

MANUAL DE

# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE





MANUAL DE  
ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO URBANO  
SOSTENIBLE

La presente publicación es un informe de la serie de la ciencia al servicio de la política («Science for Policy») del Centro Común de Investigación (CCI), el servicio científico y de conocimientos de la Comisión Europea, que aspira a prestar un apoyo científico empíricamente contrastado al proceso de elaboración de las políticas de la Unión. Los datos científicos presentados no implican una posición política de la Comisión Europea. Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre son responsables del uso que pueda hacerse de esta publicación. Para obtener información sobre las metodologías y la calidad de los datos utilizados en esta publicación cuya fuente no sea Eurostat ni otros servicios de la Comisión, los usuarios deberán ponerse en contacto con la fuente citada. Las designaciones empleadas y la presentación del material en los mapas no implican juicio alguno de la Unión Europea sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

Información de contacto: Carlotta Fioretti

Comisión Europea, Centro Común de Investigación (CCI), calle Inca Garcilaso, 3 – 41092 Sevilla (España)  
[Carlotta.Fioretti@ec.europa.eu](mailto:Carlotta.Fioretti@ec.europa.eu)

+34 954 48 8382

EU Science Hub (Plataforma Científica del CCI)

<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC118841

EUR 29990 ES

PDF ISBN 978-92-76-24537-7

ISSN 1831-9424

doi:10.2760/580641

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020



La política de reutilización de la Comisión Europea se rige por la Decisión 2011/833/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2011, relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39). Salvo que se indique otra cosa, la reutilización del presente documento queda autorizada en virtud de la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Esto significa que se permite la reutilización siempre que la fuente esté adecuadamente identificada y se indique cualquier cambio. Para cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no sea propiedad de la Unión Europea, debe solicitarse permiso directamente a los titulares de los derechos de autor.

Todo el contenido © Unión Europea 2020, excepto: Imagen de cubierta © nakigitsune-sama - stock.adobe.com

Cómo citar este informe: Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. y Van Heerden, S. (eds.): *Manual de estrategias de desarrollo urbano sostenible*, EUR 29990 ES, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, ISBN 978-92-76-24537-7, doi:10.2760/580641, JRC118841.

# Índice

Prefacio .....	7
Introducción.....	9
DIMENSIÓN ESTRATÉGICA .....	15
ENFOQUE TERRITORIAL .....	54
GOBERNANZA .....	95
INTEGRACIÓN INTERSECTORIAL.....	131
FONDOS Y FINANCIACIÓN.....	161
SEGUIMIENTO .....	190
Lista de abreviaturas.....	218
Glosario .....	219
Agradecimientos.....	225



# Símbolos



Aprendizaje a través de la práctica



Recurso complementario



Aprendizaje a través de los datos



¡Cuidado!



# Prefacio

En el mundo actual, en el que los cambios se producen a un ritmo vertiginoso, Europa se enfrenta a desafíos acuciantes —degradación ambiental y cambio climático, revolución digital, transición demográfica, migración y desigualdades sociales— y las ciudades se encuentran a menudo en la primera línea de la búsqueda de soluciones. Su importancia en el impulso de la transición hacia un estilo de vida sostenible para todas las personas ha sido reconocida en la agenda urbana para la Unión Europea (UE) y en las agendas mundiales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana.

Sin una colaboración sólida y amplia a nivel local entre la ciudadanía, la sociedad civil, el tejido empresarial y la Administración Pública no es posible resolver desafíos complejos. Las ciudades están desempeñando un papel crucial en la superación de la brecha que separa a los ciudadanos de las instituciones públicas. En muchas ciudades están surgiendo nuevas formas de gobernanza en pro de un mejor diseño de las políticas e inversiones más adecuadas, mediante el fomento de la cooperación entre las áreas urbanas y rurales basada en enfoques centrados en áreas funcionales, planes estratégicos a largo plazo o la implicación de los ciudadanos en todas las fases de la formulación de políticas.

La política de cohesión ocupa un lugar central en este proceso, tanto en términos de financiación como de estímulo de un planteamiento estratégico, integrado e integrador para hacer frente a los retos mencionados. El gasto en las ciudades se sitúa en torno a 115.000 millones EUR, de los que 17.000 millones son gestionados en el ámbito local por las autoridades urbanas a través de más de 950 estrategias de desarrollo urbano integrado y sostenible.

Para el período 2021-2027, la Comisión Europea propone una dimensión urbana y territorial reforzada mediante la introducción de un nuevo objetivo político denominado «Una Europa más próxima a sus ciudadanos». Dicho objetivo respalda un enfoque de base zonal y la participación de las autoridades locales, la sociedad civil y los ciudadanos en la superación de los retos locales. Además, propone la puesta en marcha de una nueva Iniciativa Urbana Europea para ayudar a las ciudades en el desarrollo de capacidades, el diseño de soluciones innovadoras, la creación de conocimiento, el desarrollo de políticas y la comunicación. Los fondos destinados al desarrollo

urbano sostenible también se han incrementado al 6 % del presupuesto total del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>1</sup>.

Este manual representa una iniciativa conjunta de la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) y el Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea. En el documento, estructurado en seis bloques, se explica el apoyo al desarrollo urbano sostenible en el marco de la política de cohesión. Su objetivo, además, es proporcionar información valiosa para el diseño de la siguiente generación de estrategias urbanas respaldadas por los programas de la política de cohesión.

Marc Lemaître  
Director general  
REGIO – Política Regional y Urbana

Charlina Vitcheva  
Directora general (en funciones)  
CCI – Centro Común de Investigación



---

<sup>1</sup> La información sobre las disposiciones para el desarrollo urbano sostenible 2021-2027 se basa en la propuesta original de la Comisión de Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión (COM / 2018/372). Con el acuerdo político entre el Parlamento Europeo y el Consejo, la asignación mínima a nivel nacional para las estrategias de desarrollo urbano sostenible se fijará en el 8%, y será posible el uso de otras herramientas territoriales fuera del OP5. Consulte la página EUR-LEX para obtener información más actualizada sobre los nuevos reglamentos: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2018:372:FIN>

# Introducción

En las últimas décadas, la Unión Europea ha elaborado un discurso exhaustivo en relación con las ciudades y su desarrollo. Desde finales de los años noventa del siglo pasado, las reuniones periódicas celebradas entre los ministros responsables del desarrollo urbano dieron lugar a **la consolidación de una «perspectiva de la UE» sobre la cuestión urbana** («acervo urbano»), que puede traducirse en **un enfoque de la UE en torno al desarrollo urbano sostenible**.

Dicho enfoque se ha ido perfeccionando a lo largo de los años a medida que se iba aplicando sobre el terreno, gracias a las iniciativas urbanas promovidas por la UE, tanto a través de su política de cohesión como de otras iniciativas de orientación específicamente urbana.

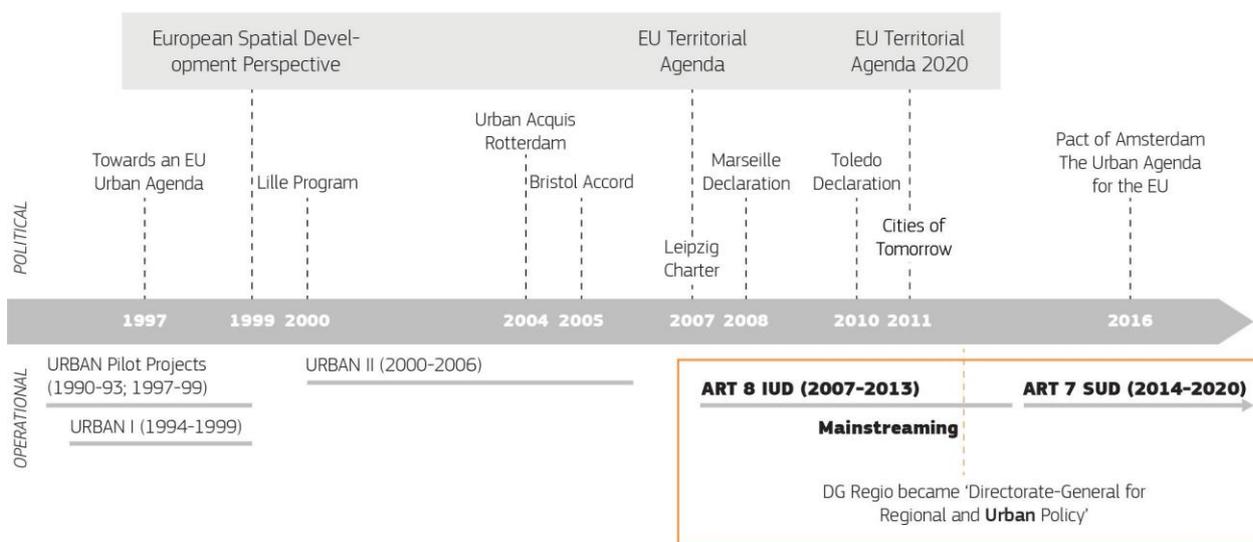


Gráfico 1. Evolución de la dimensión urbana de la política de la UE. Fuente: elaboración propia.

El año 2007 resultó decisivo en este largo proceso. De hecho, fue el año en el que se firmó la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles durante una reunión ministerial informal celebrada bajo la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea<sup>2</sup>. La Carta de Leipzig ofrece dos principios clave para el desarrollo urbano sostenible: por un lado, la aplicación de una política de desarrollo holística e integrada; por otro, un enfoque centrado de manera especial en los barrios desfavorecidos.

El año 2007 marcó asimismo el inicio de un nuevo período de programación (2007-2014), y las políticas de desarrollo urbano sostenible se integraron plenamente en los programas operativos de la UE tras la evaluación positiva de las iniciativas URBAN. Dicho de otro modo, pasaron a formar parte de la política de cohesión general.

La puesta en marcha de la Agenda Urbana de para la UE en 2016 representó otro hito. Dicha agenda, basada en la Carta de Leipzig, subraya la importancia de un enfoque integrado con respecto al Desarrollo Urbano que:

- trascienda las políticas sectoriales,
- se apoye en la cooperación entre los diversos niveles administrativos y actores interesados,
- vaya más allá de los límites administrativos,
- se dirija a ciudades de todos los tamaños.

Durante el período de programación 2014-2020, la política de cohesión ha convertido el Desarrollo Urbano Sostenible (DUS) en un elemento obligatorio —al que se destina el 5 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en cada Estado miembro—<sup>3</sup>, y se ha consolidado la dimensión estratégica del enfoque integrado. Además, se han introducido nuevos instrumentos territoriales para la aplicación de estrategias en áreas urbanas, a saber, las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) y el Desarrollo Local Participativo (DLP). Dichos instrumentos hacen hincapié, respectivamente, en la importancia de integrar múltiples fondos y de involucrar a la comunidad local.

Estas características fundamentales del DUS se mantendrán en el próximo período de programación 2021-2027, en el que se ha propuesto elevar al 6 % el porcentaje mínimo del FEDER destinado al DUS.

En las áreas urbanas se promoverá la adopción de estrategias a través de un enfoque integrado y de base local respecto al desarrollo territorial, en el que la integración implica políticas intersectoriales, gobernanza entre múltiples partes interesadas y en diversos niveles y una estrategia participativa y multiterritorial.

---

<sup>2</sup> Durante la próxima Presidencia alemana, que tendrá lugar en el segundo semestre de 2020, se adoptará una versión actualizada de la Carta de Leipzig.

<sup>3</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013.

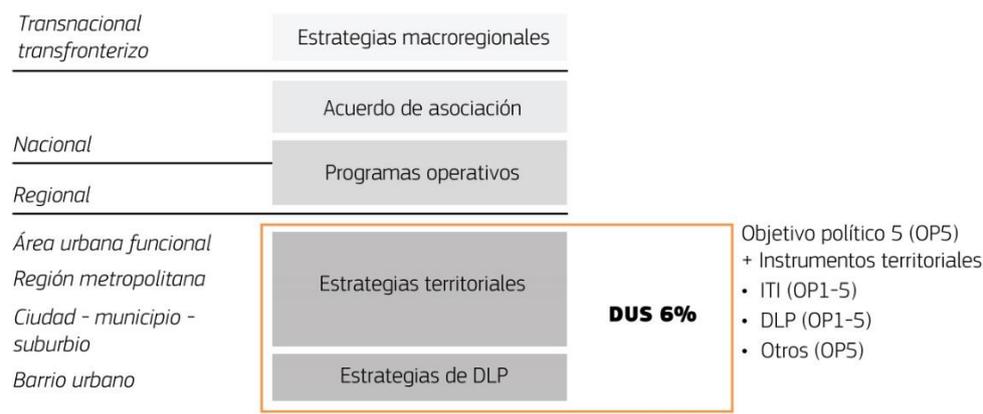


Gráfico 2. El desarrollo territorial integrado tal como se concebía en los proyectos de reglamento para el período 2021-2027. Fuente: elaboración propia basada en la Comisión Europea, 2018.

Una vez analizados estos hitos, los pilares fundamentales que caracterizan el enfoque de la UE con respecto al desarrollo urbano sostenible e integrado pueden clasificarse como sigue:

- un enfoque que promueve una visión estratégica para el desarrollo de las áreas urbanas;
- un enfoque dirigido a ciudades de todos los tamaños, que fomenta la integración de los diferentes niveles, desde los barrios hasta los territorios en su conjunto;
- un enfoque de gobernanza que consta de múltiples niveles y conlleva la participación de múltiples actores interesados, que coordina a los distintos agentes de acuerdo con sus respectivas funciones, competencias y niveles de intervención, y garantiza una participación activa de la ciudadanía;
- un enfoque integrado entre los diversos sectores que estimula a las ciudades a trabajar para superar los límites de los distintos ámbitos políticos;
- un enfoque basado en la integración de múltiples fuentes de financiación;
- un enfoque que promueve una lógica orientada al logro de resultados y establece marcos para el seguimiento y la evaluación.

### Objetivo del Manual

La resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2015, sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE [2014/2213(INI)] subraya la necesidad de sistematizar y analizar «todos los datos disponibles y los marcos conceptuales comunes (“acervo urbano”), con el fin de evitar duplicaciones e incoherencias y ofrecer una definición clara de desarrollo urbano sostenible integrado e identificar así los objetivos comunes coherentes y transparentes de la UE en este ámbito».

En realidad, el enfoque de la UE en lo referente al desarrollo urbano se interpreta de manera diferente cuando se aplica sobre el terreno, dependiendo de las culturas locales en materia de planificación y de la extensa variedad de agentes involucrados en la aplicación de dicho enfoque.

Además, es necesario aclarar y fortalecer determinados aspectos de la metodología con el objetivo de proporcionar orientaciones mejores y más claras para el período posterior a 2020.

En consecuencia, **este Manual de estrategias de desarrollo urbano sostenible tiene la finalidad de ofrecer apoyo metodológico con el fin de aumentar el conocimiento sobre la aplicación de estrategias urbanas integradas y de base local**. En particular, se refiere al desarrollo urbano sostenible (DUS) respaldado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional durante el período de programación actual (2014-2020) y el próximo (2021-2027).

En este contexto, el Manual contiene recomendaciones dirigidas a complementar los reglamentos oficiales, aunque sin pretender ser prescriptivo. De hecho, **está concebido como una herramienta de aprendizaje en el ámbito de las políticas, que debe ser flexible y adaptable a las necesidades que surjan en los diferentes territorios y contextos administrativos**. El Manual aborda las estrategias de DUS considerándolas como puentes entre la política de cohesión, por un lado (con su propia lógica, sus reglas y sus agentes implicados), y los sistemas locales de gobernanza territorial, por otro (con su propia lógica, sus reglas y sus agentes implicados).

El Manual no ofrece una «solución rápida»; en lugar de ello, proporciona sugerencias —con ejemplos concretos y haciendo referencia a herramientas y directrices existentes— sobre cómo hacer frente a los desafíos clave a lo largo del proceso de diseño, aplicación y seguimiento de las estrategias.

El Manual va destinado a las **autoridades locales (AL)**, **autoridades de gestión (AG)** y todas las demás **partes interesadas pertinentes** implicadas en el proceso.

## Estructura del Manual

El Manual se divide en seis capítulos. En cada uno de ellos se trata uno de los pilares fundamentales del enfoque de la UE con respecto al desarrollo urbano sostenible. Dichos capítulos son los siguientes:

1. **Dimensión estratégica.** En este capítulo se abordan estrategias entendidas como hojas de ruta colectivas con las que se pretende lograr un cambio deseado. Las estrategias representan la piedra angular del desarrollo urbano sostenible, y como tales se promueven en la política de cohesión; reflejan la forma de entender actualmente la planificación estratégica, considerada como un proceso adaptativo que conlleva la gestión del cambio.
2. **Enfoque territorial.** El hecho de contar con un enfoque territorial explícito significa que las necesidades, los retos y las oportunidades en el ámbito del desarrollo deben adaptarse a una escala espacial y un contexto territorial adecuados. En este capítulo se tratan, en particular, tres cuestiones fundamentales: la selección de barrios, la adopción del enfoque de áreas funcionales y la promoción de vínculos entre los entornos urbanos y rurales.

3. **Gobernanza.** En el contexto del desarrollo urbano sostenible, el término «gobernanza» se refiere al modo en que las autoridades públicas y actores interesados deciden planificar, financiar y gestionar una estrategia determinada. El capítulo se centra en tres componentes centrales de la gobernanza: la gobernanza multinivel, el enfoque basado en la participación de múltiples actores interesados y el enfoque ascendente y participativo.
4. **Integración intersectorial.** En lo tocante a las estrategias urbanas, el enfoque intersectorial se refiere a la necesidad de superar la estructura en silos de la división sectorial de funciones que caracteriza a las organizaciones públicas, con el fin de hacer frente a desafíos multidimensionales. El objetivo de este enfoque es garantizar la coherencia de los principios y objetivos de la formulación de políticas en las diferentes esferas normativas, así como asegurar que los agentes vinculados a diferentes sectores cooperen en la elaboración de políticas.
5. **Fondos y financiación.** Unos fondos y unos mecanismos de financiación adecuados son pilares fundamentales del desarrollo urbano sostenible promovido por la política de cohesión. Existen dos tendencias ampliamente consolidadas en la aplicación de esta política, que se abordan en este capítulo: la combinación de múltiples fuentes de financiación y el incremento asociado de la importancia de los instrumentos financieros.
6. **Seguimiento.** El seguimiento de los instrumentos y actividades ayuda a las autoridades públicas a diseñar y poner en práctica estrategias de desarrollo urbano sostenible. Se necesita una lógica de intervención sólida e indicadores de resultados adecuados, junto con objetivos cuantificables, para evaluar si se ha logrado el progreso previsto. En este capítulo se analizan los conceptos y componentes esenciales para el seguimiento de las estrategias, haciendo hincapié en los principales desafíos que surgen a la hora de establecer un marco de seguimiento del DUS.

Todos los capítulos siguen la misma estructura. Comienzan con una introducción al tema tratado en el capítulo, en la que se especifica cómo se utiliza el concepto en cuestión en el marco de la política de cohesión. Además, se caracteriza y aborda por separado un cierto número de componentes clave del tema. En particular, cada componente se ocupa de los retos más importantes y recurrentes a los que se enfrentan los responsables políticos en el proceso de diseño y aplicación de estrategias. Dichos retos se formulan a modo de preguntas cuyas respuestas se pueden encontrar en el texto, apoyadas en ejemplos concretos y breves estudios de casos. Además, el texto ofrece descripciones sintéticas de las directrices, estudios y herramientas en línea existentes, que pueden ayudar a hacer frente a los desafíos mencionados en el capítulo. Después de cada tema o reto expuesto se incluye una serie de recomendaciones.

## Metodología

El Manual se basa en **métodos mixtos de análisis de las estrategias de DUS que se aplicaron durante el período de programación 2014-2020**. La recopilación de datos cualitativos se llevó a cabo utilizando STRAT-Board, que es tanto una base de datos como una herramienta cartográfica en línea que proporciona una descripción general de 964 estrategias de DUS aplicadas en el período 2014-2020 en los veintiocho países de la UE<sup>4</sup>.

Asimismo, se ha recogido información pormenorizada sobre un número limitado de estrategias, gracias a los resultados de los talleres de revisión por pares sobre la aplicación de las estrategias de DUS organizados en el período 2016-2017 en el marco de la Red de Desarrollo Urbano (UDN)<sup>5</sup>, así como a los resultados del estudio de la DG REGIO titulado *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?* (Van der Zwet *et al.*, 2017).

Por último, el Manual se ha beneficiado de una revisión detallada de la bibliografía disponible (publicaciones académicas, informes, documentos de política y otra literatura gris), cuyas referencias pueden encontrarse a lo largo del texto.

## REFERENCIAS

Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana, *Policy objective 5 – Europe closer to citizens. Strategies and tools for integrated territorial development*, 2018. Disponible en:  
[http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/DG\\_REGIO\\_Post2020\\_PO5\\_territorial\\_urban\\_EN\\_25062018.pdf](http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/DG_REGIO_Post2020_PO5_territorial_urban_EN_25062018.pdf)

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en:  
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

---

<sup>4</sup> <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where>

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/network/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/).

# DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

Redactoras

Martina Pertoldi – Comisión Europea

Martina Busti – Comisión Europea

Carlotta Fioretti – Comisión Europea

Los problemas emergentes del desarrollo urbano, así como los que ya existen hace tiempo (como la regeneración urbana, la planificación regional y urbana, las ciudades en decrecimiento, la sostenibilidad urbana, la atracción de inversiones, la mercadotecnia de las ciudades o la segregación social) requieren el **desarrollo de un marco estratégico** y cuestionan los enfoques tradicionales de la política y la planificación urbanas.

En coherencia con lo anterior, el desarrollo urbano sostenible (DUS) promovido a través de la política de cohesión de la UE subraya la importancia de contar con un marco estratégico. Un requisito clave para el éxito de las intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es garantizar que una estrategia a largo plazo se apoye, entre otros elementos, en inversiones individuales con un fuerte componente innovador (Asociación Europea para la Información sobre el Desarrollo Local, 2013). Más concretamente, en el período de programación 2014-2020 el DUS debe ponerse en práctica a través de **«estrategias que definan acciones integradas»**.

En el Reglamento que regula la situación después de 2020 se pone un énfasis aún mayor en el enfoque estratégico del DUS (CE, 2018). El nuevo **objetivo político 5 (OPE5) «Una Europa más próxima a sus ciudadanos»** destaca las oportunidades que presentan las estrategias integradas para la ciudad del futuro y sus ciudadanos. Además, la planificación estratégica es uno de los tres elementos clave —junto con la dimensión y las partes interesadas— que vertebran los Principios de Política Urbana de la OCDE (OCDE, 2019).

Desde la perspectiva de las políticas europeas, la cuestión fundamental consiste en saber cómo ayudar a los gobiernos locales a elaborar estrategias que contribuyan a lograr cambios estructurales a nivel territorial (Calafati, 2014a; Calafati, 2014b).

Para poder mejorar eficazmente las trayectorias de desarrollo de las ciudades, la planificación estratégica exige **procesos de planificación colectivos y visiones realistas y adaptadas al contexto local** (CE, 2011). Por otro lado, el enfoque tradicional basado en planes y soluciones fijos ha sido sustituido por **un proceso adaptativo que incorpora la gestión del cambio** (Albrechts, 2015). Albrechts *et al.*, 2016).

Las estrategias de DUS representan **una forma diferente de trabajar entre los diversos niveles administrativos en un sistema de gobernanza multinivel**, y dan lugar a **hojas de ruta transformadoras** que incluyen actores interesados como los ciudadanos, las empresas y las asociaciones (véase el capítulo sobre la gobernanza).

Como parte de la estructura de financiación de la UE, las estrategias de DUS deberán garantizar la coherencia y la integración de los programas operativos (PO), los objetivos temáticos (OT) y las operaciones con las estrategias y proyectos locales<sup>1</sup>. Además, los proyectos relacionados con la estrategia tienen una repercusión directa en las personas y los lugares. Por este motivo, las estrategias de DUS también deben servir como programas ejecutivos.

Este enfoque estratégico está en consonancia con la necesidad, defendida en el informe Barca (2009), de adoptar un **enfoque de base local** como principio rector de la política de cohesión en el período 2014-2020, que se mantendrá durante el período de programación posterior a 2020.

Los marcos estratégicos que respaldan enfoques de base local reconocen que los desafíos urbanos se manifiestan de un modo diferente en cada lugar. Esto no solo es cierto en relación con las diferentes morfologías sociales, económicas e institucionales, sino también espaciales (Secchi, 2010). El enfoque de base local no solo responde a las necesidades específicas de cada territorio, sino que también se apoya en el conocimiento y las cualificaciones concentrados en esos lugares para diseñar soluciones de desarrollo territorial integradas y adaptadas<sup>2</sup>. En última instancia, el conocimiento local complementa las intervenciones externas, apoyando la colaboración, las ideas y las soluciones innovadoras.



#### CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS EUROPEAS (2017). ESTRATEGIAS TERRITORIALES Y URBANAS INTEGRADAS: VALOR AÑADIDO DE LOS FONDOS EIE EN EL PERÍODO 2014-2020

Este estudio investiga el modo en que los Estados miembros han puesto en práctica estrategias de desarrollo urbano sostenible y otras estrategias territoriales dentro del marco reglamentario de la política de cohesión de la UE para el período 2014-2020. Analiza la integración de conocimientos en el diseño y la aplicación de estrategias, lo que implica:

<sup>1</sup> La diferencia entre «operaciones» y «proyectos» supone una adaptación de Colini y Tripodi (2010), donde la «operaciones» son las líneas de intervención aptas para recibir apoyo financiero en el texto de un PO, mientras que los «proyectos» son las intervenciones individuales que se llevan a cabo a nivel local para dar respuesta a los objetivos estratégicos de dicho PO.

<sup>2</sup> Como mencionaba Barca (2009), la OCDE ha utilizado los términos «política de desarrollo territorial», o «nuevo paradigma de política regional» para referirse a un enfoque estratégico cuyos objetivos son mejorar el bienestar y los niveles de vida en determinadas regiones, así como generar y mantener ventajas competitivas regionales utilizando más y mejor los activos de dichas regiones.

- facilitar el pensamiento estratégico y dar prioridad a las acciones y la concentración de recursos a nivel local;
- proporcionar oportunidades para el desarrollo de capacidades en el ámbito local, capacitar a las comunidades locales para que lleven a cabo iniciativas de desarrollo económico y social e introducir la gobernanza participativa y la participación pública en el desarrollo estratégico de una zona; y
- posibilitar nuevas ideas y enfoques innovadores.

El estudio recoge los principales desafíos y los tipos más importantes de beneficios asociados a la implantación del DUS en el período 2014-2020. Uno de los retos que merece la pena destacar es la capacidad institucional y administrativa para gestionar estrategias y ponerlas en práctica; dicha capacidad está vinculada al aumento percibido de la complejidad de los reglamentos de la UE. Otros desafíos incluyen la necesidad de garantizar una adecuada comprensión de los enfoques integrados de base local, así como de alinear la aplicación de la estrategia de forma que contribuya a los objetivos generales de los programas operativos y a los marcos estratégicos nacionales u otros.

Más allá de todos estos aspectos, **el estudio subraya que el DUS ha aumentado el nivel de conocimiento y concienciación sobre el papel y la importancia de la planificación estratégica e integrada.** Además, el estudio detecta la existencia de **un claro proceso de desarrollo de capacidades en curso a nivel local** y que el desarrollo de la **medida de DUS ha mejorado la calidad de la planificación estratégica en las ciudades.** Además, también ha identificado una participación más activa de las autoridades locales en la aplicación de la política de cohesión. El estudio reconoce asimismo la **integración estratégica de los objetivos de las políticas adoptadas en múltiples sectores.**

#### *Más información*

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Además, la aparición del enfoque estratégico en las políticas urbanas y regionales de la UE se produce en paralelo a la **ampliación de los objetivos y agendas de desarrollo de las ciudades**, que abarcan desde la mejora de las economías locales y la innovación hasta la gestión de los recursos naturales y la prestación de servicios urbanos y de otro tipo. Esto crea la necesidad de contar con un **enfoque estratégico e integrado común** para afrontar la creciente diversificación y complejidad de los procesos. Esta complejidad y variedad avala que ya no resulte apropiado recurrir a un único enfoque esperando que sea válido para cualquier tipo de situación o contexto, y que resulte crucial apoyarse en la **diversidad** y los **recursos existentes de las ciudades.**

Un análisis exhaustivo de las estrategias puestas en práctica durante el período de programación 2014-2020 permite desentrañar estos complejos procesos y pone de relieve los principales aspectos del diseño de estrategias que es preciso abordar para que el enfoque avance.

