinidad entre el objetivo planteado y el *policy tool* empleado, de manera que los objetivos orientados al barrio usen preferentemente mecanismos contextuales y que aquellos que se orientan a los residentes hagan uso de mecanismos motivacionales. Pero analíticamente no tienen por qué ser así. Mecanismos motivacionales pueden tener como objetivo la mejora del barrio, por ejemplo, la extensión de comportamientos pro-ambientales entre los residentes puede plantearse como un medio para mejorar la calidad ambiental del barrio, la sensibilización sobre relaciones interétnicas o intergeneracionales puede mejorar el nivel de cohesión social del barrio (las relaciones entre vecinos), o el apoyo a empresas ampliarían las oportunidades de empleo en el barrio. Del mismo modo, mecanismos contextuales pueden estar orientados directamente a los residentes, por ejemplo, mejorar el acceso a un servicio de integración social mediante un nuevo centro o infraestructura en el barrio. En general, cabría distinguir cuatro grandes tipos de actuaciones en los proyectos de desarrollo urbano integral según la forma en la que se combinen objetivos y procesos causales (Tabla 1).

La presencia de estos cuatro tipos de actuaciones, y en particular, sus procesos causales, darían cuenta de la teoría que proponen los proyectos, y por tanto, su estrategia para procurar la mejora de la calidad de vida entre los residentes del barrio. Además, el análisis conjunto de los mismos para todos los proyectos permitiría reconstruir la estrategia de intervención del programa, esto es, el *policy frame* por el que se realmente se desarrollan, con cierta independencia de su análisis normativo (ver capítulo 1).

Tabla 1

**LAS ACTUACIONES COMO PROCESOS CAUSALES:
OBJETIVOS, POLICY TOOLS Y MECANISMOS CAUSALES**

Ejemplos de *policy tools* en cada casilla

		Objetivos (qué se quiere mejorar)	
		Residentes	Barrio
Mecanismo causal (cómo se pretende lograr)	Contextual (oportunidades: cursos de acción)	Tipo 2 Mejorar acceso a servicios (centros que prestan servicios) Reglas de acceso o uso de servicios, espacios, organismos o instrumentos de participación	Tipo 4 Nuevas infraestructuras, espacio público/verde, peatonalización, mejora iluminación Accesibilidad, regulación tráfico y transporte público (más líneas, autobuses o frecuencia,...) Señalización de patrimonio y/o sitios turísticos Centros de negocios o zonas comerciales
	Motivacional (razones/ motivos: recursos, intereses, creencias)	Tipo 1 Cursos para mejorar empleabilidad u otro tipo de capacidades Sensibilización sobre el valor de la formación académica entre padres y jóvenes, sobre igualdad de género, ...	Tipo 3 Cursos o campañas de sensibilización sobre relaciones inter-étnicas para mejorar cohesión social del barrio, comportamientos pro-ambientales para mejorar calidad ambiental (reciclaje, uso de energía,...) Ayudas económicas o capacitación para mejorar actividad económica y oferta de empleo en el barrio Capacitación a asociaciones para que presten servicios

Los ejemplos de *policy tools* se han extraído de las actuaciones de los 82 proyectos analizados.

La estrategia de desarrollo urbano integral en los programas URBAN y URBANA: de las actuaciones al *policy frame* «real»

¿Qué estrategia de intervención despliegan los proyectos de las Iniciativa URBAN u URBANA?, ¿cuál es el *policy frame* que realmente aplican?, ¿existen diferencias entre ellos?. Para tratar de responder estas preguntas hemos analizado las actuaciones de los proyectos a partir de su documentación (diseño del proyecto e informes de cierre). Hemos excluido las referidas a la gestión de los proyectos pues, en general, suelen mencionarse como una actuación muy genérica y bastante similar entre ellos. Analizaremos un total de 514 actuaciones para un conjunto de 82 proyectos, 205 en 39 proyectos URBAN, y 309 en 43 proyectos URBANA. De las posibles fuentes de variación en las estrategias de los proyectos de desarrollo urbano integral mencionadas más arriba, atenderemos aquí únicamente a la que se deriva del *policy frame*, sin considerar las que puedan derivarse del contexto local o del contexto institucional. Nuestro objetivo es mostrar cómo analizar la estrategia de los proyectos y si nuestra propuesta permite reflejar diferencias entre sus *policy frames*.

Para cada actuación se han identificado sus objetivos y sus *policy tools* más relevantes, siguiendo la clasificación propuesta en el apartado anterior. Esto muestra que la mayoría de las actuaciones analizadas se centran más o menos por igual en los residentes y en el barrio (49% y 51% sobre el total de actuaciones, respectivamente), aunque se tiende a usar en mayor medida *policy tools* que implican mecanismos de carácter contextual que los de carácter motivacional (61,1% y 38,9%, respectivamente). Además, se aprecian diferencias entre los dos programas (Gráfico 1). Las actuaciones de los proyectos URBANA tienden a centrarse algo más en el barrio que en el caso de URBAN (54,4% y 45,9%, respectivamente), y también predominan en mayor medida procesos causales que aplican mecanismos contextuales que en el caso de los proyectos URBAN (64,4% y 56,1%).

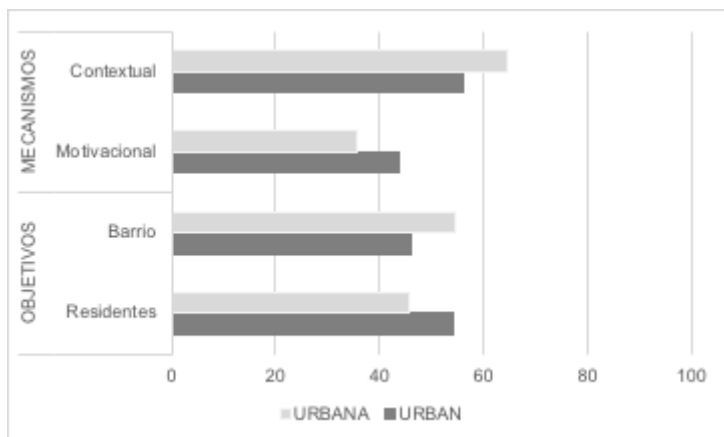
Pero, ¿qué instrumentos se utilizan para lograr qué tipo de objetivos?. Tal y como se indicó anteriormente, es probable que

exista cierta afinidad entre objetivos e instrumentos. Cuando los primeros se orientan a los residentes suelen usarse, más o menos por igual, mecanismos motivacionales y contextuales (56,7% y 43,3% respectivamente), pero en cambio, cuando el objetivo es el barrio, predominan claramente los segundos (21,8% y 78,2%, respectivamente). El patrón es bastante similar entre los proyectos URBAN y URBANA, aunque entre los segundos es más marcada la relación entre objetivos contextuales y mecanismos contextuales: el 68% de las actuaciones orientadas al barrio aplican mecanismos contextuales en el caso de los proyectos URBAN, siendo del 85% en el caso de URBANA. Así pues, al comparar los dos programas, vemos que objetivos similares (mejorar el barrio) tratan de lograrse mediante procesos causales diferentes.

Gráfico 1

OBJETIVOS Y MECANISMOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS PROYECTOS URBAN Y URBANA

Porcentajes sobre el total de actuaciones en cada programa



Ahora bien, ¿qué peso tiene cada combinación de objetivos y procesos causales en el portfolio de los proyectos?, ¿qué tipo de estrategias despliegan? Si se consideran conjuntamente todas las actuaciones desarrolladas en los proyectos de las Iniciativas URBAN y URBANA puede apreciarse que predominan aquellas que tratan

de mejorar el barrio como estructura de oportunidades (39,9%). En segundo lugar destacan aquellas que pretenden capacitar o persuadir a los residentes para que realicen una determinada acción (27,8%), pero también las que pretenden lograrlo modificando las oportunidades existentes para ello (21,2%). Por último, una pequeña parte de las actuaciones pretenden mejorar el barrio actuando sobre las razones de los residentes u otros agentes para desarrollar la actividad necesaria para dar cumplimiento al objetivo propuesto (11,1%). Esto supone que la lógica de la intervención reside, principalmente, en la exposición contextual a las mejoras que pueda producir el proyecto en el barrio.

La comparación entre los programas URBAN y URBANA muestra que esta lógica contextual se acentúa entre los segundos, tanto por cambios en sus objetivos, como en los mecanismos que se emplean para lograrlos. En primer lugar, aumenta el peso de las actuaciones que se basan en mecanismos contextuales con el objetivo de mejorar el barrio; en concreto, pasan del 31% en URBAN al 46% en URBANA (Gráfico 2). En segundo lugar, esto produce que en el caso del programa URBANA exista una especialización más clara en torno a dos tipos de actuaciones: el uso de mecanismos motivacionales cuando el objetivo son los residentes y el uso de mecanismos contextuales cuando el objetivo se centra en el barrio. Los primeros suponen más o menos el mismo peso sobre el total de actuaciones de los proyectos en URBAN y URBANA (29% y 26%, respectivamente), pero entre los segundos tienen menor peso los procesos causales que tratan de mejorar el barrio mediante mecanismos motivacionales (del 14,6% al 8,7%), así como aquellos que pretenden facilitar ciertas actitudes o comportamientos mediante mecanismos contextuales (del 24,8% al 18,8%).

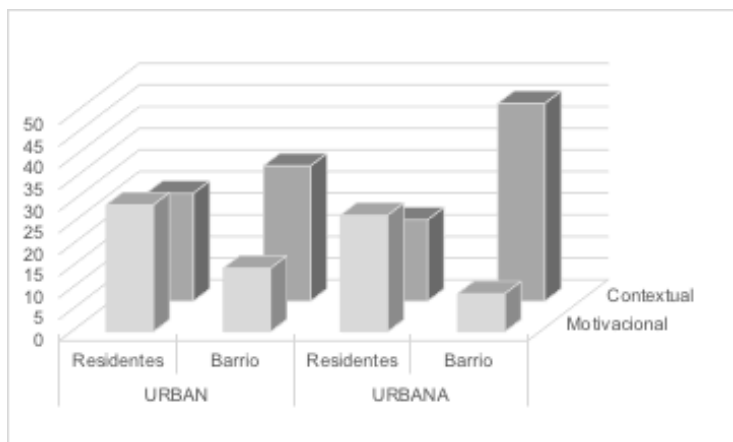
Lo anterior supone que los proyectos URBAN desplegaban de una forma más equilibrada diferentes tipos de procesos causales para lograr sus objetivos. En ellos se combinaban en mayor medida los efectos que se derivarían de la exposición específica que implican los mecanismos motivacionales y la derivada de la exposición contextual a las mejoras del barrio. Por tanto, en los proyectos URBANA se confía en mayor medida en la segun-

da: la mejora en las condiciones de vida de los residentes será resultado de su exposición contextual a las mejoras en el barrio. Este hecho refleja un cambio relevante en la estrategia de intervención del desarrollo urbano integral que no se evidencia al analizar normativamente el *policy frame* de la estrategia integral definida por la Unión Europea o los programas aplicados en España. Aunque a ese nivel sus principios básicos y objetivos puedan parecer similares, la estrategia realmente desplegada parece ser diferente.

Gráfico 2

**LAS ESTRATEGIAS DE LOS PROYECTOS URBAN Y URBANA:
OBJETIVOS Y MECANISMOS**

Porcentajes de cada tipo de actuación (objetivo y mecanismo) sobre el total de actuaciones en cada programa



A este respecto, tal y como hemos indicado más arriba, la estrategia contextual fundamentalmente implica la provisión de incentivos incondicionales en la forma de exposición contextual. Su idea central es que existirán más y nuevas oportunidades para los residentes que eliminarán o atenuarán las consecuencias negativas que sobre ellos tenía el «efecto barrio» que justificó la aplicación del proyecto. Ahora bien, la exposición contextual no garantiza, necesariamente, que estos hagan uso de tales

oportunidades, o más en general, que todos los residentes estén expuestos de la misma forma al nuevo «efecto barrio» que promueven los proyectos. En principio, esta estrategia no atiende a la composición social del barrio, al hecho de qué recursos, intereses o creencias no se distribuyen por igual entre sus residentes, o incluso, que sus formas de vida implican diferentes grados y formas de exposición al barrio. La existencia de más oportunidades contextuales no implica que todos los residentes las utilicen (o las aprovechen) por igual.

Por ejemplo, un nuevo centro de servicios en el barrio reduce por igual los costes de consumo de los mismos para todos los residentes (al menos, en términos de desplazamiento), pudiendo influir en su uso y los beneficios que se deriven de ello. Ese es el principal mecanismo causal que subyace a este tipo de actuaciones. Pero esto no implica que cambien las razones para su uso, no solo las relacionadas con la necesidad de los mismos, sino otras que influyen en la relación entre ciudadanía y servicios públicos, como la confianza en estos o quienes los prestan, su reputación o barreras de carácter informativo. Algunos análisis muestran que los efectos de la exposición contextual al barrio y sus cambios es diferente según el modo de vida de distintos grupos sociales (Zapata y Navarro, 2017; Zapata, Navarro y Mateos, 2020). Otros estudios muestran que los efectos de los proyectos se evidencian, sobre todo, cuando se combinan exposición contextual y exposición específica, el hecho de estar expuestos simultáneamente a mecanismos contextuales y motivacionales (Navarro et al., 2016).

Conclusiones: de los *policy frames*, a las estrategias y teorías del desarrollo urbano integral

En este capítulo hemos tratado de mostrar otra posible aplicación de la metodología del *comparative urban policy portfolio analysis* desarrollada en el marco del proyecto UIP, a saber: el análisis de la teoría que subyace a los proyectos, delimitada aquí en términos de estrategia de intervención. Se trata de un aspecto muy poco estudiado respecto a las iniciativas de

desarrollo urbano integral, en general, y en el caso español, en particular.

El análisis ha mostrado que al analizar las actuaciones de los proyectos se evidencian diferencias en la estrategia de intervención que no es posible captar mediante el análisis del *policy frame* de los programas, o aún más, que podrían analizarse diferencias entre proyectos en el marco de un mismo programa. El análisis no se ha basado en el peso económico o la importancia que pueden tener diferentes áreas o sectores de política pública, sino que se han delimitado estrategias en atención a los procesos causales establecidos para alcanzar los objetivos propuestos y sus supuesto de cómo afectarían a la calidad de vida de los residentes. Por tanto, ahora conocemos con más detalle qué se ha pretendido hacer y cómo ha tratado de lograrse, y con ello, cómo podrían producirse los efectos e impactos esperados.

A este respecto, los análisis muestran que en el caso español la estrategia de desarrollo urbano integral promovida por la Unión Europea ha pasado de cierta combinación entre diferentes objetivos y procesos causales a una mayor especialización en una estrategia contextual. Si se quiere, se ha pasado a confiar en mayor medida en los cambios del barrio como motor de la mejora de la calidad de vida de sus residentes. Esta estrategia quizás sea más acorde con el *policy frame* de la estrategia integral en áreas urbanas, pero enfrenta los riesgos que se derivan de la heterogeneidad que pueda existir en los barrios en los que se desarrolla. Si el «efecto barrio» que justificaba la intervención no afectaba a todos sus residentes por igual, lo mismo cabría derivar del «efecto barrio» que promueve la exposición contextual que subyace a esta estrategia. Los proyectos URBAN, en cambio, combinaban en mayor medida esta estrategia con otras que atienden a las razones de los residentes, sus intereses, creencias y recursos.

Con el objeto de ilustrar de una forma sencilla la perspectiva analítica y el enfoque metodológico desarrollado en el marco del proyecto UIP hemos analizado los proyectos en su conjunto a partir de sus actuaciones. No obstante, la misma lógica puede desarrollarse para analizar la estrategia de intervención que establecen los proyectos para objetivos más específicos. En tal caso

pueden detallarse tales objetivos, así como delimitar *policy tools* más concretos y los mecanismos causales específicos que se activan en cada caso o situación.⁹

Junto a los capítulos anteriores, en este se ofrecen líneas generales sobre las que enfrentar el análisis del impacto de los dos programas (URBAN y URBANA) atendiendo a los objetivos y procesos causales que los caracterizan, la importancia que en ellos tienen la exposición contextual y la exposición específica que se deriva de sus actuaciones. ¿Qué efectos cabe esperar de ello? Esta es la tarea que trataremos de enfrentar en los siguientes capítulos.

9. En el marco del proyecto IUP se han definido de forma más detallada tanto objetivos y *policy tools* específicos.

VI. EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL: DE LAS «BUENAS PRÁCTICAS» A LAS «COMPARACIONES CONTROLADAS»

Clemente J. Navarro y Alicia Domínguez-González

Introducción

Tal y como indicamos en la introducción, las estrategias de desarrollo urbano integral en la UE se plantean dos grandes objetivos: presentar efectos demostrativos respecto a la mejora en el diseño e implementación de las políticas urbanas, y mejorar la cohesión de los espacios territoriales donde se aplicaba, áreas urbanas específicas (barrios) en el caso que nos ocupa. Ahora bien, si el primero ha sido objeto de bastante análisis, los estudios sobre el segundo son casi inexistentes, y en especial, en el caso español.

En los próximos capítulos presentaremos algunas evidencias sobre este asunto; en este presentaremos la estrategia seguida para ello. Más concretamente, en el primer apartado repasaremos las estrategias comúnmente empleadas para analizar los efectos de este tipo de iniciativas y su alcance; y en el segundo apartado la estrategia general que hemos empleado para analizar el impacto de las Iniciativas URBAN y URBANA.

Del análisis de los resultados de los programas al análisis de su impacto

El análisis de los efectos de los programas de desarrollo urbano integral promovidos por la UE han empleado fundamentalmente dos estrategias: análisis intensivo de proyectos o su análisis extensivo mediante indicadores o mediante la consulta a expertos y/o agentes implicados. La primera supone el análisis de proyectos

mediante estudios de caso o la comparación entre casos para derivar de ello efectos demostrativos (enseñanzas) para otros casos o aplicaciones. Estos estudios aportan evidencias detalladas sobre algunos elementos del diseño de los proyectos y, en especial, de sus procesos de implementación y sus resultados en atención a los objetivos planteados. Su contribución más relevante ha sido evidenciar en qué consiste el desarrollo de la estrategia integral, así como los elementos que facilitan –o inhiben– su aplicación. Este es el enfoque aplicado, por ejemplo, en las redes de URBACT, la Urban Development Network o estudios específicos realizados en España (de Gregorio, 2015).

La segunda perspectiva se ha centrado en el análisis extensivo de la implementación o el logro de objetivos del conjunto de proyectos aplicados. Para ello se han empleado, principalmente, dos estrategias: análisis de indicadores de implementación y de logro de objetivos, o consulta a expertos o agentes implicados. Respecto a la primera estrategia, el análisis de la implementación se ha centrado, principalmente, al grado de ejecución del gasto. Para analizar el logro de objetivos suelen establecerse indicadores comunes, aunque cada proyecto fija el nivel de logro a alcanzar. No obstante, en sus informes finales («informes de cierre») todos los proyectos no aportan el valor alcanzado para los indicadores, lo que dificulta analizar los programas en su conjunto. Además, dada la lógica *bottom-up* de su diseño, en muchos casos el establecimiento de los niveles de logro puede no ser muy realista, tal y como pone de manifiesto la evaluación *ex post* de las iniciativas desarrolladas entre 2007 y 2013, donde se incluiría la Iniciativa URBANA (European Commission, 2016).

Por ejemplo, para el caso español los «informes de cierre» de los proyectos URBAN ofrecen una información bastante detallada, con indicadores específicos que son bastante similares entre proyectos, así como mediciones de sus niveles esperable y finalmente alcanzados. Este detalle, en cambio, no aparece en los informes de cierre de la Iniciativa URBANA. Con la información que ofrecen los primeros hemos calculado el nivel de *performance* de cada actuación, comparando el valor asignado como objetivo a alcanzar con el valor finalmente alcanzado. Del conjunto de actuaciones

analizadas, algo menos de la mitad presentan valores superiores al 100% y casi la mitad de estas valores superiores al 150%.¹⁰

La estrategia basada en la consulta a expertos y agentes implicados suele ofrecer información sobre la estrategia desarrollada, así como factores que han facilitado —o inhibido— su implementación y el logro de sus objetivos. Así, por ejemplo, en la evaluación *ex post* de la Iniciativa URBAN I los expertos consultados señalan que en España el 100% de los proyectos tuvieron efectos positivos sobre el entorno urbano o las condiciones socioeconómicas del barrio.

En su conjunto, tanto el análisis intensivo de casos, como el estudio extensivo incluido en evaluaciones *ex post*, han mostrado la valía de la estrategia integral para la formulación de políticas urbanas. Ahora bien, estas estrategias no ofrecen evidencias sobre su impacto. Solo estudian proyectos aplicados, y por tanto, no permiten concluir si los logros alcanzados se deben a ello u otros factores, como, por ejemplo, tendencias de cambio más generales que pueden evidenciarse tanto en los casos aplicados como en otras áreas urbanas, por el efecto de políticas sectoriales que se aplican simultáneamente, o por las propia situación de las áreas urbanas al iniciarse los proyectos. Así pues, estas estrategias enfrentan retos metodológicos referidos a su «validez externa», cuando se trata de estudios de caso singulares y, en general, a su «validez interna», su capacidad de mostrar que los programas y los proyectos producen los cambios deseados en los barrios, pues no «aislan» el efecto que puedan tener otros factores que también pudieran explicarlo.

Para ello, es necesario emplear estrategias que se basen en el establecimiento de «comparaciones controladas» entre espacios territoriales donde se desarrolla la iniciativa y otros espacios territoriales similares en un momento previo al inicio de los proyectos, pudiendo analizar su impacto a partir de las diferencias entre sus respectivas tendencias de cambio (Rossi, 1999). Esta estrategia supone, pues, comparar áreas urbanas que, primero, se diferencien por el hecho de haber sido objeto o no de la in-

10. También existen diferencias según el tipo de intervención, con niveles superiores para aquellas que consisten en intervenciones sobre el espacio urbano, y al contrario, para las referidas a procesos de integración social.

tervención, y segundo, sean similares en aspectos que puedan explicar el cambio entre los momentos previo y posterior a la ejecución de los proyectos. Esto enfrenta, al menos, tres retos: delimitar los espacios territoriales a comparar, establecer qué condiciones hacen que las áreas sean comparables en sus «condiciones de partida» y establecer una estrategia metodológica para garantizarlo.

Tabla 1

PRINCIPALES PERSPECTIVAS EN EL ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Rasgos básicos	«Buenas prácticas»	Implementación y «logros»		Comparaciones controladas
¿En qué consiste?	Análisis detallado de proyectos	Análisis de indicadores de implementación y logro de objetivos	«Consulta» entre expertos o agentes implicados	Compara áreas urbanas donde se desarrolla el programa con otras similares donde no se desarrolla
¿Cómo suele hacerse?	Estudios de caso o estudio comparado de casos de proyectos aplicados	Análisis «cuantitativos» de implementación y logro	Encuesta o entrevistas entre agentes	Diseños cuasi-experimentales
¿Qué aportan?	Conocimiento detallado sobre de implementación y resultados de proyectos	Análisis de logros, eficacia y/o eficiencia de proyectos/ programas	Información cualificada sobre implementación y percepción de logros	Análisis del impacto de los proyectos/ programas
Ejemplos	URBACT Urban Development Network	Evaluaciones Expost de los programas (European Commission)		No existen a la escala geográfica del target de este tipo de programas

El primero de ellos hace necesario que los proyectos delimiten con cierto detalle el área urbana en los que se aplicará. Aunque de

forma desigual, los proyectos analizados incluyen alguna descripción del área urbana que es objeto de intervención, sea mediante un dibujo, la relación de calles afectadas o un mapa que permita identificar las secciones censales que la conforman. Pero, además, deben delimitarse otras áreas urbanas en cada ciudad donde no se haya aplicado los proyectos y que sean comparables con las anteriores, de manera que pueda elegirse entre ellas las que sean similares en un momento previo al inicio de los proyectos. Esto se relaciona con el siguiente de los retos.

El segundo reto se refiere a la necesidad de establecer en qué deben ser similares las áreas urbanas a comparar, cuáles son las «condiciones de partida» que han de controlarse. A este respecto pueden considerarse, al menos, dos enfoques. Por un lado, conocimientos previos y perspectivas analíticas que expliquen por qué se producen cambios en las áreas urbanas, y por tanto, qué elementos pueden explicar el cambio en las mismas, así como su relación con la teoría del propio programa y/o sus proyectos. Por otro lado, la comparación puede basarse en la teoría que, implícita o explícitamente, establece el programa. Esta se refleja en su *policy frame* y suele concretarse en las condiciones de elegibilidad que se establece para la selección de su target territorial. Los programas que analizamos lo definen como áreas con altos niveles de vulnerabilidad socioespacial en el marco de sus respectivos entornos urbanos (ciudades), estableciendo para ello una serie de problemas que han de evidenciarse en el diagnóstico de los proyectos.

Estos criterios responden a la lógica de su *policy frame*. Los programas pretenden reducir los procesos de segregación socioespacial «acercando» estos espacios urbanos al conjunto de la dinámica de sus ciudades, y para ello, «añaden» a las políticas sectoriales que ya existen, actuaciones específicas en el área urbana donde actúan. Su supuesto principal es que esas actuaciones focalizadas servirán para compensar su distancia respecto a otras áreas urbanas. Por tanto, para tener cierto éxito, los programas han de seleccionar áreas que presenten altos niveles de vulnerabilidad socioespacial, y el análisis de su el impacto debe comparar áreas urbanas elegidas por los proyectos con otras áreas que eran semejantes respecto a los criterios de elegibilidad establecidos por el programa, las condiciones de

partida que, según este, justifican su desarrollo y sus potenciales efectos. Esta es la estrategia que emplearemos aquí.

El tercero de los retos se refiere a la estrategia metodológica por la que se establecerá la semejanza en las condiciones de partida. Hemos empleado la metodología del *propensity score matching*. Esta permite seleccionar áreas urbanas similares, en cuanto a su probabilidad de haber sido elegidas como target territorial de los programas, a las áreas urbanas que fueron elegidas para aplicar los proyectos, tal y como explicaremos a continuación.

Análisis del impacto mediante comparaciones controladas: unidades de observación, *contrafactual* y métodos de análisis

En este apartado presentamos la estrategia general que hemos empleado para analizar el impacto de los programas de desarrollo urbano integral impulsados por la UE en España entre 1994 y 2013 (las Iniciativas URBAN y URBANA). Respecto a la primera consideraremos solo los proyectos URBAN I, pues URBAN II se aplicó solo en diez ciudades, y por tanto, se trata de un número muy reducido de casos para el desarrollo de la estrategia de comparación controlada empleada. Detallaremos la estrategia empleada en el marco de los tres retos mencionados más arriba.

Las unidades de observación: áreas urbanas homogéneas

El área urbana en la que se ha desarrollado cada proyecto ha sido delimitada a partir de la información recogida en su documentación. En concreto, se han delimitado como agrupaciones de secciones censales a partir del dibujo, descripción o mapa incluidos en cada proyecto. Para el resto de la superficie de cada una de las ciudades que participaron en las Iniciativas URBAN I y URBANA se han delimitado Áreas Urbanas Homogéneas (AUH). Para ello se han utilizado cuatro criterios. Primero, que fuesen similares a las áreas seleccionadas en cuanto a su población, un criterio de elegibilidad incluido en URBAN, pero no en URBANA. Segundo, en atención al enfoque de su *policy frame*, que fuesen homogéneas internamente en cuanto a sus niveles de vulnera-

bilidad socioespacial. Tercero, que no incluyesen grandes discontinuidades en su trama urbana (grandes avenidas, carreteras, etc.). Y cuarto, que permitiesen hacer estimaciones adecuadas a partir de las muestras del Censo de Población de 2011. En lo que se refiere al segundo criterio hemos utilizado un indicador sintético de vulnerabilidad socioespacial validado a nivel de sección censal en 1991 y 2001 que incluye cuatro indicadores: estado de viviendas (mal estado), tasa de desempleo, población sin estudios y porcentaje de obreros no cualificados (Fernández et al., 2018).

Las AUH se han definido para el año 2001, y a partir de ahí, se ha delimitado la misma superficie para los años 1991 y 2011. Por tanto, se trata de espacios urbanos similares en su superficie que permiten su comparación a lo largo del tiempo. En el caso del programa URBAN I se han delimitado 542 áreas urbanas para un conjunto de 26 ciudades, pues en tres de ellas no existe la georreferenciación de sus secciones censales para el año 1991 (Langreo, Castellón, y Avilés). En el caso del programa URBANA se han delimitado 576 áreas, donde no se desarrolló el programa en 43 ciudades (en el caso de Coslada no existe documentación sobre su proyecto).

Dado que las propias áreas delimitadas por los proyectos son bastante extensas, el conjunto de las áreas urbanas definidas también lo son, pareciéndose más a los distritos o las áreas urbanas definidas por el INE en el marco de URBAN AUDIT que la idea de barrio. No obstante, son más homogéneas en su tamaño, densidad poblacional y niveles de vulnerabilidad socioeconómica que estas otras dos escalas geográficas.¹¹ A pesar de ello, cabe señalar que la amplitud de las áreas puede provocar que las evidencias sobre su impacto se atenúen, sea porque las actuaciones se desarrollan en espacios concretos del conjunto del área urbana seleccionada, y por tanto afectan en mayor medida a tales espacios o solo una parte de sus residentes del área, sea porque en ellas exista cierta heterogeneidad en sus rasgos urbanos o su composición social, haciendo que

11. Se han realizado análisis de varianza tomando como variables independientes cada una de las tres escalas (distritos, áreas URBAN AUDIT y AUH) y como dependientes las tres variables mencionadas.

toda el área no fuese igual en cuanto a su condiciones de partida. No obstante, dado que no se trata de analizar el cambio en áreas urbanas, sino del impacto de los programas, hemos atendido al diseño y desarrollo de los propios proyectos, tratando de ser lo más fieles posible a las áreas tal y como fueron definidas en ellos.

**La reducción del «sesgo de selección» de los programas:
propensity score matching para la selección de áreas
experimentales y de control**

Tal y como hemos indicado más arriba, las áreas urbanas seleccionadas por los proyectos deben destacar por presentar altos niveles de vulnerabilidad socioespacial en atención a los criterios de elegibilidad establecidos por los programas. Como ya hemos indicado anteriormente, fundamentalmente estos se refieren al estado del entorno urbano, la calidad ambiental, el nivel de actividad económica y los niveles de exclusión social, en especial, el desempleo; aunque desde URBAN II se incluyen otros referidos al nivel de logro educativo, la formación académica o problemas específicos ligados a la convivencia y seguridad en los barrios (European Commission, 1992, 1994; Ministerio de Administraciones Públicas, 2007; Ministerio de Economía y Hacienda, 2007). A excepción de la calidad ambiental, para lo que no existe información a nivel de sección censal ni para 1991, ni para 2001, hemos calculado algunos indicadores para medir esas condiciones de elegibilidad: la densidad de población, el porcentaje de viviendas en buen estado, la densidad de establecimientos que desarrollan una actividad económica (por cada mil habitantes), la tasa de ocupación. En el caso de la Iniciativa URBANA también hemos considerado el porcentaje de población sin estudios, al incluirse entre sus criterios de elegibilidad, problemas relacionados con el logro educativo y el nivel de formación académica de sus residentes.

La comparación entre áreas urbanas seleccionadas por los proyectos y las no seleccionadas muestra que entre las primeras el estado de las viviendas y la tasa de ocupación son peores, y existe un mayor porcentaje de población sin estudios (Tabla 2). Aunque las diferencias no son estadísticamente significativas, también presentan una mayor densidad demográfica, pero también, mayor densidad empresarial, lo que no se correspondería con los criterios

establecidos. Esto quizás pueda explicarse porque entre las áreas seleccionadas existen espacios urbanos situados en los centros históricos de las ciudades que, aunque puedan presentar nivel considerable de degradación del entorno urbano o en su composición social, también pueden concentrar actividades económicas en razón de su centralidad en el espacio urbano.

Tabla 2

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL TARGET TERRITORIAL DE LOS PROGRAMAS: DIFERENCIAS ENTRE ÁREAS SELECCIONADAS Y NO SELECCIONADAS EN URBAN Y URBANA

Media (desviación típica)

Programa	Tipo área	Densidad de población (Habitantes/Km ²)	Estado de viviendas: buen estado (%)	Densidad empresarial (Empresas /mil habitantes)	Tasa de ocupación (%)	Población sin estudios (%)
URBAN I	No intervenida (n=542)	18659,490	83,896	6,115	81,204	
		16355,711	10,942	7,458	6,198	
	Intervenida (n=26)	15164,347	70,149	8,362	77,412	
		13176,650	17,634	8,471	6,442	
	Total	18499,501	83,267	6,218	81,031	
		16230,602	11,671	7,514	6,254	
Diferencia (t-test)	3495,143	13,747***	-2,247	3,792**		
URBANA	No intervenida (n=576)	18659,490	83,896	6,115	81,204	12,636
		16355,711	10,942	7,458	6,198	6,840
	Intervenida (n=43)	15164,347	70,149	8,362	77,412	17,528
		13176,650	17,634	8,471	6,442	8,630
	Total	18499,501	83,267	6,218	81,031	12,976
		16230,602	11,671	7,514	6,254	7,082
Diferencia (t-test)	3495,143	13,747***	-2,247	3,792**	-4,892**	

*p<0,05; **p<0,01, ***p<0,001

Para el indicador población sin estudios, las diferencias para URBAN I son también estadísticamente significativas y en el sentido esperado. No se incluyen en la tabla porque no era criterio de elegibilidad de las áreas urbanas en este programa.

Fuente: elaboración propia a partir de Censos de Población y Vivienda y E-INFORMA.

Estas diferencias mostrarían que en términos generales se produjo una selección adecuada del target territorial de los programas, pues se trata de áreas urbanas con altos niveles de vulnerabilidad socioespacial, o al menos, con niveles superiores al conjunto del contexto urbano en el que se encuentran.¹² Ahora bien, esto implica la existencia de un «sesgo de selección» que afectaría al análisis del impacto de analizarse conjuntamente todas estas áreas urbanas (seleccionadas y no seleccionadas), o si se prefiere, se compararían áreas que parten de diferentes condiciones de partida y, por tanto, sería difícil establecer si los cambios que se produzcan se deben a la aplicación de un proyecto o a tales diferencias.

Para tratar de garantizar que la comparación se realiza entre áreas urbanas con similares condiciones de partida hemos aplicado el método del *propensity score matching*. Básicamente, esta «empareja» áreas urbanas donde se desarrolló un proyecto con otras donde no se hizo, según su similitud en los criterios de elegibilidad establecidos por los programas. Para ello, en primer lugar, se estima mediante un modelo de regresión logística que estima la probabilidad de que un área urbana hubiese sido seleccionada, tomando como variable dependiente el hecho de haber sido o no objeto de intervención y como covariables los indicadores que miden los criterios de elegibilidad de cada programa. En segundo lugar, se «emparejan» áreas urbanas con *propensity scores* similares (probabilidades similares de haber sido elegidas). Existen diferentes métodos de emparejamiento (*matching*); aquí hemos utilizado el *nearest-neighborhood method*, que empareja cada área seleccionada por el programa con aquella con la que guarda menor distancia en el *propensity score*. Además, hemos aplicado algunas especificaciones. Por un lado, solo se han incluido en el grupo experimental y el grupo de control aquellas áreas urbanas –seleccionadas o no– que se encuentran en el área de *common support* (donde se superponen las distribuciones del *propensity score* de las áreas seleccionadas por el programa y las no seleccionadas). Por otro lado, dado que el número de áreas intervenidas es mucho

12. También hemos constatado que las diferencias entre áreas seleccionadas y no seleccionadas existen cuando se considera el contexto urbano, la ciudad, en la que se encuentran.

mayor que el número de áreas no intervenidas, se han elegido hasta un máximo de cinco áreas no intervenidas para cada una de las áreas intervenidas; aunque esta especificación puede ser menos efectiva en la reducción del sesgo de selección, mejora la precisión de las estimaciones del impacto (Ming y Rosenbaum, 2000). Además, hemos aplicado tres niveles de *caliper*, esto es, la máxima diferencia que puede existir en el *propensity score* entre áreas seleccionadas y no seleccionadas a emparejar. En concreto, se han establecido valores iguales a 0,0, a 0,1 y 0,2 desviaciones estándar de la función *logit* del *propensity score*.

Tabla 3
**Selección de grupo experimental y grupo de control:
 validación *propensity score matching***

			URBANI			URBANA		
			C=0	C=0,1	C=0,2	C=0	C=0,1	C=0,2
Áreas urbanas (n)	Original	Total	568	568	568	619	619	619
		Proyecto: no	542	542	542	576	576	576
		Proyecto: si	26	26	26	43	43	43
	Emparejadas	G. control	115	97	98	210	149	162
		G. experimental	23	21	22	41	42	41
	Descartadas	Proyecto: no	97	97	97	5	5	5
		Proyecto: si	3	5	4	2	1	2
	Equilibrio global	RMI L1	Antes	0,987	0,987	0,987	0,990	0,990
Después			0,861	0,924	0,782	0,986	0,974	0,965
Equilibrio covariables	Covariables con diferencias estandarizadas > 25%		Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
	R2		0,005	0,016	0,028	0,023	0,034	0,033

Nivel de ajuste de modelos de regresión con todas las áreas (R2): URBAN R2=0,168; URBANA R2=0,168.

En todos los modelos ratio 1:5; C: caliper

Para validar los modelos, hemos analizado el equilibrio en la distribución del *propensity score* y de las covariables entre el grupo de áreas emparejadas, esto es, entre las áreas seleccionadas por el

programa, que constituirían nuestro grupo experimental, y las áreas no seleccionadas por el programa, que integrarían nuestro grupo de control. Para ello, hemos cotejado que las diferencias estandarizadas entre grupo de experimental y grupo de control no superan el 25% y que el indicador global RMI LI sea menor después de haber realizado el emparejamiento. Además, hemos replicado el modelo de regresión logística para comprobar que su nivel de ajuste (Pseudo-R²) sea menor en el modelo que incluye a las áreas emparejadas que en el original (incluyendo todas las áreas urbanas). Estos análisis muestran que todos los modelos que hemos realizado están bien equilibrados, tanto globalmente, como para cada una de las covariables, siendo el nivel de ajuste del modelo de regresión menor cuando se utilizan las áreas emparejadas que todas en su conjunto (Tabla 3).¹³

El análisis del impacto «medio» de los programas: comparaciones controladas de trayectorias de cambio de áreas urbanas y posibles especificaciones

Para conocer el impacto de las Iniciativas URBAN y URBANA compararemos las «trayectorias de cambio» del grupo experimental con el grupo de control, entre un momento previo al inicio de los proyectos y un momento posterior a su finalización. La diferencia entre sus trayectorias nos informará del impacto de los programas. Para analizar tales trayectorias no hemos producido información específica, sino que hemos usado fuentes de datos existentes. Esto limitará el tipo de análisis que podremos realizar, pero también mostrará que, en el marco de esos límites, es posible realizar una aproximación al análisis del impacto de este tipo de programas.

Los siguientes capítulos ofrecen evidencias al respecto, pero, sobre todo, deben tomarse como ejercicios que tratan de mostrar diferentes estrategias para realizar comparaciones controladas a partir de fuentes de datos existentes. La primera, en el capítulo VII,

13. Para una visión general del *propensity score matching* y su validación: Rosenbaum y Rubin (1983), Luellen et al. (2005) o Stuart (2010). Hemos utilizado el módulo de *propensity score matching* de R en el entorno de SPSS.

consiste en la aplicación de análisis de medidas repetidas entre momentos pre y post-intervención a partir información de carácter ecológico (datos secundarios agregados a nivel de áreas urbanas). La segunda analiza el cambio de tendencias en áreas experimentales y de control mediante datos transversales de carácter individual para un periodo temporal que abarca un conjunto de años previos a la intervención, durante la intervención, y después de esta (capítulo VIII). La tercera aplica modelos de medidas repetidas con mediciones de carácter ecológico en tres momentos temporales (capítulo XIX). Y por último, en el capítulo X, mediante un análisis comparado de casos, contextualizaremos las trayectorias de cambio de áreas experimentales en el contexto urbano que constituye sus respectivas ciudades. En todos los casos en los que analizamos el impacto a partir de los grupos experimentales y equivalentes emparejados mediante *propensity score matching* presentamos los resultados con los modelos que usan el *caliper* igual a 0,2, por ser el que ofrecería mejores resultados de las estimaciones (Austin, 2010, Yongji et al., 2013).

Estos análisis mostrarán el «impacto medio» de cada programa como diferencias entre la tendencia de cambio de áreas urbanas que eran similares. En concreto, esto aportará evidencias respecto a la siguiente pregunta: ¿qué hubiera pasado si no se hubiese aplicado el proyecto? Esa situación es la que representa la trayectoria de cambio de las áreas de control (el *contrafactual*). La comparación con la trayectoria de las áreas experimentales permitirá evidenciar el impacto de los programas en su conjunto; si se quiere, «lo que ocurre al haber aplicado el proyecto».