Las estrategias de DUS muestran una amplia gama de enfoques que se pueden resumir en cuatro tipologías:

- **proyectos de pequeña envergadura** con objetivos estratégicos;
- estrategias de regeneración urbana, que suelen englobar **áreas urbanas más extensas**;
- marcos estratégicos que funcionan como **planes organizativos** globales para las intervenciones de infraurbanas (de barrio o distrito);
- por último, en un reducido número de casos (que, sin embargo, resultan emblemáticos), las estrategias están organizadas como **plataformas colaborativas** y **desarrollan agendas en respuesta a los desafíos existentes**.

Esta variedad es plenamente congruente con el paradigma de base local y se explica por factores como los **recursos financieros** involucrados, las **tradiciones nacionales en materia de planificación** y los **marcos estratégicos preexistentes**, así como las **directrices específicas existentes a escala regional o nacional** con respecto a la política de cohesión.

La diversidad de estrategias también puede explicarse por las **capacidades de gestión, relacionales y de aprendizaje de las autoridades públicas**; se están llevando a cabo esfuerzos estratégicos en diferentes ámbitos políticos y por parte de diferentes agentes ejecutores, fundamentalmente autoridades locales (AL) y autoridades de gestión (AG) con diferentes instrumentos y funciones administrativas. De hecho, una estrategia de DUS eficaz refleja la capacidad de las autoridades públicas para desarrollar una visión y promoverla.

De ese modo, el DUS ofrece un nuevo modelo de planificación estratégica que hace hincapié en la importancia de la forma en que las estrategias se integran en las organizaciones locales existentes, dando lugar a planteamientos muy diversos.

Dado que las estrategias de DUS deben estar vinculadas con los objetivos de los programas y las oportunidades financieras de la UE, pueden tener un enfoque más concreto que los marcos generales de desarrollo de las ciudades (los planes estratégicos espaciales, por ejemplo). En cualquier caso, un enfoque específico no garantiza que todas las autoridades de gestión, los organismos intermedios (OI) y las autoridades locales tengan los mismos objetivos, expectativas, conocimientos especializados y cronogramas. Es posible que continúen existiendo visiones divergentes acerca de las metas que deberían perseguir las estrategias de DUS, cómo aplicar estas, qué tareas deben llevarse a cabo, quién es el responsable de cada una, y quién participará en el diseño de la estrategia. Esta **conflictiva interacción** es inherente a la compleja arquitectura del DUS, y debe abordarse en el proceso de diseño y aplicación.

Por este motivo, la hipótesis de que las estrategias locales resultan más eficientes y ofrecen mejores resultados cuando se integran en **marcos estratégicos más amplios** y adecuadamente diseñados (CE, 2009) parece válida. Los instrumentos de la UE, como el DUS, pueden desempeñar una función crucial a la hora de orientar el proceso desde el razonamiento estratégico, conectando los esfuerzos de todos los agentes involucrados con una **única estrategia de referencia** en la que se establezcan los objetivos de desarrollo para la ciudad en su conjunto.

La cuestión se antoja todavía más crucial en vista **de la creciente interacción entre la acción local y las agendas internacionales**, como la Agenda 2030 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana Internacional, el Acuerdo de París, la Agenda Urbana para la UE y la próxima Carta de Leipzig de 2020.

El énfasis puesto en las estrategias y el lugar que ocupan en la política de cohesión plantean desafíos específicos para los responsables políticos, que pueden encuadrarse en los dos temas principales en los que se centra este capítulo:

- las estrategias como puentes entre los programas operativos y los proyectos;
- las sinergias con otros marcos estratégicos.

En la primera sección se analizará **cómo alinear mejor la lógica de intervención y los objetivos definidos en el PO con los establecidos a nivel local**. Para fortalecer este vínculo es crucial prestar una gran atención al **conjunto de políticas y reforzar la capacidad de ejecución**, desde un diseño adecuado a una ejecución de calidad.

La segunda sección profundiza en cómo conectar las **estrategias de DUS con las agendas urbanas locales, nacionales, europeas y mundiales**. En este sentido, es fundamental establecer las condiciones necesarias para «actuar estratégicamente» (Mäntysalo *et al.*, 2015), lo que implica una adaptación recíproca de las fases de las políticas, las prioridades de financiación y las redes de intercambio de conocimientos internos.

A este respecto, el Pacto de Ámsterdam (2016) sugiere explícitamente la necesidad de una **mejor coordinación entre el DUS y la agenda de innovación de la UE**, puesta en práctica a través de la **especialización inteligente**. Parece especialmente útil explorar las sinergias entre estos dos marcos estratégicos, ya que ambos se apoyan en un enfoque de base local y, por tanto, podrían reforzarse mutuamente.

## LAS ESTRATEGIAS COMO PUENTES ENTRE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS Y LOS PROYECTOS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo garantizar que las estrategias de DUS conecten los programas operativos con las políticas locales.*

*Cómo mejorar la capacidad estratégica a nivel local.*

*Cómo garantizar la armonización entre las estrategias y los proyectos de DUS.*

El valor añadido de una agenda de la UE para las políticas urbanas es que la financiación de DUS asegura un presupuesto mínimo para **impulsar un proceso de planificación más amplio e integrado**. De ese modo, fomenta la alineación estratégica de los instrumentos programáticos entre los diversos Estados miembros de la UE.

El período de programación posterior a 2020, en particular, hace hincapié en la importancia de las estrategias de desarrollo territorial integradas, que deben basarse en:

- un análisis de las necesidades de desarrollo y del potencial del área urbana;
- una descripción de un enfoque integrado que aborde las necesidades de desarrollo identificadas y el potencial existente; y
- una lista de las operaciones que se apoyarán.

Desde el punto de vista operativo, una estrategia debe contener, por tanto, los elementos siguientes:

- un diagnóstico del área urbana y una selección de la(s) área(s) seleccionada(s) (véase el capítulo «Enfoque territorial»);
- una descripción del modelo de gobernanza (véase el capítulo «Gobernanza»);
- una definición del marco estratégico general, que deberá incluir una visión a largo plazo, objetivos estratégicos, objetivos específicos y líneas de actuación, así como especificar la lógica de intervención y un plan de evaluación periódica. Esto requiere una reflexión profunda sobre cómo integrar los objetivos y líneas de actuación (véase el capítulo «Integración intersectorial»);
- la priorización de las acciones que se apoyarán a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE);
- un sistema de seguimiento que vincule los indicadores de los PO con los indicadores específicos de la estrategia (consúltese el capítulo «Seguimiento»);
- un plan de acción que traduzca la estrategia y los objetivos a largo plazo en inversiones con un presupuesto y un calendario con referencia al período de programación de los Fondos EIE (véase el capítulo «Fondos y financiación»).

## Cómo garantizar que las estrategias de DUS conecten los programas operativos con las políticas locales.

Muchos desafíos surgen porque se espera que las estrategias de DUS contribuyan tanto a los objetivos de desarrollo de las ciudades como a los programas de la UE gestionados a escala regional o nacional.

Un análisis de las estrategias de DUS puestas en práctica en el período 2014-2020 pone de relieve la importancia del **diseño global de las políticas** para lograr una mayor armonización entre los PO y las estrategias de DUS.



Los datos muestran enfoques diversos en lo referente a la programación, formulación, selección y puesta en práctica de las estrategias en los diferentes países.

Hay un total de 108 Autoridades de Gestión (AG) involucradas en la gestión del FEDER. El número de estrategias varía de manera significativa de unos Estados miembros a otros: España cuenta con 173 estrategias gestionadas por una misma AG, mientras que Finlandia, Luxemburgo y Malta solamente tienen una única estrategia para todo el país. En la mayoría de los Estados miembros de la UE (concretamente en diecisiete de ellos) el DUS se gestiona exclusivamente a nivel nacional; en cambio, en diez países la gestión es regional y existen AG regionales con competencias en la materia. Italia representa un caso único: se trata del único Estado miembro en el que el DUS se lleva a cabo utilizando tanto un PO nacional (con un total de catorce estrategias en todo el país) como programas operativos regionales. A nivel europeo, sin embargo, alrededor de una tercera parte de las estrategias (319) depende de PO nacionales, y dos terceras partes (663) de PO regionales. Al parecer, las autoridades nacionales tienden a conservar el control de la gestión de los fondos, si bien los PO regionales son responsables de un mayor número de estrategias. Esta estructura puede plantear problemas de coordinación entre la política nacional y los programas regionales.

Probablemente los PO nacionales puedan cumplir más fácilmente con su función de conexión con los objetivos de la UE. Sin embargo, cuando dichos programas se gestionan a nivel regional, pueden diseñarse de modo que respondan mejor a las necesidades locales. Esta posición intermedia de los PO se puede equilibrar a través de su relación con las estrategias de DUS. Pese a que los programas operativos garantizan financiación y orientación al logro de objetivos para las iniciativas de desarrollo sostenible, las estrategias de DUS son el instrumento utilizado para **seleccionar los proyectos más coherentes a nivel local** y recopilarlos en una **visión integral y multisectorial** capaz de ajustarse a los criterios definidos en los PO.



#### PLAN DE EJECUCIÓN: OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA PARA RÓTERDAM (NL) EN EL PERÍODO 2014-2020

La estrategia de DUS adoptada en Róterdam se apoya en una larga tradición de planificación integrada que combina objetivos económicos, sociales y físicos.

El DUS se centra en particular en el distrito de Róterdam del Sur, una de las zonas más desfavorecidas de los Países Bajos, que se intenta apoyar a través del Programa Nacional para Róterdam del Sur (NPRZ). Un total de diecisiete actores interesados firmaron el NPRZ en 2011; entre ellas se encontraban el Ayuntamiento de Róterdam, el gobierno nacional y el comité de residentes de la localidad. El plan integra la regeneración física de la zona a través de mejoras en edificios y en el entorno con la regeneración socioeconómica mediante inversiones en los ciudadanos (enfoque basado en las personas).

El Plan de Ejecución del DUS traduce los objetivos a largo plazo del NPRZ en objetivos cuantificables y acciones concretas.

El programa operativo regional correspondiente, cuya autoridad de gestión es el Ayuntamiento de Róterdam, cubre la región de Randstad, fuertemente urbanizada (que incluye las cuatro mayores ciudades: Ámsterdam, Róterdam, La Haya y Utrecht, conocidas como ciudades G4). **El PO proporciona apoyo a sectores económicos de alto valor y fomenta el espíritu emprendedor**, al tiempo que **mejora las posibilidades de los demandantes de empleo** de encontrar un trabajo.

Esto concuerda con el enfoque que ha caracterizado la política urbana nacional desde 1995, centrado en las grandes ciudades y en redes de ciudades, así como con los objetivos de la Agenda Urbana Neerlandesa (2014), a saber, crecimiento económico, innovación y calidad de vida.

El enfoque actual está respaldado por prácticas novedosas en el ámbito de la gestión urbana, como un mayor énfasis en los procesos de creación conjunta, un aumento de las contribuciones procedentes de iniciativas privadas y un nuevo papel para el gobierno local como facilitador de procesos. El diseño y la aplicación de la estrategia se han beneficiado del **enfoque organizativo orientado a la ejecución adoptado por la administración municipal**. A modo de ejemplo, la cadena de información en el seno de la administración, desde la oficina de la UE hasta los diferentes departamentos del Ayuntamiento, ha sido muy importante para garantizar que la gestión de la estrategia no se vea obstaculizada por una información deficiente y por un bajo nivel de conocimiento de las oportunidades en las diferentes esferas de política involucradas.

El caso de Róterdam pone de manifiesto que:

- **es importante que exista una armonización estratégica entre los diversos marcos**, pero
- **los retos para la aplicación exigen una mejor integración de los objetivos estratégicos** (definidos por la ciudad) y los **instrumentos para la puesta en práctica de las políticas** (que se gestionan a nivel regional).
- En este sentido, el **enfoque adoptado por la administración municipal de Róterdam, fuertemente orientado a la ejecución**, ha demostrado ser eficaz.

#### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia STRAT-Board

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-002&fullscreen=yes>

Revisión por pares de la Red de Desarrollo Urbano (UDN):

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_seville\\_2016/rotterdam\\_south\\_bank.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_seville_2016/rotterdam_south_bank.pdf)

Si los PO son los pilares que conectan los objetivos de la UE con las agendas locales existentes, las estrategias de DUS son el instrumento empleado para **canalizar esos objetivos** hacia la selección y **mejora de proyectos locales innovadores**. (Gráfico 1).



Gráfico 1. Relación entre programas operativos, estrategias de DUS y proyectos.

Fuente: elaboración propia.



Resulta crucial vincular los objetivos de la UE con los locales a través de estrategias de DUS para evitar **dos riesgos de desajuste fundamentales**.

**En primer lugar**, la atención prestada al mecanismo de intervención territorial específico elegido para ejecutar el DUS (principalmente, un programa operativo específico, un eje prioritario o una inversión territorial integrada) puede eclipsar **la importancia de las propias estrategias**. En algunos casos, las reglas por las que se rige el instrumento normativo provocan que las estrategias «desaparezcan», sepultadas por las exigencias operativas del instrumento. A pesar de que en tales situaciones el enfoque integrado permanece intacto desde el punto de vista formal, se pierde la visión a largo plazo. En este caso se corre el riesgo de que la arquitectura de los fondos de la UE reduzca el efecto de la planificación estratégica.

**En segundo lugar**, el tipo de **contribución financiera puede influir en este desajuste**.



En torno al 40 % de las estrategias comprometen menos de 5 millones EUR de las contribuciones de los Fondos EIE. En ocho países (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Irlanda, Italia y Luxemburgo), más de la mitad de las estrategias nacionales reciben este importe mínimo. Dadas las cuantías de fondos implicadas, comparativamente reducidas, y el consiguiente bajo número de proyectos que se pueden llevar a cabo, **las estrategias de DUS corren el peligro de considerarse similares a solicitudes de**

**proyectos** que no supongan intervenciones reales sobre las trayectorias y los procesos locales existentes. Para contrarrestar este riesgo es importante que las estrategias de DUS se complementen con otros marcos estratégicos y flujos de financiación (véase el capítulo «Fondos y financiación»).

Desde un punto de vista más general, para evitar este desajuste, las estrategias de DUS deben estimular una cooperación coherente entre los niveles superiores de gestión (las AG) y las autoridades locales, con el objetivo de lograr un desarrollo integrado. **El hecho de otorgar una gran relevancia a la integración impide que las estrategias de DUS se vean como documentos formales** que las autoridades locales utilizan para acceder a los fondos del FEDER. Por el contrario, **el objetivo ha de ser mejorar la armonización a largo plazo y desarrollar agendas orientadas al logro de resultados.**

En vista de ello, la integración de la acción urbana en la política regional general de la UE en el período 2007-2013 se basó en la **necesidad explícita de cooperación entre ciudades y sus AG regionales o nacionales.** Diversos estudios pertinentes referidos al período de programación 2007-2013 (CE, 2008; CE, 2010) destacan asimismo que se debería mantener la implicación de las ciudades en el PO a lo largo de las fases de puesta en práctica y ejecución, con un **sistema bidireccional de formulación de observaciones.**

Sin embargo, esto no es siempre así en la práctica. Un análisis en profundidad de una serie de estrategias seleccionadas durante el período 2014-2020 revela los principales cuellos de botella que encuentran las ciudades al colaborar con las AG: **desajustes entre la financiación asignada y las necesidades locales, restricción de actividades y beneficiarios admisibles y normas de auditoría poco claras.**

La mediación de las AG y de las AL en estas cuestiones puede agilizar la elaboración de estrategias DUS y garantizar que se tengan en cuenta las peculiaridades del territorio al redactar el PO. Cabe citar, a modo de ejemplo, la colaboración entre la autoridad de gestión croata y Zagreb (véase el capítulo «Gobernanza»).

La clave para garantizar la coherencia entre los objetivos de DUS nacionales o regionales y la dotación de recursos locales es el proceso de **selección de estrategias y, en consecuencia, de AL.** Es importante que este proceso refleje la **capacidad organizativa tanto de las AG como de las AL,** se apoye siempre que sea posible en **marcos de selección existentes** y proporcione **criterios claros de admisibilidad.**



En el período de programación 2014-2020, casi el 35 % de las AL fueron designadas en una fase temprana de la programación, ya fuese en los acuerdos de asociación o en los PO, mientras que la mayoría de ellas (52 %) se designó por medio de convocatorias con criterios de preselección, lo que significa que la selección competitiva estuvo guiada por enfoques estratégicos y visiones territoriales regionales o nacionales. Tan solo un pequeño porcentaje de AL (13 %) se designó a través de concursos abiertos, sobre la base de propuestas de estrategia.

Asimismo, tanto la **gestión del tiempo** como la **capacidad administrativa** para lidiar con los ciclos políticos son cruciales para garantizar una gestión fluida del proceso de selección.



El proceso de selección competitivo requiere inevitablemente un período más amplio, lo que puede provocar algunos **retrasos en la adopción del DUS**, sobre todo cuando se prevé recibir un alto número de estrategias.

Las AG pueden tener la tentación (obvia) de reducir al máximo la complejidad de la aplicación. En algunos casos, esto puede dar lugar a una decisión de concentrar las oportunidades de DUS en un reducido número de ciudades y centrar los esfuerzos en intervenciones específicas (como la reforma de edificios existentes en los barrios). Este enfoque también puede perjudicar la **naturaleza integrada** de las acciones durante la fase de ejecución (véase el capítulo «Integración intersectorial»). Pese a que en algunos casos puede resultar adecuado, este planteamiento puede ser nocivo si se adopta sin llevar a cabo una evaluación rigurosa de la coherencia entre la lógica del programa y el potencial de desarrollo de la zona.

## Cómo mejorar la capacidad estratégica a nivel local.

La creación de redes entre las ciudades beneficiarias puede contribuir a garantizar que la programación tenga en cuenta tanto las necesidades de las ciudades como su mejora.

De hecho, para crear una estrategia eficaz es necesario facilitar la **conexión entre el conocimiento local (en sentido ascendente) y la experiencia analítica y operativa (en sentido descendente)**; ambos elementos revisten idéntica importancia. Lo anterior es cierto, por ejemplo, en el caso de la asociación eslovena de ciudades que fomentan el DUS (consúltese el ejemplo completo en el capítulo «Gobernanza»), que cuenta con responsabilidades delegadas en materia de evaluación de estrategias y selección de proyectos y funciona también como organismo de coordinación del DUS.

**Solamente es posible integrar las estrategias de DUS en el marco estratégico si las autoridades de niveles superiores**, como las AG y las esferas superiores de gobierno **garantizan la coordinación y las oportunidades de aprendizaje sobre políticas**. Francia y España representan buenos ejemplos de ello. En Francia, la red francesa Europa Urbana<sup>3</sup> reúne a agentes involucrados en la aplicación de la dimensión urbana de la política de cohesión, como las AG o las asociaciones de ciudades e intermunicipales, que crean estrategias de DUS, estructuras regionales de apoyo, redes nacionales de ciudades y organizaciones profesionales así como servicios nacionales. Su objetivo es **proporcionar orientaciones, facilitar el intercambio de prácticas entre ciudades** y garantizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones europeas.

En España, la Red de Iniciativas Urbanas (RIU)<sup>4</sup> inició su actividad en el período de programación 2007-2013 con el fin de ofrecer a las autoridades locales apoyo y coordinación para la aplicación de estrategias de DUS. La gestión de la RIU es competencia del Ministerio de Hacienda (organismo responsable de la política de cohesión a escala nacional) y del Ministerio de Fomento

<sup>3</sup> <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/reseau-europe-urbain>.

<sup>4</sup> <http://www.rediniciativasurbanas.es/>.

(encargado de las políticas urbanas), de la Federación Española de Municipios y Provincias y representantes de las administraciones locales que aplican el DUS (artículo 7).

A nivel europeo, la colaboración entre pares y las actividades de desarrollo de capacidades cuentan con el respaldo del Urban Development Network (Red de Desarrollo Urbano o UDN), gestionada por la Comisión Europea.



### LA URBAN DEVELOPMENT NETWORK (RED DE DESARROLLO URBANO DE LA COMISIÓN EUROPEA)

La Red de Desarrollo Urbano (UDN) reúne a ciudades y áreas urbanas de toda la UE que son responsables de poner en práctica las estrategias de desarrollo urbano sostenible (DUS) financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. La UDN se creó en 2014 con el objetivo de examinar cómo se ejecutan en la práctica los fondos de la UE en las ciudades y apoyar los intercambios entre las ciudades implicadas en estrategias de DUS.

Para ello, la UDN ha llevado a cabo una serie de actos técnicos y de difusión, reuniones grupales y talleres de revisión por pares basados en una adaptación de la metodología desarrollada por la Plataforma de Especialización Inteligente del Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea. Las revisiones por pares estimulan la cooperación entre las autoridades urbanas para hacer frente a los desafíos específicos que surgen al diseñar estrategias de DUS y ponerlas en práctica.

Hasta el momento, la UDN ha promovido revisiones por pares a escala de la UE (Sevilla, 2016; Gante, 2016; y Espoo, 2017) y a nivel nacional en España, Grecia, Chipre y Letonia (Córdoba, 2016; Barcelona, 2016; Atenas, 2017; y Liepaja, 2018). La revisión por pares de la UDN ha sido adoptada por otros organismos, como la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), que entre 2018 y 2019 organizó tres talleres regionales para las ciudades andaluzas implicadas en el DUS.

En el marco de estas revisiones se analiza una selección de estrategias de DUS, lo que permite a los responsables de las autoridades urbanas exponer las cuestiones estratégicas que consideran complejas. Cada uno de los temas se trata en grupos reducidos junto con otros responsables de políticas de las autoridades locales y de gestión, representantes de la Comisión Europea y expertos invitados. Este método crea un entorno que facilita el aprendizaje mutuo y el intercambio estratégico sobre asuntos clave, así como la extracción de lecciones que las autoridades urbanas se comprometen a aplicar en el futuro inmediato.

Las revisiones por pares han demostrado ser una herramienta eficaz para compartir, intercambiar e integrar los conocimientos sobre las estrategias de DUS, dado que:

- facilitan la integración del conocimiento y la experiencia de diversas fuentes (homólogos, expertos invitados y la Comisión Europea);

- permiten centrarse en temas específicos;
- favorecen el intercambio de buenas prácticas.

### Más información

Página web de la Red de Desarrollo Urbano (UDN):

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/network/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/)

Revisiones por pares de la UDN a nivel nacional en España:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/reports/2017/urban-development-network-in-spain-udn-informe-sobre-los-talleres-peer-review-de-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-e-integrado-espana-2016](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/urban-development-network-in-spain-udn-informe-sobre-los-talleres-peer-review-de-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-e-integrado-espana-2016)

Revisiones por pares a nivel regional en Andalucía (en español):

<http://www.famp.es/es/redes-observatorios/racc-edusi/>

No obstante, existe la posibilidad de proporcionar orientaciones a nivel nacional y regional en diferentes formatos sobre cómo mejorar la capacidad estratégica (Van der Zwet *et al.*, 2017):

- orientaciones formales de las AG para el diseño de estrategias, que pueden incluir plantillas o formatos normalizados para el DUS;
- actividades de creación de redes e intercambios entre ciudades admisibles de manera previa a la fase de selección;
- creación de un espacio permanente de diálogo entre ciudades y AG o autoridades nacionales; y
- orientaciones técnicas sobre requisitos específicos.

Para las AL de pequeño tamaño y que carecen de experiencia anterior en el diseño de estrategias, ya sea en el terreno del DUS o en programas de la UE, puede resultar especialmente **difícil llevar a cabo tareas de gestión** durante las fases de ejecución y seguimiento. En esos casos, las AL pueden decidir contratar expertos o consultores externos, o bien optar por desarrollar las capacidades internas. Algunas de las experiencias presentadas en el marco de las revisiones por pares de la UDN parecen sugerir que la segunda opción permite cosechar éxitos más importantes, ya que favorece un mayor **empoderamiento de los departamentos técnicos de las ciudades y la implicación del personal técnico en la estrategia**. Las experiencias desarrolladas sobre el terreno presentan asimismo algunas soluciones innovadoras, lo que demuestra la necesidad de proporcionar herramientas e incentivos adecuados a los gestores de programas. Las administraciones de reducido tamaño, en las que el personal y los recursos son más limitados, pueden requerir una **solución innovadora para mejorar la coordinación y la eficiencia internas**, como la introducción de incentivos económicos o de cambios moderados en términos de gestión.

En cambio, en las administraciones de mayor tamaño y mejor equipadas puede crearse una **oficina municipal** dedicada a esta labor. Es lo que se hizo en Gante (BE), donde se creó una nueva oficina estratégica para la ciudad con el propósito de traducir la visión a largo plazo en una estrategia municipal que englobaba a todas las autoridades locales. Esta estrategia incluía un marco conceptual estratégico adaptado a la situación específica de la ciudad, un ciclo estratégico integrado en la elaboración de los presupuestos, herramientas para la gestión de proyectos y programas, un sistema de gestión del cambio y una aplicación informática de apoyo. Este mismo enfoque se aplicó asimismo a otras inversiones financiadas por la UE (véase el capítulo «Integración intersectorial»).

La ciudad de Alba Iulia (RO) ofrece otro ejemplo destacable: la creación de un puesto de gestor municipal en el seno de la administración local, encargado de llevar a cabo el seguimiento de la estrategia de DUS. El gestor municipal cuenta con la asistencia del Director de Programas del Ayuntamiento, los directores de los diferentes ámbitos de políticas y un grupo externo de actores interesadas pertinentes. Además, se constituyó una secretaría dedicada a coordinar la cooperación entre el Ayuntamiento y la Agencia de Desarrollo Regional, así como entre los departamentos municipales. Por otro lado, las instituciones pertinentes prestan asistencia para proyectos incluidos en la cartera de DUS, pero para los que el Ayuntamiento carece de la competencia necesaria.



#### CLIMATE-KIC (2016): HERRAMIENTAS VISUALES PARA LA INNOVACIÓN EN LOS SISTEMAS

Climate-KIC desarrolló las «herramientas visuales para la innovación en los sistemas» con el objetivo de mejorar la aplicación de la innovación en los sistemas relacionados con el cambio climático a nivel individual, profesional y organizativo. Las herramientas consisten en una colección de folletos que ofrece un conjunto de herramientas listas para aplicar diseñadas para ayudar a estructurar y gestionar esta transición. Estas herramientas pueden aplicarse directamente a las estrategias que guarden una relación estrecha con la iniciativa «Ciudades Inteligentes» y cuyos objetivos estén claramente orientados a la transformación de las ciudades en laboratorios de soluciones innovadoras. No obstante, **las herramientas abordan el desarrollo de capacidades en el campo del pensamiento estratégico, por lo que brindan instrumentos útiles que se pueden aplicar a cualquier proceso estratégico y sistémico urbano**, desde el diseño hasta la aplicación.

Las herramientas se pueden utilizar de dos maneras: al inicio de un proyecto o estrategia de sistemas, comenzando por la definición del problema para continuar con los módulos, o bien a modo de herramientas independientes en función de la fase específica y del problema concreto dentro del proceso de gestión de la estrategia. La colección de herramientas, diseñada de forma modular, permite a los usuarios seleccionar fácilmente las herramientas que mejor respondan al reto al que se enfrenten.

Las herramientas están diseñadas para apoyar la gestión de proyectos, la gestión del riesgo y el cambio organizativo. Abordan los aspectos siguientes:

- definición del problema,
- gestión de los actores interesados (seis herramientas),
- perspectiva multinivel (cuatro herramientas),
- definición de la visión y del futuro deseado (cuatro herramientas),
- gestión de nichos (dos herramientas).

Todas las herramientas proporcionan instrucciones detalladas y materiales visuales que ayudan a los profesionales en su trabajo cotidiano.

#### *Más información*

De Vicente López, J. y Matti, C. (2016): *Visual toolbox for system innovation. A resource book for practitioner to map, analyse and facilitate sustainability transitions* Bruselas: Transitions Hub, EIT Climate-KIC. Disponible en: <https://www.climate-kic.org/insights/visual-toolbox-for-system-innovation/>

## Cómo garantizar la armonización entre las estrategias y los proyectos.

Los proyectos ponen en práctica las prioridades estratégicas definidas como parte de un «plan de transformación». Puede tratarse de iniciativas nuevas (desarrolladas desde la base) o formar parte de planes estratégicos, sectoriales o territoriales existentes. Sin embargo, en ambos casos deben satisfacer una serie de requisitos específicos.