Lo anterior supone que, en principio, los análisis no considerarán la posible existencia de «efectos de composición» derivados de la diversidad que pueda existir entre proyectos, entre áreas urbanas, o en el seno de estas. Por ejemplo, según la estrategia concreta de cada proyecto (su teoría), por la intensidad de los fenómenos de movilidad residencial que hayan podido producirse durante el periodo en el que se desarrolla el proyecto, el recambio generacional que se produce durante el periodo en el que se implementan los proyectos, o por diferencias específicas en las condiciones de partida no establecidas en los criterios de elegibi-

lidad de los programas (por ejemplo, centros históricos frente a barriadas periféricas o, incluso, por la intensidad de los procesos de vulnerabilidad socioespacial). Estos fenómenos pueden producir efectos opuestos que, en su conjunto, provoquen que las evidencias sobre el impacto del programa no sean tan claras. Se trata, pues, de elementos sobre los que también deben establecerse estrategias basadas en la lógica de las comparaciones controladas. Por ello, además de considerar el sesgo de selección de cada programa (el emparejamiento mediante *propensity score matching*), cada uno de los siguientes capítulos, añaden otros elementos de control específicos con el objeto de mostrar cómo podrían considerarse la existencia de posibles efectos de composición haciendo uso de fuentes de datos existentes, que por lo demás, no se consideran en la documentación relativa a los programas (y la teoría que pueda derivarse de ellos).

Así pues, los siguientes capítulos ofrecen evidencias sobre el impacto «medio» de las Iniciativas URBAN y URBANA, esto es, una primera aproximación que considera la «teoría general» que estos programas suponen. Con ello se aportan evidencias a un área de estudio sobre la que no existían análisis previamente; y sobre todo, se aportan ejemplos de estrategias que pueden utilizarse para analizar el impacto de este tipo de programas a partir de fuentes de datos existentes, disponibles para quien hace investigación, pero también para agentes involucrados en los programas o en sus proyectos. Evidentemente el acceso más detallado a estas y otras fuentes, o la producción de datos específicamente orientado al análisis de su impacto, podrían afinar los resultados que se presentarán a continuación, al permitir especificar, aún más, «comparaciones controladas» que, por ejemplo, se deriven de la especificación de las teorías de estos programas y sus proyectos.

VII. EL IMPACTO DE LA INICIATIVA URBAN: «COMPARACIONES CONTROLADAS» Y «EXPOSICIÓN CONTEXTUAL» A LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL

Clemente J. Navarro, Manuel Fernández-García y Alicia Domínguez-González

Introducción

Los análisis realizados sobre la aplicación de la Iniciativa URBAN I en España han mostrado sus efectos demostrativos respecto a la innovación o mejora de las políticas urbanas, y en particular, el fomento de procesos de colaborativos entre diferentes tipos de actores en el diseño e implementación de políticas urbanas (De Gregorio, 2014). Ahora bien, no existen análisis comparativos sobre su impacto. ¿Se mejoró el entorno urbano?, ¿se incrementó la actividad económica en los barrios?, ¿mejoraron las condiciones de vida de sus residentes?

Ya hemos señalado que los análisis sobre el impacto de este tipo de políticas son escasos, y en general, sus resultados no son concluyentes, bien porque no existen, porque suelen ser moderados, o bien, porque son diferentes según el tipo de objetivo que se considere (Lawless, 2012; Rhodes, et al., 2005; Navarro, 2016) *there has been an extensive use of Area Based Initiatives (ABI)*. Esto puede deberse a la dificultad que entraña evaluar este tipo de políticas por su complejidad, la cercanía entre su finalización y el análisis de su impacto, o la falta de fuentes de datos adecuadas para ello. Pero también al propio enfoque o estrategia evaluativa empleada, tal y como hemos señalado más arriba. En este capítulo proponemos una estrategia que, haciendo uso de datos disponibles, considera

algunos de estos elementos, utilizando como caso la Iniciativa URBAN I desarrollada entre 1994 y 1999. Argumentaremos sobre la importancia de considerar la teoría del programa para analizar su impacto, y en particular, sobre el grado y naturaleza de la exposición de los residentes al mismo, así como la importancia de atender a la movilidad residencial. Para ello se aplicarán comparaciones controladas de tendencias de cambio en áreas urbanas entre 1991 y 2001 que consideran el sesgo de selección del programa y la movilidad residencial.

El impacto del desarrollo urbano integral y el cambio urbano: mecanismos de intervención, exposición y movilidad residencial

Con cierta independencia de la naturaleza de sus objetivos, los proyectos de desarrollo urbano integral utilizan dos grandes tipos de mecanismos causales por tratar de alcanzarlos. Por un lado, mecanismos que tratan de producir «efectos contextuales» mediante la mejora del barrio como «estructura de oportunidades» para sus residentes y otros agentes que desarrollan sus actividades en el mismo (empresas, asociaciones, ...). Se asume que se producirán efectos contextuales sobre sus residentes u otros actores derivados de su exposición a los cambios que se produzcan en el barrio. Por otro lado, mecanismos que tratan de mejorar los recursos o estilos de vida de ciertos colectivos mediante actuaciones que pretenden incrementar sus capacidades respecto a determinadas situaciones o comportamientos (ver capítulo v).

Lo anterior implica que el impacto de los proyectos será diferente según la exposición que los residentes tengan a tales mecanismos. Si el primero puede producir efectos para el conjunto de los residentes por estar expuestos a cambios en el contexto (el barrio), el segundo lo haría solo, o fundamentalmente, sobre aquellos expuestos a las actuaciones más focalizadas. En parte, el hecho de que la mayoría de los análisis evaluativos de las intervenciones en áreas urbanas muestren la ausencia o escaso impacto puede deberse al hecho de considerar al conjunto de los residentes sin atender al grado o naturaleza de su exposición a las mismas; esto es, suponen

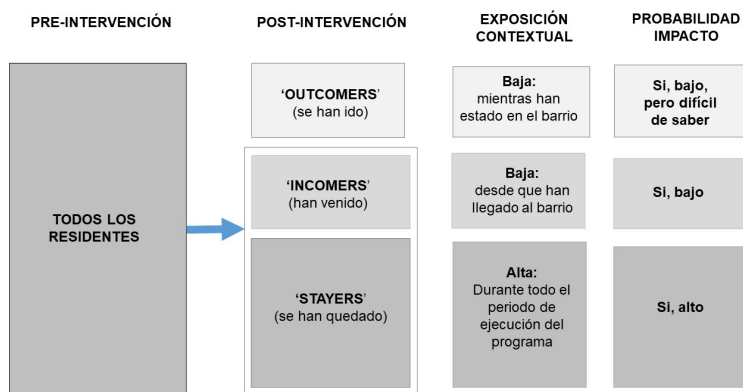
que los proyectos se basan exclusivamente en mecanismos de tipo contextual. En parte, esto se debe al uso de datos agregados en ausencia de información apropiada a nivel individual. De hecho, cuando se considera el grado y tipo de exposición al proyecto se evidencian impactos que no aparecen cuando no se considera este hecho (Navarro, 2016). Esto puede deberse a que el análisis conjunto de todos los residentes produzca efectos de composición entre aquellos más expuestos al programa, sobre los que se ha podido producir impactos, y aquellos no expuestos, sobre los que no cabía esperar que se produjesen.

Ahora bien, incluso partiendo del supuesto del efecto contextual de los proyectos, sea por falta de especificación en la teoría del proyecto que guía la evaluación (al suponer que sus efectos son únicamente contextuales), sea por la ausencia de datos apropiados a nivel individual, el análisis evaluativo de este tipo de iniciativas también se enfrenta al reto de la movilidad residencial. Al igual que en otros barrios o áreas urbanas, durante el periodo en el que se ejecutan los proyectos se produce movilidad residencial tanto de salida, porque parte de sus residentes se mueven a otras áreas urbanas (*outcomers*), como de entrada, porque llegan nuevos residentes (*incomers*), cuyo volumen y naturaleza puede afectar al análisis del impacto. Tanto estudios sobre movilidad residencial, como los escasos estudios sobre este fenómeno en relación al tipo de proyectos que analizamos, parecen mostrar la existencia de procesos de «movilidad residencial ascendente»: quienes ven mejorada su situación como consecuencia de la intervención suelen mudarse a otro barrio, siendo reemplazados por otros residentes en peores situaciones socioeconómicas (South, et al., 2005; Cole et al., 2007). Al contrario, puede suceder que las mejoras en el barrio atraigan a los nuevos residentes que tengan un mayor estatus socioeconómico, y por tanto, que la mejora habida en el barrio se deba a esto y no a una mejora de sus residentes tradicionales, tal y como apunta la literatura sobre procesos de gentrificación. Ambos fenómenos pueden provocar que se infraestime o se sobreestime el impacto del proyecto según el volumen y características de los *outcomers* e *incomers*.

Lo anterior supone que se podrá imputar con mayor claridad impactos a los proyectos entre aquellos residentes (u otros agentes) que han permanecido en el barrio durante todo su desarrollo. En comparación con los *incomers* o los *outcomers*, para este colectivo de residentes estables (*stayers*) se tiene la seguridad que residían en el barrio al iniciarse el proyecto y han estado expuesto durante todo el periodo de ejecución, de manera que los cambios que se evidencien podrán ser imputados con mayor seguridad al proyecto. Aunque no pueda conocerse su grado de exposición a las actuaciones más focalizadas del proyecto, su exposición contextual al mismo ha sido más intensa que la de los otros grupos, aunque solo sea por su duración. Por tanto, cabría sostener que entre ellos el impacto de la iniciativa sea mayor.

Figura 1

EL IMPACTO DEL DESARROLLO URBANO INTEGRAL Y LA MOVILIDAD RESIDENCIAL: LA EXPOSICIÓN CONTEXTUAL AL PROGRAMA



¿Cómo mediremos el impacto?: comparaciones controladas por selección y por exposición contextual al programa

Tal y como se ha indicado en el capítulo anterior, para analizar el impacto de los programas de desarrollo urbano integral es

necesario realizar una comparación controlada entre las áreas urbanas donde se aplica y otras que sean similares antes de iniciarse su ejecución. Con este objetivo hemos aplicado la técnica de *propensity score matching* para seleccionar un grupo de áreas experimentales y áreas de control en atención a los criterios de elegibilidad establecidos por el programa URBAN I. Se han seleccionado 22 áreas experimentales y 98 áreas de control (ver capítulo VI). Aquí trataremos, además, de controlar el efecto de la exposición contextual al programa.

Hemos analizado las pautas de cambio en estos dos tipos de áreas para algunos indicadores relacionados con los objetivos del programa: la densidad empresarial (el número de establecimiento que desarrollan una actividad económica por cada 1.000 residentes), la tasa de ocupación (el porcentaje ocupados sobre el total de población activa), el porcentaje de población con estudios universitarios sobre el total de residentes adultos, y nivel socioeconómico medio de los residentes a partir del peso de agrupación de ocupaciones sobre el total de población ocupada, desde los trabajadores no cualificados a los directivos y managers (valores 0 y 1 de la escala, respectivamente).¹⁴

Dado que no contamos con datos longitudinales de carácter individual para las áreas urbanas, ni información sobre quienes han cambiado de residencia a otra área urbana (*outcomers*), no podemos analizar el cambio producido a este nivel, ni diferenciar a nivel individual el grado de exposición contextual al programa, sea por su duración, sea por ser target de actuaciones focalizadas. Por tanto, trataremos de aproximarnos a ello realizando dos modelos con datos agregados mediante la aplicación de análisis de medidas repetidas, siendo las unidades de observación las áreas urbanas seleccionadas. Uno incluye a todos los residentes en 1991 y en 2001, el otro solo a los residentes estables en 2001 en la medición post-intervención. Por tanto, en los dos modelos la medición post-intervención no incluye a quienes se han ido

14. Los datos referidos a población proceden de los Censo de Población y Vivienda, los de empresas de específicas de E-Infoma. Sobre del estatus socioeconómico medio puede consultarse Navarro (2013) y Navarro et al. (2013).

del barrio (*outcomers*), el primero incluye tanto a los *incomers* como a los *stayers*, y el segundo solo a estos últimos. Por tanto, el segundo modelo controla la exposición al programa derivada de la movilidad residencial proporcionando un acercamiento más ajustado del impacto de los proyectos sobre sus residentes. Además, si existieran impactos positivos sobre los residentes estables (segundo modelo), esto apuntaría a una posible revitalización del barrio, esto es, la mejora de sus residentes tradicionales con independencia de los posibles *incomers*.

Hemos calculado el impacto del programa mediante el indicador dRM propuesto por Morris y DeShon (2002). Este mide si la tendencia de mejora en las áreas experimentales ha sido superior a la tendencia de mejora de las áreas de control en términos de diferencias estandarizadas, por lo que puede compararse el impacto producido en diferentes indicadores con independencia de su escala de medida original.¹⁵ Para su interpretación puede utilizarse las reglas básicas señaladas en el primer capítulo, así como el porcentaje de áreas experimentales que muestran una tendencia de mejora superior a la media de las áreas de control para mostrar de forma más comprensible su significatividad práctica. No obstante, también hemos calculado el intervalo de confianza para poder conocer su significatividad estadística.

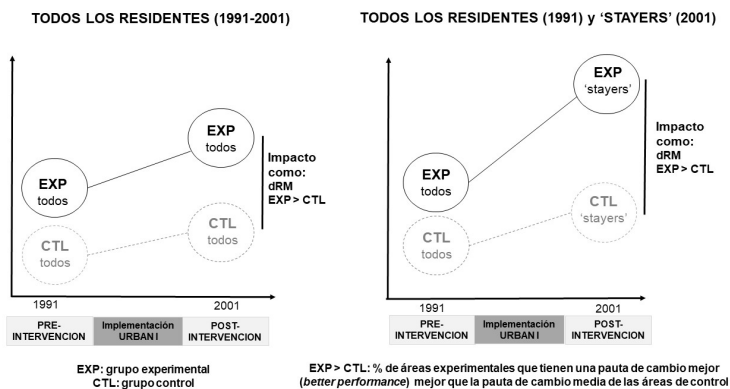
Nuestra expectativa es que en los modelos en los que controlamos por la exposición contextual al incluir solo a los *stayers* en la medición post-intervención los impactos sean más evidentes, esto es, que el valor de dRM sea mayor (Figura 2). No obstante, nuestra propuesta puede presentar ciertas limitaciones que conviene considerar. Primero, supone que las pautas de movilidad residencial son similares en áreas experimentales y de control, tanto su volumen como quienes las protagonizan. Hemos constatado que no existen diferencias en la tasa de permanencia (porcentaje de *stayers* en 2001); ni

15. El impacto del programa se ha calculado a partir de la interacción entre el factor intra-sujetos (cambio de las áreas entre 1991 y 2001) y el factor inter-sujetos (grupo experimental vs. grupo de control).

para la población en su conjunto (que se sitúa en un 60%), ni para grupos quinquenales de edad, al ser el ciclo vital un factor muy relevante en este fenómeno.¹⁶ Segundo, suponemos que los residentes estables son semejantes al conjunto de los residentes en 1991, esto es, que al inicio de la intervención no existían grandes diferencias entre estos y los que se van antes de finalizar la intervención. Y tercero, de ser cierta la tesis de «movilidad residencial ascendente», no incluimos el posible impacto del programa sobre los *outcomers*, y por tanto, podríamos estar infraestimándolo. Por tanto, al controlar la exposición contextual al programa analizando únicamente a los *stayers*, estamos adoptando una estrategia conservadora al analizar el impacto del programa.

Figura 2

LÓGICA DEL DISEÑO CUASI-EXPERIMENTAL PARA EVALUACIÓN DE PERFORMANCE EN TENDENCIAS DE MEJORA: MEDIDAS REPETIDAS Y CONTROL POR EXPOSICIÓN AL PROGRAMA



16. La media de la tasa de permanencia en las áreas experimentales es igual a 60,1 (Dev.Tip.=6,2) e igual a 60,2 (Des.Tip.=11,6) en las áreas de control, sin que haya diferencias significativas entre ellas (t-test=0,193, p>0,10). Se han realizado las mismas pruebas por grupos quinquenales de edad.

Resultados

El cambio en la densidad empresarial de las áreas urbanas analizadas entre 1991 y 2001 es de 18 puntos, siendo algo mayor en las áreas experimentales que en las de control (22 y 17 puntos de diferencias respectivamente, ver tabla 1). Este cambio refleja el ciclo de crecimiento económico que se dio durante parte del periodo de análisis, habiéndose dado un aumento considerable de empresas.¹⁷ Pero nuestros análisis muestran que la tendencia es más sobresaliente en las áreas experimentales, lo que puede evidenciar el impacto de la Iniciativa URBAN.¹⁸

Los indicadores referidos al conjunto de los residentes muestran pautas de mejora, aunque las diferencias entre áreas experimentales y equivalentes son diferentes para cada uno de ellos. Así, la tasa de ocupación aumenta en 4 puntos, reflejando una pauta similar al conjunto del país durante el periodo analizado (Jiménez et al., 2002); aunque el cambio es bastante similar entre áreas experimentales y de control (4,6 y 4,2 puntos). Por tanto, no parecen evidenciarse impactos derivados de URBAN. El cambio en el estatus socioeconómico también es reducido y similar en los dos tipos de áreas (0,036 y 0,032 puntos, respectivamente). Por último, el porcentaje de población con estudios aumenta entre 7 y 8 puntos en el periodo analizado, siendo algo mayor en las áreas experimentales.

Cuando consideramos solo a los residentes estables la intensidad del cambio temporal es algo menor (Tabla 1). Ahora bien, las diferencias entre áreas experimentales y equivalentes son mayores que al considerar al conjunto de los residentes. Respecto a la tasa de ocupación esa diferencia es igual a 0,42 cuando se considera a todos los residentes e igual a 0,73 cuando se trata solo de los residentes estables. Respecto al estatus socioeconómico, estas

17. Al respecto puede consultarse las estadísticas que sobre evolución en el número de empresas para el conjunto del país ofrece el INE. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735576550https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736160707&menu=ultiDatos&cidp=1254735576550

18. En el anexo pueden consultarse los valores de los indicadores para los dos tipos de áreas, tipos de residentes y fechas analizadas.

diferencias son iguales a 0,004 y 0,009, respectivamente; siendo iguales a 0,467 y 0,803 para la población con estudios universitarios. Estas diferencias mostrarían que al considerar únicamente a los residentes que han permanecido en el barrio entre 1991 y 2001 la pauta de mejora es más clara.

Tabla 1

CAMBIOS EN LAS ÁREAS URBANAS EXPERIMENTALES Y CONTROL ENTRE 1991 Y 2001

Diferencia 2001-1991. Media (Desviación típica)

	Todos los residentes			Residentes estables		
	Experimental	Control	Total	Experimental	Control	Total
Densidad empresarial (establecimientos/residentes)	22,387 (17,119)	17,144 (15,276)	18,105 (15,687)			
Tasa de ocupación (%)	4,598 (2,515)	4,178 (2,935)	4,255 (2,857)	3,660 (2,530)	2,930 (3,127)	3,063 (3,030)
Estatus socioeconómico (0-1)	0,036 (0,034)	0,032 (0,036)	0,033 (0,036)	0,021 (0,025)	0,012 (0,024)	0,014 (0,024)
Estudios universitarios (%)	8,149 (3,290)	7,682 (3,681)	7,767 (3,604)	3,935 (1,428)	3,132 (1,604)	3,279 (1,598)

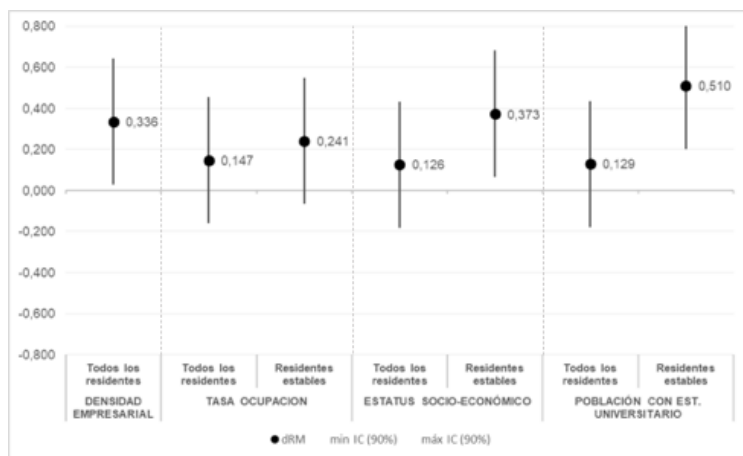
La Figura 3 presenta el impacto del programa URBAN I en términos de diferencias estandarizadas en las pautas de mejora de áreas experimentales y equivalentes (dRM). Puede apreciarse la mejora en la densidad empresarial es mayor en las áreas experimentales que en las de control; el efecto es moderado, aunque estadísticamente significativo (dRM=0,336). Los resultados señalarían que un 59% de las áreas experimentales muestran una pauta de mejora más alta que el conjunto de las áreas de control. Por tanto, aunque el efecto es moderado, el programa URBAN I logró su objetivo de incrementar la actividad económica en los barrios. Esto no quiere decir que los establecimientos que desarrollan actividades económicas hayan sido puestos en marcha por sus residentes, pues las actuaciones

pueden haberlo incentivado, pero también haber hecho del barrio un espacio más atractivo que atrae actividad económica iniciada por otros agentes, tal y como apuntan algunos análisis de iniciativas similares (Archibald et al., 2019).