Según ECORYS (2010), un paquete adecuadamente diseñado de proyectos de inversión para el desarrollo urbano incluye:

- proyectos que guarden una relación clara con los objetivos de una estrategia de desarrollo; y
- proyectos que se complementen entre sí formando un todo coherente.

De manera similar, un estudio reciente de URBACT sobre los Planes de Acción Integrados (2019) ayuda a identificar dos posibles vías para abordar la aparente **tensión entre una estrategia general y un plan de acción más detallado**.

1. El plan de acción puede especificar solamente una parte de la estrategia global. En ese caso, es necesario aclarar el modo en que los proyectos propuestos cumplen los objetivos de la estrategia.
2. El plan de acción también puede verse como una herramienta de carácter más estratégico que, a su vez, se puede desglosar en acciones más concretas, con cierto grado de flexibilidad. En este caso se requiere una elevada capacidad estratégica para planificar las acciones a lo largo del tiempo y garantizar su coherencia global.

Las estrategias de DUS integran elementos que no necesariamente actúan de manera concertada, como objetivos estratégicos de la UE e instrumentos estratégicos locales. La **perspectiva a largo plazo** que debe caracterizar las estrategias y el horizonte temporal a corto plazo propio de los proyectos corren el riesgo de distorsionar la visión de los objetivos globales. En ese sentido, algunos de los problemas más debatidos en las revisiones por pares de la UDN están relacionados con la **definición de estrategias en épocas de cambio e incertidumbre**, las dificultades de mantener el **esfuerzo estratégico a largo plazo en términos de gobernanza** y la **necesidad de garantizar el compromiso político e institucional** durante la fase de aplicación.



Además, se ha identificado un posible sesgo en la adopción de un **modelo basado en proyectos** por parte del sector público, que puede poner en peligro la continuidad y la eficacia de una estrategia a largo plazo.



#### METROLAB BRUSSELS (BE)

Metrolab Brussels (MLB) es un proyecto financiado en el marco de la estrategia de desarrollo urbano sostenible (DUS) de la Región de Bruselas Capital (Programa Operativo 2014-2020 del FEDER). La iniciativa se sitúa en la intersección entre la investigación y la formulación de políticas cruciales en el ámbito municipal. Más concretamente, consta de un laboratorio interdisciplinar basado en la colaboración de cuatro instituciones de investigación existentes (pertenecientes a la Universidad Católica de Lovaina y la Universidad Libre de Bruselas) y cuenta con la participación de un amplio conjunto de socios científicos, administrativos (instituciones regionales) y asociaciones locales.

El proyecto persigue dos objetivos:

- uno de carácter estratégico, consistente, por un lado, en verificar la capacidad de los expertos académicos de las universidades para aportar mejoras a la estrategia de DUS de Bruselas y, por otro, en mejorar las capacidades reflexivas y las competencias clave tanto de los líderes de los proyectos locales como de los representantes regionales;
- otro relacionado con la investigación: mejorar los métodos de investigación urbana estableciendo una interrelación entre el nivel teórico y el aplicado. Esto

exige que los investigadores entablen una colaboración concreta con los agentes implicados en el DUS.

Bajo el tema del «Metabolismo urbano», la estrategia de DUS de Bruselas está estructurada en torno a tres ejes (metrópolis integradora, metrópolis verde y metrópolis inteligente) y se aplica a través de cuarenta y seis proyectos.

Metrolab participa en varias líneas de investigación organizadas alrededor de los tres ejes de la estrategia de Bruselas (reformuladas como inclusión urbana, ecología urbana y producción urbana) y aplicadas a los proyectos de DUS. Los investigadores de Metrolab trabajan de forma interdisciplinar y tratan de encontrar hilos conductores transversales que vinculen los diversos proyectos.

Es importante destacar que Metrolab no trabaja como una «consultora». No participó en el diseño de la estrategia ni se involucró directamente en la elaboración de los proyectos. En lugar de ello, su labor debe considerarse más bien como de seguimiento y supervisión de la aplicación de la estrategia, tratando de mejorarla a través de la formulación de observaciones. Dicho de otro modo, Metrolab actúa como un eslabón que conecta la estrategia de DUS de Bruselas con los proyectos a través de los que se pone en práctica, y también con el programa operativo.

La actividad de investigación teórica y aplicada sirve para:

- apoyar proyectos individuales utilizando estudios de casos, proyectos de investigación, clases magistrales, conferencias y publicaciones;
- estimular la interrelación y la coherencia entre los diversos proyectos;
- asegurar que los proyectos no se desvíen de la estrategia, cuestionando y replanteando los tres ejes en los que se basa la estrategia de Bruselas y, en su caso, revisando la propia estrategia.

#### *Más información*

Sitio web oficial de Metrolab Brussels: <http://www.metrolab.brussels/>

No obstante, estos desafíos y riesgos se pueden afrontar explicitando la distinción entre las fases de diseño y ejecución, por ejemplo, mediante la elaboración de diferentes documentos correspondientes a distintos resultados del proceso estratégico, o utilizando diferentes instrumentos en cada una de las fases del proceso estratégico, como se muestra en el ejemplo de Metrolab Brussels.

**La priorización de las operaciones relacionadas con proyectos conduce a la definición de la cartera de proyectos incluida en la estrategia de DUS, que podría elaborarse en una fase temprana del proceso estratégico. Sin embargo, la existencia de controles de calidad constantes**

y de criterios de revisión claramente formulados permitiría adaptar las estrategias cuando surjan cambios (debidos, por ejemplo, a una reorientación política, a nuevas prioridades, a la falta de viabilidad de los proyectos, etc.). En este sentido, el proceso de ejecución de la estrategia, desde su diseño hasta su aplicación, debe entenderse como una **concatenación de ciclos de proyectos** (URBACT, 2013). Esto significa que existe la posibilidad de modificar las prioridades y de añadir otras nuevas.



### PLAN DE DESARROLLO DE LA CIUDAD DE CORK 2015-2021 (IE)

El Plan de Desarrollo de la Ciudad de Cork es una de las veinte estrategias que se han llevado a cabo en Irlanda en el marco del Programa de Subvenciones para Centros Urbanos Designados 2014-2020, que cuenta con el apoyo de la UE y sigue el enfoque definido a nivel nacional en favor de un desarrollo regional equilibrado. La estrategia nacional de ordenación territorial, puesta en marcha en 2002, tiene un horizonte temporal de veinte años. Su objetivo es apoyar una red integrada por las principales ciudades y pueblos de todo el país (denominados *gateways* y *hubs*, es decir, pasarelas y núcleos) con un tamaño y una masa crítica suficientes como para actuar como polos de crecimiento y extender sus beneficios al conjunto de sus respectivas regiones, más allá del ámbito de influencia de Dublín.

Debido al número relativamente elevado de estrategias y a la limitada financiación de la UE que recibe Irlanda, el presupuesto asignado a cada ciudad es reducido. El Plan de Desarrollo de la Ciudad de Cork es el principal documento de planificación estratégica que guía el desarrollo global de la ciudad de aquí a 2021.

**Los proyectos de DUS permiten integrar las prioridades regionales en las estrategias locales.** Esta integración se ha visto facilitada por los sólidos vínculos existentes entre la autoridad de gestión y la autoridad local.

Más concretamente, dado el limitado presupuesto disponible para el DUS y el enfoque centrado en intervenciones individuales, **la integración entre el programa operativo y la estrategia de la ciudad se ha llevado a cabo, fundamentalmente, a nivel de los proyectos.** La ciudad de Cork tiene plenas competencias en la selección de los proyectos que se ejecutarán con cargo a los Fondos EIE, lo que ha supuesto todo un reto para la capacidad estratégica de la ciudad. Esto ha proporcionado a la ciudad una oportunidad para reflexionar desde una perspectiva más estratégica acerca de la cartera de proyectos, incluso en términos de viabilidad. Gracias al proceso del DUS:

- durante la fase de preparación se elaboraron veinte propuestas de proyectos, que seguidamente se priorizaron sobre la base de un sistema de puntuación y se sometieron a debate en un comité de selección;

- el ayuntamiento ha introducido un sistema más robusto para definir las prioridades, con objeto de garantizar que los proyectos puedan lograr resultados acordes con los objetivos estratégicos generales;
- se consideraron diferentes criterios de clasificación, incluida la capacidad de ejecutar los proyectos en los plazos prescritos;
- los dos proyectos seleccionados se pudieron ejecutar con los limitados recursos financieros disponibles, así como en los plazos comparativamente breves exigidos para recibir financiación de la política de cohesión;
- al mismo tiempo, el proceso facilitó el desarrollo de nuevas propuestas de proyectos que posiblemente se financiarán por otras vías.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia STRAT-Board

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IE-009&fullscreen=yes>

En Polonia, las autoridades de gestión regionales comparten las responsabilidades de gestión y aplicación de las estrategias de DUS con las autoridades locales, que actúan como organismos intermedios (OI). Por ejemplo, en el caso de la estrategia de ITI de la Subregión Central de Katowice, ubicada en la región de Silesia, la autoridad de gestión es responsable de la evaluación formal de las propuestas de proyectos, mientras que la evaluación cualitativa es una tarea compartida con el OI. El OI evalúa la coherencia entre los proyectos y la estrategia de DUS sobre la base de los criterios de selección definidos por la AG en colaboración con las autoridades locales en el marco de un grupo de trabajo específico (Ferry y Borkowska-Waszak, 2018).

**La selección de proyectos se basa en una lógica transparente y, con base empírica,** se apoya en la confianza entre los diferentes responsables de la toma de decisiones y puede ayudar a lograr un consenso acerca de futuros cambios. Además, se necesita una mayor involucración de las autoridades locales en la gestión del DUS para garantizar la idoneidad de su contenido y sus plazos de ejecución. La experiencia adquirida gracias a las redes URBACT y las herramientas relacionadas ofrece un ejemplo de cómo podría funcionar este tipo de modelo.



## URBACT (2013): HERRAMIENTAS DEL GRUPO DE APOYO LOCAL URBACT II

## URBACT (DE PRÓXIMA PUBLICACIÓN): HERRAMIENTAS DIGITALES DE URBACT

Las herramientas de URBACT II ilustran aplicaciones útiles de un **modelo de planificación cíclico** en el que se persiguen objetivos estratégicos siguiendo varios ciclos sucesivos, breves y consecutivos para facilitar la evaluación y el aprendizaje. Cada herramienta se explica con claridad y se respalda con un ejemplo, complementándola además con recomendaciones presentadas de forma nítida y sencilla, herramientas muy útiles para la puesta en práctica, ejemplos y ejercicios de formación. Las herramientas son claras, concisas y flexibles y están disponibles en diferentes idiomas, de manera que se puedan difundir ampliamente en el ámbito local. Existen tres tipos de referencias útiles:

- documentos de URBACT,
- documentos relativos a la planificación de proyectos y a la gestión del ciclo de proyectos,
- documentos de participación y consulta.

Pese a que las orientaciones no van dirigidas expresamente al desarrollo urbano sostenible, la metodología del plan de acción integrado se puede aplicar a las estrategias de DUS.

URBACT está desarrollando un conjunto de herramientas digitales centrado en los **siete desafíos más habituales** que han encontrado las ciudades participantes en la iniciativa URBACT al ejecutar los planes de acción integrados. Las herramientas se han diseñado fundamentalmente para las redes URBACT III, pero también resultan pertinentes para todas las ciudades europeas que ejecuten estrategias integradas para el desarrollo urbano. Ofrecen ejemplos tomados de treinta y seis ciudades participantes en las redes URBACT, disponibles a través de vídeos y estudios de casos, historias de soluciones y ejemplos concretos de herramientas que han utilizado y puesto a prueba las ciudades.

El desafío en la ejecución n.º 4 (IC4), «Pasar de la estrategia a un plan de acción operativo», aborda cómo **garantizar la coherencia entre los objetivos estratégicos y las operaciones**. URBACT se ha centrado en este reto porque la mayoría de las ciudades no suelen elaborar planes de ejecución, sino únicamente documentos estratégicos generales.

### *Más información*

Herramientas del grupo de apoyo local URBACT II:

[https://urbact.eu/sites/default/files/urbact\\_toolkit\\_online\\_4\\_0.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf)

## RECOMENDACIONES

- Elaborar la estrategia de DUS como un proceso de planificación integrado que actúa en los diferentes niveles de gobernanza y sectores estratégicos, invirtiendo en la construcción de una visión sobre el futuro de la zona urbana.
  - Concebir las estrategias como documentos vivos y, por tanto, sujetos a revisión; su objetivo ha de ser maximizar el potencial de desarrollo de la zona.
  - Tener en cuenta la dimensión de aplicación desde la fase de diseño.
- Poner en práctica la estrategia.
  - Definir el marco analítico, la estructura administrativa y de gobernanza, un vínculo directo con las prioridades y los indicadores del programa operativo y un plan de acción.
  - El plan de acción deberá incluir una agenda de proyectos, que podrá estar sujeta a revisión.
- Garantizar que la estrategia sea coherente con la lógica del programa operativo.
  - Incluir una evaluación sobre la asunción de un enfoque integrado tanto en estrategias como en proyectos.
  - Formular una justificación clara para la intervención y desarrollar criterios de selección de proyectos que demuestren cómo contribuyen los proyectos a los objetivos de la estrategia local, así como a los objetivos del programa o programas operativos involucrados.
  - Evaluar la coherencia del programa con base en controles periódicos de coherencia.
  - Llevar a cabo un seguimiento de otros proyectos pertinentes financiados con recursos ajenos al DUS y explicar su contribución a la estrategia.
- Garantizar una ejecución fluida de los proyectos a lo largo del proceso estratégico.
  - Establecer un enfoque por etapas, con diferentes horizontes temporales.
  - Incorporar criterios de revisión que permitan adaptar las estrategias cuando se produzcan cambios (en la reorientación política, aparición repentina de prioridades imprevistas, etc.), teniendo en cuenta, en particular, que la aplicación de una estrategia requiere, en la mayoría de los casos, más de un período de programación.
  - Desarrollar repositorios nacionales de buenas prácticas en la selección de operaciones y la elegibilidad del gasto.
- Etablir una cooperación estructurada entre las autoridades de gestión y las autoridades locales.

- Formular criterios explícitos para la selección de AL, teniendo en cuenta la capacidad organizativa tanto de las AG como de las AL, tomando como base los marcos de selección existentes y proporcionando criterios claros de admisibilidad.
- Mantener la implicación de las AL en la definición del programa operativo y en las fases de aplicación y ejecución, utilizando un mecanismo bidireccional de formulación de observaciones. Puede ser útil crear un grupo o mecanismo de trabajo permanente que conecte los departamentos gubernamentales competentes con las AG y las AL; dicho mecanismo podría contribuir a que los objetivos locales se tengan en cuenta al formular las medidas de DUS en el programa operativo.
- Trabajar en la calendarización del DUS en la gestión de los programas operativos.
  - Desarrollar y seleccionar estrategias en una fase temprana para no retrasar la fase de aplicación del DUS y que esta pueda llevarse a cabo dentro del horizonte temporal de la política de cohesión.
  - Introducir un plazo para la aprobación de las estrategias de DUS con objeto de garantizar que se apliquen a tiempo, sobre todo cuando se espera recibir un elevado número de ellas.
  - Evitar asignar los fondos antes de que se identifiquen las necesidades locales en materia de desarrollo.
- Desarrollar las capacidades de todas las partes interesadas implicadas en el diseño y la aplicación de estrategias en todos los niveles (AG y AL).
  - Ajustar la capacidad institucional a la carga de trabajo, invirtiendo en la adquisición de conocimientos especializados en el seno de la administración local para garantizar que los funcionarios puedan comprender los enfoques de base local y aprovechar las oportunidades que surjan.
  - Mejorar los conocimientos técnicos especializados relacionados con la planificación estratégica y con la gestión de la complejidad en las AG, así como con la gestión de fondos de la UE a nivel local.
  - Utilizar las medidas de asistencia técnica y desarrollo de las capacidades administrativas para complementar los recursos disponibles a nivel local para el desarrollo de capacidades.
- Fomentar el aprendizaje estratégico entre las autoridades locales beneficiarias:
  - Desarrollar plantillas para las estrategias de DUS, como parte de las directrices nacionales orientadas a facilitar la comparación de estrategias y la recogida de información básica;
  - Gestionar plataformas nacionales de intercambio estratégico sobre estrategias de DUS;
  - Promover la creación de redes con el fin de favorecer la colaboración e influir en las agendas nacionales.

## SINERGIAS CON OTROS MARCOS ESTRATÉGICOS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo diseñar una estrategia de DUS cuando ya existe una estrategia para la ciudad.*

*Cómo conectar las estrategias de DUS con los programas urbanos a nivel nacional e internacional.*

*Cómo pueden las estrategias de DUS crear sinergias con las estrategias regionales o nacionales de investigación e innovación en búsqueda de la especialización inteligente.*

Las estrategias de DUS para el período posterior a 2020 se diseñarán y aplicarán en un contexto de transformaciones radicales y rápidos cambios. Para poder hacer frente a esta situación tan fluida es crucial **encontrar formas eficaces de utilizar estratégicamente los instrumentos de planificación disponibles**. El estilo de actuación estratégico no requiere necesariamente la plena integración de marcos estratégicos ni un completo conjunto de objetivos, pero permite mejorar de manera puntual las sinergias y complementariedades, en diversos ámbitos y de diversas maneras, de acuerdo con las necesidades específicas y los recursos disponibles.

La **capacidad de las ciudades para lograr sinergias** utilizando los fondos del FEDER se ve influida, principalmente, por los aspectos siguientes (ECORYS, 2010):

- la experiencia previa en el terreno del desarrollo urbano integrado;
- un marco institucional y normativo propicio a nivel nacional o regional. Además, las sinergias entre el DUS y las estrategias de investigación e innovación demuestran ser de interés para los responsables políticos locales y de la UE.

### Cómo diseñar una estrategia de DUS cuando ya existe una estrategia para la ciudad.

La experiencia anterior en el campo de la planificación estratégica y los **marcos existentes a nivel local pueden conducir a un diferente nivel de utilización de las estrategias**.



Un análisis de las estrategias pone de manifiesto que, de un total de 841 estrategias, el 62 % se formuló a partir de estrategias preexistentes, sin modificación alguna (13 %) o con escasas adaptaciones (48 %). Tan solo un 38 % de las estrategias se desarrollaron expresamente en respuesta a las necesidades de DUS. Entre ellas figuran todas las elaboradas en Chequia, Finlandia, Croacia, Lituania, Malta, Eslovenia y Eslovaquia, así como una proporción relativamente elevada de las diseñadas en Grecia, España, Italia, Polonia, Rumanía y el Reino Unido.

El número de **estrategias de DUS basadas en otras preexistentes es mayor** en las regiones más desarrolladas que en las menos desarrolladas.

No cabe duda de que **la capacidad y la experiencia** son de gran ayuda a la hora de elaborar estrategias de DUS. En el período de programación 2014-2020, las AL beneficiarias de la región de Flandes se redujeron de trece (en el período de financiación 2007-2013) a dos (Gante y Amberes). Las localidades excluidas de las medidas de DUS recibían una cantidad sustancial de fondos del gobierno nacional —que garantizaba un consenso político más amplio a nivel regional y nacional—, mientras que las dos ciudades seleccionadas ya contaban con planes a largo plazo y podían invertir en Fondos EIE allí donde lo consideraban adecuado. A título comparativo, las estrategias de DUS de Portugal sufrieron graves retrasos debido a que numerosas autoridades locales tuvieron que comenzar a redactar sus estrategias desde cero (Centro de Investigación de Políticas Europeas, 2019).

Sin embargo, la necesidad de **elaborar estrategias nuevas** no surge forzosamente de la existencia de deficiencias organizativas a nivel local o de precedentes complejos que afecten a la planificación estratégica. La formulación de estrategias nuevas puede estar motivada por el **uso de enfoques innovadores en términos de nuevas configuraciones geográficas**, nuevas **relaciones institucionales**, nuevos **planteamientos temáticos** (como la política de innovación) y **nuevos métodos y estilos de funcionamiento y de trabajo**.



De manera similar, el hecho de basarse en estrategias existentes sin adaptarlas de algún modo a la naturaleza específica del DUS en el marco de la política de cohesión puede suponer una oportunidad perdida, ya que podría obstaculizar, por ejemplo, el despliegue de enfoques estratégicos más eficaces, **la inclusión de actores interesados competentes o el aprendizaje estratégico, además del intercambio de información y de buenas prácticas**. En muchos casos, la adaptación de estrategias existentes consiste en llevar a cabo una (necesaria) reformulación de los marcos estratégicos ya establecidos en formatos obligatorios, así como de los contenidos especificados por las AG. Más allá de estos requisitos formales, también exige «traducir» los objetivos y acciones específicos a la lógica y las taxonomías de las operaciones del PO. Este proceso no es sencillo ni inmediato, ya que implica introducir cambios en la forma en que los responsables políticos locales abordan las necesidades y los desafíos.

Para garantizar un marco estable y aprovechar la experiencia previa y la capacidad disponible, las estrategias de DUS pueden beneficiarse de las **estructuras estratégicas existentes a nivel local**. Así sucede, por ejemplo, en Rumanía, Hungría y Polonia, donde en el período de programación 2007-2013 se dedicaron recursos específicos al **diseño de estrategias**. En dichos países, las estrategias elaboradas en el período 2014-2020 se han beneficiado de los esfuerzos realizados en el pasado, que les han permitido **iniciar rápidamente la aplicación de las nuevas estrategias**.



## PROGRAMA TERRITORIAL INTEGRADO DE LA CIUDAD DE DEBRECEN (HU)

Debrecen es la ciudad más poblada de las veintidós localidades húngaras que participan en la iniciativa de desarrollo urbano sostenible en el período 2014-2020. En este país se diseñó un conjunto de estrategias de DUS tras un amplio proceso de planificación que tuvo su origen en el período de programación anterior. Uno de los retos a los que se enfrentó la aplicación de las estrategias de desarrollo urbano integrado (EDUI) entre 2007 y 2013 fue que los programas operativos regionales no incluían dotación financiera, de modo que la financiación de los proyectos dependía de convocatorias de licitación.

El nuevo tramo de financiación brindaba una oportunidad para apoyarse en aquellas estrategias existentes. Cada ciudad ha diseñado estrategias multinivel que incluyen:

- un concepto de desarrollo basado en asentamientos integrados a largo plazo;
- una estrategia de desarrollo de asentamientos integrados a medio plazo, acorde con las EDUI elaboradas en el período 2007-2013;
- un Programa Territorial Integrado (PTI) para el período 2014-2020, con el fin de poner en práctica y armonizar las EDUI de las ciudades a medio plazo con las oportunidades de financiación previstas en dicho período de siete años.

Dada la existencia de un vínculo directo con las oportunidades financieras que ofrece el programa de la UE, el PTI se ha formulado en estrecha colaboración entre las AL y la AG.

Siguiendo esta tendencia, **la actual estrategia de DUS de Debrecen prosigue con las trayectorias iniciadas en la EDUI anterior**, así como con su estrategia de desarrollo económico: persigue básicamente las mismas metas y las armoniza con los objetivos temáticos cubiertos por el correspondiente eje prioritario del PO.

Este marco general se concreta en el Programa Territorial Integrado (PTI), que pone en práctica los objetivos de la estrategia haciendo hincapié en el desarrollo económico local y en la eficiencia del sector público. La ciudad de Debrecen ha elaborado el PTI en colaboración con Urban and Economic Development Centre (EDC), una asociación de desarrollo local sin ánimo de lucro; además, se beneficia de la supervisión política de la oficina del alcalde. El PTI reduce el alcance de la estrategia de la ciudad para conciliarla con un menú de intervenciones del PO predefinido y normalizado a nivel central.

La aplicación de la estrategia de DUS en Debrecen se consideró particularmente fructífera en el terreno del desarrollo económico y empresarial.

Los factores internos que más influyeron en la estrategia de Debrecen fueron:

- un sólido compromiso político,
- la definición de una trayectoria a largo plazo,

- la capacidad para aprovechar la experiencia previa en materia de planificación y ejecución.

En particular, la organización interna de la administración pública ha mejorado en términos de coordinación, cooperación entre las partes interesadas y gestión del conocimiento. Esto ha ayudado a prevenir la aparición de cuellos de botella y a responder con mayor rapidez a los problemas emergentes.

#### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia STRAT-Board

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HU-015&fullscreen=yes>

Como demuestra el ejemplo de Debrecen (HU), para aclarar la relación entre la estrategia de DUS y otros marcos estratégicos preexistentes también es necesario desglosar las estrategias a largo plazo para adecuarlas a la breve duración de los programas de la UE.

## Cómo conectar las estrategias de DUS con los programas urbanos a nivel nacional e internacional.

No debe subestimarse el papel que desempeñan los marcos nacionales en esta interacción. Dichos marcos, que pueden ser políticas urbanas nacionales o acuerdos de naturaleza más informal (pero igualmente vinculantes), pueden ejercer una influencia muy importante en el diseño final de la estrategia de DUS (Van der Zwet *et al.*, 2017). Muchos instrumentos de planificación a nivel nacional y regional y local tienen, de hecho, una dimensión estratégica y otra reguladora. En consecuencia, **las AG deben ser capaces de combinar y adecuar sus propias elecciones estratégicas con los marcos estratégicos generales en un contexto de gobernanza multinivel.** Al mismo tiempo, la política de cohesión puede impulsar la introducción de **instrumentos de planificación estratégica a escala nacional y regional** con el fin de orientar y coordinar la ejecución de los Fondos EIE<sup>5</sup>. De acuerdo con ello, el discurso europeo en asuntos urbanos es una invitación a desarrollar agendas urbanas nacionales en el seno de la Unión Europea (Calafati, 2014a).

El caso italiano muestra que la incorporación (parcial) de intenciones estratégicas en el PO nacional puede omitir la definición de estrategias de DUS detalladas a nivel urbano, pero pueden representar un primer paso para que las autoridades nacionales formulen una estrategia nacional cuando todavía no exista.

<sup>5</sup> Véase ESPON Compass: <https://www.espon.eu/planning-systems>.



#### ITALIA: PROGRAMA OPERATIVO NACIONAL - PON METRO (2015)

#### ITALIA: ESTRATEGIA NACIONAL PARA LAS ZONAS INTERIORES - SNAI (2014)

Italia carece de una agenda urbana a nivel nacional. Debido a la diversidad de estructuras urbanas y territoriales y a la alta variabilidad de las dotaciones financieras asignadas a cada región, los fondos se utilizaron de manera relativamente heterogénea y mixta en el período de programación 2014-2020, en el que además se eligieron diversos mecanismos de aplicación del DUS. En particular, Italia es el único país en el que el DUS se canaliza a través de un PO nacional multifondo dedicado a las zonas metropolitanas, conocido como PON Metro, y de dieciséis PO regionales financiados a través del FEDER.

A lo largo de la última década se pusieron en marcha dos iniciativas principales a nivel nacional con el fin de allanar el camino hacia un marco general; ambas incluían referencias directas a la política de cohesión de la UE.

El programa PON Metro mencionado anteriormente se centra en **ciudades metropolitanas**, si bien, a pesar de su nombre, los órganos de ejecución fueron los ayuntamientos más importantes. Esto se debe a que las ciudades metropolitanas no se institucionalizaron hasta 2015, por lo que no pudieron responsabilizarse de la gestión de estrategias de DUS en el período de programación 2014-2020. Dentro del marco de los Fondos EIE se ha pedido a las catorce ciudades metropolitanas italianas que elaboren una estrategia de desarrollo y propongan proyectos de desarrollo relacionados con ella, en consonancia con los objetivos temáticos (OT) seleccionados (OT 2 Agenda digital, OT 4 Energía sostenible y calidad de vida, y OT 9 Inclusión social y lucha contra la pobreza). PON Metro hace referencia al acuerdo de asociación para el establecimiento de sus principales objetivos, creando un vínculo directo con dos de los tres principales impulsores del desarrollo identificados en él: **Ciudad inteligente para rediseñar los servicios urbanos** e **Inclusión social e innovación social**.