Figura 3

EL IMPACTO DEL PROGRAMA URBAN SEGÚN EXPOSICIÓN AL PROGRAMA: TODOS LOS RESIDENTES Y RESIDENTES ESTABLES

Tamaño del efecto (dRM) e intervalos de confianza (IC90%)



Los objetivos relacionados con la mejora de las condiciones de vida del conjunto de los residentes muestran que los impactos del programa son muy pequeños o inexistentes; al menos, para los tres indicadores considerados aquí: la tasa de ocupación (dRM=0,147), el estatus socioeconómico medio (dRM=0,126) y la población con estudios universitarios (dRM=0,129). No obstante, las evidencias son más claras cuando consideramos solo aquellos residentes que han estado expuestos al programa. Aunque el intervalo de confianza señalaría que las diferencias no son estadísticamente significativas, los resultados respecto a la tasa de ocupación muestran que el 60% de las áreas experimentales mejoran por encima de lo que lo hacen las áreas de control (dRM=0,241). El impacto también es moderado respecto al estatus socioeconómico de los

residentes, pues alrededor del 65% de las áreas experimentales la pauta de cambio ha sido mejor que en la mejora media de las áreas de control ($dRM=0,373$); aunque en este caso la diferencia es estadísticamente significativa. Por último, el impacto del programa URBAN sobre la mejora del capital humano de los barrios es bastante evidente: el 70% de las áreas experimentales lo hacen en mayor medida que las de control ($dRM=0,510$). Esto podría apuntar a que, al menos en parte, algunas mejoras se relacionan con procesos de reemplazamiento generacional, el hecho de que residentes jóvenes hayan protagonizado ese cambio, porque han alcanzado el nivel de estudios universitarios, o porque se hayan incorporado al mercado laboral en ocupaciones mejores que las habituales entre los ocupados del barrio en 1991.

En su conjunto, los resultados señalarían que, aunque moderado, el programa ha logrado cierta revitalización socioeconómica de los barrios, acorde con su *policy frame*. El incremento de la actividad económica presente en los barrios experimentales ha sido mayor que en las áreas de control, pero parece que también lo ha sido, aunque muy moderadamente, la tasa de ocupación, y de forma algo más clara la condición socioeconómica de sus residentes o su nivel de estudios.

A ello apunta el hecho de que los modelos que analizan únicamente a los *stayers* muestren evidencias más claras del impacto que los modelos que incluyen también a los *incomers*, aunque la magnitud del cambio sea mayor al incluir a estos. Los nuevos residentes quizás tengan estatus socioeconómicos o niveles de estudios más altos que los residentes de los barrios en 1991, pero no parece que los barrios donde se intervienen muestren una pauta de cambio superior a los barrios de control. Por tanto, hasta el momento temporal donde hemos llevado nuestros análisis, no parece que aparezcan pautas de gentrificación en estos barrios, sino más bien pautas que apuntan a su revitalización. El hecho de que nuestra medición post-intervención sea muy cercana a la finalización de los proyectos puede que no muestre el cambio que supone la tesis de la gentrificación, pero también que no haya dado lugar a que se produzcan cambios propios de los proyectos entre sus residentes.

Algunas conclusiones: del programa a la exposición a los barrios

En este capítulo hemos pretendido aportar algunos argumentos y estrategias para mejorar el análisis del impacto de la estrategia integral en áreas urbanas, incluso haciendo uso de los datos más comúnmente disponibles para poder enfrentar este tipo de análisis (datos agregados a nivel de áreas urbanas). Para ello, por un lado, hemos argumentado sobre la importancia de considerar la exposición al programa, la necesidad de estudiar la teoría del programa y sus mecanismos causales en lugar de suponer que solo implican un cambio en el barrio como estructura de oportunidades, que su impacto se deriva únicamente de los efectos de la «exposición contextual» a los mismos. Por otro lado, aun bajo este supuesto, hemos señalado la necesidad de considerar el fenómeno de la movilidad residencial, pues se relaciona con los supuestos sobre la exposición contextual a los mismos, y por tanto, con la adecuación de la teoría del programa. Por último, en atención a estas dos cuestiones y los datos disponibles, hemos realizado comparaciones controladas en las que además de considerar el sesgo de selección propio del programa (áreas experimentales vs. áreas de control), hemos considerado la exposición derivada de la movilidad residencial (todos los residentes vs. residentes estables). El hecho de establecer esto dos «controles» en nuestras comparaciones, derivados de argumentos analíticos, ha permitido evidenciar más claramente los impactos del programa URBAN. Muy resumidamente, los resultados de la aplicación de esta estrategia muestran que los proyectos produjeron una mejora de la actividad económica de las áreas urbanas en las que se aplicaron; al menos, en su densidad empresarial (tal y como hemos podido medir aquí este aspecto). Pero también que, aunque moderados, produjeron efectos de mejora entre sus residentes tradicionales, más expuestos a sus actuaciones porque permanecieron en los barrios desde el inicio hasta la finalización del programa.

Más en general, la estrategia empleada y sus resultados pueden ser útiles respecto al debate sobre el efecto de este tipo de iniciativas en términos de revitalización o de gentrificación de los espacios urbanos en donde se aplican. Cuando se considera al conjunto de los residentes, el cambio producido en los barrios es más intenso que cuando se considera solo a los residentes estables (las dife-

rencias entre 1991 y 2001 son mayores en el primer caso). Ahora bien, al considerar solo a los segundos es cuando se evidencian impactos del programa (diferencias en las pautas de mejora de áreas experimentales y equivalentes). ¿Lo primero supone indicios de procesos de gentrificación porque el cambio es más intenso?, ¿nuevos residentes de mayor estatus socioeconómicos sustituyen a residentes tradicionales de menor estatus socioeconómico? Aunque la respuesta a la segunda pregunta fuese afirmativa, la llegada de estos *incomers* a los barrios no parece provocar que el cambio en el estatus socioeconómico en las áreas experimentales sea mucho mayor que en las áreas de control. ¿El impacto que revelan los análisis entre los *stayers* serían indicios sobre la revitalización de los barrios? A este respecto al menos podemos indicar que la mejora entre estos residentes es algo mayor donde se desarrollan los proyectos. Las evidencias aportadas apuntan más a procesos de revitalización que a procesos de gentrificación, aunque para poder ser más concluyentes es necesario seguir empleando la estrategia propuesta utilizando otros indicadores o tratando de evidenciar los efectos de los proyectos a más largo plazo.

La estrategia planteada, como otras posibles, no está exenta de limitaciones. Solo permite un acercamiento en el que se considera la exposición contextual al programa, sin poder aportar evidencias sobre el efecto de la exposición focalizada (por ejemplo, mecanismos motivacionales orientados a grupos específicos de residentes). Suponemos que la medición post-intervención (*stayers* en 2001) es un subconjunto representativo de los residentes en 1991. Debido a la información que proporciona el censo, la movilidad residencial se refiere a la vivienda, no al área urbana. Aun así, de ser cierta la hipótesis de que los proyectos producen movilidad residencial ascendente o al hecho de que el efecto de alguna de sus actuaciones requiere de un marco más amplio de tiempo para evidenciarse en mejoras entre sus residentes, hemos adoptado una estrategia conservadora al analizar el impacto del programa. En todo caso, la estrategia planteada debe tomarse como una propuesta que, haciendo uso de las fuentes de datos de tipo ecológico más comúnmente disponibles (agregaciones a nivel de área urbana), propone una aproximación al análisis del impacto de las iniciativas de desarrollo urbano integral basada en argumentos

analíticos sobre la teoría de este tipo de políticas públicas y otros fenómenos relacionados con el cambio urbano, que no pueden ser ajenos a los ejercicios evaluativos que se desarrollen.

Anexo

Actividad económica en el barrio 1991-2001

		Total 1991	Total 2001
Densidad empresarial	Control	7,273 (8,65)	24,416 (23,665)
	Experimental	8,300 (8,566)	30,687 (25,231)
	Total	7,461 (8,608)	25,566 (23,974)

Áreas experimentales=22; Áreas de control=98

Condiciones socioeconómicas residentes del barrio 1991-2001

		Residentes totales En 1991 y 2001		Residentes estables entre 1991 y 2001
		1991	2001	2001
Tasa ocupación	Control	80,096 (6,877)	84,274 (5,856)	83,025 (6,151)
	Experimental	79,226 (4,489)	83,824 (4,423)	82,885 (4,83)
	Total	79,936 (6,498)	84,191 (5,607)	82,999 (5,913)
	Estatus socioeconómico	Control	0,497 (0,121)	0,529 (0,114)
	Experimental	0,501 (0,108)	0,537 (0,118)	0,522 (0,113)
	Total	0,498 (0,118)	0,531 (0,114)	0,512 (0,115)
Población con estudios universitarios	Control	10,881 (9,148)	18,562 (11,956)	14,013 (10,208)
	Experimental	10,554 (6,543)	18,703 (9,347)	14,488 (7,532)
	Total	10,821 (8,705)	18,588 (11,487)	14,100 (9,746)

Áreas experimentales=22; Áreas de control=98

VIII. EL IMPACTO DE LA INICIATIVA URBANA: ESTUDIO DE TENDENCIAS BASADO EN DATOS TRANSVERSALES

Ángel R. Zapata-Moya y Clemente J. Navarro Yáñez

Introducción

Los proyectos de regeneración o desarrollo urbano integral son una de las formas de intervención sobre áreas más utilizadas para reducir los desequilibrios socioeconómicos en el espacio urbano. Generalmente se trata de un proceso que abarca un conjunto de actuaciones para mejorar las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de las áreas urbanas que sufren de múltiples problemáticas socioeconómicas (Roberts, 2000). Uno de sus principales objetivos es acercar las condiciones de vida de determinados barrios a las del conjunto de la ciudad, reduciendo así la acumulación de desventajas que afectan a distintas dimensiones de la calidad de vida (Van Gent, Musterd y Ostendorf, 2009). Para ello se pretende cambiar tanto las condiciones de vida de habitantes y hogares, como mejorar la estructura de oportunidades que el contexto vital del barrio ofrece a sus residentes. Precisamente, esta es la orientación de la iniciativa URBANA implementada en capitales de provincia y municipios españoles mayores de 50.000 habitantes durante el periodo 2007-2013.

En los capítulos anteriores se ha abordado la evaluación de los impactos de las políticas de regeneración urbana empleando información agregada a nivel de Áreas Urbanas Homogéneas. Este capítulo tiene por objetivo presentar otra aproximación evaluativa mediante el uso de datos de hogares e individuos procedentes de encuestas transversales desarrolladas por agencias gubernamentales, más concretamente, mediante la información aportada por la serie completa de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). La ECV

es una operación estadística que se realiza anualmente en España desde el año 2004 siguiendo criterios armonizados para todos los países de la Unión Europea. Ofrece información sobre los ingresos, calidad de vida y sobre la exclusión social de unos 180.000 hogares y más de 400.000 personas para el periodo 2004-2017 (Tabla 1). Tras solicitar al INE el código de sección censal de los hogares e individuos entrevistados en cada una de las olas, se diseñó un estudio cuasi-experimental que permitió explorar las tendencias seguidas en distintos indicadores socioeconómicos por los hogares e individuos que residían en las áreas intervenidas por el programa URBANA y en una muestra de áreas emparejadas que actúan como controles.¹⁹ Con la finalidad de disponer de tamaños muestrales suficientes, se procedió a agrupar bianualmente las muestras para realizar una primera aproximación evaluativa sobre las tendencias seguidas en varios indicadores socioeconómicos antes, durante y tras el periodo de intervención (Figura 1).

Tabla 1
Tamaños muestrales de las diferentes olas de la ECV

Año	Hogares		Individuos	
	N	%	N	%
2004	15.355	8,4	31.368	7,7
2005	12.996	7,1	30.375	7,4
2006	12.205	6,7	28.144	6,9
2007	12.329	6,7	28.656	7
2008	13.014	7,1	30.082	7,4
2009	13.360	7,3	30.836	7,5
2010	13.597	7,4	30.953	7,6
2011	13.109	7,2	29.211	7,2
2012	12.714	6,9	28.210	6,9
2013	12.139	6,6	26.883	6,6
2014	11.965	6,5	26.531	6,5
2015	12.367	6,8	27.215	6,7
2016	14.240	7,8	30.688	7,5
2017	13.740	7,5	29.294	7,2
N total	183.130		408.446	

19. Tal y como se ha detallado en capítulos anteriores las áreas experimentales y de control se seleccionaron mediante la técnica del *propensity score matching*.

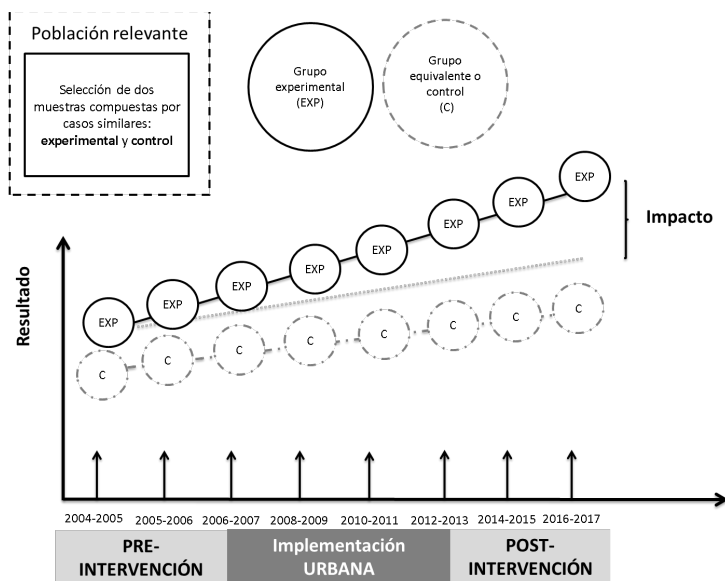
Algunos indicadores socioeconómicos relacionados con los objetivos del programa

Teniendo presente las tres grandes áreas de objetivos de la iniciativa URBANA, esto es: mejorar los aspectos sociales, económicos y medioambientales de las áreas intervenidas, se calcularon tres indicadores para evaluar su impacto potencial a partir de la información contenida en los cuestionarios de hogar y de personas de las distintas olas de la ECV. En primer lugar, se calculó un indicador relacionado con la situación socioeconómica del hogar a partir de la información de seis ítems: si el hogar podía permitirse pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; si el hogar podía permitirse una comida de carne, pollo o pescado (equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días, si el hogar tenía capacidad para afrontar gastos imprevistos; si disponía de facilidad para llegar a fin de mes; si los gastos totales de la vivienda suponían una carga pesada para el hogar y, finalmente, si el hogar se encontraba en riesgo de pobreza. Las respuestas negativas sobre la situación socioeconómica fueron codificadas con el valor -1 y las respuestas positivas con el valor 1. Finalmente, el indicador resulta del sumatorio de estas respuestas y toma valores que van desde el -6 al 6, indicando los valores más altos mejor situación socioeconómica del hogar.

En segundo lugar, se procedió a construir otro indicador sobre la percepción del entorno y la vivienda a partir de 5 ítems, a saber: si el hogar sufría problemas de ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior (tráfico, negocios, fábricas); problemas de contaminación, suciedad, u otros problemas medioambientales producidos por la industria o el tráfico; problemas de delincuencia, violencia o vandalismo en la zona; si la vivienda tenía problemas de goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre en suelos, marcos de ventanas o puertas y si la temperatura de la vivienda era la adecuada durante el invierno. De igual forma, las respuestas negativas fueron codificadas con valor -1 y las positivas con valor 1, y por tanto, el indicador conjunto toma valores que van desde -5 a 5, indicando los valores positivos mejor percepción sobre la situación del entorno y la vivienda.

En tercer lugar, se seleccionó la autopercepción del estado de salud²⁰ como indicador relacionado con la calidad de vida, se preguntó a los entrevistados cómo era su estado general de salud, pudiendo estos elegir entre cinco categorías de respuesta desde muy bueno (1), bueno, regular a malo o muy malo (5). La codificación fue invertida y el indicador se trató en los análisis como una variable de escala con valores comprendidos entre 1 y 5, representando los valores más altos una mejor percepción del estado general de salud del entrevistado.

Figura 1
**LÓGICA DEL DISEÑO CUASI-EXPERIMENTAL
 PARA LA EVALUACIÓN DE TENDENCIAS A PARTIR DE
 INFORMACIÓN TRANSVERSAL**



20. Para el análisis del estado general de salud solo se consideró la muestra de personas entrevistadas en cada una de las olas de la ECV con edades comprendidas entre 35-75 años, puesto que este es el grupo de población que aparentemente muestra una mayor estabilidad residencial y ello contribuye a minimizar los posibles sesgos derivados del cambio poblacional en las áreas intervenidas ($N_{\text{áreas intervenidas}} = 5.558$ y $N_{\text{áreas control}} = 21.334$).

Se utilizaron modelos de regresión lineal múltiple para explorar las tendencias de cambio en los tres indicadores seleccionados, considerando como predictores la variable intervención, que identifica los casos que residían en un área experimental o control; la variable periodo, que identifica el periodo bianual en el que se realizó la encuesta, así como una serie de variables de control para cada indicador que se detallan en el apartado de resultados. En un segundo paso, se introdujo un efecto interactivo entre la intervención y el periodo temporal en el que discurrió la evaluación.²¹ Mediante este término se trató de comprobar si existían diferencias significativas en la evolución de los indicadores entre las áreas intervenidas y de control. Los modelos se calcularon empleando el procedimiento de Modelos Lineales Generalizados. Para el presente análisis el grupo experimental quedó configurado por 23 áreas urbanas ($N_{\text{hogares}} = 2.531$ y $N_{\text{personas}} = 5.558$) y el grupo control por 105 áreas urbanas emparejadas ($N_{\text{hogares}} = 9.645$ y $N_{\text{personas}} = 21.334$).

¿Existe un impacto “medio” del programa URBANA?

En relación con la evolución de la situación socioeconómica de los hogares, los resultados muestran una tendencia ligeramente negativa en los barrios intervenidos (Tabla 2: $\beta = -0,097$, $p\text{-valor} \leq 0,05$), sin embargo, la situación socioeconómica de los hogares parece permanecer constante a lo largo del periodo considerado en las áreas de control, tal y como se aprecia en el Gráfico 1. En dicho gráfico se observa que durante el periodo previo a la implementación del programa URBANA parecían no existir grandes diferencias en las condiciones socioeconómicas de los hogares entre las áreas intervenidas y de control, pero la evolución más negativa seguida

21. $y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_1 X_2 + \dots + \beta_k X_k + u$

Se trata de un modelo lineal, con distribución normal y función de enlace identidad. Donde β_0 es la intersección (el valor medio para el conjunto de la muestra); $\beta_1 X_1$ indica la diferencia entre áreas intervenidas y control; $\beta_2 X_2$ indica la existencia de una tendencia positiva o negativa de cambio en el indicador considerado a lo largo del periodo de evaluación, y la interacción $\beta_3 X_1 X_2$ indicaría el sentido de la evolución para los hogares o residentes de las áreas intervenidas comparados con los de las áreas de control, esto es, si la tendencia de cambios es diferente entre ellas. Esto evidenciaría la existencia de impactos por parte del programa.

por las primeras a partir de 2008 muestra cierta amplificación de tales diferencias. Por tanto, este análisis no permitiría concluir que exista un impacto sobre la mejora de la situación socioeconómica de los hogares residentes en las áreas intervenidas. En cuanto a la percepción que tienen los hogares sobre la calidad del entorno urbano y la vivienda, es posible apreciar que existe un efecto periodo positivo, es decir, que este indicador parece haber mejorado en ambos tipos de áreas a lo largo del periodo considerado ($\beta=0,140$; p-valor $\leq 0,001$, resultado no mostrado en las tablas). Sin embargo, tal evolución positiva parece tener una intensidad menor en la percepción que muestran los hogares de las áreas de intervenidas respecto a las de control (Tabla 2: $\beta=-0,073$; p-valor $\leq 0,01$). Tal y como se aprecia en el Gráfico 1, la percepción que tienen los hogares sobre la calidad del entorno-vivienda ha evolucionado positivamente en ambos tipos de áreas, sin embargo, la tendencia de mejora es ligeramente mayor en las áreas de control que en las intervenidas. Por tanto, tampoco cabe afirmar aquí que exista un impacto positivo del programa URBANA sobre la percepción de la calidad del entorno urbano y la vivienda. Por último, los resultados sobre la percepción del estado general de salud indican que, aunque existe un efecto de periodo positivo, es decir, que parece mejorar la autopercepción de la salud para el conjunto de la muestra en el periodo de estudio considerado, no existen diferencias entre áreas intervenidas y de control (Tabla 2: $\beta=0,004$; p-valor $>0,05$). Por tanto, tampoco es posible confirmar la existencia de un impacto positivo del programa a este respecto (Gráfico 1).