La otra estrategia con enfoque territorial es la Estrategia Nacional para las Zonas Interiores (*Strategia Aree Interne*), elaborada por la Agencia Italiana para la Cohesión Territorial y basada en los Fondos EIE distribuidos a nivel regional (junto con otros fondos adicionales de origen nacional y local). Además de elaborar sus PO, las regiones seleccionaron proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida y el bienestar económico de las personas que viven en **zonas relativamente aisladas y en las que la población se encuentra dispersa**, corrigiendo así las tendencias demográficas negativas. La estrategia subraya la necesidad de proporcionar unos servicios educativos, sanitarios y de transporte adecuados para **reducir las disparidades socioeconómicas** como punto de partida fundamental para ejecutar otros proyectos de desarrollo. Los proyectos seleccionados incluían un conjunto de intervenciones que englobaban todos los

objetivos temáticos, combinando el FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

La Estrategia Nacional para las Zonas Interiores prevé además crear una **Federación de Proyectos**, que aglutinará a las autoridades responsables de las zonas en las que se ejecuten (podría tratarse de municipios individuales o de asociaciones o incluso uniones de municipios) y prestará varios servicios (seguimiento y evaluación, comparación de casos, asistencia, base de datos de buenas prácticas, puesta en común de indicadores y vínculos con políticas ordinarias, entre otros).

Este enfoque resulta interesante por tres motivos principales:

- en ausencia de una política urbana nacional explícita, los instrumentos territoriales de la política de cohesión pueden **presionar en favor del establecimiento de marcos estratégicos a nivel nacional**, directamente vinculados con las prioridades temáticas de la UE;
- genera un **bucle de retroalimentación constante que vincula las prioridades nacionales y locales**, manteniendo un proceso de aprendizaje flexible y dirigiendo la atención hacia los problemas y necesidades urbanos y territoriales;
- puede arrojar luz sobre el valor añadido de **la cooperación entre municipios**, centrando las estrategias en configuraciones territoriales complejas (zonas metropolitanas, áreas interiores) y promoviendo la creación de una red de ciudades basada en el intercambio de prácticas e indicadores.

#### *Más información*

Ficha informativa nacional de STRAT-Board

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=IT&name=Italy&fullscreen=yes>

PON Metro: <http://www.ponmetro.it/eng/>

SNAI: <http://www.agenziacoessione.gov.it/lacoessione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>

Además, las políticas urbanas nacionales representan herramientas cada vez más importantes para los gobiernos en la ejecución y el seguimiento de los **progresos de las agendas internacionales**; estas políticas proporcionan asimismo un vínculo con las estrategias definidas a nivel local (ONU-Hábitat y OCDE, 2018). A modo de ejemplo, al definir los indicadores de seguimiento de las estrategias, se pueden alinear directamente con los ODS. De esa manera, el seguimiento de la estrategia coincidirá con una evaluación de la respuesta de la estrategia a los ODS (véase el capítulo «Seguimiento»). Este proceso se ha visto facilitado por el establecimiento

de la nueva Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, que están impulsando la adopción de políticas urbanas nacionales en todo el mundo.



### ONU-HÁBITAT Y OCDE (2018): ESTADO GLOBAL DE LAS POLÍTICAS URBANAS NACIONALES

El informe *Global State of National Urban Policy* es el primero en llevar a cabo un seguimiento y una evaluación de las políticas urbanas nacionales a escala mundial, con una cobertura que alcanza los 150 países. El informe sienta una base sólida para establecer una **metodología común**, apoyándose en estudios regionales de ONU-Hábitat y en el análisis de las políticas urbanas nacionales de los treinta y cinco países miembros de la OCDE realizado por dicha organización. Supone asimismo una contribución significativa al seguimiento y la ejecución de la Nueva Agenda Urbana y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Contribuye al Programa de Políticas Urbanas Nacionales (PPUN), cuyo objetivo es facilitar la elaboración de este tipo de políticas en todo el mundo y eliminar los obstáculos que lo impiden. El PPUN es una iniciativa mundial puesta en marcha por ONU-Hábitat, la OCDE y la Alianza de las Ciudades durante la Conferencia Hábitat III en 2016. El programa se ha visto reforzado por la amplia implicación de partes interesadas pertenecientes a todos los niveles de gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas.

El informe ofrece:

- las principales conclusiones del análisis de los 150 países estudiados, presentadas con arreglo a cada una de las dimensiones investigadas en el estudio;
- recomendaciones dirigidas a responsables políticos para elaborar y aplicar sus políticas urbanas nacionales;
- diez recomendaciones clave para la formulación de políticas urbanas nacionales en apoyo de las agendas mundiales.

#### Más información

Informe *Global State of National Urban Policy*: [www.oecd.org/regional/global-state-of-national-urban-policy-9789264290747-en.htm](http://www.oecd.org/regional/global-state-of-national-urban-policy-9789264290747-en.htm)



La evaluación del estado de las políticas urbanas nacionales en los Estados miembros de la UE muestra que solamente nueve países han establecido un marco explícito para el desarrollo urbano; catorce Estados cuentan con elementos parciales de este tipo de

marco, en el que coexisten múltiples documentos estratégicos y legislativos, y se aprecian mecanismos de gobernanza superpuestos. Además, la mayoría de estas políticas se encuentran en etapas tempranas de formulación, por lo que no se han aplicado a estrategias de DUS.

Existen algunos ejemplos alentadores, aunque son escasos. Las estrategias diseñadas en Francia y Alemania, por ejemplo, se han respaldado a través de sus políticas urbanas nacionales explícitas y sus plataformas de apoyo a las políticas con el fin de que **el DUS contribuya a los objetivos nacionales de desarrollo urbano**. Suecia utiliza otro enfoque, en el que el vínculo entre las prioridades nacionales actuales en favor de utilizar planteamientos integrados en lo tocante al desarrollo urbano y las estrategias de DUS se gestiona a través de una plataforma integrada por cinco agencias gubernamentales, entre las que figura la Agencia de Crecimiento Económico y Regional (que es la autoridad de gestión de los programas del FEDER).

La agenda urbana recientemente aprobada para España proporciona un marco a tener en cuenta por las agendas urbanas locales para vincular las medidas de DUS con los objetivos de las agendas estratégicas de nivel más elevado, como la Agenda 2030 (ODS), la Nueva Agenda Urbana y la agenda urbana para la UE (Gráfico 2).

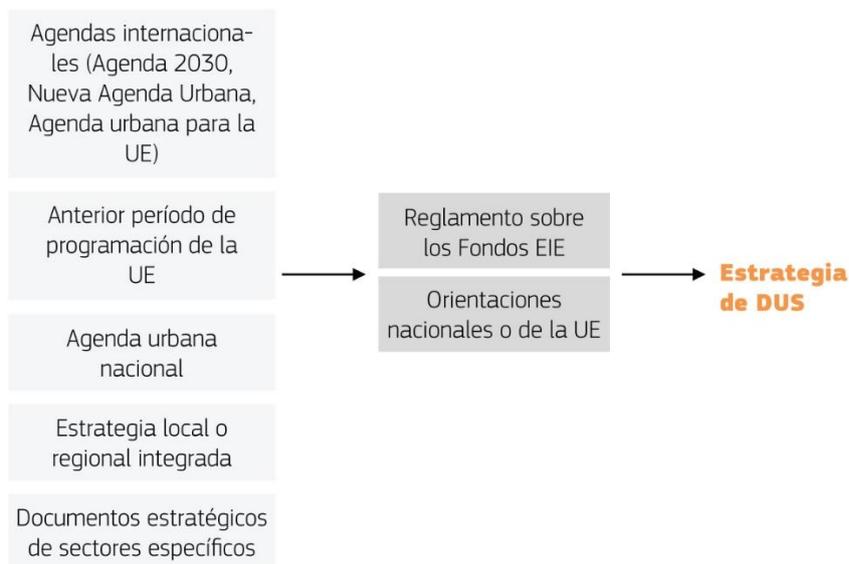


Gráfico 2. Marcos existentes para las estrategias de DUS.

Fuente: Van der Zwet *et al.* (2017) y elaboración propia.

## Cómo pueden las estrategias de DUS crear sinergias con las estrategias regionales o nacionales de investigación e innovación en búsqueda de la especialización inteligente.

Con frecuencia las complementariedades y sinergias entre las estrategias apoyadas por la medida de la UE en apoyo al DUS y otros marcos estratégicos de la Unión siguen sin explorarse y suponen un desafío para las autoridades locales y para las autoridades de gestión regionales o nacionales.

Sin embargo, las medidas relacionadas con la innovación han ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos veinticinco años de ejecución de los Fondos Estructurales, de manera que la agenda de innovación ha pasado a ocupar un lugar central en la política de cohesión de la UE. De ese modo, esta se ha convertido en un vehículo para un tipo de política de innovación con un **enfoque espacial cada vez más notorio** (Morgan, 2017). En la actualidad, la política de innovación prevista en la política regional de la UE se pone en práctica a través de la especialización inteligente<sup>6</sup>. Por este motivo, **la exploración de las relaciones mutuas entre las estrategias de desarrollo urbano sostenible (DUS) y especialización inteligente (S3) puede ofrecer oportunidades significativas**, dado que la especialización inteligente pone en marcha inversiones en investigación e innovación regionales o nacionales por medio de «agendas de transformación económica integradas y de base local».

De forma paralela, la innovación ha emergido como un nuevo ámbito estratégico para las ciudades y ha pasado a formar parte del discurso de la UE sobre el desarrollo urbano sostenible e integrado y sobre las iniciativas urbanas conexas promovidas a través de la política de cohesión y las acciones urbanas innovadoras; ambas están vinculadas a iniciativas emprendidas en el marco de la agenda urbana para la UE (2016) y se espera que continúen en el período de programación posterior a 2020.



Un total de cuarenta de las estrategias identificadas por STRAT-Board incluyen el objetivo temático 1 (Investigación e innovación), y abarcan tanto intervenciones estructurales (infraestructuras de investigación) como intervenciones blandas (promoción de un ecosistema empresarial guiado por la innovación). Pese a que su número no es elevado, esto supone un cambio radical en el modo de afrontar el desarrollo urbano en el marco de la política de cohesión e implica el abandono del enfoque tradicional con respecto a la regeneración económica y social de las áreas urbanas desfavorecidas, sustituyéndolo por un **enfoque basado en la innovación**. Así lo confirma la cantidad (mucho mayor) de estrategias (340 de un total de 842) que incluyen también inversiones en el OT 2 (Tecnologías de la información y la comunicación) o el OT 3 (Competitividad de las pymes). Al mismo tiempo, las conclusiones ponen de manifiesto que 264 de las 340 estrategias incluyen algún tipo de referencia a la inclusión social, la innovación social y los barrios desfavorecidos. Aunque esta cifra es muy inferior a lo que solía ocurrir en los programas URBAN, incluso en las estrategias en las que se aborda la innovación, el espíritu empresarial y la mejora tecnológica, las estrategias de DUS mantienen un claro vínculo con el legado de las iniciativas URBAN y su orientación de lucha contra la pobreza (Atkinson y Zimmermann, 2016), así como con los principios de la Carta de Leipzig.

El posicionamiento futuro de las ciudades europeas dependerá en gran medida de la capacidad de las economías urbanas para **determinar nuevos itinerarios de desarrollo**, apoyar la **mejora de su estructura económica** y **elevar el perfil de sus organizaciones de investigación e innovación**.

<sup>6</sup> La especialización inteligente es un enfoque innovador cuyo propósito es estimular el crecimiento y el empleo en Europa, al permitir que cada región identifique y desarrolle sus propias ventajas competitivas. A través de su enfoque ascendente y basado en la colaboración, la especialización inteligente reúne a las autoridades locales, las instituciones académicas, el mundo empresarial y la sociedad civil para trabajar en pos de la aplicación de estrategias de crecimiento a largo plazo apoyadas con fondos de la UE. Para obtener más información, véase el sitio web de la Plataforma de Especialización Inteligente gestionada por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

Más concretamente, la agenda urbana menciona de manera explícita la necesidad de una planificación urbana sólida y estratégica, vinculada con las estrategias de especialización inteligente.

Las ciudades, de hecho, son cruciales para los procesos de innovación. Facilitan las interacciones sociales, económicas y culturales en las que se sustentan la **producción y distribución de conocimientos nuevos**. La investigación y la innovación pueden ayudar a responder a los principales desafíos que afrontan las áreas urbanas (sostenibilidad, desarrollo económico, salud y bienestar e inclusión social) mediante la introducción de nuevos productos y servicios colectivos producidos por la interacción entre los centros de investigación, las universidades, las empresas, los organismos intermedios, las asociaciones de la sociedad civil y los ciudadanos (Vandecasteele *et al.*, 2019).

La especialización inteligente, y la estrategia general de regeneración económica que promueve, puede respaldar una visión amplia de la innovación y ayudar a abordar la interacción de competencias, espacio e infraestructura que a menudo se gestiona en el ámbito urbano. Las sinergias mutuas pueden ayudar a mejorar la eficacia y la utilidad de la planificación estratégica, **combinando responsabilidades entre las políticas de desarrollo económico y planificación urbana** y permitiendo una mejor gestión de los intensos **cambios producidos en sectores nuevos y dinámicos** de la economía local.



#### UNA ESTRATEGIA PARA SEIS CIUDADES: SERVICIOS ABIERTOS E INTELIGENTES (FI)

En Finlandia, la especialización inteligente (S3) está integrada en los programas estratégicos regionales y supervisada por los consejos regionales, por lo que guarda una relación muy estrecha con los planes y objetivos regionales. Su coordinación se lleva a cabo desde el gobierno central. Como complemento al programa regional, la especialización inteligente también se utiliza a nivel urbano para aplicar estrategias de innovación. Un programa nacional (aunque gestionado por las ciudades) de DUS basado en la especialización inteligente, denominado «Estrategia de Seis Ciudades» (6 Aika), combina estrategias de innovación regionales con objetivos de desarrollo urbano más amplios. Con un enfoque claramente centrado en el desarrollo económico, la Estrategia para Seis Ciudades se apoya en una red formada por las seis mayores ciudades de Finlandia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku y Oulu). Su objetivo es mejorar la competitividad de Finlandia y la calidad de los servicios urbanos.

La estrategia se basa en un **enfoque temático orientado a la búsqueda de soluciones**, considerando la red de las seis ciudades como un mercado único para desarrollar soluciones innovadoras procedentes de empresas y organizaciones de investigación e innovación. Cabe destacar que el máximo órgano decisorio de la estrategia es el consejo

de administración conjunto de las seis ciudades, formado por los directores responsables de *las agencias de empresa e innovación* de todas ellas.

Este planteamiento surgió como parte del programa nacional de Ciudades Innovadoras (INKA, 2015-2017), cuya finalidad es **involucrar estratégicamente a las ciudades en las redes cooperativas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) promovidas a través de la especialización inteligente**. La Estrategia para Seis Ciudades refuerza el papel de las autoridades municipales, al centrarse en tres áreas de ejecución:

- plataformas de innovación abierta, como comunidades de innovación para que las empresas prueben y desarrollen nuevos servicios y productos junto con las ciudades, los representantes de los residentes y las organizaciones de I+D+i, además de otros grupos de interés;
- datos e interfaces abiertos, por ejemplo, la apertura y armonización de datos públicos para ayudar a las empresas a ampliar sus negocios;
- participación y clientela abiertas, por ejemplo, una prestación de servicios municipales más eficaces en colaboración con los usuarios y proveedores de los sectores empresarial e investigador.

Las seis ciudades llevan trabajando juntas desde 2014-2015 en importantes proyectos de tres años de duración en cada una de las tres áreas de interés definidas. Además, hasta 2018 las seis ciudades han puesto ya en marcha una treintena de proyectos piloto y experimentales de menor envergadura sobre temas que abarcan desde la movilidad inteligente y las tecnologías limpias hasta la sanidad y la educación, con el propósito de crear entornos de desarrollo para el ensayo de productos y de impulsar los datos abiertos para aplicaciones empresariales.

La Estrategia para Seis Ciudades ha **fortalecido la cooperación entre ciudades y entre regiones y ciudades**. Al mismo tiempo, a nivel local ha **intensificado la implicación sistémica de los actores locales**. Los esfuerzos en curso pretenden mejorar la comunicación y el intercambio de buenas prácticas, generando un compromiso entre los agentes interesados de hacer realidad la especialización inteligente en las ciudades.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia STRAT-Board

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FI-001&fullscreen=yes>

Sitio web de la Estrategia para Seis Ciudades: [www.6aika.fi](http://www.6aika.fi)

Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., *6AIKA Open innovation platforms. An approach to city development*, 2016. Disponible en: [https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja\\_eng.pdf](https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf)

Revisión por pares de la Red de Desarrollo Urbano (UDN):

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_espoo/6city\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf)



Se pueden crear sinergias diseñando **plataformas colaborativas** de acuerdo con el modelo de la cuádruple hélice promovido por la especialización inteligente, pero también estableciendo un papel activo para las autoridades locales en un contexto de gobernanza multinivel (Larrea *et al.*, 2019).

Esto implica cambios muy importantes y complejos para el sector público, entre los que cabe destacar los siguientes (Raunio *et al.*, 2016):

- la necesidad de gestionar nuevos tipos de asociaciones y de modelos de cooperación;
- un enfoque ascendente e impulsado en mayor medida por la comunidad;
- el cambio de un proceso de innovación lineal a procesos de innovación abierta;
- el desarrollo de una mentalidad diferente acerca del papel facilitador de las administraciones urbanas en un ecosistema de innovación.

De ese modo las ciudades pueden convertirse en **laboratorios vivos** en los que poner a prueba desafíos sociales a través de la implicación de las universidades y organizaciones de investigación, las autoridades públicas, el sector empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. Una plataforma de innovación abierta se describe como un enfoque con respecto al desarrollo urbano que se esfuerza sistemáticamente por abrir el entorno urbano y sus servicios para propiciar su desarrollo por terceros.

Asimismo, las estrategias de DUS pueden complementar las S3 englobando diversos tipos de actividades que podrían apoyar la aplicación de políticas de innovación directamente a nivel local, por ejemplo, incluyendo la I+i en su cartera o invirtiendo en ámbitos políticos complementarios, como la educación, la formación, las infraestructuras y el espíritu empresarial, como en el caso de la estrategia de DUS de Róterdam (NL). Por otra parte, la especialización inteligente puede ayudar a establecer conexiones con los Fondos Estructurales de la UE en lo que respecta a la investigación y la innovación, pero también con la **política de investigación de la UE**, sobre todo considerando el nuevo enfoque orientado a misiones determinadas que se introdujo en el programa Horizon para después de 2020.



NESTA (2015): INICIATIVAS MUNICIPALES DE FOMENTO DE LA TECNOLOGÍA, LA INNOVACIÓN Y EL ESPÍRITU EMPRESARIAL (CITIE)

El informe de las Iniciativas Municipales de Fomento de la Tecnología, la Innovación y el Espíritu Empresarial (CITIE) proporciona a los responsables políticos de las ciudades un recurso que les ayuda a **desarrollar las iniciativas políticas que impulsan la innovación y el espíritu empresarial** en las ciudades.

CITIE consta de cuatro componentes principales:

- un marco para comprender cómo se pueden utilizar las políticas en áreas clave para apoyar la innovación y el espíritu empresarial en la ciudad;
- una herramienta diagnóstica que permite a las ciudades llevar a cabo una autoevaluación de sus resultados tomando como referencia este marco y compararlos con los de otras cuarenta ciudades de todo el mundo;
- un conjunto de ejemplos y estudios de casos tomados de todo el mundo que arrojan luz sobre las mejores prácticas;
- las conclusiones extraídas del análisis de cuarenta de las principales ciudades del mundo.

Los resultados de la ciudad se miden tomando como referencia nueve funciones estratégicas que los gobiernos municipales pueden adoptar para respaldar la innovación y el espíritu empresarial. Dichas funciones de la ciudad son: reguladora, defensora, cliente, anfitriona, inversora, conectora, estrategia, gobierno digital y análisis de datos.

El informe destaca el alcance de cada una de estas funciones, identifica las acciones específicas que constituyen buenas prácticas y ofrece ejemplos, muestra los resultados de cada ciudad y extrae lecciones de las que obtienen mejores resultados.

#### *Más información*

City Initiatives for Technology, Innovation and Entrepreneurship (CITIE): <https://www.nesta.org.uk/report/citie-a-resource-for-city-leadership/>

## RECOMENDACIONES

- Elaborar las estrategias de DUS sobre la base de estrategias locales preexistentes siempre que sea posible, y en cualquier caso teniendo estas en cuenta.
  - Redactar las estrategias de DUS como documentos específicos, incluso cuando se apoyen en gran medida en estrategias existentes.

- Adaptar la estrategia existente a los objetivos y la lógica del PO, por ejemplo, a través de un plan de acción, e incluir una sección en la que se indique claramente cómo contribuyen las actividades descritas a los objetivos del programa.
- Garantizar un marco estable, facilitando la creación de sinergias entre los instrumentos estratégicos existentes y creando un itinerario de aprendizaje entre los diferentes períodos de programación.
- Aprovechar los mecanismos previos de administración y gestión de proyectos y de los Fondos EIE.
- Establecer vínculos claros con las políticas nacionales a nivel local, regional y nacional.
  - Los Estados miembros deberían alinear en la medida de lo posible las estrategias de DUS con las políticas nacionales con objeto de garantizar la creación de sinergias y, en los casos en que no exista una política urbana nacional, desarrollar programas específicos.
  - Explicitar los mecanismos que muestran la interrelación entre las estrategias de DUS integradas y otras estrategias y marcos estratégicos nacionales.
  - Recopilar los conocimientos existentes y seleccionar acciones relacionadas con otros marcos estratégicos y flujos de financiación.
  - Proporcionar marcos nacionales para alinear las estrategias de DUS con los ODS y con otros programas urbanos supranacionales.
- Crear sinergias recíprocas entre las estrategias de DUS y las de especialización inteligente, utilizando la perspectiva común de desarrollo urbano para fortalecer la dimensión social e integradora.
  - Identificar formas de conectar las estrategias de desarrollo urbano con las estrategias de I+i para el desarrollo territorial, combinando diferentes enfoques disciplinares y comunidades de profesionales y responsables políticos.
  - En los países en los que existe un nexo más sólido entre los dos marcos estratégicos, por ejemplo, aquellos en los que el DUS se centra en gran medida en la innovación, garantizar que las ciudades participen en la definición de las prioridades de la S3 de acuerdo con el enfoque de la cuádruple hélice.
  - Crear plataformas de innovación abierta en las ciudades con la participación de las autoridades urbanas y del correspondiente gobierno regional, centros de investigación y laboratorios de ideas, universidades, organizaciones económicas, empresas privadas y emprendedores, así como de las asociaciones de ciudadanos.
  - El funcionamiento de estas plataformas deberá regirse por los principios del liderazgo compartido.
  - Utilizar la S3 para establecer conexiones con la política de investigación de la UE (por ejemplo, con el programa Horizonte Europa).

## REFERENCIAS

- AEIDL: *Urban Development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period* Bruselas, 2013. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2013/urban-development-in-the-eu-50-projects-supported-by-the-european-regional-development-fund-during-the-2007-13-period](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2013/urban-development-in-the-eu-50-projects-supported-by-the-european-regional-development-fund-during-the-2007-13-period)
- Albrechts, L.: «Ingredients for a more radical strategic spatial planning», *Environment and Planning B: Planning and Design* Vol. 42, n.º 3, enero de 2015, pp. 510-525.
- Albrechts, L., Balducci, A. y Hillier J. (eds.): *Situated Practices of Strategic Planning. An international perspective*, Routledge, Londres, 2016.
- Atkinson, R. y Zimmermann, K.: «Cohesion Policy and Cities: an ambivalent relationship?», en Piattoni, S. y Polverari, L. (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.
- Barca, F.: *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, informe independiente elaborado para la Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, Bruselas, 2009. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)
- Calafati, A.: «The “Smart Growth” Paradigm and the European Urban System», presentación elaborada para el evento *Cities. Cities of tomorrow: investing in Europe*, Bruselas, 17 y 18 de febrero de 2014a.
- Calafati, A.: «Cities in the European Project», *GSSI Urban Studies - Working Papers*, n.º 5, 2014b.
- Colini, L. y Tripodi, L.: *Sustainable Urban Development. Implementation praxis of Art 8*, 2010. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/tender/pdf/201135/urban\\_development\\_praxis.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/201135/urban_development_praxis.pdf)
- ECORYS: *The urban dimension of the ERDF in the 2007-2013 period: Implementation and practice in five European cities* Informe final para la Comisión Europea, Bruselas, 2010.
- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana: *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)*, Bruselas, 2008. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2008/fostering-the-urban-dimension-analysis-of-the-operational-programmes-co-financed-by-the-european-regional-development-fund-2007-2013](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2008/fostering-the-urban-dimension-analysis-of-the-operational-programmes-co-financed-by-the-european-regional-development-fund-2007-2013)

- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana: *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*, Bruselas, 2009. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_es.pdf)
- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana: *The urban dimension in European Union policies*, Bruselas, 2010. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf)
- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana: *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas, 2011. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf)
- Comisión Europea (CE): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión*, 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>
- Ferry, M. y Borkowska-Waszak, S.: «Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland», *European Structural and Investment Funds Journal – EStIF* Vol. 6, n.º 1, 2018, pp. 35-50.
- Larrea, M., Estensoro, M. y Pertoldi, M.: *Multilevel governance for Smart Specialisation: basic pillars for its construction* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J.K. y Kanninen, V.: «The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland», *Planning Theory & Practice*, Vol. 16, n.º 2, 2015, pp. 169-183.
- Morgan, K. J.: «Nurturing novelty: regional innovation policy in the age of smart specialisation», *Environment and Planning C: Government and Policy* Vol. 35, n.º 4, 2017, pp. 569-583.
- OCDE, Centro de la OCDE para el Emprendimiento, PyMEs, Regiones y Ciudades: *Principios de la OCDE sobre Política Urbana*, 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD-principles-on-urban-policy-Spanish.pdf>
- Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A.: *6AIKA Open innovation platforms. An approach to city development. Handbook for developers*, 2016. Disponible en: [https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja\\_eng.pdf](https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf)
- Secchi, B.: «A new urban question. Understanding and planning the contemporary European city», *Territorio*, n.º 53, 2010.
- ONU Hábitat y OCDE: *Global State of National Urban Policy* Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi, 2018. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>
- URBACT: *The URBACT II Local Support Group Toolkit*, 2013. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/urbact\\_toolkit\\_online\\_4\\_0.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf)

URBACT: *Study on integrated action plans (IAP study)*. URBACT action planning networks julio de 2019.

Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A. y Aurambout J.P. (eds.): *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# ENFOQUE TERRITORIAL

Redactoras

Carlotta Fioretti – Comisión Europea

Martina Pertoldi – Comisión Europea

Sjoerdje van Heerden – Comisión Europea

Hoy en día, las áreas urbanas de toda la Unión Europea (UE) se enfrentan a una amplia gama de desafíos diferentes, entre los que cabe citar una vivienda asequible, la inclusión de las personas migrantes, la segregación social, la huella ambiental, la congestión del tráfico, el cambio climático, el envejecimiento y la salud urbana. Al mismo tiempo presentan también oportunidades de desarrollo, como la diversidad, la creatividad y la innovación (Vandecasteele *et al.*, 2019). Un elemento que parece especialmente pertinente para los enfoques integrados y con base local no es solo que estos retos y oportunidades surgen en contextos urbanos, sino que, además, cada uno de ellos tiene una dimensión espacial particular.

Las estrategias de desarrollo urbano sostenible (DUS) apoyadas por la política de cohesión de la UE están diseñadas pensando en zonas concretas, con un enfoque territorial diferenciado. **El hecho de contar con un enfoque territorial explícito significa que las necesidades, los retos y las oportunidades en el ámbito del desarrollo deben adaptarse a una escala espacial y un contexto territorial adecuados.** La elección de la zona apropiada para aplicar la estrategia no es simplemente una decisión metodológica, sino también política, que puede depender de las agendas estratégicas y de las herramientas de gobernanza disponibles. Además, la dimensión espacial adecuada también tiene valor estratégico y puede ser un medio para adoptar un enfoque integrado con respecto a la formulación de políticas.

Para comprender mejor la dimensión espacial de las estrategias de DUS en la UE, conviene aclarar primero a qué tipo de áreas urbanas se dirigen estas estrategias. Tanto los marcos reguladores actuales como futuros están abiertos a apoyar las **áreas urbanas de cualquier tipo, reconociendo la importancia de las ciudades de diferentes tamaños y de las diversas clases de aglomeraciones que abarcan múltiples municipios.** Esto está en consonancia con el creciente desajuste entre los límites administrativos, las estructuras urbanas y el comportamiento de los ciudadanos. Dicho de otro modo, en la UE existe un claro desajuste espacial entre los lugares en los que viven las personas y aquellos en los que se ubican las oportunidades laborales y los servicios. Esta situación lleva a la ciudadanía a cruzar los límites administrativos de diferentes municipios para realizar sus actividades cotidianas. Debido a esta creciente interdependencia,

las áreas urbanas funcionales se han convertido en una categoría cada vez más importantes para los responsables políticos.