Tabla 2
**TENDENCIA DE LOS INDICADORES EN LAS ÁREAS
 EXPERIMENTALES Y DE CONTROL**

	β	Error	Sig.
Situación socioeconómica del Hogar	-0,097	0,044	*
Calidad del Entorno-Vivienda del hogar	-0,073	0,026	**
Autopercepción del estado general de salud individual	0,004	0,007	

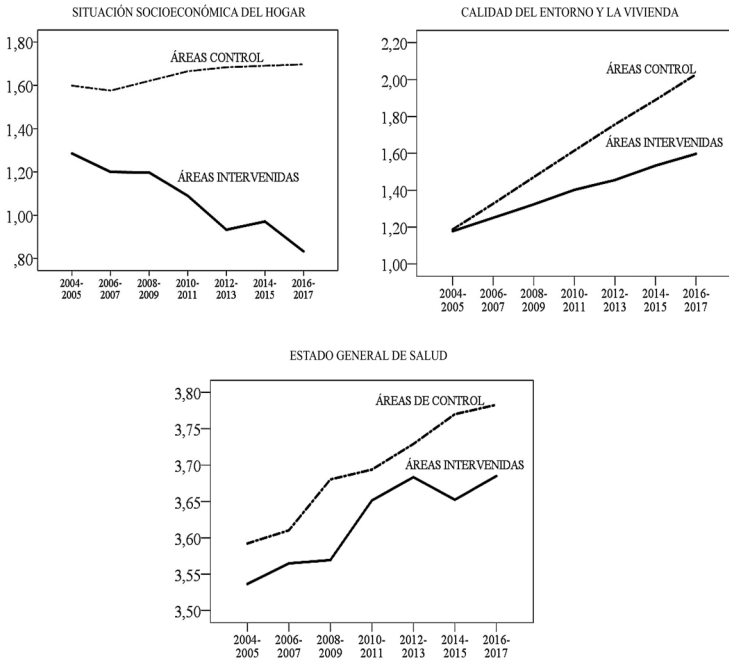
Modelo Situación Socioeconómica del Hogar: controlado por tipología de hogar.

Modelo Calidad del Entorno-Vivienda: controlado por tipología de hogar y hogar en riesgo de pobreza.

Modelo Estado general de salud: controlado por Edad, Sexo, estado civil y nivel de estudios.

Gráfico 1

PREDICCIÓN DE TENDENCIAS EN ÁREAS INTERVENIDAS Y DE CONTROL



¿Dependen los impactos de las propiedades del contexto donde se desarrolla la intervención?

La pregunta que enunciaba el apartado anterior partía de la hipótesis de que el conjunto de iniciativas desarrolladas en el marco de los proyectos URBANA debiera producir efectos positivos sobre aspectos sociales, económicos y medioambientales para el conjunto de la población residente en las áreas intervenidas. Sin embargo, que no existan evidencias acerca de tales impactos “medios” no implica que el programa no pueda producir otro tipo de impactos. Así, por ejemplo, pudiera resultar que los impactos estén condicionados por las características del contexto urbano donde se desarrolla la intervención, o simplemente, que estos pudieran circunscribirse a grupos específicos de residentes cuyas características podrían hacerlos más propensos a las mejoras que

pretenden promover las intervenciones. Con la finalidad de ilustrar este argumento, se ha explorado si los efectos del programa son condicionales al grado de vulnerabilidad de las áreas urbanas. Para ello se aplicó el mismo modelo sobre la muestra de hogares y personas que residían en zonas vulnerables, definidas estas por su tasa de desempleo.²²

Tabla 3
**TENDENCIA DE LOS INDICADORES EN LAS ÁREAS
 EXPERIMENTALES Y DE CONTROL**
 Zonas con alto nivel de vulnerabilidad

	β	Error	Sig.
Situación Socioeconómica del Hogar	-0,091	0,087	
Calidad del Entorno-Vivienda del hogar	0,124	0,054	*
Autopercepción del estado general de salud individual	0,058	0,014	***

Modelo Situación Socioeconómica del Hogar: controlado por tipología de hogar.

Modelo Calidad del Entorno-Vivienda: controlado por tipología de hogar y hogar en riesgo de pobreza.

Modelo Estado general de salud: controlado por Edad, Sexo, estado civil y nivel de estudios.

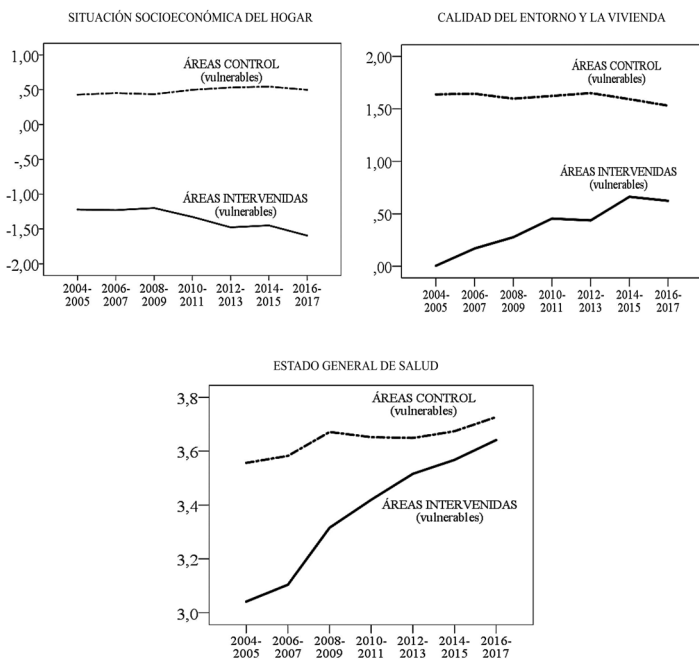
En primer lugar, los resultados muestran que, a pesar de circunscribir el análisis a las zonas más vulnerables, no existen diferencias entre la evolución de las condiciones socioeconómicas de los hogares de las áreas intervenidas y de control (Tabla 3: $\beta = -0,091$; p-valor $> 0,05$). En el Gráfico 2 se aprecia que la tendencia estimada en los barrios de control se mantiene constante, y aunque parece apreciarse una leve tendencia negativa en las áreas experimentales, estas no son estadísticamente significativas. En segundo lugar, los análisis muestran que la percepción sobre la calidad del entorno urbano y la vivienda ha mejorado más intensamente entre los hogares de las áreas intervenidas comparadas con las de control (Tabla 3: $\beta = 0,124$; p-valor $\leq 0,05$). En la segunda sección del Gráfico

22. Se consideran solo en el análisis los hogares y personas que residían en zonas cuya tasa de paro en 2001 era mayor o igual al 21,30%. Información procedente del Atlas Español de Vulnerabilidad Urbana de 2001. $N_{\text{hogares}} = 1.622$ ($N_{\text{hogares áreas intervenidas}} = 273$ y $N_{\text{hogares áreas control}} = 1.349$); $N_{\text{individuos}} = 2.728$ ($N_{\text{individuos áreas intervenidas}} = 447$ y $N_{\text{individuos áreas control}} = 2.281$).

2 se aprecia como esa percepción es más elevada entre los hogares de las áreas de control, sin embargo, la tendencia muestra que dicha percepción permanece constante en las áreas de control, mientras que en el caso de los hogares de las áreas intervenidas mejora moderadamente. Algo similar ocurre en el caso del estado general de salud. Aunque los residentes en áreas de control presentan de partida una mejor autovaloración de su estado de salud e incluso parecen mejorarla levemente, la tendencia de mejora entre los residentes de las áreas intervenidas parece ser más pronunciada (tercera sección del Gráfico 2; $\beta=0,058$, $p\text{-valor}\leq 0,001$). Por tanto, estas «exploraciones» sobre la mejora relativa de la percepción de la calidad del entorno y del estado de salud en las áreas intervenidas sugieren la existencia de posibles impactos del programa cuando se trata de contextos más vulnerables.

Gráfico 2

PREDICCIÓN DE TENDENCIAS EN ÁREAS INTERVENIDAS Y DE CONTROL VULNERABLES



Breves reflexiones y conclusión

El principal objetivo de este estudio fue realizar una aproximación evaluativa sobre el impacto del programa URBANA mediante un análisis de tendencias controlado a partir de datos transversales de hogares y personas. Aunque estos primeros resultados no parecen aportar evidencias concluyentes sobre los impactos del programa, en sí mismos son útiles para ilustrar algunas de las posibilidades que ofrece el uso de las series de encuestas transversales en la evaluación de este tipo de políticas; objetivo principal de este capítulo.

Desde un punto de vista metodológico, si las comparamos con fuentes de datos agregadas, tales como los censos de población, las series de datos transversales tienen la ventaja de ofrecer una variedad más amplia de mediciones sobre procesos y fenómenos relacionados con los objetivos de los programas. Además, si las agencias gubernamentales facilitan a los investigadores la información georreferenciada, como ha sido el caso de la presente investigación, este tipo de datos facilita la evaluación de tendencias mediante mediciones múltiples de los indicadores de interés. Por otra parte, aplicando la lógica del diseño cuasi-experimental, los datos transversales georreferenciados permiten estudiar de forma controlada estas tendencias, mejorando así la inferencia causal acerca de los posibles impactos de las intervenciones. Disponer de estos datos georreferenciados también permite la integración de la información entre diversas fuentes a distinto nivel, por ejemplo, sobre las características de los hogares, de los individuos y sobre las áreas urbanas. Dicha integración hace posible que puedan explorarse los impactos directos e indirectos de las intervenciones, es decir, si estas producen cambios significativos en las condiciones de vida del conjunto de la población residente en las áreas intervenidas o si tienen la capacidad de interactuar con otras propiedades individuales o contextuales produciendo efectos moderadores o de medicación (Navarro et al., 2016). En definitiva, la integración de información contextual permite considerar en el proceso de evaluación la naturaleza multinivel de los mecanismos por los que pudieran producirse los impactos de este tipo de políticas,

situando los fenómenos en su escala correspondiente y explorando cómo interactúan entre sí.

Obviamente el uso de series de encuestas transversales no está exento de problemas. Entre las limitaciones más relevantes cabe señalar que a partir de este tipo de información surgen dificultades para considerar en los análisis el cambio residencial que ha podido producirse en las áreas intervenidas, lo cual tiene consecuencias sobre la posibilidad de atribuir los resultados al programa evaluado (ver capítulo anterior).

Desde un punto de vista empírico, los resultados presentados indican que no existe evidencia de un impacto «medio» del programa sobre las condiciones socioeconómicas de los hogares, su percepción de la calidad del entorno-vivienda y su salud. Incluso en el indicador sobre la situación socioeconómica de los hogares, los resultados muestran como las áreas intervenidas han empeorado desde 2008 a pesar del proceso de intervención. Al respecto, no puede ignorarse que ciertas externalidades, como la crisis económica vivida en España, suponen un gran reto para la evaluación de los impactos socioeconómicos de este tipo de programa. En esta línea, existen estudios que sugieren que la reciente crisis económica constituye un importante factor de perturbación en lo que respecta a la evaluación del impacto de los programas de regeneración urbana implementados durante el periodo de crisis. Sin embargo, tal circunstancia también ofrece una oportunidad única para probar si las iniciativas como URBANA tienen la capacidad de moderar los efectos negativos de la crisis, tal y como sugieren otros estudios (Mehdipanah, 2014). Asumiendo que los efectos de la crisis económica han sido más intensos en las áreas más vulnerables, lo cual ha podido llevar a una pérdida relativa de recursos mayor para los residentes de estas áreas, se decidió realizar la evaluación solo tomando la información de los hogares y personas encuestadas que vivían en las secciones censales con altas tasas de paro. Estos resultados han mostrado que las intervenciones parecen producir una mejora relativa en la calidad del entorno urbano y en la salud entre los hogares y las personas residentes en este tipo de áreas, lo cual puede interpretarse en línea con la hipótesis del

efecto moderador de la intervención sobre las consecuencias de la crisis.

Por último, el hecho de que los impactos del programa puedan ser condicionales al contexto de vulnerabilidad, también parece coherente con la hipótesis sobre la sustitución de recursos. Esta hipótesis plantea que cuando se dispone de múltiples recursos, la calidad de vida depende en menor medida de la presencia o ausencia de un recurso específico, ya que los recursos pueden sustituirse entre sí (Mirowsky y Ross, 2006). En consecuencia, el impacto de las intervenciones podría ser mayor para aquellos que disponían de menos recursos alternativos antes de la intervención, como por ejemplo los hogares e individuos que residían en las zonas intervenidas más vulnerables.

De cualquier forma, no era el objetivo del presente análisis obtener una respuesta concluyente a las preguntas formuladas, sino más bien ilustrar las posibilidades que se derivan del uso de la información transversal en la evaluación de este tipo de políticas. Pero a la luz de los resultados, sí parece evidente que para poder estudiar los impactos de iniciativas tales como URBANA es esencial considerar en mayor detalle la importancia que puedan tener ciertas propiedades del contexto o características individuales, lo que nos enfrenta al reto de la evaluación controlada multinivel si se pretende mejorar la inferencia causal y desentrañar los mecanismos que producen o no los impactos deseados de este tipo de políticas urbanas.

IX. EL BARRIO COMO CONTEXTO CULTURAL: EL IMPACTO DE LA INICIATIVA URBAN EN LOS ESPACIOS DE CONSUMO CULTURAL

Cristina Mateos Mora y Clemente J. Navarro Yáñez

Introducción

La cultura, las artes y la creatividad ocupan un lugar central en el análisis del desarrollo urbano, así como en las agendas de los gobiernos locales, organismos internacionales, la Unión Europea, organismos no gubernamentales y otros actores interesados (Comisión Europea, 2018). De hecho, el fomento de espacios y actividades creativas ligadas a la cultura vienen siendo un elemento importante en las iniciativas de regeneración y desarrollo urbano (Bianchini, 1993). Estas iniciativas proponen diferentes actuaciones para generar en el barrio un determinado contexto o «ambiente cultural» (*cultural buzz*) que favorezca cierto tipo de prácticas e interacciones entre sus habitantes. Estas pueden redundar tanto en la cohesión social en el barrio, como en la atracción de cierto tipo de actividades económicas y grupos sociales ligadas a las mismas. Pero, ¿en qué medida la Iniciativa URBAN incorporó estos contenidos?, ¿en qué medida repercutió en el ambiente cultural de los barrios donde se desarrolló?

En este capítulo plantearemos algunas ideas y trataremos de aportar evidencias al respecto. Analizaremos el barrio como contexto cultural a partir de los espacios de consumo cultural existentes en ellos, analizándolo desde dos perspectivas. Por un lado, considerando su volumen, la medida en que los proyectos han hecho que en los barrios exista mayor número de espacios y equipamientos ligados al consumo cultural. Y por otro, el tipo de ambiente cultural que los caracteriza, los estilos de vida que los

espacios de consumo cultural propician y fomentan, empleando para ello la perspectiva de las escenas culturales (Silver et al, 2010).

La ciudad y los barrios como contextos culturales: políticas de desarrollo urbano y el «ambiente cultural» de los barrios

El análisis urbano viene señalando que el cambio hacia las sociedades postindustriales implica, entre otras cuestiones, que en la ciudad cobran tanta importancia factores de índole cultural y los estilos de vida presentes en ella, como sus actividades productivas. La ciudad no es solo un espacio residencial o de actividad económica, sino que también debe entenderse como contexto cultural pues en ella se expresan distintos estilos de vida, que a su vez, pueden suponer la existencia de contextos que promueven innovación y creatividad, o más en general, pueden fomentar ciertas prácticas e interacciones sociales.

Así, por ejemplo, Scott (2000) o Markusen (1996) han destacado la importancia de clústeres de industrias culturales como promotoras del desarrollo económico. Florida (2002) destaca el papel del contexto cultural, en términos de tolerancia y oportunidades de consumo cultural ligadas al estilo de vida neobohehio, factores que atraerían actividades y clase creativa, y con ello, promoverían el desarrollo territorial. Clark (2003) ha analizado el impacto de diferentes espacios y servicios culturales sobre el desarrollo urbano, en la línea apuntada por Glaeser et al. (2001), al igual que el estudio de Navarro et al. (2014) para el caso español. Otros estudios han destacado que la exposición a diferentes ambientes culturales promueve diferentes prácticas sociales y estilos de vida, con cierta independencia de los recursos o posición social de sus habitantes, sea en términos de prácticas culturales, sea en términos de hábitos de vida saludable (Navarro y Rodríguez-García, 2014; Zapata et al., 2020).

Pero, si estos son sus efectos, ¿cómo se generan o crean estos espacios? Por un lado, la generación de diferentes contextos culturales puede producirse por la interacción entre agentes de diverso tipo que producen prácticas significativas en el espacio donde

viven o desarrollan sus actividades, en lo que parecen contar las pautas de localización residencial entre grupos específicos, como por ejemplo, jóvenes artistas atraídos por la autenticidad local de ciertos espacios urbanos (Lloyd, 2002; Zukin, 1995). Por otro lado, estos espacios pueden ser fomentados por las instituciones públicas mediante políticas o planes específicos orientados a modificar el contexto cultural de los barrios mediante la creación de nuevos espacios o actividades. Si el primer proceso supone un «modelo de demanda» por el que los residentes demandan y generan ciertas oportunidades de consumo cultural en atención a su estilo de vida, el segundo supondría un «modelo de oferta» por parte de las autoridades al crear un ambiente favorable para el desarrollo de distintas actividades y prácticas culturales que atraería a ciertos colectivos y actividades (Navarro, 2013).

De hecho, la segunda ha tenido y tiene gran protagonismo en las iniciativas de desarrollo urbano mediante el fomento de espacios culturales y creativos, tanto en las propuestas de regeneración urbana en los años ochenta, como en las actuales iniciativas de desarrollo urbano integral (Basset, 1993). No obstante, este tipo de iniciativas pueden fomentar diferentes escenarios u orientaciones según el papel que concedan a la cultura en la estrategia de desarrollo urbano que impulsen. A grandes rasgos, cabe distinguir dos estrategias, no necesariamente incompatibles entre sí, como muestran análisis sobre ciudades europeas, a saber: instrumental y de planificación (Navarro y Clark, 2012; Rodríguez-García et al., 2014). La primera hace del cambio en el ambiente cultural del barrio un instrumento para fomentar y atraer actividad económica (empresas, grupos creativos o visitantes). Nuevos espacios culturales, como museos, galerías o espacios escénicos, pero también centros de convenciones, congresos o grandes eventos culturales y deportivos, son algunos ejemplos respecto a esta estrategia ligada a la idea de la «ciudad creativa». La segunda, más ligada a la idea de la «ciudad educadora», se orienta a acercar la cultura y fomentar las prácticas culturales entre los residentes, tratando de aprovechar sus potenciales efectos sobre la cohesión social en el barrio. Centros socioculturales y cívicos en los barrios, espacios públicos

abiertos o iniciativas participativas en torno a la cultura son algunas de las iniciativas que caracterizarían a esta estrategia, ligada más a actuaciones y políticas de bienestar que a las de desarrollo económico. Cabe esperar, pues, que la presencia de estas estrategias en los planes y proyectos de desarrollo urbano tengan efectos diferentes sobre el ambiente cultural del barrio o la ciudad. Por tanto ¿qué tipo de ambiente cultural resultaría de estas estrategias?

Estrategias de desarrollo urbano y ambiente cultural

El contexto cultural del barrio ha sido analizado, principalmente, desde tres perspectivas: qué actividad económica se localiza en ellos (existencia y concentración de industrias culturales y creativas), quiénes son sus residentes (peso o concentración de grupos creativos entre sus habitantes), o cuál es el estilo de vida que se fomenta mediante las oportunidades de consumo cultural que existen en ellos (Mateos, 2016). Esta última tiene por objeto analizar el ambiente cultural de un territorio según los diferentes tipos de espacios, equipamientos y servicios que facilitan el desarrollo de diferentes tipos de prácticas de consumo cultural, ligadas a la cultura en un sentido más restringido (museos, teatros, ...), como prácticas más cotidianas (comercio, ocio o entretenimiento) (Silver, et al., 2010).

Más concretamente, consideraremos la densidad del «mercado cultural», esto es, la presencia de este tipo de espacios en los barrios por cada mil residentes. Pero, además, analizaremos el tipo de escena cultural que representan. Muy brevemente, la perspectiva de las escenas culturales analiza estos espacios a partir de una serie de dimensiones y subdimensiones para conocer las prácticas culturales que pueden desarrollarse en ellos: las razones por las que se acude a ellos (tradicción, utilitarista, autoexpresión,...), la forma o estilo estético que les caracteriza (transgresión, *glamour*, formalidad, cercanía,...) o la identidad que permiten expresar y/o generar (localista, carácter empresarial, estatal, étnico,...). Los espacios, servicios o equipamientos existentes en un barrio destacarán en mayor o menor medida en estas subdimensiones

según las prácticas culturales que puedan desarrollarse en ellos, y por agregación, darán cuenta del tipo de escena cultural existente en el barrio (Silver, et al. 2010).

Diversos análisis en diferentes escalas geográficas (sistemas locales de trabajo, ciudades, barrios...) han mostrado que esta perspectiva permite identificar dos orientaciones básicas. Por un lado, una orientación «comunitaria», donde prevalecen la tradición, la cercanía y el localismo, y por tanto prácticas culturales más ligadas a la «vida de barrio», y una orientación innovadora, donde lo harían la autoexpresión o la transgresión, que fomentaría prácticas culturales más ligadas a la expresión artística, así como la distinción estética y cultural, pero también a la innovación y desarrollo económico (Navarro, 2012; Navarro, et al., 2014; Mateos et al., 2012; Mateos, 2016).²³

De lo expuesto cabe derivar que la iniciativa URBAN pueda producir un aumento de las oportunidades de consumo cultural mediante el fomento de espacios y actividades económicas ligadas a la producción y el consumo cultural. Pero también, que fomenten diferentes tipos de escenas culturales según el tipo de espacios y equipamientos en los que centren su actuación, de tipo más comunitario (centros socioculturales, espacios públicos abiertos y actividades culturales dirigidas a los residentes del barrio) o de tipo innovador (centros para empresas, para grandes eventos, museos y patrimonio para atraer visitantes,...). Algunos ejemplos apuntan a tales efectos mediante los análisis de grandes eventos culturales o iniciativas de regeneración urbana en España (Navarro, 2013; Navarro et al., 2013) o iniciativas de desarrollo urbano en los centros históricos de grandes ciudades (Bromley et al., 2005; Loforte, 2008).

23. Se consideran los establecimientos que existen en los barrios según su código CNAE a cuatro dígitos. El listado de los tipos incluido en los análisis, así como detalles sobre la metodología para el análisis de las escenas culturales pueden consultarse, por ejemplo, en Navarro et al., (2014). Aquí utilizamos datos sobre instalaciones existentes a nivel de sección censal proporcionados por E-INFOMA, agregados al nivel de las áreas urbanas homogéneas definidas en el marco del proyecto UIP.

La iniciativa URBAN: la cultura como objetivo de los proyectos y potenciales efectos

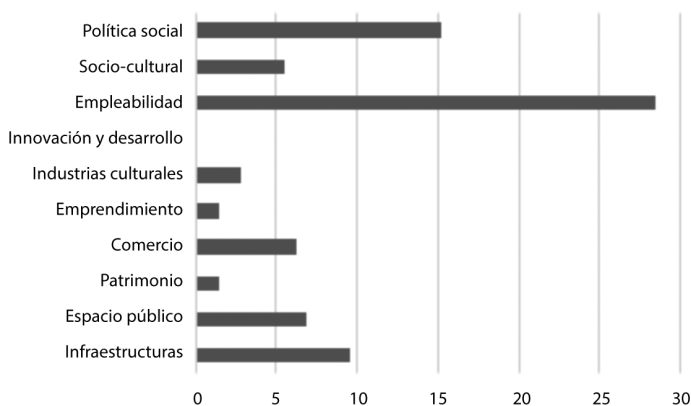
Antes de proseguir con el efecto que hayan podido tener la Iniciativa URBAN en el ambiente cultural de los barrios sería necesario responder a la siguiente cuestión: ¿qué presencia tienen las dos estrategias señaladas anteriormente en los proyectos de la Iniciativa URBAN?, ¿se orientan en mayor medida a una estrategia instrumental o a una estrategia de planificación? Hasta ahora hemos visto que estos proyectos se articulan, principalmente, en torno a tres grandes áreas o sectores de política pública: el entorno físico del barrio, el fomento del desarrollo económico y la integración social (ver capítulo II). Pero ¿sobre qué asuntos específico se centra los objetivos de las actuaciones que incluyen los proyectos URBAN I en esas tres grandes áreas? El Gráfico 1 muestra el porcentaje de proyectos de la Iniciativa URBAN que incluyen entre sus objetivos asuntos más directamente relacionados con nuestro objeto de estudio, así como aquellos que son más frecuentes en estas tres áreas de política pública. Puede apreciarse que respecto al territorio las actuaciones se centran en la provisión de infraestructuras y servicios urbanos básicos, y en cierta medida, la creación o mejora de espacios públicos, siendo menor la presencia de actuaciones que incluyen entre sus objetivos el patrimonio. La actividad económica se centra, principalmente, en el fomento del comercio, lo que puede incluir distintos tipos de actividades, tanto las más ligadas a la innovación y la creatividad, lo que podría dar cuenta de escenas más innovadoras, pero también el comercio de cercanía, el cual estaría probablemente más ligado a escenas comunitarias. Ahora bien, el fomento del emprendimiento (el espíritu emprendedor) o de las industrias culturales es poco frecuente. En el ámbito de la integración social destacan como objetivos la empleabilidad o actuaciones de política social (grupos y procesos específicos de exclusión social), y aunque en menor medida, también la creación de espacios y actividades socioculturales.²⁴

24. Se han estudiado las 514 actuaciones que incluyen los 29 proyectos de la Iniciativa URBAN I. Se han excluido las referidas a la gestión de los proyectos (ver capítulo V).

Gráfico 1

LOS OBJETIVOS DE LAS ACTUACIONES DE LOS PROYECTOS URBAN I

Porcentajes sobre el total de proyectos (casos). N=514 actuaciones



Nota: en cada sector de política pública solo se incluye el asunto con la puntuación más alta y aquellos relacionados con el fomento de la cultura, creatividad e innovación.

Esto vendría a mostrar que, en general, las iniciativas desarrolladas se orientan en mayor medida al uso de la cultura como «estrategia de planificación» que como «estrategia instrumental». Es cierto que la puesta en marcha de mecanismos contextuales para mejorar del entorno físico puede incrementar la atracción de actividades económicas o grupos creativos al crear un entorno más atractivo que, junto a la activación de mecanismos motivacionales para fomentar el comercio, podría inducir cambios en el volumen y en el carácter de las oportunidades de consumo cultural.²⁵ La mejora en la estructura de oportunidades que supone el barrio, en su entorno físico y socioeconómico, sería un output que podría activar otros resultados a más largo plazo debido a decisiones sobre localización de empresas o como consecuencia de decisiones residenciales de grupos atraídos por el nuevo ambiente del barrio como ya apuntan algunos análisis sobre sectores creativos o grupos de mayor estatus

25. Se trata de un ejemplo en el que se combinan mecanismos motivacionales y contextuales para producir efectos sobre el barrio (ver capítulo v).

socioeconómico (Lloyd, 2002; Navarro et al., 2014). No obstante, al menos explícitamente, y a más corto plazo, es más clara la pauta de mejora del entorno y sus equipamientos sociales en el marco de un *policy frame* orientado a «la mejora del barrio» que a «la creación de espacios competitivos» (Navarro, 2016). De aquí cabría derivar que, en general, la Iniciativa URBAN I potenciaría en mayor medida escenas de carácter comunitario que innovadoras.

El impacto de la iniciativa URBAN en el ambiente cultural del barrio

Para tratar de analizar el impacto de la Iniciativa URBAN I sobre el ambiente cultural de las áreas urbanas se ha utilizado un diseño cuasi-experimental basado en la técnica del *propensity score matching* y la aplicación de modelos de medidas repetidas, utilizando el indicador dRM para conocer el tamaño del efecto de las intervenciones (ver capítulos VI y VII). En concreto, se ha comparado la tendencia de cambio de áreas experimentales y de control respecto a dos asuntos: la densidad de los equipamientos de oferta cultural, y el carácter de las escenas culturales, de más comunitario a más innovador. En concreto, analizaremos la tendencia de cambio considerando tres momentos: pre-intervención (1991), post-intervención a corto plazo (2001), y post-intervención a medio-largo plazo (2011). En primer lugar presentaremos los resultados para el cambio habido para todo el periodo considerado (1991-2011), y posteriormente, se hará respecto a dos periodos más específicos (1991-2001 y 2001-2011).

Los resultados apuntan a que entre 1991 y 2011 existe un aumento de la densidad de oportunidades de consumo cultural tanto en áreas de control como en áreas experimentales, aunque más acentuada entre estas últimas (diferencias de 0,9 y 1,3 puntos, respectivamente: Tabla 1). Si nos centramos en la orientación de las escenas culturales, puede observarse que tiende a ser más comunitarias que innovadoras en los dos tipos de áreas urbanas, aunque existe cierta tendencia al cambio hacia escenas menos comunitarias en las experimentales que en las de control (diferencias iguales a 0,03 y 0,02, respectivamente).

Tabla 1

EL AMBIENTE CULTURAL EN ÁREAS EXPERIMENTALES Y ÁREAS DE CONTROL: VOLUMEN Y ORIENTACIÓN (1991-2011)

Medias (desviaciones típicas)

		1991	2001	2011	2011-1991
Densidad:	Áreas	0,142	0,505	1,052	0,909
	de control	(0,233)	(0,682)	(1,281)	(1,068)
espacios de consumo cultural por mil habitantes	Áreas	0,228	0,759	1,524	1,296
	experimentales	(0,326)	(0,884)	(1,620)	(1,322)
Total		0,158	0,552	1,139	0,98
		(0,253)	(0,725)	(1,355)	(1,123)
Orientación:	Áreas	-0,272	-0,273	-0,249	0,023
	de control	(0,166)	(0,094)	(0,079)	(0,184)
Comunitaria vs. Innovadora	Áreas	-0,296	-0,271	-0,265	0,031
	experimentales	(0,089)	(0,078)	(0,067)	(0,079)
Total		-0,276	-0,273	-0,252	0,024
		(0,155)	(0,091)	(0,077)	(0,169)

Nota: en la variable «orientación» valores negativos suponen escenas más comunitarias y valores positivos escenas más innovadoras

Así pues, el análisis del periodo 1991-2011 muestra que existe un aumento en la densidad de los espacios culturales en las áreas analizadas y una pequeña tendencia hacia un cambio hacia escenas culturales menos comunitarias, pero sin que en ellas prevalezca una clara orientación innovadora. ¿Se debe al impacto de la Iniciativa URBAN ? El análisis del tamaño del efecto mediante el indicador dRM muestra que sí parece existir impacto en el primer caso, pero no en el segundo. Aunque la diferencia sea bastante pequeña, la tendencia de cambio en la densidad de oportunidades de consumo cultural es mayor en las áreas experimentales (dRM=0,34, IC 90%: 0,04:0,65). Esto supone que en alrededor del 63% de las áreas experimentales la tendencia de mejora es superior a la de las áreas de control. En cambio, no parece existir un claro impacto de la Iniciativa URBAN sobre el carácter de las escenas culturales, pues el valor del efecto del tamaño es más pequeño y no es estadísticamente significativo (dRM=0,24: IC90%: -0,06:0,54).

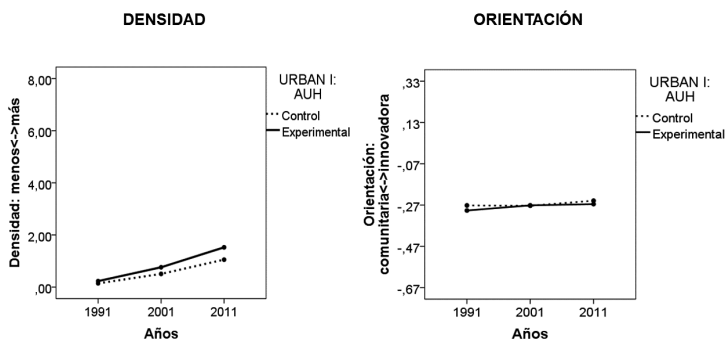
Si analizamos las tendencias de cambio para los dos periodos incluidos en los análisis puede apreciarse que entre 1991 y 2001

la densidad de oportunidades de consumo cultural aumenta tanto en las áreas experimentales como en las de control, aunque de forma algo más pronunciada entre las primeras (Gráfico 1). Esa tendencia de cambio se mantiene en el periodo entre 2001 y 2011. De hecho, las diferencias en las pautas de cambio son similares en ambos periodos ($dRM_{1991-2001}=0,34$; $IC90\%: 0,04:0,65$; $dRM_{2001-2011}=0,33$; $IC90\%: 0,031:0,64$). En cambio, al considerar el cambio de las escenas culturales, puede apreciarse que, aunque muy pequeño, existe cierto impacto entre 1991 y 2001 ($dRM_{1991-2001}=0,15$; $IC90\%: -0,14:0,46$), pero que a largo plazo, aunque se mantiene la pauta de cambio de ese periodo, las diferencias entre áreas experimental y de control vuelven a ensancharse como consecuencia de una tendencia más intensa de cambio entre las segundas ($dRM_{2001-2011}=0,31$; $IC90\%: 0,01:0,61$).

Gráfico 2

EL IMPACTO DE LOS URBAN I EN EL AMBIENTE CULTURAL DE LOS BARRIOS: DENSIDAD Y ORIENTACIÓN DE SUS OPORTUNIDADES DE CONSUMO CULTURAL

Medias marginales estimadas por modelo de medidas repetidas



En general, el resultado para todo el periodo analizado muestra lo que podría esperarse del tipo de actuaciones desarrolladas por la Iniciativa URBAN I respecto a las oportunidades de consumo cultural. La densidad de espacios y equipamientos muestra una

tendencia al alza, pues se fomenta el comercio de cercanía, así como equipamientos para favorecer el acceso de los residentes a las actividades culturales. Sin embargo, los efectos son menos evidentes: parece existir una tendencia de cambio hacia escenas menos comunitarias con un «impulso» a corto plazo (1991-2001), que continúa posteriormente, pero que apunta en mayor medida a un cambio generalizado en los dos tipos de áreas que a un impacto de la Iniciativa URBAN.

Consideraciones finales: el *policy frame* de las iniciativas y la «sostenibilidad» de su impacto

Los resultados recién presentados parecen ajustarse a lo que cabría esperar del enfoque de la Iniciativa URBAN I, dirigida más hacia la estrategia planificadora donde la cultura es entendida más como el fomento de equipamientos y/o servicios orientados a los residentes, «cultura para todos», que como instrumento de desarrollo económico. Esta estrategia da lugar a que el aumento de las oportunidades de consumo cultural, su densidad, sea mayor en los barrios experimentales, pero no parece producir un cambio relevante en el carácter de sus escenas culturales; aunque en menor medida, estas siguen siendo comunitarias y orientadas a la vida cotidiana del barrio.

Esto no supone que no puedan inferirse efectos de los proyectos sobre el acercamiento, involucración y participación de sus residentes en actividades culturales, cuestión que cabría analizar con otras fuentes de datos que permitan medir este hecho. Pero tampoco, que a más largo plazo la densificación del «mercado cultural» del barrio, mediante este «modelo de oferta» de oportunidades de consumo cultural, no haga que esos espacios urbanos sean más atractivos para la localización de otras actividades económica o nuevos grupos de residentes. O incluso que la mejora en las condiciones de vida o el estatus socioeconómico de sus residentes tradicionales, como se vio en el capítulo VII, no produzca, aunque sea leve, cierto aumento en la demanda de nuevos espacios de consumo cultural de carácter menos comunitario.

Esto supone que, al menos en parte, la sostenibilidad de los cambios que producen los proyectos de desarrollo urbano sobre el ambiente cultural de los barrios a lo largo del tiempo, en su densidad o su carácter, pueden depender no solo de las iniciativas específicas que se desarrollen a este respecto, sino de los cambios que producen en otros ámbitos, como el espacial, la actividad económica o la composición social de los barrios, evidenciando así el carácter integral de estas iniciativas y la posible interrelación entre los efectos, directos o indirectos, derivados de diferentes tipos de actuaciones a lo largo del tiempo.

Al incluir una perspectiva temporal más amplia, se evidencia el refuerzo (en la densidad) o la ausencia de cambio (en las escenas) del impacto de los proyectos. A partir de esto cabría analizar si estos efectos se ligan, en distintos momentos de tiempo, con otros habidos en otros ámbitos de actuación de los proyectos. Además, a ello cabría unir la posible existencia de efectos de composición ligados, por ejemplo, a diferencias en el lugar que ocupan los barrios en la dinámica general de sus respectivas ciudades o las posibles diferencias en las estrategias en sus proyectos. O quizás, porque el impacto de los proyectos no resida tanto en el carácter de sus escenas culturales a corto y medio plazo, sino sobre todo por el cambio que puedan producir en la composición social del barrio y el efecto que ello pueda tener en su ambiente cultural a más largo plazo. Esto supondría que, en realidad, los proyectos fomentarían un «modelo de demanda» respecto al ambiente cultural del barrio en vez de un «modelo de oferta». Sin duda, se trata de una cuestión sobre la que seguir indagando.

X. ¿CÓMO HAN CAMBIADO LOS BARRIOS EN EL CONTEXTO DE SUS CIUDADES? EL CASO DE LA INICIATIVA URBAN I EN LOS CENTROS HISTÓRICOS DE LAS GRANDES CIUDADES

Manuel Fernández-García, Francesca Donati y
Clemente J. Navarro

Introducción

Uno de los objetivos de la Iniciativa URBAN consistió en mejorar la calidad de vida de áreas urbanas que presentaban altos niveles de vulnerabilidad socioespacial en sus respectivas ciudades. Así pues, al menos de forma implícita, pretendía re-equilibrar la ciudad tratando de acercar esas zonas al conjunto de la dinámica urbana, tanto desde un punto de vista físico (espacio público, accesibilidad...) como socioeconómico (desempleo, procesos de exclusión social, ...).

Este capítulo pretende desarrollar un ejercicio evaluativo respecto a este objetivo implícito de la Iniciativa URBAN. Para ello contextualizaremos en cada ciudad el cambio de los niveles de vulnerabilidad socioespacial de las áreas intervenidas en un momento previo y posterior al desarrollo de los proyectos URBAN (1991 y 2001). Como se explicará más adelante, el ejercicio se centra en centros históricos de grandes ciudades, uno de los targets principales de esta Iniciativa, así como un asunto de debate e interés público desde finales de los años ochenta en España.

La iniciativa URBAN como política de reequilibrio socioespacial en la ciudad: mejoras y cambios contextualizados

Los programas de regeneración urbana suponen la intervención en zonas que se consideran, por diferentes motivos, alejadas de

las dinámicas de la ciudad. Sea que se implementen en áreas periféricas con gran concentración de problemas sociales, o en zonas «degradadas» de la ciudad histórica, pretenden aumentar los niveles de cohesión social de la ciudad a través de la mejora de esas áreas vulnerables. Una de sus ideas centrales es, pues, mejorar la ciudad transformando sus barrios (van Gent, Musterd, & Ostendorf, 2009; Navarro Yáñez et al., 2016)

Esta idea fue central en la Iniciativa Comunitaria URBAN I, así como el marco más amplio de la dimensión urbana de las políticas de la EU en el que se desarrolló, como muestran, por ejemplo, documentos como la *Carta de Aalborg (1994)* o el informe de la Comisión Europea *Europa 2000+* (1995). El diagnóstico de estos documentos asumía que un elemento del declive de las grandes ciudades se debía a la concentración de procesos de exclusión social en ciertas zonas de la ciudad, y, por consiguiente, la existencia de procesos de segregación espacial en estas (De Gregorio, 2014). Se trataba, pues, de desarrollar programas para procurar el reequilibrio socioespacial de las ciudades europeas. En concreto, el programa URBAN planteaba como uno de sus objetivos centrales la incorporación de las zonas vulnerables a la dinámica social y económica de sus ciudades a través de la atracción de actividad económica, así como la generación de confianza y seguridad a la población residente en dichas áreas (Comisión Europea, 1994).

Pero, ¿logró la Iniciativa URBAN reequilibrar las ciudades donde se aplicó?, ¿logró su objetivo de «acercar» las áreas donde se aplicó a la dinámica urbana de sus respectivas ciudades? Para responder a esta cuestión es necesario conocer si esas áreas urbanas mejoraron, pero también, si lo hicieron —o no— en la misma medida que lo hicieron las ciudades donde se sitúan. Lo primero, porque en ausencia de mejora en las condiciones socioespaciales de las áreas urbanas donde se desarrolló la Iniciativa URBANA no cabría referirse a la existencia de los efectos esperados por esta. Lo segundo, porque si se produce esa mejora, pero es similar al conjunto de las otras áreas urbanas de la ciudad, cabría pensar que se ha debido a esto último y no a la aplicación del programa. Esto es, existiría impacto en términos de reequilibrio urbano si el área intervenida muestra una mejora superior al conjunto de su ciudad.

Metodología: selección de casos y estrategia de análisis

Lo anterior supone analizar comparativamente el cambio producido en las áreas urbanas intervenidas con el de su ciudad. Con este objetivo, utilizaremos como unidad territorial las áreas urbanas homogéneas (AUH) definidas en cada ciudad (ver capítulo VI), y compararemos el cambio en sus niveles de vulnerabilidad socioespacial en entre 1991 y 2001.