Al examinar las orientaciones para los Estados miembros relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 (Comisión Europea, 2015) y la forma en que se están aplicando actualmente las estrategias sobre el terreno, se observa que **las estrategias de DUS pueden tener un enfoque espacial más o menos amplio. Más concretamente**, los diversos enfoques **se pueden** agrupar en tres áreas de interés:

- **áreas dentro de una ciudad o población (distritos, barrios)**, es decir, uno o más distritos o localidades específicos dentro de una misma área administrativa;
- **ciudades, poblaciones o suburbios**, esto es, un municipio individual sin restricciones en cuanto al tamaño o la densidad de su población;
- **área funcional o múltiples municipios**, es decir, dos o más municipios combinados a efectos de la estrategia. Esta categoría engloba las áreas urbanas funcionales, las áreas metropolitanas, las ciudades hermanadas y las redes de ciudades.



Un análisis de las estrategias puestas en práctica durante el período de programación 2014-2020 pone de manifiesto que la mayoría de las estrategias de DUS se centran en ciudades, poblaciones o suburbios (45 %), seguidas de las dirigidas a distritos o barrios (31 %), áreas funcionales (20 %), una red de ciudades (4 %) y una parte del territorio que presenta características específicas, como un parque, una zona arqueológica o una isla (0,4 %).

Todas las áreas de interés mencionadas anteriormente plantean desafíos especiales a los responsables políticos en el proceso de diseño y aplicación, algunos de los cuales son especialmente complicados y recurrentes. En particular, esta dimensión fundamental se centrará en los retos siguientes:

- **la selección de barrios,**
- **el enfoque basado en áreas funcionales,**
- **los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.**

El primer desafío metodológico concierne a los **barrios**. En concreto, a los barrios desfavorecidos, en los que existen múltiples problemas superpuestos que fueron uno de los aspectos clave que se abordaron en el marco de la iniciativa comunitaria URBAN (1994-1999; 2000-2006). Las iniciativas de distrito o barrio promovidas por el programa URBAN se consideran un vehículo adecuado para aplicar el enfoque integrado, ya que concentran en el espacio políticas estructurales y de menor envergadura en áreas urbanas de tamaño reducido.

Al mismo tiempo, la dilatada experiencia en la ejecución de iniciativas dirigidas a los barrios ha puesto de relieve diversas carencias relacionadas con este enfoque infraurbano (Tosics, 2015; Colini *et al.*, 2013). En este sentido, **se recomienda adoptar una perspectiva dirigida hacia el exterior en las estrategias de barrio**, teniendo en cuenta las relaciones interdependientes entre las diferentes áreas urbanas y las escalas espaciales o administrativas, tratando de integrar la zona en la que se pretende aplicar la estrategia en el contexto general.

Un segundo desafío está relacionado con el **enfoque basado en áreas funcionales, que resulta adecuado para abordar las relaciones y retos interdependientes de múltiples municipios** (por ejemplo, áreas urbanas funcionales o zonas metropolitanas, pero también cuencas hidrográficas, zonas costeras, cordilleras, etc.). Estos territorios suelen presentar interrelaciones espaciales y económicas, pero al mismo tiempo están fragmentados desde el punto de vista económico. El desafío consiste en **superar la fragmentación y las actuaciones ineficientes que provocan los límites administrativos, y garantizar una acción más coordinada entre los diferentes territorios, asegurando de ese modo la integración territorial.**

Este concepto también resulta pertinente para el tercer reto metodológico. Los **vínculos entre las áreas urbanas y rurales** indican el complejo conjunto de nexos bidireccionales (como los flujos del mercado de trabajo, la prestación de servicios públicos, la movilidad, los servicios ambientales y culturales, los recursos de ocio, etc.) **que conectan lugares, difuminando así la distinción entre lo urbano y lo rural, sobre todo en el caso de las ciudades y poblaciones de tamaño pequeño o mediano.**

La cuestión principal que se plantea al trabajar con zonas geográficas complejas (áreas funcionales, regiones que incluyen áreas urbanas y rurales o incluso redes de ciudades) parece ser el fomento de la mejora de la cooperación entre municipios para aprovechar las sinergias, proporcionando vínculos que impulsen el desarrollo. Esto es particularmente importante cuando los diferentes territorios (ya pertenezcan a distintas administraciones o presenten características diversas, incluso si se encuentran físicamente alejadas unas de otras) se enfrentan a los mismos desafíos desde el punto de vista del desarrollo (Comisión Europea, 2015b).

## SELECCIÓN DE BARRIOS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cuándo adoptar un enfoque territorial.*

*Cómo lograr la concentración espacial teniendo en cuenta que los problemas y las oportunidades no respetan los límites de los barrios.*

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las ciudades de la UE es su desequilibrio interno. Ni siquiera las áreas urbanas que están cosechando buenos resultados están libres de la **creciente polarización socioeconómica**, que a menudo se corresponde con la segregación espacial de la población más vulnerable (Vandecasteele *et al.* 2019), con una concentración de múltiples problemas en determinados barrios.

Para dar respuesta a este problema, las ciudades y áreas urbanas desarrollan estrategias de regeneración de los barrios, aplicando un **enfoque de distrito o barrio**. Dicho enfoque hace referencia a **estrategias que definen un área de actuación limitada, en la que se concentran las inversiones y se integran diferentes medidas** encaminadas a abordar de manera simultánea las

diversas dimensiones de los complejos problemas urbanos (véase también el capítulo «Integración intersectorial»).

## Cuando adoptar un enfoque de infraurbano, de distrito o barrio

Este tipo de planteamiento, con una referencia específica a la concentración de acciones intersectoriales y de financiación en determinadas áreas seleccionadas, formó parte del método empleado por la iniciativa comunitaria URBAN, convirtiéndose luego en lo que se ha definido como «acervo urbano» europeo (Comisión Europea, 2009). Este enfoque se generalizó en el período 2007-2013, y la regeneración de los barrios ha seguido teniendo un peso muy destacado en el período de programación actual (2014-2020), y se mantendrá en el próximo (2021-2027).

La evaluación *ex post* de la iniciativa URBAN II (Comisión Europea, Ecotec, 2010) determinó que el enfoque basado en áreas reducidas, a saber, barrios en crisis, había cosechado unos resultados **particularmente positivos al abordar desafíos locales específicos, sobre todo a través de iniciativas que tenían una incidencia directa en las comunidades locales** (por ejemplo, la mejora del nivel educativo o la provisión de acceso a servicios públicos de calidad).

El hecho de adoptar un enfoque de infraurbano en la regeneración de barrios permite a las autoridades:

- **involucrar a socios locales** (la comunidad local, el sector privado y el voluntariado) y capacitarlos para contribuir y aportar valor al desarrollo colectivo de programas (enfoque ascendente);
- **organizar más fácilmente la integración** entre proyectos y sectores<sup>1</sup>;
- **crear masa crítica** y generar el impulso necesario para llamar la atención de las partes interesadas y garantizar un legado duradero.



Debido a estas ventajas, el enfoque centrado en un área de actuación limitada también ha sido muy popular entre las estrategias financiadas durante el período de programación 2014-2020. En particular, el 31 % de ellas se ha concentrado en barrios. La proporción es aún mayor **en el caso de los países que participaron en el programa URBAN I o II, donde alcanza el 38 %**, mientras que desciende al 6 % en los que no participaron en la iniciativa (Estados miembros de la EU-13, que se incorporaron a la UE en 2004 o con posterioridad). Esto sugiere que en algunos países de la EU-15, el método URBAN se ha convertido en el más utilizado en el ámbito del desarrollo urbano sostenible<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Según Tosics: «las lecciones aprendidas gracias al programa Urban II (2000-2006) pusieron de manifiesto que resulta mucho más sencillo organizar la integración a pequeña escala, en los barrios, con intervenciones de una magnitud de unos 10 millones EUR» (Tosics, 2017).

<sup>2</sup> La «EU-15» hace referencia a los países que eran miembros de la Unión Europea antes de la adhesión de diez países candidatos el 1 de mayo de 2004. Se trata, en concreto, de los quince países siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Suecia y el Reino Unido. La «EU-13» hace referencia a los países miembros que se incorporaron a la UE en 2004 o

La mayoría de las estrategias dirigidas a barrios cuenta con un presupuesto reducido (**inferior a 10 millones EUR en el 76 % de ellas**) y se centran en el **objetivo temático (OT) 9 y en la inclusión social (82 % de las estrategias)**. Dicho de otro modo, las estrategias de barrio se utilizan en gran medida para apoyar la regeneración física, económica y social de las comunidades desfavorecidas.

En algunos casos se ha utilizado el desarrollo local participativo (DLP) para fomentar la cohesión social, mejorar la participación de los ciudadanos o promover el desarrollo de capacidades y la implicación de la comunidad local (véase el capítulo «Gobernanza»). De hecho, el DLP puede resultar especialmente apropiado en áreas de pequeño tamaño que formen parte de ciudades más grandes, como los barrios desfavorecidos, pero también el centro de las poblaciones, las zonas con tipos de viviendas específicos, las que estén experimentando un proceso de cambio industrial, o aquellas que se enfrenten a problemas ambientales particulares, las zonas periurbanas, etc. (Soto *et al.*, 2012).

## Cómo lograr la concentración espacial teniendo en cuenta que los problemas y las oportunidades no se circunscriben a los límites de los barrios.



La amplia experiencia con iniciativas de barrio también ha puesto de relieve **varias carencias** de este enfoque. En particular, uno de los problemas más importantes está relacionado con las **estrategias que mantienen una perspectiva orientada hacia el interior y requieren que todas las intervenciones se limiten a la zona objetivo**. En esos casos, las estrategias no pueden beneficiarse de intervenciones a mayor escala en caso necesario. Además, existe el **riesgo de que no se resuelvan los problemas, sino que simplemente estos se trasladen a otras zonas**: como consecuencia de las inversiones efectuadas en el área de intervención, aumentan los precios, provocando un aburguesamiento y empujando a los habitantes más pobres hacia otras zonas desfavorecidas de la ciudad. En muchos casos la mejora de la situación de las zonas desfavorecidas requiere intervenciones coordinadas fuera de los límites de estas; por ejemplo, inversiones en transporte para mejorar la accesibilidad o medidas de carácter económico para combatir el desempleo (Comisión Europea, Ecotec, 2010).



### URBACT NODUS: TENDIENDO PUENTES ENTRE LA RENOVACIÓN URBANA Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2010)

El **proyecto URBACT NODUS** defiende la necesidad de situar las intervenciones infraurbanas en un contexto estratégico más amplio:

«De acuerdo con la hipótesis inicial de NODUS, para superar el “efecto zona” es necesario ampliar el enfoque integrado al nivel de la ciudad-región (o regional), donde

con posterioridad: Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Rumanía.

deben seleccionarse las áreas de intervención, se debe implicar a las ONG y a diferentes grupos de población en los programas que se lleven a cabo en ellas y debe efectuarse un seguimiento de los resultados. Esto significa el segundo tipo, “integración externa”: las actuaciones locales deben estar integradas en estrategias de desarrollo territorial más amplias y a mayor escala» (URBACT, 2010, p. 30).

En el grupo de trabajo de NODUS participaban tres regiones: Cataluña (España), Emilia-Romaña (Italia) y Mazovia-Región (Polonia), junto con cuatro ciudades: Dobrich (Bulgaria), Alba Iulia (Rumanía), Katowice (Polonia) y Ámsterdam (Países Bajos). Entre los resultados de NODUS cabe citar una metodología que utiliza la cooperación entre múltiples agentes para elaborar estrategias integradas de renovación urbana que engloban diferentes niveles espaciales y administrativos, con el fin de superar las carencias de las intervenciones de barrio o distrito. Dicha metodología consta de cuatro pasos:

Paso 1: un modelo de gobernanza entre múltiples agentes para organizar políticas de renovación y planificación territorial a nivel metropolitano o de ciudad-región.

Paso 2: métodos para identificar los barrios desfavorecidos con base en el concepto de privación seleccionado, junto con los correspondientes datos fiables y precisos, a fin de tender puentes entre los barrios desfavorecidos y las zonas dinámicas.

Paso 3: posibles acciones para llevar a cabo proyectos de renovación e inclusión social de éxito, sobre todo en términos de renovación urbana integrada.

Paso 4: evaluación de los resultados a nivel regional para multiplicar los efectos positivos y alcanzar un equilibrio territorial.

#### *Más información*

URBACT (2010). *NODUS Linking Urban Renewal and Regional Spatial Planning*:  
<https://urbact.eu/nodus>

Para superar las limitaciones de un enfoque de distrito o barrio, **se recomienda adoptar una perspectiva orientada hacia el exterior**. Esto implica tener en cuenta la **interdependencia entre las diferentes áreas urbanas y entre las diversas escalas espaciales o administrativas, con el objetivo de integrar la zona objetivo en el contexto general** (ciudad, área funcional o región). En términos administrativos, esto requiere mayor flexibilidad, de modo que sea posible utilizar algunos fondos fuera de los límites del área de actuación, pero manteniendo la estrategia centrada en el barrio o barrios designados.

Esta sugerencia se confirmó durante la evaluación del programa URBAN II (2000-2006), cuando se detectó que la correspondencia de las actuaciones locales incluidas en las áreas en las que se ejecutaba el programa con los planes generales de las ciudades y regiones mejoraba la

eficacia y la incidencia de los recursos de URBAN II y generaba un enfoque integrado en relación con el desarrollo urbano (CE, Ecotec, 2010).

Para superar los riesgos mencionados, los barrios no deben considerarse como «islas» separadas con límites fijos. Por el contrario, se puede hablar de «núcleos de actividad interrelacionados cuyos límites precisos se superponen y evolucionan a lo largo del tiempo, y en los que la escala de intervención adecuada depende del problema que se pretenda resolver» (Soto *et al.*, 2012, p. 4).

Muchas de las estrategias de DUS puestas en práctica en el período 2014-2020 adoptaron un enfoque similar, y ya se pueden extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, la regeneración de los barrios requiere una **política nacional o regional con respecto a las zonas desfavorecidas**, de modo que se definan los objetivos e indicadores para seleccionar y supervisar las áreas de intervención, como, por ejemplo, en Francia (véase el capítulo «Fondos y financiación») y Alemania. En este sentido, el enfoque orientado hacia el exterior presenta una serie de requisitos en lo que respecta a la recopilación y el análisis de los datos. En las fases de selección, diagnóstico y seguimiento de las zonas objetivo es extremadamente importante tener **acceso a indicadores con un alto nivel de granularidad espacial**. Además, es importante **compararlos con el promedio de la ciudad** o, dependiendo de los problemas abordados, clasificarlos dentro de contextos más amplios. Incluso si la estrategia se centra en la zona objetivo, deben utilizarse el **análisis territorial y el análisis DAFO** para vincular los problemas y oportunidades con las zonas vecinas.

Otro de los pasos importantes del enfoque orientado hacia el exterior consiste en **situar la regeneración de los barrios dentro de un marco estratégico general**. Esto se puede llevar a cabo de diferentes maneras. Una de las más sencillas pasa por armonizar la estrategia de barrio con los marcos estratégicos existentes para el conjunto de la ciudad. Los resultados son especialmente satisfactorios cuando la estrategia de barrio contribuye activamente al logro de los objetivos definidos en la visión de la ciudad. Es el caso, por ejemplo, de la iniciativa «Oportunidades de ITI para Róterdam» (NL) 2014-2020, que aplica un **enfoque de desarrollo de la ciudad «impulsado por los distritos»** (véase el capítulo «Dimensión estratégica»), y también el caso de Berlín (DE), donde el programa «Iniciativa para el Futuro de los Distritos de la Ciudad» contribuye a la estrategia Berlín 2030.



#### INICIATIVA PARA EL FUTURO DE LOS DISTRITOS DE LA CIUDAD II - ZIS II, BERLÍN (DE)

Berlín tiene una larga tradición de programas de desarrollo para la regeneración de los barrios. Las dos ediciones de la iniciativa comunitaria URBAN se desarrollaron en Berlín. Además, desde finales de la década de 1990 se han utilizado programas nacionales como *Soziale Stadt* (Ciudad Social) para promover microintervenciones en zonas desfavorecidas y estimular la participación comunitaria y el desarrollo de capacidades.

Apoyándose en esta tradición, durante los períodos de programación 2000-2005/2006, 2007-2013 y 2014-2020 se utilizó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para cofinanciar las iniciativas «Infraestructuras urbanas y locales: zonas con necesidades especiales de desarrollo» e «Iniciativa para el Futuro de los Distritos de la Ciudad» (ZIS y ZIS II).

En la actualidad, el programa ZIS II constituye un marco general para el conjunto de la ciudad que permite reunir recursos para promover la regeneración física y socioeconómica de barrios desfavorecidos, así como la reconversión de áreas que ofrecen «oportunidades». La iniciativa integra el desarrollo urbano sostenible impulsado por la UE con programas nacionales como «Soziale Stadt», «Stadtumbau», «Bildung im Quartier», «Stadtteilzentren» y «Bibliotheken im Stadtteil».

Las acciones apoyadas a través de la iniciativa se centran en la educación, la participación comunitaria, la mejora de los espacios públicos, la cohesión social, la integración de migrantes, la reconversión de espacios abandonados y la mejora de la infraestructura pública.

Este programa posibilita la adopción de un enfoque orientado hacia el exterior en lo que respecta a la regeneración de los barrios. Establece los objetivos generales que deben perseguir los proyectos individuales, y los armoniza con el marco general de la estrategia Berlín 2030.

Para garantizar que los proyectos financiados resulten eficaces, ZIS II identifica cinco amplias zonas de intervención, caracterizadas por múltiples tipos de privaciones. A menor escala, las zonas objetivo efectivas son treinta y cinco barrios y trece áreas de reconversión de la ciudad. Por lo general, todas ellas están ubicadas dentro de una de las cinco grandes áreas de intervención. Sin embargo, muchas de ellas están situadas fuera de dichos límites, pero se ven afectadas por problemas similares. Por ello, también se admiten como zonas objetivo.

La iniciativa se basa en tres tipos de conceptos estratégicos: i) conceptos de desarrollo urbano integrado (*integrierte Stadtentwicklungskonzepte*, INSEK), ii) conceptos de acción integrada (*integrierte Handlungskonzepte*, IHEK) y iii) conceptos de diseño urbano integrado (*integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte*, ISEK). En conjunto, estos conceptos estratégicos establecen una serie de orientaciones de planificación detalladas que vinculan los resultados de las intervenciones a pequeña escala en zonas objetivo para definir los indicadores de la Iniciativa para el Futuro de los Distritos de la Ciudad.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=DE-082&fullscreen=yes>

Sitio web oficial de Berlín:

<http://stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/zis/index.shtml>

Por último, existen varios casos en los que —si bien el enfoque territorial se centra en la ciudad en su conjunto, en un área urbana funcional o en una aglomeración de municipios— **las acciones se dirigen, en cierta medida, a una serie de barrios o distritos seleccionados**, por ejemplo, a **barrios desfavorecidos**. En esos casos podemos considerar que el enfoque territorial de la estrategia es de carácter **polifacético** (Van der Zwet *et al.*, 2017).



Este extremo se ve confirmado por los resultados del análisis; de acuerdo con este, el **43 % de las estrategias aborda la cuestión de los barrios desfavorecidos, y la mitad de ellas se centra en los barrios**, mientras que la otra mitad se centra en ciudades o en áreas urbanas funcionales<sup>3</sup>. Esto significa que la cuestión de los barrios desfavorecidos continúa ocupando un lugar central en el DUS financiado por la UE. Además, sugiere que un número considerable de estrategias pueden asignar acciones a barrios desfavorecidos dentro de un marco estratégico más amplio.

Pueden encontrarse ejemplos de este planteamiento en Hungría, Bulgaria y Francia. En este último caso, **las estrategias abordan las conurbaciones formadas por varios municipios, pero centran sus intervenciones en áreas definidas como prioritarias**, es decir, en barrios desfavorecidos seleccionados a nivel nacional de acuerdo con indicadores de desventaja definidos en la *Politique de la Ville* (política municipal) estatal.

El caso francés combina varias escalas: el área urbana funcional de municipios, que es el nivel más pertinente para desarrollar una visión estratégica amplia y reunir recursos procedentes de distintas fuentes; la escala municipal; y, por último, la escala de barrio o distrito, que es la más adecuada para establecer objetivos específicos, involucrar a la comunidad local y ejecutar acciones.

En dichas estrategias es fundamental **gestionar un sistema de gobernanza multinivel**, creando asociaciones amplias en las que participen representantes de los sectores público, privado y del voluntariado a diferentes niveles (véase el capítulo «Gobernanza»).

Puede resultar complicado involucrar a agentes en diferentes niveles, pero también es gratificante. Por un lado, los socios locales o comunitarios se sienten más afectados por las intervenciones y pueden desarrollar fácilmente un sentimiento de apropiación con respecto al proyecto; por otro, los agentes de la ciudad o región pueden ayudar a integrar los programas en un marco estratégico más amplio, aplicar sistemas de seguimiento y evaluación más eficaces y apoyar el desarrollo de la estrategia y la planificación a largo plazo.

<sup>3</sup> El análisis de los contenidos temáticos se realizó sobre una muestra de 344 estrategias.



## INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA PARA LA METRÓPOLI DE TOULON (FR)

Toulon Provence Méditerranée (TPM) es una organización intermunicipal creada en 2001 (y reformada recientemente como área metropolitana) que consta de doce municipios; el más importante de ellos es Toulon, ubicado en la costa mediterránea, en la región de Provenza-Alpes-Costa Azul. Toulon Provence Méditerranée ha elaborado una estrategia de inversiones territoriales integradas (ITI) como herramienta para la regeneración de los barrios, trabajando conjuntamente con una política nacional, el Contrato Municipal TPM 2015-2020, dentro del marco general de una estrategia metropolitana. El Contrato Municipal TPM 2015-2020, firmado en julio de 2015, está financiado por la *Politique de la Ville* nacional e identifica trece áreas prioritarias distribuidas en cuatro ciudades del conjunto de la zona urbana. Un proyecto metropolitano integrado describe el cambio que se pretende lograr en la metrópoli y define la estrategia general en la que deben encuadrarse los proyectos individuales. Para poder acogerse a la ITI, los proyectos deben ejecutarse dentro de los límites de las áreas prioritarias y estar relacionados con los problemas globales que afecten al conjunto del territorio. La ITI permite trabajar en los barrios, mientras que el proyecto de distrito o barrio se enmarca en el área metropolitana recién reformada.

El proceso estratégico no está exento de desafíos, que conciernen, en especial, a la gestión del sistema de gobernanza multinivel, que reúne a agentes de diferentes esferas, con prioridades y competencias distintas. En particular, se considera que el nexo entre la región metropolitana y las áreas prioritarias individuales supone un reto para la aplicación de la estrategia.

En ese sentido, la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades desempeñan un papel crucial. Conviene mencionar, en particular, el apoyo proporcionado por la agencia de urbanismo AUDAT.VAR (Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var), que lleva a cabo análisis territoriales a diversas escalas dentro del nivel regional. AUDAT.VAR gestiona un observatorio de los barrios prioritarios y elabora indicadores de seguimiento clasificados según las ciudades, la región metropolitana y el promedio de los trece barrios prioritarios. El trabajo del observatorio ha permitido realizar diagnósticos de las necesidades locales con base empírica, que se utilizaron para diseñar la estrategia.

Asimismo, la metrópoli de TPM desempeña una función clave, ya que actúa como organismo intermedio (OI) y ha creado un departamento específico para este fin, denominado «Programas Europeos y Desarrollo Territorial». Este departamento se encarga de gestionar la relación entre los barrios, las ciudades y el área metropolitana, posibilita la coordinación entre los proyectos y proporciona orientaciones y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos. El departamento comparte sus oficinas con las del Consejo Regional. Esto permite elaborar políticas sectoriales y territoriales integradas en los ámbitos del empleo, la formación y el desarrollo económico, contribuyendo así a generar una perspectiva orientada hacia el exterior en relación a la regeneración de los barrios.

*Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FR-017&fullscreen=yes>

Service Europe-ITI TPM: <https://metropoletpm.fr/tpm/article/service-europe-iti-tpm>

Ficha de la estrategia elaborada por la Red Europa Urbana: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/recueil-des-strategies-urbaines-integrees>

## RECOMENDACIONES

- Utilizar el enfoque de distrito o barrio cuando la estrategia pretenda abordar los desafíos locales específicos que afecten directamente a las comunidades locales.
  - Desde un punto de vista temático, dicho enfoque resulta adecuado para, por ejemplo, corregir la segregación socioespacial, facilitar el acceso a unos servicios públicos de calidad, mejorar la calidad de los espacios públicos, elevar el nivel educativo, combatir el desempleo, impulsar la inclusión social y mejorar la vitalidad de la economía.
  - Desde la perspectiva metodológica, facilita la colaboración con los agentes locales y el empoderamiento de estos (por ejemplo, ciudadanos y asociaciones locales) y la organización de la integración intersectorial, crea una masa crítica y genera el impulso necesario para llamar la atención de las partes interesadas y garantizar un legado duradero.
- Identificar la zona o zonas objetivo de acuerdo a indicadores territoriales a nivel de los barrios.
  - Para ello se pueden utilizar indicadores socioeconómicos compuestos que incluyan datos sobre el nivel educativo, el empleo o las condiciones de alojamiento.
  - También es útil disponer de datos con un alto nivel de detalle en las fases de seguimiento y evaluación.
  - Los datos cuantitativos deben complementarse con información cualitativa para conocer mejor el contexto local y la experiencia de los habitantes.
  - Los datos a nivel de barrio deben clasificarse y compararse con los de otras zonas y contextos más amplios (ciudad o región).

- Utilizar el DLP para zonas de pequeño tamaño dentro de las ciudades, como los barrios desfavorecidos.
  - El DLP se puede emplear para impulsar la cohesión social, mejorar la participación de los ciudadanos o promover el desarrollo de capacidades.
- Adoptar una perspectiva orientada hacia el exterior en lo referente a las estrategias de barrio.
  - Deberán establecerse vínculos estratégicos entre las diferentes zonas, de manera que las áreas desfavorecidas se conecten con las que ofrecen oportunidades, permitiendo así desarrollar intervenciones fuera de los límites de la zona objetivo.
  - Los programas territoriales deben encuadrarse en los marcos estratégicos generales, como la visión global de la ciudad o las políticas territoriales en su conjunto. Se debe considerar que las estrategias de distrito o barrio contribuyen a los objetivos generales de desarrollo de la ciudad o región.
- Aplicar enfoques territoriales polifacéticos.
  - Se deberá elegir la escala adecuada para desarrollar la intervención según el alcance y la naturaleza de la necesidad a la que se pretenda dar respuesta.
  - Se deberán considerar múltiples escalas dentro de un mismo proyecto, de modo que las intervenciones que se lleven a cabo en un nivel refuercen las de otros niveles.
- Establecer un sistema de gobernanza multinivel.
  - Las partes interesadas a nivel local deben involucrarse de forma que se sientan más afectadas por las intervenciones y puedan desarrollar un sentimiento de apropiación con respecto al proyecto, garantizando que este tenga efectos duraderos.
  - Deben tenerse en cuenta las diferentes responsabilidades de desarrollo y gestión de servicios públicos.
  - Los agentes a nivel regional pueden ayudar a integrar los programas en un marco estratégico más amplio, aplicar sistemas de seguimiento y evaluación más eficaces y apoyar el desarrollo de la estrategia y la planificación a largo plazo.
  - Los consejos de administración conjuntos o los órganos de gestión intermedios pueden ayudar a garantizar la coordinación entre los diferentes niveles.

## EL ENFOQUE BASADO EN ÁREAS FUNCIONALES

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cuando adoptar el enfoque basado en áreas funcionales.*

*Cómo diseñar el área urbana funcional para una estrategia de DUS. conseguir que los distintos agentes (municipios) cooperen en ausencia de un marco preexistente.*

La importancia de las áreas urbanas funcionales en la UE se puede ilustrar con la dimensión del «desajuste espacial» entre el lugar en el que viven los ciudadanos y aquel en el que se ubican las oportunidades laborales y los servicios: la cantidad de personas que viven fuera del centro de la ciudad es muy superior al de aquellas que residen en este; dichas personas deben cruzar los límites administrativos de diferentes municipios para realizar sus actividades cotidianas (Comisión Europea y ONU-Hábitat, 2016). Una publicación reciente de EUROSTAT (2018)<sup>4</sup> ofrece información sobre la población de las principales áreas urbanas de la EU-28, comparando el tamaño del área urbana funcional con el de la ciudad. El estudio pone de manifiesto que, en algunas áreas urbanas, como las de Katowice (PL), Lisboa (PT), Mánchester (UK) y París (FR), el área urbana funcional tenía al menos el quíntuple de habitantes que el centro de la ciudad, definido según sus límites administrativos.