Hemos escogido aquellas ciudades donde existen al menos 30 AUH. Concretamente, y por orden de su tamaño demográfico, son las siguientes: Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga. Esto implica que el análisis se centre en centros históricos, target territorial de los proyectos URBAN I en estas ciudades. En parte, esto muestra la importancia que en ese momento cobrará el problema de los centros históricos. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX diferentes procesos urbanos tuvieron consecuencias importantes sobre ellos. Por una parte, los procesos de deslocalización y desindustrialización marcaron el declive de la ciudad industrial (Fernández-Salinas, 1994), convirtiendo a las ciudades, y especialmente a sus zonas centrales, en áreas especializadas en actividades terciarias y servicios de consumo. Por otro lado, se iniciaron las dinámicas de suburbanización que promovieron el crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas en detrimento de sus núcleos centrales (Gil y Bayona, 2012; Nel-lo, 2004). El resultado de estos procesos para los centros urbanos sería ambivalente: se constituían en espacios de oportunidad para la actividad comercial, pero concentraban altos índices de desempleo, envejecimiento de la población, déficit de infraestructuras y problemas urbanísticos en un parque de vivienda antiguo y, en ocasiones, en muy mal estado.

De hecho, el diagnóstico de los proyectos analizados combina estos dos asuntos. Por un lado, la existencia de graves problemas de exclusión social, como altos niveles de desempleo, bolsas de pobreza, dinámicas de envejecimiento y toda una serie de problemas relacionados con fenómenos de desorganización social, como pequeña delincuencia, tráfico y consumo de drogas, o prostitución (Shaw y McKay, 1969; Sampson et al., 1997). Por

otro lado, un importante deterioro del entorno urbano, tanto lo referido al estado de las viviendas, como a la falta de infraestructuras básicas y espacios públicos deteriorados y un cierto declive de las actividades comerciales de la zona.

A partir de este diagnóstico común, las estrategias de los proyectos plantean actuaciones sobre el entorno urbano (procesos de reurbanización, mejora de las infraestructuras y de las condiciones medioambientales), dinamización de la economía, desarrollo sociocultural y servicios de asistencia social y formación para el empleo. Evidentemente las estrategias de actuación vienen delimitadas por las prioridades que define la propia convocatoria URBAN, pero es destacable que los proyectos compartan su visión sobre los problemas a resolver y las actuaciones a desarrollar.²⁶

Para analizar hasta qué punto los proyectos produjeron mejoras en las áreas intervenidas, y cierto reequilibrio territorial, hemos analizado el Indicador de Nivel Socioeconómico (INSE), que mide las desigualdades socioespaciales entre áreas urbanas en 1991 y 2001. Se trata de un indicador sintético estandarizado de forma que su valor medio es igual a 0, y que combina otros cuatro que darían cuenta de la presencia de riesgos respecto a procesos de exclusión social (porcentaje de población desempleada y porcentaje de población adulta sin estudios primarios), una aproximación a la renta a partir de la ocupación (estatus socioeconómico) y sobre el entorno físico (estado de la vivienda) (Fernández et al., 2018).

Para conocer la posición relativa de estas áreas en sus respectivas ciudades hemos establecido un ranking de ese indicador entre todas sus AUH, tanto para 1991, como para 2001. Para poder compararlo entre ciudades lo hemos estandarizado según el número de AUH existente en cada una de ellas (esto es, posición relativa AUH=posición AUH en ranking/número de AUH en la ciudad). Además, hemos estandarizado las posiciones relativas

26. Además del catálogo del proyecto UIP y el análisis de los proyectos (<https://www.upo.es/investiga/urbanimpacts/es/catalogo-intro/>), pueden consultarse las fichas resumen de los proyectos urban-i disponible en la web Inforegio de la Comisión Europea. https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/initiative/

de todas las AUH en cada ciudad en escalas 0-1 para facilitar su análisis comparativo. Del análisis del cambio (de las diferencias) en estas posiciones relativas entre 1991 y 2001 podremos conocer su nivel de mejora relativo en el contexto de sus ciudades.

Condiciones de partida de las áreas intervenidas: la severidad de la vulnerabilidad socioespacial

La Tabla 1 muestra que, debido al marco establecido por el programa URBAN, el esfuerzo público de los proyectos (inversión por habitante) es bastante similar entre ellos, a excepción del caso madrileño, por haberse considerado una situación especial (Goyanes, 2000). Ahora bien, las condiciones de partida de las áreas eran diferentes (Tabla 1). En los casos de Madrid y Zaragoza se trata de áreas que parten de mejores condiciones socioespaciales que en Valencia, Sevilla o Málaga (niveles de vulnerabilidad socioespacial); y en especial, respecto a la tasa de desempleo y la presencia de viviendas en mal estado. Pero, aun así, no se trata de las áreas con puntuaciones más bajas en sus ciudades; incluso en Madrid y Málaga presentan valores bastante por encima de la media de la ciudad. Por tanto, la preferencia de las autoridades locales por incluir a estas zonas en el programa URBAN I frente a otras más vulnerables pudiera explicarse por la centralidad del problema de los centros históricos en España desde los años ochenta señalado más arriba. Pero también, porque su posición central en la ciudad, así como sus recursos patrimoniales, suponen oportunidades de partida favorables para impulsar su desarrollo; al menos, en comparación con áreas urbanas de promociones de vivienda pública con altos niveles de vulnerabilidad física y social en las periferias de las ciudades, otro de los targets de la Iniciativa URBAN y otros programas similares (Fernández, 2018; Navarro et al., 2016). A ello debe unirse que, aunque los centros históricos en las ciudades españolas sufren fuertes procesos de declive desde los años setenta (Fernández-Salinas, 1994), su posición central y su gran escala geográfica hace que los fenómenos de vulnerabilidad se concentran en áreas específicas, existiendo en ellos cierto grado de *social mix* entre residentes de diferentes estatus socioeconómicos (Borja y Muxí, 2001).

Tabla 1

CONDICIONES DE PARTIDA DE LAS ÁREAS INTERVENIDAS (1991)

	Madrid	Valencia	Sevilla	Zaragoza	Málaga
Proyecto (zona)	Centro Histórico	Barrio Velluters	San Luis-Alameda	Magdalena-Tenerías	Casco Histórico
Presupuesto (miles euros)	23.804	14.477	14.490	14.476	14.020
Esfuerzo público	992	3266	464	1574	643
Población desempleada (%)	14,7	20,9	26,2	12,6	20,3
Población sin estudios (%)	14,6	18,6	26,5	12,6	20,3
Trabajadores sin cualificar (%)	9,9	8,5	8,5	10,5	11,1
Viviendas en mal estado (%)	30,8	41,4	22,7	15,9	28,9
Vulnerabilidad socioespacial (INSE) (media ciudad)	1,7 (1,0)	0,4 (1,1)	-1,8 (-1,7)	1,4 (1,5)	-1,5 (-3,4)
Posición relativa en la ciudad	84 de 171	27 de 45	24 de 42	19 de 34	7 de 31

Esfuerzo público: presupuesto por habitantes.

Fuente: Catálogo UIP y elaboración propia.

Contextualizando el cambio de las áreas intervenidas en el conjunto de la ciudad

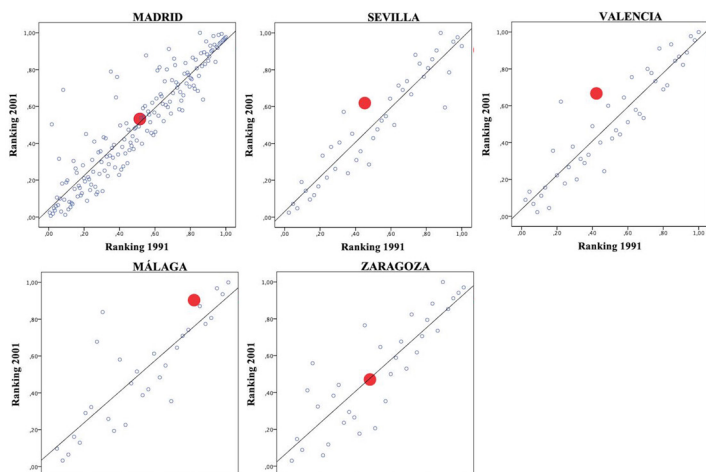
Las condiciones de partida recién descritas muestran que las áreas comparten ciertos rasgos como centros históricos, pero presentan niveles de vulnerabilidad socioespacial diferentes. Pero, ¿cambiaron su posición en la jerarquía urbana de sus ciudades?, ¿fue similar para todas ellas?, ¿ese cambio se debe a la intervención URBAN?

El Gráfico 1 muestra el cambio en la posición relativa de las AUH entre 1991 y 2001. La gran mayoría de las áreas se encuentran cercanas a la recta, esto es, no se produce cambio de su posición relativa en el marco de la jerarquía urbana de sus respectivas ciudades. No parece, pues, que se produzca una tendencia pronunciada hacia el reequilibrio territorial. No obstante, hay áreas que han mejorado su posición relativa (por encima de la recta) y que la han empeorado

(por debajo). Existen además «casos extremos» que, por lo general, suponen nuevos desarrollos urbanísticos en las áreas periféricas de las ciudades durante el periodo estudiado (por ejemplo, las zonas del Plan Acción Urbanística o PAU).

Grafico 1

CAMBIO EN LA POSICIÓN RELATIVA DE LAS ÁREAS URBANAS HOMOGÉNEAS EN LAS CIUDADES (1991-2001)



Las áreas intervenidas son los puntos más grandes en cada gráfico.

Respecto a las áreas donde se aplicó la Iniciativa URBAN puede apreciarse que tanto en Valencia como en Sevilla se encuentran entre las que más mejoraron su posición relativa en la ciudad. Su distancia de la recta es mayor que la mayoría de las AUH de sus ciudades, así como también respecto de las áreas intervenidas en las otras ciudades, lo que coincide con otros análisis comparativos sobre el cambio en las grandes ciudades españolas a nivel de barrio (Navarro et al., 2013). En ambos casos el proyecto URBAN inició una profunda transformación, pasando de albergar focos de pobreza y marginación a convertirse en zonas regeneradas que recuperan su conexión física y social con otras áreas de la ciudad. En concreto, se trata de los barrios de la *Ciutat Vella* de Valencia,

como El Carmen, y en especial, el barrio del Mercat y del Pilar, donde se concentran las actuaciones del programa URBAN (Pérez y Martí, 2013). En Sevilla el área intervenida abarca fundamentalmente el eje San Luis-Feria-Alameda donde se ha producido un evidente cambio en la morfología urbana y en su composición social (Díaz-Parra, 2015; 2009). En concreto, en Valencia el área intervenida pasa de ocupar la posición relativa estandarizada 42 en 1991 a la 67 en 2001 (sube 25 posiciones relativas), y en Sevilla, de la posición 45 a la posición 62 (17 posiciones relativas).

En los casos de Madrid y Zaragoza, donde las áreas partían de una situación mucho más favorable que en las otras ciudades, no se producen cambios destacables en su posición relativa. En el primer caso puede deberse a que, aunque el área de actuación delimitada era muy extensa (prácticamente todo su casco histórico), el proyecto se justificaba y sus actuaciones se desarrollaron en una zona concreta reconocida en la propuesta como «el corazón del problema», pues en ella se concentraban gran parte de los conflictos sociales del centro, un alto grado de deterioro urbano y la falta de servicios (De Gregorio y Kocewicz, 2007). Esto quizás explique que el área de intervención delimitada por el proyecto no presentase en 1991 un alto grado de vulnerabilidad y que el cambio en su posición relativa haya sido menos intenso que en las otras ciudades (de la posición 0,51 a la 0,53). En el caso de Zaragoza, aunque no exista una delimitación tan extensa del área de intervención, que se restringe a barrios concretos (Magdalena-Tenerías), su posición relativa se mantiene bastante estable (alrededor del valor 47), partiendo de una situación mucho más favorable que en las otras ciudades (ver Tabla 1).

Por último, en el caso de Málaga, aunque la situación de partida es similar a los casos de Sevilla y Valencia, su posición en la jerarquía urbana al iniciarse la intervención es bastante alta. Esto pudiera explicar que la mejora en su posición relativa haya sido menos intensa que en esas ciudades, pero mayor de aquellos casos respecto a los que la situación de vulnerabilidad era más desfavorable (Madrid y Zaragoza).

En general, los resultados parecen mostrar que el cambio en la jerarquía urbana de las áreas intervenidas por URBAN guarda relación

con sus condiciones de partida (Tabla 2). Cuando se combinan una situación de partida desfavorable con una posición baja en la jerarquía urbana, el cambio en esta es más intensa, mostrando un efecto más claro de la Iniciativa URBANA (Sevilla y Valencia). Ahora bien, cuando la posición relativa de partida es más alta, aunque la severidad de los problemas también lo sea, el impacto parece ser menor (Málaga). Por último, cuando el grado de vulnerabilidad es más bajo, parece que el impacto de URBAN, en términos de mejora relativa en el conjunto de la ciudad, es bastante menor (Madrid y Zaragoza).

Tabla 2

EL EFECTO DEL PROGRAMA URBAN: CONDICIONES DE PARTIDA Y TRAYECTORIAS DE CAMBIO DE LAS ÁREAS INTERVENIDAS

Baja	Baja			Valencia Sevilla
Baja	Alta		Málaga	
Alta	Media	Madrid Zaragoza		
Absoluta	Relativa	No	Si, poco	Si, mucho
Condiciones partida (1991)		¿Mejora su posición relativa en la jerarquía urbana de su ciudad? (diferencia entre 1991 y 2001)		
Baja	Baja			Valencia Sevilla
Baja	Alta		Málaga	
Alta	Media	Madrid Zaragoza		
Absoluta	Relativa	No	Si, poco	Si, mucho
Condiciones partida (1991)		¿Mejora su posición relativa en la jerarquía urbana de su ciudad? (diferencia entre 1991 y 2001)		

Condiciones de partida: Absoluta: nivel de vulnerabilidad socioespacial en 1991; Relativa: posición en jerarquía urbana en 1991.

Políticas urbanas y cambios en los centros históricos

Hasta aquí, los análisis muestran que los efectos de la aplicación URBAN sobre los procesos de reequilibrio territorial en las ciudades han tenido un resultado dispar, al menos, en lo que se refiere al cambio en la posición relativa de los centros históricos en la jerarquía urbana de sus respectivas ciudades. Y, sobre todo, que

en ello parece contar la situación de partida, la severidad de las condiciones de vulnerabilidad socioespacial. Los centros históricos que partían de situación socioeconómica peor son lo que parecen mejorar más, y sobre todo, si no ocupaban una posición destacada en sus respectivas ciudades.

Al igual que en análisis presentados en otros capítulos, es posible que el efecto de muchas de las actuaciones no se haya reflejado aún en el momento en que se analizan los cambios; en especial, aquellas destinadas específicamente a los residentes. Esto puede hacer que estemos infravalorando el impacto de los programas. Ahora bien, en nuestro análisis ese periodo de análisis es similar para todos los casos analizados, este posible efecto ha sido controlado en la comparación realizada, y a pesar de ello, se aprecian claras diferencias.

Además, cabe considerar que el papel de la intervención pública en la transformación de los centros históricos no se detiene en el programa URBAN. En buena medida, este programa suele formar parte de una estrategia urbana más amplia que apuesta por la transformación de estas zonas degradadas en «espacios de oportunidad» para la ciudad. Esto se reflejaría, por ejemplo, en la existencia de planes «estratégicos» para la regeneración y el desarrollo de los centros históricos, como el Plan Especial del Centro (PEPRI) de Málaga (1990), Plan Riva I (1992) y Riva II (1998) en Valencia, el PICH de Zaragoza (1997), el Área de Rehabilitación Concertada del Casco Norte de Sevilla (1999), o los diferentes estrategias y convenios para la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano de Madrid (Herraez, 2000). Al igual que el URBAN, estas estrategias cuentan con la colaboración de las administraciones regionales y estatales, dando cuenta de la concentración de actuaciones en las áreas de estudio. Sus efectos conjuntos quizás se aparecen a más largo plazo.

No obstante, los resultados presentados muestran que la Iniciativa URBAN dio lugar a cambios en los centros históricos de las grandes ciudades, y en algún caso, muy intensos; al menos, con la información empírica utilizada en nuestros análisis. Es cierto que este impacto, como «mejora» en los niveles de vulnerabilidad socioespacial y su posición en la jerarquía urbana de sus ciudades,

no ha de significar necesariamente la «mejora» de sus residentes. Pueden reflejar tanto la «revitalización» de esos barrios (la mejora de sus residentes), como la existencia de procesos de gentrificación (la sustitución de sus residentes por otros grupos de población con mayor estatus socioeconómico). Otros análisis sobre estas ciudades muestran que en esas áreas se han producido cambios que apuntan a procesos de gentrificación (Díaz-Parra, 2015; Navarro, et al., 2013; Prytherch & Boira Maiques, 2009; Sequera & Janoschka, 2015). Por tanto, la concentración de actuaciones en esas zonas de la ciudad ha podido dar lugar a procesos de *centrifugación*, dinámicas de desarrollo socioeconómico basadas en la concentración de servicios y actividades económicas en estos enclaves de la ciudad, quedando estas áreas, antes desconectadas de las dinámicas de las áreas centrales de la ciudad, homologadas con su entorno inmediato (Mártínez-Rigol, 2010).

Sin duda, se trata de una cuestión a debatir, pero que en el caso español resulta complicado analizar, por ejemplo, al no poder estudiar con detalle flujos de movilidad residencial y las características de quienes se mueven entre momentos previos y posteriores a la intervención; o incluso, la posibilidad de definir una escala geográfica más reducida para «detectar» de forma más precisa los cambios urbanos y el papel que en ello puede haber jugado a la estrategia de desarrollo urbano integral que supuso el programa europeo URBAN en España. También que este análisis podría complementarse con el estudio del impacto del mismo programa en otra de las áreas urbanas que fueron su target específicos: barriadas periféricas con altos niveles de vulnerabilidad socioespacial. Esto, junto al hecho de ocupar una situación más periférica en la ciudad, pudiera suponer que la intensidad del impacto de la Iniciativa URBAN (u otros programas similares) no fuese la misma que en los centros históricos. Otros análisis han mostrado que el impacto y pautas de cambio producidas por iniciativas similares son diferentes si el área intervenida es una «barriada» o un «centro histórico» (Navarro et al., 2016). En este capítulo hemos mostrado como usar técnicas de análisis sencillas para enfrentar este análisis; que evidentemente puede mejorarse con estas y otras posibles «comparaciones controladas».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHIBALD, D.; FENG, Z. y GRAHAM, E. (2019): «Estimating the Impacts of Area Regeneration Programmes in Scotland on Health and Unemployment: a quasi-experimental approach», *People, Place and Policy Online*, 13(1): 1-28.
- ASTBURY, B. y LEEUW, F.L. (2010): «Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation», *American Journal of Evaluation*, 31(3): 363-381.
- AUSTIN, P.C. (2010): «Optimal caliper widths for propensity-score matching when estimating differences in means and differences in proportions in observational studies», *Pharmaceutical Statistics*, 10(2):150-61.
- AUSTIN, P. C. (2011): «An introduction to propensity score methods for reducing the effects of confounding in observational studies», *Multivariate Behavioral Research*, 46: 399-424.
- BARCA, F. (2009): «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations», Bruselas: European Commission.
- BEMELMANS-VIDEC, M-L.; RIST, R.C. y VEDUNG, E. (eds.) (1988): *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publisher.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2001): «Centros y espacios públicos como oportunidades», *Perfiles Latinoamericanos*, 9 (19): 115-130.

- BOUDON, R. (2003): *Raison, Bonnes Raisons*, París: PUF.
- BASSETT, K. (1993): «Urban cultural strategies and urban cultural regeneration: a case study and critique», *Environment and Planning*, 25: 1773-1788.
- BROMLEY, R.D.F.; TALLON, A.R. Y THOMAS, C.J. (2005): «City Centre Regeneration through Residential Development: Contributing to Sustainability», *Urban Studies*, 42(13): 2407- 2429.
- CAMPAÑA DE CIUDADES EUROPEAS SOSTENIBLES (1994): «Carta de las ciudades europeas hacia sostenibilidad (La Carta de Aalborg)», Conferencia europea sobre ciudades sostenibles, Aalborg, Dinamarca, 27 de mayo de 1994.
- CARPENTER, J. (2006): «Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative», *Urban Studies*, 43(12): 2145-2162.
- CLARK, T. N. (2003): «Urban amenities: lakes, opera and juice bars do they drive development?». En CLARK, T. N. (ed.) (2003). *The City as an Entertainment Machine. Research in Urban Policy*. Bingley: Emerald Publishing.
- COHEN, J. (1988): *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. USA: Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- COLE, I.; LAWLESS, P.; MANNING, J. y WILSON, I. (2007): *The Moving Scalator?*, Londres: Department for Communities and Local Government.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): Europa 2000+: «Cooperación para la ordenación del territorio europeo», Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): *Nueva agenda Europea para la Cultura*, Bruselas: Unión Europea.
- COUCH, Ch., SYKES, O. y BÖRSTINGHAUS, W. (2011): «Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France. The importance of context and patch dependency», *Progress in Planning* 75, 1-52.