Un reciente estudio elaborado con ocasión del decimoséptimo período de sesiones de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación Territorial del Consejo de Europa (CEMAT) (Gea Strategy & Consulting, 2017) **define las áreas urbanas funcionales como entidades geográficas integradas por uno o más centros urbanos y sus territorios de influencia adyacentes, que conforman un sistema unitario basado en flujos u oportunidades socioeconómicos (por ejemplo, la prestación de servicios).**

Con respecto a las políticas urbanas de la UE, el enfoque basado en áreas funcionales es relativamente nuevo. **Constituyó una innovación estratégica muy importante cuando el marco 2014-2020 hizo un profundo hincapié en él, en el contexto del desarrollo urbano sostenible.**

### Cuando adoptar el enfoque basado en áreas funcionales.

El enfoque de desarrollo urbano sostenible basado en áreas funcionales es innovador porque **introduce políticas de desarrollo definidas a partir de las necesidades y oportunidades reales de los territorios, en lugar de tomar como referencia los límites administrativos.** A continuación, se sintetizan los principales **beneficios** de dicho enfoque:

- permite que los proyectos exploten el potencial local;

<sup>4</sup> Véase el cuadro 3.2, en el que se resumen los datos relativos a las veinte mayores ciudades o áreas urbanas de la UE en 2014.

- promueve la democracia territorial;
- crea un marco flexible para el desarrollo y la planificación que trasciende los límites administrativos, centrándose en la incidencia territorial de las intervenciones (Gea Strategy & Consulting, 2017).



Al mismo tiempo, puede entrañar algunos **riesgos**, relacionados sobre todo con la falta de organización. En particular, las estrategias de desarrollo urbano en áreas urbanas funcionales pueden fracasar por los motivos siguientes:

- fragmentación, disparidades y competencia interna;
- falta de coordinación, capacidad y comunicación;
- ausencia de liderazgo;
- falta de apoyo de los niveles superiores de gobierno (Moonen, 2019).



En el período de programación actual (2014-2020), un número significativo de estrategias de DUS se centran en **áreas funcionales**<sup>5</sup> (20 %); dichas estrategias canalizan una inversión significativa de los Fondos EIE<sup>6</sup>. Algunas estrategias también se centran en redes de ciudades (4 %) o en territorios con características específicas (por ejemplo, una zona montañosa, una zona arqueológica o una isla) (0,4 %). No es descabellado afirmar que estas categorías también podrían definirse como centradas en un área funcional, de modo que la utilización funcional del territorio sería el principal punto de partida para definir el enfoque territorial.

Dicho de otro modo, **el enfoque basado en áreas funcionales** no debería limitarse a las áreas urbanas funcionales. En lugar de ello, **se puede utilizar para identificar un espacio —que, en general, es diferente de los límites administrativos— en el que surge una interdependencia (o función) específica, y que puede requerir una gestión conjunta**. La interdependencia puede abarcar diferentes dimensiones: **política, social, económica, cultural, territorial y geográfica**. Además, en muchos casos las áreas funcionales son sistemas complejos, caracterizados por una superposición de relaciones funcionales diversas.



Los datos obtenidos a partir de los análisis de los temas abordados en las estrategias muestran que las centradas en áreas funcionales incluyen en mayor medida el OT 4 (economía baja en carbono) y el OT 6 (protección del medio ambiente y eficiencia de los recursos). Por su parte, el OT 7 (transporte) se aborda casi en exclusiva en áreas funcionales (por oposición a otros enfoques territoriales). Estas prioridades temáticas se confirman cuando se examinan los términos clave que caracterizan a las estrategias. En particular, las dos primeras palabras clave empleadas para las áreas funcionales son «movilidad» (76 %) y «energía» (52 %).

<sup>5</sup> En el contexto de Strat-Board, las áreas funcionales incluyen diversos tipos de aglomeraciones urbanas: las que incluyen múltiples ciudades o pueblos, las áreas metropolitanas y las áreas urbanas funcionales de acuerdo con su definición estadística.

<sup>6</sup> En términos globales, el mayor porcentaje de financiación de los Fondos EIE se invierte en áreas funcionales, que absorben el 51,1 % del total (una proporción que corresponde a 8 300 millones EUR). Las ciudades son la segunda categoría, ya que concentran el 35,2 % de la inversión de los Fondos EIE (5 600 millones EUR). Los barrios, por su parte, reciben un 13,3 % de dicha financiación (2 100 millones EUR).

Es interesante destacar que, pese a que a menudo no se elige el concepto «ordenación del territorio», existen otras expresiones clave referentes a la cuestión espacial que aparecen con frecuencia, por ejemplo, espacios públicos (43 %) y espacios abandonados (39 %). Al mismo tiempo resulta sorprendente que dos importantes términos clave característicos de la nueva cuestión urbana, tal como ha emergido en la agenda urbana para la UE, a saber, «adaptación al cambio climático» y «migración», tienen escasa o nula presencia en las estrategias basadas en áreas funcionales (concretamente en un 11 % y un 0 % de los casos, respectivamente).

Estas conclusiones concuerdan con la publicación de la OCDE sobre gobernanza metropolitana, que pone de manifiesto que el transporte y la ordenación del territorio son los principales ámbitos de trabajo de los órganos de gobernanza metropolitana (OCDE, 2015).

En un marco de políticas integradas, **el valor añadido del enfoque basado en áreas funcionales se aprecia, sobre todo, en los campos de la ordenación del espacio, el desarrollo económico y la mejora de la accesibilidad y la movilidad.** Dicho enfoque es particularmente adecuado para resolver determinados problemas, tales como:

- **limitar la expansión urbana** mediante la adopción de planes de ordenación y desarrollo territorial compartidos y coordinados;
- **mejorar el destino de determinadas categorías de inversiones**, como la **infraestructura empresarial**, la calidad y disponibilidad de **servicios públicos**, **la movilidad o la capacidad administrativa**;
- prestar **servicios mejores, más eficientes e integrados**, como la gestión conjunta de escuelas, la integración del transporte público (Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública, Presidencia rumana del Consejo de la Unión Europea, 2019).

Al mismo tiempo, **ofrece potencial para afrontar cuestiones emergentes** (como la migración o el cambio climático), que requieren soluciones más innovadoras, pero tienen dificultades para incorporarse a las principales agendas de formulación de políticas.

## Como diseñar el área urbana funcional para una estrategia de DUS.

Las áreas urbanas funcionales no son preexistentes, en el sentido de que, en la mayoría de los casos, no están definidas por límites administrativos. En lugar de ello, surgen como consecuencia de relaciones socioeconómicas y espaciales. Por este motivo, el principal reto consiste en delimitarlas. La complejidad del concepto implica que no existe una metodología única.

Con el fin de establecer un marco común en Europa, Eurostat promovió una iniciativa legislativa denominada «Tercet», dirigida a integrar la clasificación de unidades territoriales basada en umbrales de población conocida como NUTS con una clasificación basada en tipologías territoriales. Entre ellas se introdujo **la tipología de área urbana funcional (AUF)** a nivel local.

Aquí, la metodología de delimitación de las AUF se basa en la nueva definición armonizada de desarrollo «urbano» elaborada conjuntamente por la UE y la OCDE (OCDE, 2012). **Las áreas urbanas funcionales (AUF) se definen como centros urbanos densamente poblados (ciudades) y**

municipios adyacentes con altos niveles de desplazamiento pendular a los centros urbanos densamente poblados (zonas de desplazamiento pendular)<sup>7</sup>.



El análisis de las estrategias de DUS puestas en práctica durante el período 2014-2020 muestra que los límites de las áreas urbanas funcionales rara vez coinciden con los de las AUF estadísticas definidas de acuerdo con la metodología de la OCDE y la CE. Al superponer los dos tipos de áreas se observa un solapamiento significativo entre ambas (lo que significa que más del 66 % del área funcional de la estrategia se superpone con la AUF estadística) solamente en la mitad de los casos, y los límites casi nunca coinciden a la perfección.

Esto se debe a que la determinación de los **límites de las áreas urbanas funcionales a efectos del DUS debe basarse en varios criterios simultáneamente: las pruebas cuantitativas disponibles, el análisis territorial y los objetivos de la estrategia**. En otros términos, requiere una evaluación rigurosa del territorio exacto en el que debería producirse el desarrollo, junto con una comprensión de las relaciones de interdependencia, la complejidad socioeconómica y el contexto. Todo ello debe conducir a una movilización coherente y bien coordinada de los agentes urbanos.



#### ESPON, SPIMA – DINÁMICAS ESPACIALES Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ZONAS METROPOLITANAS (2018)

El proyecto SPIMA aborda los principales desafíos del desarrollo metropolitano en la Europa contemporánea. El estudio se basa en un análisis de diez zonas objetivo (Viena, Praga, Brno, Zúrich, Bruselas, Oslo y Akershus, Turín, Terrassa, Lille y Lyon) y trata varios temas clave, como la formulación de definiciones para delimitar las zonas metropolitanas.

La iniciativa SPIMA reconoce que, pese a la existencia de una definición armonizada del concepto de AUF elaborada por la OCDE y la CE, los responsables de planificación locales tienden a utilizar métodos diferentes para delimitar las áreas urbanas. SPIMA desarrolló un enfoque alternativo denominado Área de Desarrollo Metropolitana (ADM). El planteamiento basado en el ADM resulta particularmente beneficioso para los responsables de planificación locales, ya que les permite evaluar la pertinencia del área metropolitana definida tomando como referencia una serie de factores clave del desarrollo urbano, como el transporte, la urbanización, el medio ambiente y la vivienda.

El estudio SPIMA proporciona asimismo un conjunto de directrices para la aplicación de un enfoque operativo de planificación metropolitana, basado en las siguientes recomendaciones e implicaciones estratégicas fundamentales:

- La eficacia de la planificación metropolitana depende de un proceso de gobernanza compartida de carácter más flexible y dinámico, que al mismo tiempo está claramente vinculado a los niveles administrativos de la

<sup>7</sup> Para obtener más detalles sobre la metodología, véase Eurostat: *Methodological manual on territorial typologies, 2018 edition* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

planificación del territorio estatutaria. Esto implica mayores esfuerzos de coordinación y un mayor número de competencias compartidas entre los diferentes niveles de gobierno (desde el punto de vista vertical) y departamentos o sectores de políticas (desde la perspectiva horizontal).

- La aplicación de un enfoque de planificación metropolitana puede ofrecer importantes beneficios, al garantizar un «encaje espacial» entre la ciudad *de iure* y la *de facto*. Dicho enfoque exige establecer diferentes focos en la planificación estratégica, estatutaria y cooperativa, y conlleva ocho «áreas de acción» específicas.
- Se necesita una combinación de herramientas estratégicas para aplicar el enfoque de planificación metropolitana. El conjunto más pertinente de herramientas de este tipo para hacer frente a los desafíos planteados a escala metropolitana está relacionado con procesos de coordinación y colaboración, como la creación de organismos metropolitanos que coordinen los esfuerzos de planificación a nivel metropolitano o el establecimiento de un proceso de colaboración eficaz entre múltiples agentes.
- La condición formal del área metropolitana no es un factor que influya de manera decisiva en la eficacia de la planificación y la gobernanza metropolitanas; sin embargo, la aceptación y el reconocimiento de las áreas metropolitanas como tales es un impulsor crucial para iniciar la colaboración metropolitana.
- Las políticas de la UE constituyen un incentivo clave para que las autoridades regionales y locales pongan en marcha iniciativas coordinadas de desarrollo regional y local. Una agenda estratégica metropolitana de la UE, con sus correspondientes instrumentos de financiación, puede apoyar la aplicación del enfoque de planificación metropolitana en toda Europa y fortalecer el compromiso de los gobiernos nacionales y regionales.

#### *Más información*

ESPON (2018). SPIMA – *Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*: <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

Las áreas funcionales pueden definirse utilizando criterios que se deciden a nivel nacional, regional o local. Probablemente se requiera **cierta adaptabilidad para garantizar una planificación estratégica óptima cuando los límites se definen a nivel nacional o regional (sea de acuerdo con un marco existente o no)**, con el fin de facilitar un mejor ajuste a las realidades locales y al enfoque estratégico.

En Polonia, el alcance territorial de las estrategias de DUS se define sobre la base de directrices nacionales, que establecen criterios socioeconómicos para delimitar las áreas funcionales en torno a las capitales regionales. Sin embargo, se aprecia cierta flexibilidad, ya que la estrategia de DUS de Lublin sigue los mismos criterios, pero estos fueron revisados en el ámbito local para incluir otros municipios debido a la existencia de importantes vínculos funcionales con la capital regional. Otro ejemplo es el de la región italiana de Véneto, donde la autoridad de gestión regional ha definido cinco AUF subvencionables apoyándose en una versión adaptada de la metodología de la OCDE y la CE; posteriormente, la zona objetivo específica para las estrategias de DUS se ha definido a nivel local con mayor flexibilidad.

Además, **la clave de una adecuada delimitación es disponer de acceso a datos que permitan a las autoridades determinar los indicadores y criterios apropiados que se utilizarán para definir la zona.** Resulta especialmente difícil obtener datos comparables y homogéneos de múltiples municipios cuando el área funcional se define de manera explícita o exclusiva en la estrategia. La capacidad de identificar los indicadores adecuados no solo es importante para delimitar el área funcional, sino también extremadamente pertinente para las fases de diseño y seguimiento de la estrategia. Las administraciones pueden recabar datos y armonizarlos mediante el establecimiento de asociaciones con universidades o centros de investigación locales, como en el caso de Brno.

También se pueden utilizar recursos en línea, como la herramienta «Urban Data Platform+» del CCI y la DG REGIO, que ofrece un amplio conjunto de indicadores a nivel de áreas urbanas funcionales. Esta herramienta permite acceder a información relativa al estado y las tendencias de las áreas urbanas funcionales de toda la UE<sup>8</sup>.



#### ESTRATEGIA DE INVERSIONES TERRITORIALES INTEGRADAS DE BRNO (CZ)

La estrategia de desarrollo urbano sostenible basada en inversiones territoriales integradas (ITI) de Brno (CZ), financiada por la UE, se ha diseñado con el fin de promover la integración territorial de la ciudad y su periferia a través de un desarrollo policéntrico equilibrado.

El primer desafío tuvo que ver con la delimitación del área metropolitana de Brno, que no estaba definida previamente. Para evitar que el proceso se viera dominado por motivaciones políticas, se desarrolló un método empírico para delimitar el área, en colaboración con la universidad local. La delimitación se basó en análisis de disposiciones espaciales y la intensidad de las relaciones espaciales (funcionales), utilizando cinco indicadores principales: desplazamientos pendulares al trabajo, desplazamientos pendulares a la escuela, flujos migratorios, accesibilidad del transporte público y accesibilidad del transporte individual. Como resultado de ello se

<sup>8</sup> <https://urban.jrc.ec.europa.eu/>.

definió el área metropolitana de Brno (AMB), cuyos límites se asemejan bastante a los establecidos por la definición de AUF de la OCDE y la CE.

Con el fin de solventar la falta de datos uniformes para el conjunto del territorio, Brno decidió colaborar con un equipo de investigación (integrado por cartógrafos, expertos informáticos y geógrafos sociales de la empresa Altimapo, surgida de la Universidad Masaryk de Brno) y desarrolló una herramienta en línea llamada Brno Urban Grid (Red Urbana de Brno, BUG) para la visualización y el análisis de diversos datos espaciales en el conjunto de la zona. Además, desde 2014 se ha llevado a cabo una serie de investigaciones a escala metropolitana, incluido el Atlas del AMB, un análisis sociodemográfico de los municipios incluidos en el AMB, una encuesta sobre el comportamiento de los habitantes del AMB en materia de transporte, un sistema de indicadores metropolitanos y un cuestionario a los alcaldes de los municipios que conforman dicha área con vistas a una posible cooperación futura.

La aplicación de la estrategia de ITI también sirvió para impulsar de manera significativa la cooperación entre municipios basada en la gobernanza. La cooperación se formalizó principalmente a través de un memorando de cooperación metropolitana, firmado por el Ayuntamiento de Brno, la región de Moravia del Sur y los cinco mayores municipios del área metropolitana. La integración de múltiples agentes se garantizó por medio del establecimiento de un comité director formado por los principales agentes del área metropolitana (órganos electos de las ciudades y la región, el Centro de Innovación de Moravia del Sur, universidades, organizaciones no gubernamentales, la cámara económica de comercio, una asociación de ciudades y municipios y consultores externos); su objetivo fundamental era evaluar la conformidad de los proyectos presentados con la estrategia. Además, se constituyeron grupos de trabajo en tres áreas temáticas diferentes tras la elaboración de los proyectos integrados individuales.

La ITI fue un banco de pruebas para poner en práctica la integración organizativa, en el sentido de un enfoque coordinado común con respecto a la implicación de las partes interesadas del territorio con base en el principio de asociación. El proceso no estuvo exento de desafíos que podían obstaculizar la cooperación (desequilibrios derivados del diferente tamaño de los municipios, prioridades contrapuestas en los diversos territorios, conflictos entre los responsables de la toma de decisiones...). Sin embargo, se considera particularmente pertinente el hecho de que otros procesos hayan internalizado el enfoque basado en áreas funcionales, que de ese modo se ha convertido en catalizador de un modelo innovador de cooperación metropolitana institucional. En particular, el Ayuntamiento de Brno está elaborando un nuevo plan estratégico denominado «Brno 2050», uno de cuyos pilares clave es la cooperación metropolitana. Por último, la estrategia de ITI se mantendrá y actualizará en 2019 exclusivamente con recursos nacionales, con el fin de ejecutar proyectos estratégicos específicos en el área metropolitana de Brno.

### Más información

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-007&fullscreen=yes>

URBACT (2010). *Joining forces*:

<http://urbact.eu/special-report-brno-road-more-cooperation-among-municipalities>

Sitio web del área metropolitana de Brno: <https://metropolitni.brno.cz/en/>

## Como conseguir que los distintos agentes (municipios) cooperen en ausencia de un marco preexistente.



El enfoque basado en áreas funcionales puede encontrarse en todas las macrorregiones, salvo en un reducido número de países. Sin embargo, un examen más detallado revela algunas diferencias. En particular, **las estrategias de muchos países de la EU-13**, como Chequia, Estonia, Croacia, Polonia y Eslovaquia, **se centran exclusivamente en áreas funcionales**. En esos países<sup>9</sup>, la opción de basar sus estrategias en áreas funcionales se consideró una **oportunidad para crear nuevas estructuras de cooperación entre municipios**, sobre todo allí donde dicha cooperación era escasa o inexistente con anterioridad.



### LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE PARA NITRA (SK)

La estrategia de desarrollo urbano sostenible (DUS) elaborada en la región de Nitra (Eslovaquia) se centra en la ciudad de Nitra y su periferia.

Una de las fortalezas de dicha estrategia es la definición del área urbana funcional (AUF). Esta se definió sobre la base de conexiones (vínculos) funcionales, mayormente sobre la base de desplazamientos pendulares diarios. La configuración final del AUF fue el resultado de las negociaciones mantenidas entre el Ministerio de Transporte, Construcción y Desarrollo Regional de la República Eslovaca y el Ayuntamiento de Nitra. La definición inicial se extrajo del documento de orientación nacional titulado «Concepto de desarrollo territorial de Eslovaquia» (*Koncepcia územného rozvoja Slovenska*, KURS), elaborado en 2001 y posteriormente modificado en 2011. De acuerdo con el análisis de KURS, el área urbana funcional de Nitra constaba de la ciudad principal y once

<sup>9</sup> En los países mencionados (en los que predominan las regiones menos desarrolladas), las estrategias cuentan con mayores dotaciones presupuestarias de los Fondos EIE (la práctica totalidad de las estrategias con un presupuesto de estos fondos superior a 100 millones EUR se desarrollan en ellos) y se dirigen a poblaciones más amplias.

pueblos; sin embargo, el Ayuntamiento de Nitra propuso excluir dos pueblos (Branč y Alekšince) no adyacentes al núcleo principal. El Ministerio aceptó la propuesta, por lo que la configuración actual engloba la ciudad de Nitra y nueve pueblos contiguos.

La definición del área sentó las bases para una estrecha colaboración sin precedentes entre los organismos locales y regionales; dicha cooperación dio lugar, a su vez, a la firma de un memorando de cooperación entre el Ayuntamiento de Nitra y la administración regional.

La necesidad de adoptar un nuevo enfoque surgió durante la fase de aplicación de la estrategia, cuando tanto la administración regional como el Ayuntamiento expresaron su interés común en un proyecto para construir un carril-bici que conectara varias de las ciudades y pueblos que integraban el área funcional. El Alcalde de Nitra asumió la responsabilidad de la parte del carril-bici que discurría por el área de Nitra, mientras que el responsable de la administración regional se hizo cargo de la parte que cruzaba pequeñas ciudades y pueblos. El proceso se desarrolló con éxito gracias a la coordinación entre los dos socios, que albergaban intenciones claras en relación con un proyecto concreto y aportaban sus capacidades y recursos respectivos.

#### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SK-005&fullscreen=yes>

Sitio web oficial de Nitra: <https://www.presov.sk/so-pre-irop.html>

El caso de Nitra (SK) pone de relieve que, **en ausencia de un marco institucional común, el consenso y la cooperación entre las diferentes administraciones públicas adquiere un carácter aún más crucial**, aunque es evidente que también conlleva un aumento de la complejidad. La integración territorial requiere la creación de **sistemas de gobernanza** que favorezcan la coherencia de las políticas en áreas homogéneas desde el punto de vista espacial y económico, pero que presentan fragmentación desde la perspectiva política (véase el capítulo «Gobernanza»).



#### ABORDAR EL RETO METROPOLITANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (ES)

El Metropolitan Research Institute de Budapest elaboró este estudio para el área metropolitana de Barcelona (ES); en él se identifican la calidad y la

fortaleza de la gobernanza como aspectos clave para el éxito de las intervenciones que se llevan a cabo en un área urbana funcional. El estudio se centra en dos métodos fundamentales para reforzar la gobernanza en toda el área funcional:

- el método institucional, basado en la creación de una organización metropolitana en un territorio fijo y con un conjunto de competencias suficientemente amplio (como en Stuttgart, el Gran Mánchester y Barcelona, por ejemplo);
- el método basado en procedimientos, consistente en desarrollar mecanismos y reglas que permitan llevar a cabo actividades coordinadas en un territorio metropolitano suficientemente extenso, pero no necesariamente fijo (como en el caso de Ámsterdam, Copenhague o Zúrich).

Con respecto al método institucional, el estudio ofrece sugerencias concretas sobre cómo fortalecer las organizaciones metropolitanas existentes: elección directa de (al menos) el presidente del área metropolitana, promoción de una identidad metropolitana, asunción de un mayor número de funciones procedentes de niveles administrativos más elevados, refuerzo de la cooperación para el desarrollo económico con el sector privado y desarrollo de la capacidad de reflexión estratégica a nivel metropolitano, así como desarrollo de herramientas y métodos financieros más robustos para lograr las prioridades metropolitanas.

En relación con el método basado en procedimientos, cuando no sea factible establecer una sólida base institucional, el plan podría pasar por tratar de promover la cooperación con el área circundante a través de acuerdos de colaboración y planificación; en este terreno, los marcos de gobierno nacionales y regionales pueden ser de gran ayuda. En el caso de Zúrich, por ejemplo, se otorgaron competencias de planificación indirecta al nivel metropolitano a través de una regulación en niveles superiores. En el de Copenhague, se instauró un marco nacional de planificación obligatorio para los municipios del área metropolitana. Por último, en el área metropolitana de Ámsterdam se fomentó la cooperación entre las partes interesadas mediante planes de acción beneficiosos para todos, en el marco de un plan estratégico definido de forma amplia.

### *Más información*

Metropolitan Research Institute de Budapest: *Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich, 2018*. Disponible en: <https://mri.hu/wp-content/uploads/2018/07/metropolitan-areas-Barcelona-MRI-study-final-1806.pdf>

Como explica el estudio del Metropolitan Research Institute de Budapest para el área metropolitana de Barcelona, a la hora de establecer un marco de gobernanza para un área funcional existen dos posibilidades fundamentales: **el método institucional y el basado en procedimientos**. Pese a que la decisión depende del contexto local, la Presidencia rumana del Consejo de la Unión Europea (2019) **recomienda adoptar un enfoque suave** y crear un **modelo basado en la cooperación voluntaria, acompañado de instrumentos flexibles a nivel subregional**. Al mismo tiempo, un área urbana funcional debería tener un **estatuto jurídico claro** y poder optar a los fondos de la UE.

Un examen de varios sistemas de gobernanza aplicados en estrategias de DUS pone de manifiesto que la elección depende de la experiencia previa en términos de cooperación territorial.

En Polonia, por ejemplo, las orientaciones del gobierno central estipularon **dos modelos de cooperación posibles**: la **constitución de una asociación de municipios** o la **formalización de un acuerdo entre ellos**. Algunos municipios de menor tamaño que tienen una experiencia de trabajo conjunto limitada han optado por la segunda opción, mientras que otros municipios mayores que ya cuentan con experiencia en iniciativas similares han optado por el modelo de asociación.

Se observan casos en los que **existe un marco institucional de cooperación territorial, pero no cubre adecuadamente el área funcional**. Así sucede en la mayoría de las comunidades urbanas francesas, que cuentan con marcos de cooperación bien definidos, pero estos suelen cubrir áreas que no se superponen con las definidas por vínculos funcionales. Barcelona y otras muchas ciudades también experimentan problemas derivados de esta situación. La cooperación territorial existente puede ofrecer una base para elaborar una estrategia de DUS, si bien en esos casos también es necesario trabajar para ampliar los límites territoriales o para establecer acuerdos de planificación con las partes del área funcional que falten.

Puede resultar aún más complicado instaurar mecanismos de gobernanza **cuando las estrategias incluyen acciones a varias escalas** (véase la sección sobre la regeneración de los barrios). En muchos casos, incluso cuando la estrategia va dirigida a un área metropolitana, las intervenciones suelen centrarse en barrios concretos dentro de ella.

Además, puede existir un problema de legitimación política y de responsabilidad con respecto a la nueva zona territorial; y el problema puede ser aún mayor si hay de desequilibrios de poder entre los municipios que constituyan el área funcional.

En varios Estados miembros han surgido nuevos organismos con el fin de apoyar la cooperación territorial, o bien los organismos existentes han asumido funciones nuevas. Estos **organismos pueden facilitar la colaboración entre las diferentes localidades, asumir responsabilidades de gestión y ejecución o tener competencias consultivas**. Si no existe un organismo de este tipo para respaldar la estrategia basada en áreas funcionales, se deberá prever el establecimiento de mecanismos de gobernanza desde el inicio del proceso, ya que un enfoque de planificación coherente basado en áreas funcionales requiere establecer un proceso de gobernanza compartida que posibilite una interacción dinámica entre las diferentes escalas espaciales, esferas estratégicas y funciones de uso del suelo, así como entre una amplia variedad de partes interesadas.

## RECOMENDACIONES

- Adoptar un enfoque basado en áreas funcionales para la formulación de estrategias de DUS, a fin de crear un marco flexible para el desarrollo que trascienda los límites administrativos, centrado en la incidencia territorial de las intervenciones y en las necesidades y oportunidades reales de las áreas urbanas.
  - El enfoque basado en áreas funcionales resulta adecuado en áreas formadas por múltiples municipios en las que surja una interdependencia (o función) específica, que pueden requerir una gestión conjunta.
  - Se deberá promover el enfoque basado en áreas funcionales con el propósito de desarrollar nuevas estructuras de cooperación entre municipios, sobre todo cuando dicha cooperación sea escasa o inexistente con anterioridad.
  - El enfoque basado en áreas funcionales resulta muy apropiado para abordar desafíos pertinentes a esa escala espacial, tanto de carácter tradicional como los relacionados con la planificación espacial, la movilidad y el desarrollo económico, como otros nuevos, asociados, por ejemplo, a la migración y la adaptación al cambio climático.
- La delimitación del área urbana funcional debe basarse en criterios empíricos y objetivos estratégicos.
  - Los criterios pueden venir determinados desde niveles superiores, pero deberán adaptarse a las necesidades y realidades locales.
  - Deben tenerse en cuenta tanto los vínculos funcionales como los lazos de cooperación y las realidades políticas.
- Tratar de obtener respaldo científico en la recopilación de datos y desarrollar indicadores.
  - Las universidades y los centros de investigación pueden llevar a cabo investigaciones y análisis territoriales en el área funcional, utilizando las más modernas técnicas de recopilación de datos.
  - Los datos e indicadores empíricos resultan útiles tanto para definir el área funcional como para llevar a cabo un seguimiento de los avances en la aplicación de la estrategia.
  - Las herramientas en línea, como Urban Data Platform+, pueden proporcionar acceso a información sobre el estado y las tendencias de las áreas urbanas funcionales en toda la UE.
- Crear sistemas de gobernanza que propicien la coherencia de las políticas en áreas homogéneas desde el punto de vista espacial y económico, pero que presentan fragmentación desde la perspectiva política.
  - En algunos casos conviene establecer una estructura formal para la cooperación y la coordinación entre diferentes municipios.

- En otros casos la cooperación puede establecerse mediante marcos basados en procedimientos para la planificación conjunta en toda el área funcional, sin basarse necesariamente en pautas territoriales fijas.
- Las oportunidades para financiar el DUS pueden ayudar a poner en marcha el proceso de cooperación intermunicipal, sobre todo cuando los municipios no estén excesivamente familiarizados con este tema. Sin embargo, esto no basta, ya que la cooperación requiere tiempo y una gestión constante.
- Abordar las desigualdades de poder y los conflictos en el seno de las áreas funcionales, evitando estrategias dirigidas exclusivamente a los centros urbanos y que se rijan únicamente por criterios económicos.
- Para superar los conflictos de prioridades e intereses puede resultar útil trabajar en la ejecución de proyectos específicos, de modo que las ventajas de la cooperación resulten evidentes para todos los agentes involucrados.

## VÍNCULOS ENTRE LAS ÁREAS URBANAS Y RURALES

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Qué tipos de mecanismos de gobernanza pueden fortalecer los vínculos entre las áreas urbanas y rurales.*

*Cómo promover los vínculos entre las áreas urbanas y rurales en la estrategia de una ciudad.*

*Cómo tratar las diferentes prioridades de las áreas urbanas y rurales dentro de una misma estrategia.*

Desde el origen de las ciudades, las áreas urbanas y rurales constituían entidades distintas y separadas, con límites y funciones definidos. Durante la revolución agrícola e industrial siguió existiendo la dicotomía urbano-rural, si bien la relación entre ambas experimentó un cambio considerable y el desarrollo de las ciudades iba de la mano del de sus periferias. Con la llegada de la economía del conocimiento y de la ciudad posindustrial, las relaciones entre las áreas urbanas y rurales volvieron a cambiar. Por un lado, las regiones funcionales han crecido, integrando a pueblos más pequeños y zonas rurales que forman parte de la zona de desplazamiento pendular de las grandes ciudades. Por otro, ha aumentado el número de zonas rurales y pequeñas ciudades periféricas que permanecen fuera de los núcleos en expansión, lo que ha provocado en ellas la pérdida de población y la falta de capital humano; en esas zonas y ciudades, por tanto, la economía del conocimiento tiene dificultades para desarrollarse (Westlund, 2017). Esto significa que, si bien **la tradicional dicotomía urbano-rural ha**

desaparecido, la interdependencia y las interconexiones mutuas entre las áreas urbanas y rurales han adquirido una importancia aún mayor.

Los vínculos entre las áreas urbanas y rurales hacen referencia al complejo conjunto de nexos **bidireccionales** (por ejemplo, flujos demográficos, flujos del mercado de trabajo, prestación de servicios públicos, movilidad, servicios ambientales y culturales, recursos de ocio, etc.) **que conectan lugares** (en un espacio en el que las dimensiones urbana y rural se encuentran integradas desde el punto de vista físico o funcional), difuminando así la distinción entre lo urbano y lo rural, **así como entre los límites administrativos tradicionales**.

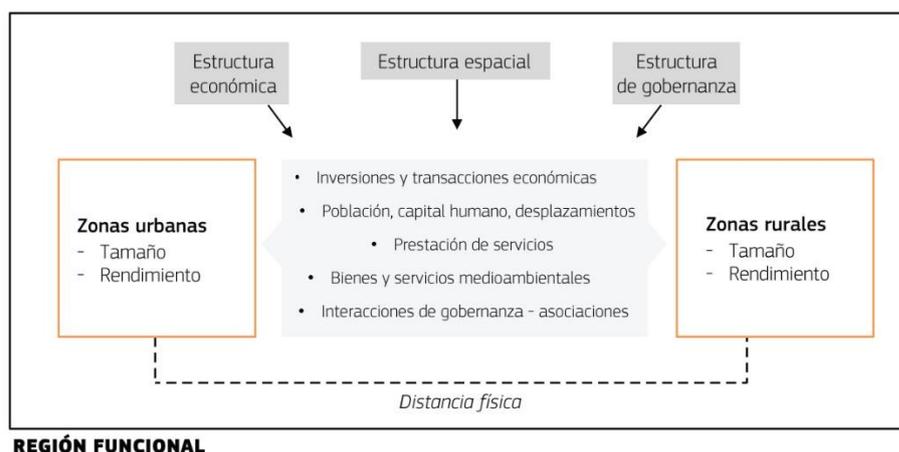


Gráfico 1. Vínculos entre las áreas urbanas y rurales.

Fuente: elaboración propia basada en OCDE (2013).

Estos vínculos pueden adoptar la forma de **una ciudad con un núcleo urbanizado y una zona periurbana**, o bien **un área funcional que englobe una ciudad central y su periferia adyacente**, aunque también pueden conectar lugares **geográficamente distantes a través de vínculos funcionales** (por ejemplo, estableciendo nexos entre las zonas de producción agrícola y los mercados urbanos).

De hecho, **los vínculos entre las áreas urbanas y rurales no son específicos a un tamaño de ciudad o a una extensión espacial determinados**. Aunque son especialmente pertinentes para redes policéntricas de ciudades de tamaño pequeño y mediano (HESPI y EUKN, 2015), también se pueden aplicar a otras configuraciones morfológicas, desde grandes regiones metropolitanas hasta ciudades ubicadas en zonas de baja densidad (OCDE, 2013).

La dimensión urbana de las políticas de la UE pone un énfasis creciente en los vínculos entre los ámbitos rural y urbano. La agenda urbana para la UE reconoce la necesidad de afrontar los retos urbanos en un contexto más amplio, incluyendo los vínculos entre las áreas urbanas y rurales y la cooperación dentro de las áreas funcionales.

Varias redes de URBACT han abordado explícitamente las cuestiones urbano-rurales (NeT-TOPIC, CityRegion.Net, LUMASEC, Sustainable Food in Urban Communities, Diet for a Green Planet, AGRI-URBAN) y han introducido este tema en la agenda de desarrollo urbano sostenible de las ciudades europeas. Los proyectos de URBACT muestran un cambio en los temas tratados, pasando de la gestión del uso de la tierra, la expansión urbana y la gobernanza a un interés más

centrado en la reducción de las emisiones y la eficiencia en el uso de los recursos aplicada a los sistemas alimentarios, y de las regiones metropolitanas a las de tamaño pequeño y mediano.

La importancia de vincular las áreas urbanas y rurales dentro del marco del desarrollo urbano sostenible de la UE **se menciona expresamente en los reglamentos relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el período 2014-2020;**

**así como en las propuestas de reglamento para después de 2020;** este aspecto que queda confirmado asimismo en el **plan presupuestario 2021-2027 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).**

En particular, existe la posibilidad de apoyar los vínculos entre las áreas urbanas y rurales utilizando **los dos instrumentos de ejecución: la ITI y el DLP.** De hecho, la ITI permite a las autoridades diseñar estrategias urbanas y territoriales que integran diferentes fondos, incluidos el FEDER y el FEADER (véase el capítulo «Fondos y financiación»). El DLP se basa en el éxito de la iniciativa del programa LEADER; puede financiarse a través de varios fondos (se utiliza tanto en el marco del FEDER como del FEADER) y utilizarse en todo tipo de territorios (áreas urbanas, rurales o mixtas), aunque resulta especialmente adecuado para ciudades de tamaño pequeño y mediano y para asentamientos ubicados en regiones rurales (véase el capítulo «Gobernanza»).

Según el Centro de Investigación de Políticas Europeas, durante el período de programación 2014-2020 un número significativo de estrategias de DUS (el 49 % de ellas) identificaron desafíos específicos de carácter urbano-rural: «**la inclusión de los vínculos entre las áreas urbanas y rurales como tema en un elevado número de estrategias de DUS** y de estrategias ITI no relacionadas con el DUS sugiere que este enfoque ofrece un margen considerable para **fortalecer la integración entre los centros urbanos y sus periferias.** Sin embargo, no siempre queda claro en qué medida conduce esto a la ejecución de medidas prácticas en favor de los vínculos entre las áreas urbanas y rurales» (Van der Zwet *et al.*, 2017, p. 101).

Los datos de STRAT-Board ponen de manifiesto que los vínculos entre las áreas urbanas y rurales no se mencionan a menudo en las encuestas como uno de los temas principales para el desarrollo urbano; no obstante, si bien un análisis más detallado indica que existen numerosas acciones que se refieren claramente a la integración de las áreas urbanas y rurales, dichas acciones no aparecen clasificadas *per se* en el epígrafe relativo a los vínculos entre las áreas urbanas y rurales. Además, un reducido número de estrategias de DUS combinan el uso del FEDER con el FEADER<sup>10</sup>.



De las 100 estrategias que indicaron que los vínculos entre las áreas urbanas y rurales formaban parte de sus temas prioritarios, **un 76 % se centra en ciudades o pueblos y un 21 % en áreas funcionales.** Además, el 41 % de las estrategias cubre un área con menos de 50.000 habitantes, y el 50 % abarca una zona con entre 50.000 y 250.000 habitantes. Estos datos ponen de relieve la **importancia de esta cuestión tanto para los pueblos pequeños como para las ciudades y conurbaciones de tamaño mediano,** y muestran que el DUS puede ser

<sup>10</sup> En términos de integración de fondos en estrategias de DUS que abordan los vínculos entre las áreas urbanas y rurales, los datos muestran que, mientras que el FSE suele ir asociado a menudo al FEDER, el FEADER apenas se utiliza, pese a que presenta un enorme potencial para el uso de las ITI, el DLP u otros enfoques integrados.

un instrumento eficaz para superar los obstáculos mentales entre la política urbana, regional y rural.

En Austria, por ejemplo, numerosas estrategias van dirigidas a territorios funcionales formados por conurbaciones o redes de pequeñas localidades con una población de unos pocos miles de habitantes. La puesta en común de recursos y el establecimiento de mecanismos de cooperación municipal permite a estas poblaciones crear una masa crítica y abordar los vínculos urbano-rurales.

## Que tipos de mecanismos de gobernanza pueden fortalecer los vínculos entre las áreas urbanas y rurales.

Los vínculos entre las áreas urbanas y rurales ponen el énfasis en conceptos tales como los de «límites difusos», «zonas de transición» y «espacios híbridos», en un intento de abandonar los modelos de territorialidad convencionales. Esto representa un desafío en términos de **sistemas de gobernanza**. Dado que las interacciones entre las áreas urbanas y rurales engloban diferentes geografías, requieren **cierta flexibilidad en la definición del margen disponible para gobernar** estas relaciones complejas, adaptando las diferentes intervenciones a una amplia variedad de retos y configuraciones espaciales.

Por lo tanto, este enfoque puede resultar útil para **reformular los vínculos urbano-rurales como asociaciones entre el ámbito urbano y el rural**, basados en un «mecanismo de cooperación que gestiona estos vínculos para alcanzar objetivos comunes y mejorar las relaciones entre las áreas urbanas y rurales» (OCDE, 2013, p. 34).

Los beneficios de estas modalidades de cooperación incluyen los siguientes (Pascariu y Czischke, 2015):

- el logro de un equilibrio territorial y la elaboración de un plan de desarrollo común;
- la garantía de conectividad (tanto material como inmaterial) y accesibilidad entre las áreas urbanas y rurales;
- la promoción de una mejor planificación espacial y de la conservación de los paisajes, así como de los recursos específicamente rurales (tierra, cultura, naturaleza, tradiciones, etc.);
- el fomento de la interdependencia funcional, el desarrollo económico conjunto y la obtención de beneficios mutuos para ambos tipos de zonas;
- la garantía de alcanzar compromisos políticos a largo plazo en interés de los representantes de todo el espectro político (más allá de mandatos electorales), aumentando la pertinencia política y el acceso a los fondos.

Los objetivos y necesidades de desarrollo comunes requieren la implicación de «**redes proactivas de agentes e instituciones urbanas y rurales** [...] que reagrupen y redefinan los recursos y las infraestructuras de forma que definan nichos nuevos y diversificados para producir bienes y servicios de manera sostenible» (Marsden, 2009). Esto conlleva la inclusión de partes interesadas

urbanas y rurales, como autoridades públicas —por ejemplo, ayuntamientos urbanos y rurales— y agentes privados (empresas, la sociedad civil, etc.).



### **RURBAN: ACCIÓN PREPARATORIA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ASOCIACIONES ENTRE ZONAS RURALES Y URBANAS. DOS INICIATIVAS CLAVE (2010-2014)**

A modo de preparación del período de programación actual, la Comisión Europea ha llevado a cabo la acción preparatoria RURBAN, aprobada por el Parlamento Europeo. Dicha acción preparatoria apoyó dos iniciativas clave que pretendían identificar y aportar pruebas del potencial para el establecimiento de asociaciones entre áreas urbanas y rurales en Europa.

La acción RURBAN llegó a la conclusión de que un enfoque integrado con respecto al desarrollo urbano y territorial debe ir más allá del planteamiento habitual de coordinación de las políticas en el interior de la ciudad, por un lado, y de los retos rurales tradicionales, por otro, y considerar también las áreas circundantes, tanto urbanas como rurales. La iniciativa proporcionó pruebas del papel potencial de las asociaciones urbano-rurales para el desarrollo; asimismo, exploró cómo se podrían utilizar óptimamente los fondos de la UE a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para respaldar la cooperación entre las áreas urbanas y rurales.

### **BBSR (2013): ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO-RURAL SOSTENIBLE: PRUEBAS EXISTENTES**

La iniciativa estuvo apoyada por el estudio «Partnership for sustainable rural-urban development: existing evidences», elaborado por el Instituto Federal Alemán para la Investigación sobre Construcción, Asuntos Urbanos y Desarrollo Espacial (BBSR) y publicado por la Comisión en 2013. El estudio presenta una serie de buenas prácticas correspondientes a los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013.

### **OCDE (2013): ASOCIACIONES URBANO-RURALES: UN ENFOQUE INTEGRADO DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

El informe de la OCDE está claramente contextualizado en las políticas de desarrollo regional. Explora el concepto de asociaciones urbano-rurales a través de una revisión bibliográfica y la sistematización de las conclusiones de estudios de casos en profundidad, principalmente sobre iniciativas estratégicas de desarrollo rural y programas de cooperación territorial. Sobre la base del análisis de la naturaleza y las implicaciones de las interdependencias urbano-rurales, expone los diferentes mecanismos de gobernanza que se pueden utilizar para gestionar estas relaciones. Por

último, el informe ofrece un conjunto de recomendaciones sobre el modo en que las políticas pueden contribuir a que las asociaciones entre las áreas urbanas y rurales sean eficaces.

#### Más información

Comisión Europea (2010-2014). *RURBAN - Partnership for sustainable urban-rural development*: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/)

OCDE: *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach To Economic Development* Publicaciones de la OCDE, París, 2013. Disponible en: <http://www.oecd.org/regional/rural-urban-partnerships-an-integrated-approach-to-economic-development.htm>



Pese a que las asociaciones urbano-rurales se basan en vínculos funcionales o físicos previamente existentes, no surgen de manera espontánea. Esto se debe a diferentes factores, como conflictos de poder, la actitud defensiva de los agentes involucrados, la falta de datos o el mero rechazo de una carga administrativa adicional.

Otra dimensión importante es, por tanto, **la fortaleza de la integración organizativa de las áreas urbanas y rurales y el grado de vínculos formales existentes**, lo que conduce a tres escenarios principales (OCDE, 2013):

- áreas ya reconocidas formalmente como regiones funcionales y que ya son objeto de proyectos e iniciativas;
- áreas caracterizadas por sólidas relaciones territoriales, pero que carecen de herramientas para llevar a cabo una planificación o gestión conjuntas;
- áreas caracterizadas por unas escasas relaciones funcionales entre las áreas urbanas y rurales, cuyo desarrollo requiere nuevas formas de cooperación.

Es evidente que estas tres situaciones exigirán actuaciones estratégicas diferentes tanto en la fase de diseño como en la de ejecución. Además, la situación puede depender del alcance de la asociación y del número de unidades administrativas implicadas.

No obstante, en términos generales, las asociaciones urbano-rurales funcionan con mayor fluidez cuando se establecen (a través de programas nacionales, por ejemplo) **mecanismos formales de reconocimiento o cooperación**, cuando dichas asociaciones adoptan la forma de cualquier **nivel institucional territorial** existente (por ejemplo, provincia, comarca, zona metropolitana, área funcional...) y cuando existe un **liderazgo político firme**.

Por otra parte, la colaboración entre las partes interesadas urbanas y rurales locales se puede impulsar a través de **grupos de trabajo temáticos y misiones dirigidas a hacer frente a desafíos**

**específicos**; este tipo de iniciativas resultan pertinentes en la fase operativa de los proyectos. Esta colaboración permite recopilar de los agentes de desarrollo rural información y metodologías de gran valor para la formulación de políticas urbanas.

La integración urbano rural no solamente exige cooperación horizontal, sino también **coordinación e incentivos desde los niveles superiores de gobierno y de las instituciones**. De hecho, las autoridades locales y los gobiernos regionales no suelen tener las competencias adecuadas para coordinar la totalidad de los vínculos urbano-rurales. **Existe la posibilidad de introducir medidas de asistencia técnica y de desarrollo de las capacidades administrativas en los programas operativos** para apoyar la promoción de asociaciones eficaces entre las áreas urbanas y rurales, especialmente en el caso de las ciudades de tamaño pequeño y mediano, que carecen de la capacidad y los recursos necesarios. La asistencia técnica permite crear las condiciones requeridas para el DUS a través de herramientas específicas de apoyo a la experimentación, la innovación, la capitalización y la ejecución de estrategias.



#### ESTRATEGIAS PARA LA CIUDAD DE PLASENCIA (ES) Y SU PERIFERIA

Plasencia es una ciudad de 40.000 habitantes situada en el norte de Extremadura (España), una región rural con muy baja densidad de población. A pesar de su tamaño, Plasencia actúa como centro regional, ya que ofrece servicios a las más de 200.000 personas que viven en el conjunto de la región y, por motivos laborales o educativos, deben desplazarse diariamente a esta ciudad.

Plasencia está poniendo en práctica dos estrategias de DUS diferentes, una centrada exclusivamente en el municipio y la otra dirigida a la ciudad y sus alrededores. Las dos estrategias independientes se complementan entre sí, y ambas abordan los vínculos entre las áreas urbanas y rurales en su ámbito territorial específico. Aunque la gestión de estas dos estrategias compete a autoridades diferentes, la cooperación mutua entre ellas podría reforzar aún más los vínculos urbano-rurales.

En primer lugar se elaboró la estrategia de DUS «Plasencia crece contigo», dirigida a la ciudad y que incluye intervenciones destinadas a fortalecer su papel como principal núcleo de servicios del área en su conjunto. Esta estrategia persigue fundamentalmente la transformación económica, la transferencia de conocimientos y la innovación orientada a la superación de retos, como un centro de salud para personas mayores que viven tanto dentro de la ciudad como fuera de ella o la construcción de infraestructura de movilidad

Sobre la base del trabajo iniciado para la elaboración de la estrategia de la ciudad, la Diputación de Cáceres y el Ayuntamiento de Plasencia decidieron desarrollar otra estrategia de DUS denominada «Plasencia y entorno». Incluye trece pueblos ubicados en torno a Plasencia, además de la propia ciudad. En total, engloba una población de 53.000 habitantes. Los proyectos desarrollados guardan relación, sobre todo, con el

desarrollo económico, a través de acciones inmateriales para el fomento de la innovación social, los servicios sociales, el empleo y la formación para mejorar la educación y la cualificación en las zonas rurales (por ejemplo, talleres educativos sobre robótica para niños en los doce municipios rurales del área del DUS, un taller de creatividad digital titulado «DemoLab Maker», así como talleres de nuevas tecnologías o de fabricación digital conocidos como «Fab Labs»). La selección de proyectos se llevó a cabo siguiendo las recomendaciones de los grupos de participación local.

La gestión de esta estrategia de DUS más amplia corresponde al Área de Desarrollo y Turismo Sostenible de la Diputación, adscrita a los Servicios Estratégicos de Desarrollo Territorial. Su misión es proporcionar a los ayuntamientos instrumentos y asistencia técnica para la realización de análisis territoriales, planificación estratégica y participación. También es responsable del desarrollo rural y se ocupa de la promoción de la mejora del diálogo entre las zonas rurales y urbanas.

La estrategia «Plasencia y Entorno» presenta una serie de características innovadoras en lo tocante a la cooperación territorial en una región rural como Extremadura.

Existen numerosos programas estratégicos e incentivos para fomentar la cooperación territorial, pero se dirigen principalmente a la cooperación entre zonas rurales y excluyen las principales ciudades. Es el caso, por ejemplo, de los grupos de acción local (GAL) del programa LEADER, de las asociaciones transfronterizas con Portugal y de las mancomunidades (agrupaciones de municipios rurales). Los GAL se encargan del desarrollo de capacidades en las zonas rurales, aunque se mantiene la diferenciación entre áreas urbanas y rurales en el destino de los flujos de financiación. Además, por el momento los principales centros urbanos de la región han tenido escasos incentivos para desarrollar vínculos estrechos con las zonas rurales.

En tales circunstancias, el DUS es el único instrumento que permite apoyar los vínculos entre las áreas urbanas y rurales. Uno de los resultados más importantes del DUS ha sido la promoción de una nueva asociación urbano-rural, superando las diferencias políticas y revisando los acuerdos estratégicos existentes. Así, la estrategia abarca doce municipios rurales que se encuentran agrupados en seis mancomunidades diferentes y, por primera vez, los incluye en el área funcional de Plasencia.

Por último, merece la pena mencionar que, a partir de la experiencia positiva de Plasencia, la Diputación de Cáceres decidió apoyar otra estrategia intermunicipal para la ciudad de Cáceres y su entorno, en consonancia con su misión de promover una integración equilibrada entre las áreas urbanas y rurales y apoyar así todas las oportunidades de desarrollo en la región.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board («Plasencia y entorno»):

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-029&fullscreen=yes> Sitio web local de la estrategia <http://dl.dip-caceres.es/convocatorias/edusi/index.php>

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board («Plasencia crece contigo»): <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-031&fullscreen=yes>  
 Sitio web local de la estrategia: <https://plasenciaeneuropa.eu/proyecto/plasencia-crece-contigo/>

## Como promover los vínculos entre las áreas urbanas y rurales en la estrategia de una ciudad.

Existen casos en que los vínculos entre las áreas urbanas y rurales se abordan a través de estrategias cuyo alcance se circunscribe a los límites de la zona urbana.

Esto puede ocurrir especialmente cuando la dimensión rural se encuentra integrada en la ciudad, ya sea por que caracteriza las zonas periurbanas o porque existe la voluntad de promover enfoques ecológicos dentro de los límites de la zona urbana (por ejemplo, agricultura urbana).

Sin embargo, resulta aún más complicado **fomentar vínculos urbano-rurales cuando las operaciones que esté previsto llevar a cabo en las zonas rurales trasciendan los límites de la estrategia**. Para muchos, esto puede significar simplemente que es imposible llevar a cabo actuación alguna. No obstante, existen formas inteligentes de superar este obstáculo, que conllevan la necesidad de una mentalidad auténticamente integrada y capaz de desarrollar relaciones innovadoras entre los diferentes lugares, temas y agentes.

Cuando la ciudad forma parte de un territorio más amplio cubierto por una estrategia territorial (diferente de las de DUS) apoyada por el FEDER, se recomienda hacer hincapié en las **complementariedades y posibles sinergias entre las dos estrategias**.

Otra solución posible sería complementar las estrategias de DUS con **otros fondos externos a los instrumentos territoriales del FEDER**. Por ejemplo, se podría utilizar el FSE para intervenciones de formación y empleo en las que no sea necesario que los beneficiarios se circunscriban a los límites de la estrategia (véase el capítulo «Fondos y financiación»).

Otra posibilidad consistiría en **desarrollar complementariedades con otros organismos responsables de las estrategias de desarrollo rural, como los GAL de LEADER y de DLP**. Esta solución no implica necesariamente la aplicación del DLP en contextos urbanos, aunque se apoya en sinergias con el DLP rural (como en el caso de la estrategia de DUS de Liepāja, en Letonia) con base en soluciones innovadoras para las empresas rurales o en la promoción de la economía creativa y del conocimiento, el turismo y el ocio, así como el patrimonio cultural (o similar). Esto estimula una mejor integración de los fondos dedicados a las políticas regionales, la política de desarrollo rural y otros fondos relacionados.

Desde un punto de vista práctico, **cabe la posibilidad de impulsar la creación de sinergias a través de la gestión cruzada de instrumentos urbanos y rurales, alentando a los agentes urbanos y rurales a participar en los mismos órganos de dirección.** Esto garantiza el intercambio de información y la mejora de la coordinación de las políticas urbanas y rurales. Por ejemplo, los representantes de un comité de programación de LEADER podrían participar en el órgano de gobierno de una estrategia de DUS y viceversa, sobre todo en tareas como la selección de operaciones o la evaluación de programas (Réseau Europe Urbain, 2017). Los centros urbanos (especialmente las ciudades de tamaño mediano) podrían implicarse en el diseño y la puesta en práctica de estrategias e iniciativas territoriales apoyadas con fondos del FEADER.

Las autoridades de gestión que usan procesos competitivos también pueden promover los vínculos entre las áreas urbanas y rurales utilizando la **incidencia de la estrategia de DUS sobre el conjunto de la región rural, más allá de los límites de la ciudad**, como uno de los criterios de evaluación para la selección.

**Las actuaciones inmateriales pueden ser más pertinentes que las infraestructuras físicas.** En particular, las relaciones intersectoriales (véase el capítulo «Integración intersectorial»), por ejemplo, las actividades de innovación y la promoción de cadenas de valor, las actividades de educación y formación o la creación de plataformas de administración electrónica, pueden aumentar el impacto de las estrategias de DUS.



#### INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA PARA GOTEMBURGO (SE)

El Plan Intersectorial Integrado de Desarrollo Urbano Sostenible de Gotemburgo 2014-2020 aborda la cuestión relativa a la promoción de los vínculos entre las áreas urbanas y rurales cuando las operaciones se desarrollan únicamente dentro de los límites de la ciudad. En este caso, la concentración temática requerida en unos pocos OT (OT1 «investigación e innovación», OT3 «competitividad de las pymes» y OT4 «economía baja en carbono») tanto para el programa regional como para el DUS dejaba un escaso margen de flexibilidad para definir las prioridades de intervención. Como consecuencia de ello, la estrategia de DUS exhibe un enfoque claramente centrado en la cooperación en el ámbito de la I+D (OT1), el desarrollo económico (OT3) y la innovación en favor de una economía baja en emisiones de carbono (OT4), y todo ello dentro de los límites de la ciudad.

Es interesante destacar que, dentro de la medida de DUS y en comparación con el programa regional en su conjunto, el presupuesto asignado al OT4 es proporcionalmente muy superior (4,5 veces) al de otros OT. Esto sugiere que se ha identificado la escala de la ciudad como la más adecuada para acciones relacionadas con la eficiencia en el uso de los recursos y el cambio climático, creando así oportunidades para actuaciones mejor adaptadas.

Más concretamente, en el OT4, la estrategia de la ciudad prevé intervenciones dirigidas a promover los vínculos entre las áreas urbanas y rurales a través de una reflexión innovadora que incluye:

- cooperación intersectorial en núcleos centralizados para ensayar soluciones innovadoras en el entorno urbano y rural, así como
- desarrollo de una estrategia de alimentación sostenible para la ciudad.

Esta segunda área de trabajo se ha establecido gracias a la estrecha conexión que existe entre la estrategia de DUS y otros programas municipales existentes, como el Programa Ambiental Municipal, que prioriza la alimentación sostenible, y Equal Gothenburg, una iniciativa dirigida a reducir la polarización entre los habitantes en esferas como la salud, la educación y los ingresos.