- DAVIES, R. y PAYNE, L. (2015): «Evaluability Assessments: Reflections on a review of the literature», *Evaluation*, 21(2): 216-231.
- DE GREGORIO, S. (2010): «El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *Ciudades*, 13, 39-59.
- DE GREGORIO, S. (2014): «La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, (180): 253-276.
- DE GREGORIO, S. (2015): «Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en España», *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 98.
- DE GREGORIO, S. (2017): «Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answer from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)». *Cities* 60: 402-414.
- DE GREGORIO, S. y KOCEWICZ, R. (2007): «Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-9», *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (55):1-100.
- DÍAZ, F.; LOURÉS, M.L. y IZAOLA, A. (2020): «Nuevos actores sociales, innovación social y políticas urbanas. Cambios en los modelos de gobernanza local». En NAVARRO, C.J. (eds.) (2020). *Nuevos retos para las políticas urbanas*. Valencia: Tirant lo blanch.
- DÍAZ-PARRA, I. (2015): «Viaje solo de ida: Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla», *EURE*, 41(122):145-166.
- DÍAZ-PARRA, I. (2009): «Procesos de gentrificación en Sevilla en la coyuntura reciente. Análisis comparado de tres sectores históricos: San Luis-Alameda, Triana y San Bernardo (2000-2006), *Scripta Nova*». *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (13):741-98.
- DOWDING, K. (1991): *Rational Choice and Political Power*, Aldershot: Edward Elgar Publishing.

- DUNN, W. N. (2011): *Public Policy Analysis*, Londres: Routledge.
- ELSTER, J. (2007): *Explaining Social Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (1994): «Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a Community initiative concerning urban areas (URBAN)», *Official Journal of the European Communities*, 94/C 180/2, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): «Guidelines for a Community initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II) (2000/C 141/04)», *Official Journal of the European Communities*, 94/C 180/2, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): *The programming of the Structural Funds 2000–2006: an initial assessment of the Urban Initiative*, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): *Ex-Post Evaluation. Urban Community Initiative*, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Promoting sustainable development in Europe. Achievements and opportunities*, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–06: The URBAN Community Initiative*, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2013): *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2013): Estudio sobre el «Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014–2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión», Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2014): *The Urban Dimension of EU Policies- Key Features of an EU Urban Agenda*, Bruselas: Unión Europea.

- EUROPEAN COMMISSION (2015): *Guidance for member states on integrated sustainable urban development*, Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): *The Reference Framework on Sustainable Cities an initiative developed with and for cities*, Chipre: Unión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *Ex-Post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures*, Bruselas: Unión Europea.
- FERNÁNDEZ, M.; NAVARRO, C. J.; ZAPATA, Á. R. y MATEOS, C. (2018): «El análisis de la desigualdad urbana. Propuesta y validación de un índice de nivel socioeconómico en áreas urbanas españolas (1991-2001)», *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (39):49-77.
- FERNÁNDEZ, M. (2018): «Regeneración Urbana en perspectiva andaluza. Los programas ARB (1996-2012)», *Anduli*, 17(17):67-88.
- FERNÁNDEZ, V. (1994): «Los centros históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta», *Eria: Revista Cuatrimestral de Geografía*, (34):121-131.
- FIORETTI, C.; PERTOLDI, M.; BUSTI, M. y VAN HEERDEN, S. (2020): *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*, Joint Centre: European Commission, Luxemburgo Publications Office of the European Union.
- FLORIDA, R. (2002): *The rise of the creative class and how its transforming work, leisure, community and everyday life*, Nueva York: Basic Books.
- FRITZ C.; MORRIES P. y RICHLER JJ. (2012): «Effect Size Estimates: Current Use, Calculations, and Interpretation», *Journal of Experimental Psychology*, 141(1): 2-18.
- GAFFEY, V. (2013): «A fresh look at the intervention logic of Structural Funds», *Evaluation*, 19 (2): 195-203.
- GIL-ALONSO, F. y BAYONA, J. (2012): «La dinámica urbana en España: evolución y tipología», *Papeles de Geografía*, 2012(55-56): 95-108.
- GLAESER, E.; KOLKO, J. y SAIZ, A. (2001): «Consumer city», *Journal of Economic Geography*, 1: 27-50.

- GONZÁLEZ, M. (2013): «La europeización urbana a través de la política de cohesión», *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 104:133-154.
- GOYANES, P. (2000): «Ordenación del territorio, urbanismo en las ciudades de la Unión Europea», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, (2):237-279.
- GUTIÉRREZ, A. (2010): «La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-Sous-Bois/Montfermeil (Ile-de-France)», *Ciudades*, 13: 61-82.
- HEDGES, L. y OLKIN, I. (1985): *Statistical Methods for Meta-Analysis*, Nueva York: Academic Press.
- HEDGES, L. (1981): «Distribution theory for Glass's estimator of effect size and related estimators», *Journal of Education Statistics*, 6(2): 106-128.
- HEDSTRÖM, P. (2006): «Explaining social change: an analytical approach», *Papers*, 80: 73-95.
- HERRAEZ, S. (2000): «La rehabilitación del centro histórico de Madrid», *Informes de La Construcción*, 51(465): 41-46.
- HOWLETT, M. y LEJANO, R.P. (2012): «Tales from the Crypt: the rise and fall (and rebirth?) of Policy Design», *Administration and Society*, 45(3): 357-381.
- HOWLETT, M.; KIM, J. y WEAVER, P. (2006): «Assessing Instruments Mixes through Program-and-Agency-Level Data», *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- JUN, C. S. (2014): «Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity and Performance», *Public Administration Review*, 74(2): 205-219.
- KING, G.; KEOHANE, R.O. y VERBA, S. (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton, Princeton University Press.
- KRAMER, S. H. y ROSENTHAL, R. (1999): «Effect sizes and significance levels in small-sample research». En Hoyle, R.H. (ed.): *Statistical Strategies for Small Sample Research*, Londres: Sage.

- LAKENS, D. (2013): «Calculating and reporting effect sizes to facilitate cumulative science: a practical primer for t-test and ANOVAs», *Frontiers in Psychology*, 4: 1-12.
- LANDRY, C.H. (2000): *The Creative city. A Toolkit for Urban Innovators*, Londres: Earthscan.
- LAWLESS, P. (2012): «Can area-based regeneration programmes ever work? Evidence from England's New Deal for Communities Programme», *Policy Studies*, 33(4): 313-328.
- LLOYD, R. (2002): «Neo-Bohemia: Art and Neighbourhood Redevelopment in Chicago», *Journal of Urban Affairs*, 24(5): 517-532.
- LUELLEN, J.K.; SADISH, W.R. y CLARK, M.H. (2005): «Propensity scores. An Introduction and Experimental Test», *Evaluation Review*, 29(6): 530-558.
- MARKUSEN, A. (1996): «Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts», *Economic Geography*, 293-313.
- MARTINEZ, S. (2010): *La cuestión del centro, el centro en cuestión*, Lleida: Milenio.
- MATEOS, C. (2016). *Escenas culturales. Una aplicación al análisis de las ocupaciones creativas y las desigualdades territoriales en España*, Tesis Doctoral, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.
- MATEOS, C.; NAVARRO, C.Y. y MUÑOZ, L. (2012): «Las dinámicas urbanas. El carácter cultural de las ciudades». En NAVARRO, C.J. (eds.)(2012). *La dinámica cultural de las ciudades*, Madrid: Catarata.
- MEHDIPANAH, R. et al. (2014): «The effects of an urban renewal project on health and health inequalities: a quasi-experimental study in Barcelona», *Journal of Epidemiology Community Health*, 68(9): 811-817.
- MENDEZ, C. (2013): «The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative», *Journal of European Public Policy*, 20(5): 639-659
- MERTON, R. K. (1968): *Social theory and social structure*, Nueva York: Free Press.

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007): *Resolución de 7 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria 2007 de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el periodo de intervención 2007–2013*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007): *Iniciativa URBANA (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España.
- MORRIS, S. B. y DESHON, R. P. (2002): Combining effect size estimates in meta-analysis with repeated measures and independent-groups designs, *Psychological Methods*, 7(1): 105-125.
- NACIONES UNIDAS. (2017): *La Nueva Agenda Urbana*, Quito: Naciones Unidas.
- NAVARRO, C.J. (2009): «Local Political Opportunity Structures as Action Arena for Mayors: A «Mediating Filter» between Local Groups and Local Political Leaders». En REYNAERTS, H. et al. (eds.)(2009). *Local political leadership in Europe*. Bruselas: Vanden Broelle.
- NAVARRO, C.J. (eds.) (2012): *La dinámica cultural de las ciudades*, Madrid: Catarata.
- NAVARRO, C. (2013): «Do «creative cities» have a dark side? Cultural scenes and socioeconomic status in Barcelona and Madrid (1991–2001)», *Cities*, 35: 213-220.
- NAVARRO, C.J. (2015): «Innovación social y gobernanza urbana». En SUBIRATS, J. y GARCÍA, A. (eds.)(2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria.
- NAVARRO, C. J. (ed.)(2016): *Mejorar la ciudad Transformando sus barrios. Regeneración urbana en Andalucía (1990-2015)*, Sevilla: CSPL-UPO. <http://hdl.handle.net/10433/3031>.
- NAVARRO, C.J. (2018): «Exploraciones sobre la gobernanza local: actores, oportunidades y estrategias adaptativas». En JARÁIZ, G. y HERRERA, M.R. (eds.)(2018). *Bienestar social y políticas públicas: retos para pactar el futuro*. Madrid: Catarata.

- NAVARRO, C.J. et al. (ed.) (2019): *Innovación en políticas urbanas. Perspectivas, metodologías y casos*, Barcelona: Icaria.
- NAVARRO, C.J. (ed.) (2020): *Nuevos retos para las políticas urbanas*, Valencia: Tirant lo blanch.
- NAVARRO, C.J., MAGNIER, A. and RAMÍREZ, M.A. (2008): «Local governance as government-business cooperation in Western democracies: Analysing local and intergovernmental effects by multi-level comparison». *International Journal of Urban and Regional Research*, 32: 531-547.
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ, M. (2009): *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- NAVARRO, C. y CLARK, T.N. (2012): Cultural Policy in European cities, *European Societies*, 35: 213-220.
- NAVARRO, C. J., GUERRERO, G., MUÑOZ, L., y MATEOS, C. (2013): «Escenas culturales, desigualdades y gentrificación en grandes ciudades españolas. Los casos de Barcelona, Bilbao, Madrid y Sevilla». En JOSEPA CUCÓ GINER (eds.) (2013). *Metamorfosis urbanas: ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.
- NAVARRO, C.; MATEOS, C. y RODRÍGUEZ, M. J. (2014): «Cultural scenes, the creative class and development in Spanish municipalities», *European Urban and Regional Studies*, 21(3): 301-317.
- NAVARRO, C. J. y RODRÍGUEZ, M. J. (2014): «The Contextual Effect of Local Scenes on Cultural Practices». En CLARK T. N. (eds.) (2014). *Can Tocqueville Karaoke?*. Emerald: Bingley, UK
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ, M.J. (2015) «Models of local governing coalitions: city politics and policy effects in Spanish municipalities», *Urban Geography*, 36(8): 1149-1168.
- NAVARRO, C. J. y RODRÍGUEZ, M. J. (2016): «El diseño de los proyectos: la adaptación al «frame» y los escenarios evaluativos». En NAVARRO, C.J. (ed.) (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*. Sevilla: CSPL-UPO. <http://hdl.handle.net/10433/3031>.

- NAVARRO, C. J.; ECHAVES, A. y MOYA, R. (2016): «Las condiciones de partida: programas, proyectos y contextos de intervención». En NAVARRO C. J. (ed.) (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*. Sevilla: CSPL-UPO. <http://hdl.handle.net/10433/3031>.
- NAVARRO, C. J.; RODRÍGUEZ, M. J.; ZAPATA, Á. R. y MATEOS, C. (2016): «¿Cómo han afectado los proyectos a los residentes?». En NAVARRO, C.J. (ed.) (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*. Sevilla: CSPL-UPO. <http://hdl.handle.net/10433/3031>.
- NAVARRO, C. J. y GÓMEZ, I. (2017): *Análisis fiabilidad ficha de proyectos*. Sevilla, Documento de Trabajo. Sevilla: CSPL-UPO.
- NAVARRO, C.J.; RODRÍGUEZ, M.J. y MATEOS, C. (2017): «Place Equality Regimes and Municipal Choices in Metropolitan Spain: Regional Institutions and Local Political Orientations». En SELLERS, J. et al. (eds.) (2017). *Inequality and Governance in the Metropolis*. Londres: Palgrave MacMillan.
- NAVARRO, C.J.; RODRÍGUEZ, M.J. y GUERRERO, M.J. (2019): «Evaluating the Quality of Urban Development Plans Promoted by the European Union: The URBAN and URBANA Initiatives in Spain (1994–2013)», *Social Indicators Research*. DOI: 10.1007/s11205-019-02234-5
- NAVARRO, C.J.; RODRÍGUEZ, M.J. y RAMÍREZ, I. (2019): «La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013)», *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 17: 47-65.
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ, M.J. (2020): «Urban policies as multi-level policy mixes. The comparative urban portfolio analysis to study the strategies of integral urban development initiatives», *Cities (forthcoming)*.
- NELLO, D. (2004): «¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? las grandes ciudades españolas en el umbral del S. XXI», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (141-142):523-542.
- OECD. (2010): *Glossary of key terms in evaluation and results-based management, evaluation and aid effectiveness*, No. 6, París: OECD Publishing.

- PASTOR, E. (2017): «Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach», *Journal European Journal of Social Work*, 20 (3): 441-458
- PÉREZ, F. T. y MARTÍ, G. M. H. (2013): «Estar en el mapa tenía un precio. El Centro Histórico popular en la Valencia glocalizada. Los barrios de El Mercat y El Carme». En Josepa Cucò Giner (eds.)(2013). *Metamorfosis urbanas: ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.
- PETERS, B.G. y HOORNBEEK, J.A. (2005): «The problem of policy problems». En Eliadis, P.; Hill, M.H. y Howlett, M. (eds.): *Designing government*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- PRYTHERCH, D. L. y BOIRA Maiques, J. V. (2009): «City profile: Valencia», *Cities*, 26(2): 103-115.
- RHODES, J.; TYLER, P. y BRENNAN, A. (2005): «Assessing the effect of area based initiatives on local area outcomes: Some thoughts based on the national evaluation of the single regeneration budget in England», *Urban Studies*, 42(11): 1919-1946.
- RIBEIRO, F.L. (2008): «Urban regeneration economics: the case of Lisbon's old downtown», *International Journal of Strategic Property Management*, 12(3): 203-213.
- ROBERTS, P. y SYKES, H. (2000): *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE publishing.
- RODRÍGUEZ, M.J. y NAVARRO, C.J. (2016): «Comparative Local Governance: Analysing Patterns of Influence on Local Political Systems», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 153: 127-140.
- RODRÍGUEZ, M.J; MATEOS C. y NAVARRO C. (2014): «Cultural Strategies, Creativity, and Local Development in Spain». En CLARK T.N. (ed.)(2014). *Can Tocqueville Karaoke? Global Contrasts of Citizen Participation, the Arts and Development*. (Research in Urban Policy, Volume 11) Bingley: Emerald Group Publishing Limited.

- ROSENBAUM, P.R. y RUBIN D.B. (1983): «The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for causal effects», *Biometrika*, 70(1): 41-55.
- ROSS, C. E. y MIROWSKY, J. (2006): «Sex differences in the effect of education on depression: resource multiplication or resource substitution?», *Social science & medicine*, 63(5): 1400-1413.
- ROSSI, P.H. (1999): «Evaluating Community Development Programs: Problems and Prospects». En FERGUSON, R.F. y DICKENS, W.T. (eds.)(1999). *Urban Problems and Community Development*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. y EARLS, F. (1997): «Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy», *Science*, 277(5328): 918-924.
- SCHENEIDER, A. y Ingram, H. (1990): «Behavioral Assumptions of Policy Tools», *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- SCOTT A.J. (2000): *The cultural economy of cities: Essays on the geography of image-producing industries*, Londres: Sage.
- SEQUERA, J. y JANOSCHKA, M. (2015): «Gentrification dispositifs in the historic centre of Madrid: a re-consideration of urban governmentality and state-led urban reconfiguration», *Global Gentrifications: Uneven Development and Displacement*, 13(2-3): 375-394.
- SHARP, E.B. (1990): *Urban Politics and Administration*, Nueva York: Logman.
- SHAW, C. R., y MCKAY, H. D. (1969): *Juvenile delinquency and urban areas*, Chicago: University of Chicago Press.
- SOUTH, S. J., CROWDER, K. y CHAVEZ, E. (2005): «Exiting and Entering High-Poverty Neighborhoods: Latinos, Blacks and Anglos Compared», *Social Forces*, 84(2): 873-900.
- STUART, E.A. y RUBIN, D.B. (2007): «Best Practices in Quasi-Experimental Designs: Matching Methods for Causal Inference». En OSBORNE, J. (eds.)(2007). *Best Practices in Quantitative Methods*. Thousand Oaks: Sage.

- STUART, E.A. (2010): «Matching methods for causal inference: a review and a look forward», *Statistical Science*, 25(1): 1-29.
- SUBIRATS, J. y GARCÍA-BERNARDOS, A. (2015) (eds.): *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, Barcelona: Icaria.
- THOMSON, H.; ATKINSON, R.; PETTICREW, M. y KEARNS, A. (2006): «Do urban regeneration programmes improve public health and reduce health inequalities?», *Journal of Epidemiological Community Health*, 60: 108-115.
- TREVISAN, M. S. y WALSER, T. M. (2014): *Evaluability Assessment. Improving Evaluation Quality and Use*, Londres: Sage.
- UN-Habitat (2017): *The New Urban Agenda*. Available at: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- UN-Habitat and OCDE (2018): *Global Stat of National Urban Policy*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>.
- URBAN FUTURE (2005): *The «Acquis URBAN». Using Cities' Best Practises for European Cohesion Policy*, Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference «URBAN Future» on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Alemania).
- URBAN FUTURE (2015): *The «Acquis URBAN» Using Cities' Best Practices for European Cohesion Policy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf
- VAN GENT, W. P. C.; MUSTERD, S. y OSTENDORF, W. (2009): «Disentangling neighbourhood problems: Area-based interventions in western European cities», *Urban Research and Practice*, 2(1): 53-67.
- WEBER, M. (1964): *Economía y Sociedad*, México: FCE.
- WEISS, C.H. (1997): «Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future», *New Directions in Evaluation*, 76: 41-55.
- WEISS, C.H. (1988): *Evaluation: Methods for studying programs and policies*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

- YONGJI, W.; HONGWEI, C.; CHANJUAN, L.; ZHIWEI, J.; LING, W.; JIUGANG, S. y JIELAI, X. (2013): «Optimal Caliper Width for Propensity Score Matching of Three Treatment Groups: A Monte Carlo Study», *PLoS ONE*, 8(12).
- ZAPATA, A. y NAVARRO, C.J. (2017): «Impact of area regeneration policies: performing integral interventions, changing opportunity structures and reducing health inequalities», *Journal of Epidemiological and Community Health*, 71: 239-247.
- ZAPATA, A.; MATEOS, C. y NAVARRO, C.J. (2019): «Urban Scenes, Cultural Context Exposure and Contemporary Health Lifestyles: A Multilevel Analysis of Spanish Sub-municipal Areas». En SMAGACZ-POZIEMSKA, M. et al. (eds.) (2019). *Inequality and Uncertainty*. Londres, Palgrave.
- ZUKIN, S. (1995): *The Cultures of Cities*, Oxford and Cambridge, MA: Blackwell.

AUTORES

Alicia Domínguez González. Arquitecta y licenciada en Administración de Empresas. Técnica de Investigación del Urban Governance Lab de la Universidad Pablo de Olavide.

Francesca Donati. Máster en Desarrollo Local por la Universidad de Bologna (Italia). Visitante en el Urban Governance Lab de la Universidad Pablo de Olavide.

Manuel Fernández-García. Profesor de Ciencias Políticas en el Departamento de Derecho Público e investigador del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.

María José Guerrero-Mayo. Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide e investigadora del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.

María Rosa Herrera. Profesora en el Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales e investigadora del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.

Cristina Mateos Mora. Profesora en el Departamento de Sociología e investigadora del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.

Clemente J. Navarro. Catedrático en el Departamento de Sociología y director del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide. Jean Monnet Chair in European Urban Policies (Commisión Europea).

Enrique Pastor Seller. Profesor en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Murcia.

María Jesús Rodríguez-García. Profesora en el Departamento de Sociología e investigadora del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.

Ángel Ramón Zapata Moya. Profesor de Salud Pública en el Departamento de Antropología, Psicología y Salud Pública e investigador del Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.