El diseño y la ejecución de las intervenciones cuentan con el apoyo de «Urban Rural Gothenburg», un proyecto de tres años de duración (2017-2019) financiado por el FEDER y destinado a fomentar el desarrollo sostenible. El proyecto está coliderado por el Ayuntamiento de Gotemburgo y Business Region Göteborg (BRG), y actúa en cuatro núcleos locales ubicados en el distrito nororiental de la ciudad. «Urban Rural Gothenburg» pretende crear unas condiciones más favorables para la innovación ecológica y el desarrollo de empresas verdes entre la ciudad y el campo a través de nuevos enfoques de desarrollo local con bajas emisiones de carbono, que a su vez guardan vínculos específicos con los modelos de negocio de las empresas alimentarias, logísticas, turísticas y ecológicas. Más concretamente, el proyecto se centra ante todo en el sistema de alimentación sostenible de la ciudad-región, que engloba la totalidad de la cadena de suministro, desde la producción de alimentos hasta su consumo. Además, explora ámbitos tales como la seguridad alimentaria, la asequibilidad de los alimentos y el acceso a la comida. Las iniciativas ascendentes se apoyan mediante la cooperación entre el Ayuntamiento, el sector empresarial, la sociedad civil, las instituciones académicas y la propia población residente. Un ejemplo de acciones ejecutadas a través de la medida de DUS es el nuevo Centro de Desarrollo y Conocimiento para las pymes y la sociedad civil, ubicado en una granja propiedad del Ayuntamiento. Dicho centro se gestiona de forma conjunta con la administración regional de Vastra Gotaland, que también es responsable del patrimonio natural y cultural y de las escuelas agrarias. Otro de los resultados del proyecto es la utilización de los alimentos producidos localmente en los centros municipales de educación preescolar. Uno de los objetivos ambientales del municipio es la producción local de alimentos. El proyecto también ha dado lugar a la elaboración de una estrategia alimentaria municipal, que incluye objetivos e indicadores.

Además, la estrategia de DUS también está relacionada con un GAL de LEADER y de DLP denominado Leader Langs Gota Alv, en el que participan cinco municipios en torno a Gotemburgo y tres de los distritos de la ciudad. El GAL puede proporcionar apoyo del

FEADER y del FEDER en toda la zona, mientras que el FSE solamente cubre los tres distritos.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SE-001&fullscreen=yes>

Foro de investigación de Urban Rural Gothenburg:

<https://www.mistraurbanfutures.org/en/project/research-forum-urban-rural-gothenburg>

Leader Langs Gota Alv: <https://www.langsgotaalv.se/index.php/om-leader-langs-gota-alv/geografiskt-omrade>

## Como tratar las diferentes prioridades de las áreas urbanas y rurales dentro de una misma estrategia.



La muestra de estrategias de DUS que abordan los vínculos entre las áreas urbanas y rurales muestra una elevada variedad de objetivos temáticos igual a la que exhibe el conjunto de las estrategias. Este resultado está en consonancia con los amplios desafíos identificados en el análisis bibliográfico y de políticas. Además, **refleja una comprensión común de la integración urbano-rural como marco de actuación, en lugar de una categorización temática.**

De hecho, las intervenciones pueden abordar el **desarrollo económico y la innovación** (por ejemplo, pymes, transferencia tecnológica, soluciones de TIC, sistema alimentario, economía verde, industrias culturales y creativas), la **prestación de servicios y las infraestructuras públicas** (por ejemplo, educación, formación, servicios sociales en los ámbitos de la salud y el envejecimiento, innovación social, movilidad) y la **gestión sostenible de los recursos naturales y culturales** (gestión del agua, energía renovable, eficiencia energética, cambio climático, prevención de riesgos, sitios naturales y culturales).

Considerando este panorama diferenciado de intervenciones posibles, la dificultad que plantean las estrategias de DUS es **cómo responder a las heterogéneas —y a menudo divergentes— necesidades** que crean los vínculos entre las áreas urbanas y rurales (sociales, económicos, ambientales y espaciales) y **priorizar actuaciones dentro de una misma estrategia.**

A tal efecto cabe adoptar dos enfoques fundamentales, dependiendo de factores diferentes como la madurez del enfoque integrado, el nivel de colaboración en el seno del sector público y entre este y el sector privado, así como la disponibilidad de financiación.

- Un **enfoque multiproyecto generalizado dentro de una estrategia holística.** Un conjunto de proyectos (de mayor o menor envergadura) pueden marcar la diferencia en el contexto

local y fortalecer el sentimiento de unidad de los diversos agentes, sobre todo en presencia de una brecha profunda entre los ámbitos rural y urbano. Además, una variedad amplia de proyectos ofrece dos ventajas. Por un lado, un número mayor de proyectos conlleva la implicación de más agentes y más áreas o municipios dentro de una geometría variable. Por otro, los errores cometidos por proyectos individuales pueden evitarse en otros lugares. Este enfoque requiere gran cantidad de recursos financieros.

- **Acciones temáticas específicas y adaptadas, organizadas con base en la lógica de la cadena de valor** para promover la integración; por ejemplo, una estrategia de innovación en el terreno de la alimentación local o la promoción cultural basada en activos rurales, quizás en conexión con el proceso de especialización inteligente. Esta solución arroja buenos resultados cuando la financiación disponible es escasa, pero existen regímenes nacionales o regionales favorables para fomentar el establecimiento de nuevas asociaciones entre las regiones urbanas y rurales, con el objetivo de impulsar un desarrollo espacial integrado, lograr un crecimiento económico sostenible y favorecer el desarrollo social y ecológico. Los proyectos selectivos pueden apoyarse mediante la creación de foros regionales urbanos que sirvan como plataformas de cooperación, así como a través del establecimiento de un órgano de coordinación y toma de decisiones para la estrategia elaborada de forma conjunta.



#### UNA EUROPA RURAL Y URBANA ROBUSTA. EL MARCO CONCEPTUAL ROBUST: UNA GUÍA PARA PROFESIONALES (2018)

Esta guía se elaboró en el marco del proyecto de investigación ROBUST, dentro del programa Horizonte 2020. En el documento se analiza cómo se pueden aplicar las sinergias existentes entre las áreas urbanas y rurales para reforzar la colaboración, la interdependencia y la interconexión regionales.

ROBUST trabaja con once laboratorios vivientes y cinco comunidades de prácticas. En los laboratorios vivientes, los responsables políticos, investigadores, ciudadanos, empresas y otros actores interesados desarrollan y ponen a prueba nuevas soluciones para fomentar las interacciones entre las zonas rurales y urbanas. En las comunidades de prácticas, los laboratorios vivientes ponen en común las conclusiones obtenidas y la experiencia adquirida en toda Europa. Dichas comunidades son las siguientes: Nuevas empresas y mercado de trabajo, Infraestructuras públicas y servicios sociales, Sistemas alimentarios sostenibles, Conexiones culturales y Servicios ecosistémicos.

La guía se apoya en las conclusiones de un extenso trabajo de investigación en cuyo marco se analizaron los sistemas, procesos y prácticas de gobernanza en once ciudades-región diferentes; además, ofrece recomendaciones para establecer mecanismos más eficaces y mejores marcos estratégicos.

Las lecciones extraídas de la revisión bibliográfica, las conclusiones de los estudios de casos y las recomendaciones están organizadas de acuerdo con los tres temas

fundamentales relacionados con las sinergias urbano-rurales: nuevas localidades, gobernanza de redes y desarrollo inteligente.

#### *Más información*

Woods, M., Heley, J., and Goodwin-Hawkins, B.: *The ROBUST Conceptual Framework: A Guide for Practitioners*, 2018. Disponible en: <https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1.5%20ROBUST%20Conceptual%20Framework%20-%20Guide%20for%20Practitioners.pdf>

## RECOMENDACIONES

- Promover la creación de vínculos entre las áreas urbanas y rurales en todas las configuraciones morfológicas:
  - en ciudades de todos los tamaños que mantengan una conexión física o funcional entre las áreas urbanas y rurales;
  - en áreas metropolitanas, áreas urbanas funcionales y regiones funcionales;
  - en redes de ciudades (especialmente de pequeño y mediano tamaño).
- Establecer asociaciones urbano-rurales que reúnan a actores interesados urbanos y rurales, como organismos públicos —por ejemplo, ayuntamientos urbanos y rurales— y agentes privados (empresas, la sociedad civil, etc.).
  - El DLP es una herramienta que se puede utilizar para crear con éxito asociaciones de tipo ascendente.
  - Impulsar la colaboración entre los actores interesados urbanos y rurales locales a través de grupos de trabajo temáticos y misiones dirigidas a hacer frente a desafíos específicos.
  - Apoyar y reconocer las asociaciones urbano-rurales desde el nivel nacional o regional a través de sistemas de gobernanza multinivel.
  - Introducir la asistencia técnica en los programas operativos para apoyar la promoción de asociaciones eficaces entre las áreas urbanas y rurales, especialmente en el caso de las ciudades de tamaño pequeño y mediano, que carecen de la capacidad y los recursos necesarios.
- Complementar las estrategias de DUS con otros fondos externos a los instrumentos territoriales del FEDER para fomentar vínculos urbano-rurales cuando las operaciones que esté previsto llevar a cabo en las zonas rurales trasciendan los límites de la estrategia.

- Utilizar el FSE para intervenciones de formación y empleo en las que los beneficiarios no se circunscriban a los límites de la estrategia.
- Desarrollar complementariedades con otros organismos responsables de las estrategias de desarrollo rural, como los GAL de LEADER y de DLP.
- Estimular la gestión cruzada de instrumentos urbanos y rurales, alentando a los agentes urbanos y rurales a participar en los mismos órganos de dirección.
- Garantizar que los centros urbanos se impliquen en el diseño y la puesta en práctica de estrategias e iniciativas territoriales apoyadas con fondos del FEADER.
- En los programas operativos, priorizar las estrategias que reflejen la integración funcional y morfológica entre las áreas urbanas y rurales.
  - Esta prioridad puede tenerse en cuenta al definir los límites del área en la que se aplique la estrategia.
  - También se puede utilizar al establecer los criterios de selección de estrategias en los casos en que se recurra a procedimientos competitivos.
- Adoptar un enfoque multiproyecto generalizado dentro de una estrategia holística para fortalecer el sentimiento de unidad de los diversos agentes, sobre todo cuando exista una brecha profunda entre los ámbitos rural y urbano.
  - Este enfoque requiere gran cantidad de recursos financieros.
- Promover la integración urbano-rural a través de acciones temáticas específicas y adaptadas, organizadas con arreglo a la lógica de la cadena de valor.
  - Este enfoque puede ser adoptado por autoridades que traten de abordar la cuestión de los vínculos entre las áreas urbanas y rurales, pero cuenten con un presupuesto reducido.

## REFERENCIAS

- Colini, L., Czischke, D., Güntner, S., Tosics, I. y Ramsden, P.: *Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. Against divided cities in Europe*, URBACT, 2013. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/import/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS4\\_DIVIDED\\_low\\_FINAL.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf)
- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana, y Ecotec: *Ex-post evaluation of the URBAN Community Initiative 2001-2006. Final Report prepared for the European Commission*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/evaluations/2010/ex-post-evaluation-of-the-urban-community-initiative-2001-2006](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2010/ex-post-evaluation-of-the-urban-community-initiative-2001-2006)
- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana: *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*, 2009. Disponible en:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_es.pdf)

Comisión Europea (CE): *Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano. Reglamento del FEDER (artículo 7)*, 2015a. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation)

Comisión Europea (CE) Dirección General de Política Regional y Urbana, y Centre for Industrial Studies: *Territorial Agenda 2020 put in practice - Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach*, 2015b. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-prac-tice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-poli-cy-by-a-place-based-approach](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-prac-tice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-poli-cy-by-a-place-based-approach)

Comisión Europea (CE) y ONU-Hábitat: *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016.

EUROSTAT: *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs. 2016 edition*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban\\_Europe\\_%E2%80%94\\_statistics\\_on\\_cities,\\_towns\\_and\\_suburbs](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs)

EUROSTAT: *Methodological manual on territorial typologies, 2018 edition*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

Gea Strategy & Consulting: *(Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, CEMAT, Bucarest, 2017. Disponible en: [http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania\\_%20Report%20EN\\_rev%2001%202018.pdf](http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania_%20Report%20EN_rev%2001%202018.pdf)

HESPI y EUKN: *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAs), their economic growth potential and impact on territorial development in the European Union and Latvia*, encargado por el Ministerio de Protección Medioambiental y Desarrollo Regional de Letonia, 2015.

Marsden, T.: «Mobilities, Vulnerabilities and Sustainabilities: Exploring Pathways from Denial to Sustainable Rural Development», en *Sociologia Ruralis*, Vol. 49, n.º 2, 2009.

Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública, Presidencia rumana del Consejo de la Unión Europea: *Functional areas and the role of the FUA for territorial cohesion. Input paper*, 2019.

Moonen, T.: *Cities and Functional Areas: Scales, Spill-overs & Strategies*, seminario Espon: El papel de las áreas funcionales en la cohesión territorial, 19 y 20 de junio de 2019, Iași.

OCDE: *Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas* Publicaciones de la OCDE, París, 2012.

- OCDE: *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach To Economic Development*, Publicaciones de la OCDE, París, 2013.
- OCDE: *Governing the City*, Publicaciones de la OCDE, París, 2015.
- Pascariu, S. y Czischke, D.: «Promoting Urban-Rural Linkages in Small and Medium Sized Cities», *LOT 2 Implementing new concepts and tools for sustainable urban development 2014-2020*, estudio encargado para la Fondazione Giacomo Brodolini por el programa europeo URBACT, 2015.
- Réseau Europe Urbain: *Boite à outils méthodologique. Fiche-outil 5.4 – L'articulation urbain-rural*, 2017. Disponible en: [https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche\\_5.4\\_articulation\\_urbain-rural\\_vf.pdf](https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_5.4_articulation_urbain-rural_vf.pdf)
- Soto, P., Houk, M. y Ramsden, P.: *Implementing 'community-led' local development in cities. Lessons from URBACT*, 2012. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/import/general\\_library/URBACT CLLD 290212.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/URBACT CLLD 290212.pdf)
- URBACT: *NODUS Linking urban renewal and regional spatial planning: Final report of the working group*. URBACT, 2010 (publicado en línea el 29.7.2015). Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs\\_media/NODUS\\_Final\\_Report\\_def\\_01.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs_media/NODUS_Final_Report_def_01.pdf)
- Tosics, I.: *Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach. An URBACT contribution to the European Urban Agenda*. URBACT, 2015. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/20150909\\_urbact\\_deprived-areas\\_gb\\_md\\_1.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/20150909_urbact_deprived-areas_gb_md_1.pdf)
- Tosics, I.: «Integrated territorial investment. A missed opportunity?», Bachtler, J., Berkawitz, P., Hardy, S. y Muravska, T. (eds.) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, Londres/Nueva York, 2017, pp. 284-296.
- Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A. y Aurambout J.P. (eds.): *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>
- Westlund, H.: «Urban-rural relations in the post-urban world», Haas, T. y Westlund, H. (eds.) *In the Post-Urban World: Emergent Transformation of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*, Routledge, Nueva York, 2017.

# GOBERNANZA

Redactoras

Sjoerdje van Heerden – Comisión Europea

La gobernanza es uno de los aspectos clave del desarrollo urbano sostenible, puesto que unos adecuados sistemas de gobernanza pueden contribuir a mejorar la transparencia, la inclusión, la capacidad de respuesta y la eficacia de la toma de decisiones.

No existe una definición clara del concepto de gobernanza, aunque, en general, esta hace referencia al modo en que la sociedad (o los grupos que la componen) se organizan para tomar decisiones y ejecutarlas. A menudo entraña un proceso de negociación constante sobre la asignación de poder y recursos. En teoría, la gobernanza no parte de supuesto alguno en cuanto a los agentes que tienen mayor importancia en el proceso; no obstante, cuando concierne a alguna forma de gobernanza democrática, siempre se presume que las instituciones políticas y los órganos electos desempeñan un papel protagonista (Pierre y Peters, 2012).

Esta sección se centra específicamente en los sistemas de gobernanza en los que se apoyan las estrategias de desarrollo urbano sostenible (DUS). En la práctica, esto se refiere **a la forma en que las autoridades y los actores locales pertinentes deciden planificar, financiar y gestionar una estrategia concreta**. Además de organismos y agencias de naturaleza administrativa (locales, regionales, nacionales y supranacionales o de la UE), los sistemas de gobernanza pueden incluir una amplia variedad de agentes e instituciones, tales como: la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), entidades académicas, organizaciones de base comunitaria, movimientos sociales, equipos de dirección y el sector privado.

La gobernanza de las estrategias de DUS guarda una relación estrecha con la gobernanza urbana. ONU-Hábitat afirma que la gobernanza urbana es el *software* que permite que funcione el *hardware* urbano. **Una gobernanza urbana eficaz es democrática e integradora, tiene una perspectiva a largo plazo y es integrada, multiescala y multinivel; además, es territorial, especializada y consciente de la era digital**. Un aspecto específico de la dimensión territorial es la gobernanza en las zonas metropolitanas: cuanto mayor es la capacidad de los sistemas de gobernanza para coordinar las políticas adoptadas en diferentes jurisdicciones y ámbitos estratégicos, mejores son los resultados. La coordinación de las políticas reviste una importancia

especial, ya que a menudo los límites administrativos (locales) no coinciden con la realidad funcional de las áreas urbanas (CE, 2011; OCDE, 2015) (véase el capítulo «Enfoque territorial»).

Este apartado se centra en los tres componentes esenciales del proceso de gobernanza del DUS y ofrece sugerencias para hacer frente a algunos de los principales problemas que surgen en este terreno. Los tres componentes son:

- **la gobernanza multinivel**, que hace referencia a la coordinación y alineación de las actuaciones (intervenciones) entre los diferentes niveles de gobierno;
- **un enfoque basado en la implicación de múltiples actores interesados**, que hace referencia a la inclusión de todos los actores a lo largo de todo el ciclo político;
- **un enfoque ascendente y participativo**, que hace referencia a la utilización de iniciativas participativas para fomentar la implicación y respuesta de los agentes locales.

Es preciso señalar que, si bien el debate general de un enfoque basado en la implicación de múltiples actores también se aplica a la inclusión de los ciudadanos y la sociedad civil, el tercer componente se centra específicamente en la participación de las comunidades locales.

## GOBERNANZA MULTINIVEL

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo desarrollar la capacidad administrativa y beneficiarse de la experiencia disponible en los diferentes niveles.*

*Cómo facilitar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y evitar o reducir los posibles riesgos asociados a la práctica de la sobrerregulación.*

La gobernanza multinivel hace referencia a sistemas que incluyen diferentes niveles de gobierno (es decir, local, regional, nacional y supranacional). La gobernanza de estrategias de DUS es multinivel por naturaleza, puesto que requiere la implicación del nivel local y del nivel regional o nacional, dependiendo de en qué nivel se encuentre la autoridad de gestión (AG). Es evidente que la UE también se encuentra involucrada desde el punto de vista estructural, aunque su implicación en el proceso de gobernanza de la estrategia en sí es menor. En este sentido, la Comisión Europea se ocupa principalmente de establecer condiciones y proporcionar recursos financieros, al tiempo que intenta mejorar continuamente el proceso de gobernanza utilizando revisiones por pares y opiniones recogidas en períodos de programación anteriores.

Hasta el momento, la política urbana de la UE se ha desarrollado fundamentalmente en el contexto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) (anteriormente, en el marco de los Fondos Estructurales), en el que se han empleado diferentes instrumentos y sistemas de gobernanza a lo largo de los cuatro períodos de programación. Una evaluación de la dimensión de la gobernanza urbana de los programas operativos (PO) **durante el período de**

programación 2007-2013 muestra que los fondos se orientaron exclusivamente al nivel regional o nacional (y se gestionaron únicamente en dicho nivel); la evaluación también puso de manifiesto que los instrumentos relativos a buenas prácticas de gobernanza de la iniciativa URBAN habían quedado en gran medida sin utilizar. Asimismo, se observó que **la implicación relativamente elevada de las ciudades y los agentes locales estaba en gran medida correlacionada con la experiencia previa en el uso de marcos nacionales para el desarrollo y la planificación de políticas urbanas**, y por tanto con la voluntad política de los niveles superiores de la administración de incluir a los agentes locales (Günter, 2011).

No obstante, **se necesitan enfoques coordinados dentro de un marco de gobernanza multinivel para hacer frente de manera eficaz a los desafíos urbanos contemporáneos**. Los problemas locales deben tratarse en el ámbito local, pero requieren coordinación a un nivel superior para evitar consecuencias (externalidades) indeseadas más allá de los límites de las entidades locales o de un nivel a otro. El significado de «local» depende del desafío del que se trate; algunos pueden abordarse mejor a nivel provincial o regional, como la gestión del agua, mientras que, otros, como el transporte público, se tratarán mejor a nivel metropolitano. Es necesario un enfoque funcional y flexible que respete el principio de subsidiariedad y se pueda adaptar a diferentes escalas territoriales (CE, 2011) (véase el capítulo «Enfoque territorial»).

En el contexto del DUS, esto plantea la cuestión de la descentralización y el reparto competencial entre los diferentes niveles administrativos. El problema consiste en encontrar la configuración óptima para este marco multinivel. Esto requiere, en esencia, una decisión política, y está relacionado con las capacidades administrativas y la experiencia disponible en los diferentes niveles de gobierno.

## Cómo desarrollar la capacidad administrativa y beneficiarse de la experiencia disponible en los diferentes niveles.

De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento del FEDER 2014-2020, **las autoridades locales (AL) deben responsabilizarse de las tareas relativas a la selección de operaciones**. Sin embargo, si lo desean, las AG también pueden delegar otras tareas. El Reglamento propuesto para el período posterior a 2020 hace hincapié asimismo en la alineación y coordinación de las intervenciones entre los diferentes niveles de gobierno; en dicha propuesta, la gobernanza de las estrategias se mantiene como una característica complementaria clave del desarrollo urbano sostenible.



Una encuesta distribuida entre las autoridades de gestión relativa a las estrategias de DUS de cara al período 2014-2020 permitió a las AG indicar la distribución de responsabilidades entre ellas y las autoridades locales. Los encuestados podían elegir entre dieciséis tareas predefinidas<sup>1</sup>. Los resultados muestran que, **a lo largo de todo el ciclo**

<sup>1</sup> Los encuestados podían seleccionar una o varias de las tareas siguientes: elaboración de estrategias, elaboración de un plan de acción, aprobación de una estrategia, verificación de procedimientos de selección, definición de criterios de selección, preparación de convocatorias de proyectos, publicación de convocatorias, provisión de información a beneficiarios, verificación de la elegibilidad, evaluación de la calidad de las operaciones, verificación final, firma del contrato de subvención, gestión financiera (verificación y control financiero), seguimiento y presentación de informes y evaluación.

político, las AG tienen asignadas, en promedio, cinco tareas más que las AL<sup>2</sup>. Solamente en 62 de las 775 estrategias las AL desempeñan más tareas que las AG (concretamente, en las de Dinamarca, Eslovenia, Grecia, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido). Cabe debatir, por supuesto, en qué medida las dieciséis tareas tienen la misma importancia y si la asignación de tareas refleja «sobre el papel» la que se produce en la práctica. No obstante, estas conclusiones sugieren que **la delegación de tareas a las AL en el contexto de las estrategias de DUS es limitada, y que las AG son los organismos que realizan un mayor número de tareas<sup>3</sup>.**

Una de las razones esgrimidas para explicar el predominio de las AG (regionales o nacionales) es la **preocupación por la capacidad existente a nivel local**. En el caso, por ejemplo, de la estrategia de DUS de Liepaja (LV), la inquietud relativa a la limitada capacidad a nivel local condujo a la AG (el Ministerio de Finanzas) a responsabilizarse de la ejecución global del PO, incluida la ITI prevista para el DUS. La AG se encarga de aprobar los procedimientos internos de selección de solicitudes de proyectos de las AL y supervisa el proceso, participando en calidad de observadora en una comisión municipal. En última instancia, todas las solicitudes de proyectos deben ser verificadas por la AG antes de poder ser aceptadas. Además, la AG puede realizar inspecciones *in situ* a nivel local. Pese a que esto puede ser necesario en un primer momento, **una delegación limitada o supervisada también puede resultar crucial para el desarrollo de capacidades** y allanar el camino para incrementar la delegación de tareas en el próximo período de programación.

Por otra parte, **existe un servicio de asistencia técnica<sup>4</sup> disponible para apoyar la ejecución de programas y proyectos financiados por la Comisión**. Esta ayuda financiera se puede utilizar para sufragar los gastos de preparación, gestión, evaluación, seguimiento, auditoría y control<sup>5</sup>. De manera específica, las AG pueden explorar la utilización de la asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional de las autoridades locales. La ayuda puede adoptar la forma de seminarios, sesiones de formación, estructuras de coordinación o de conexión en red o bien de

<sup>2</sup> Numerosas AG (17 %) son responsables de siete (de las dieciséis) tareas específicas predefinidas en el proceso estratégico, mientras que la gran mayoría de ellas son responsables de siete a dieciséis tareas (88 %). En promedio, una AG es responsable de diez tareas, a menudo relacionadas con la aprobación de la estrategia, la verificación de los procedimientos de selección, la verificación final, la firma del contrato de subvención, la gestión financiera y la evaluación. Además, una parte importante de las AL son responsables de seis tareas (24 %), aunque la mayoría de ellas se encargan de un número de tareas específicas que oscila entre una y seis (83 %). Por término medio, una AL se responsabiliza de un total de cinco tareas, que con frecuencia incluyen la elaboración de estrategias, la elaboración del plan de acción, la preparación de convocatorias de proyectos, la recepción de solicitudes y la evaluación de la calidad de las operaciones.

<sup>3</sup> Puede consultarse un análisis similar en Van der Zwet *et al.*, (2017).

<sup>4</sup> La asistencia técnica está disponible para ayudar a las partes interesadas a ejecutar programas y proyectos financiados por la Comisión. En el marco de la política de cohesión de la Unión Europea, esta ayuda financiera se puede utilizar para costear los gastos de preparación, gestión, evaluación, seguimiento, auditoría y control. Véase también: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/glossary/a/technical-assistance](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/a/technical-assistance).

<sup>5</sup> Las normas de la UE establecen un límite del porcentaje de la financiación de los programas operativos que puede destinarse a la asistencia técnica. Si la asistencia técnica la inicia la Comisión, o se inicia en su nombre, dicho techo es el 0,35 % de la dotación anual de cada fondo. Si la asistencia técnica procede de los Estados miembros, el techo es del 4 %. Véase también: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/glossary/a/technical-assistance](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/a/technical-assistance).

contribuciones a los costes de participación en reuniones dedicadas a la preparación, la ejecución, el seguimiento o la evaluación de la estrategia<sup>6</sup>.

**Cuando la capacidad o la experiencia en la ejecución de proyectos a nivel de la UE sea elevada, se podrá delegar una amplia variedad de tareas (o incluso la mayoría de ellas) en las AL.** Este hecho queda ilustrado mediante el ejemplo de La Haya (Países Bajos), donde las autoridades de la ciudad cuentan con amplias responsabilidades de gestión y ejecución. El desarrollo urbano sostenible en virtud del artículo 7 del FEDER implica, de hecho, la designación de AL como organismos intermedios (OI)<sup>7</sup>, dado que son responsables de tareas relacionadas, como mínimo, con la selección de operaciones. No obstante, La Haya ha ostentado el estado de OI desde 1994 y sus responsabilidades (en gran medida delegadas) no solo incluyen la selección de proyectos, sino también el seguimiento y la gestión financiera. En cualquier caso, no parece que el ejemplo de La Haya sea frecuente, algo que probablemente está relacionado con la «delefobia», esto es, **al temor a perder el control del proceso en niveles administrativos superiores (Tosics, 2016).**



#### LA ESTRATEGIA DE DUS DEL ÁREA URBANA FUNCIONAL DE WALBRZYCH (PL)

Un enfoque proactivo por parte de la autoridad local puede incrementar el número de tareas que se delegan. Por ejemplo, el área urbana funcional de Walbrzych (Polonia) es el único OI polaco con plena responsabilidad sobre la inversión territorial integrada (ITI) para el DUS, mientras que otros organismos de este tipo dependen en diferente medida de las AG (por ejemplo, para publicar convocatorias de proyectos, llevar a cabo evaluaciones formales y sustantivas de los proyectos, firmar contratos con los beneficiarios o realizar el control financiero).

El área urbana funcional de Walbrzych está ubicada en la región de Dolnoslaskie, en el suroeste de Polonia. Tiene una superficie de 1.748 km<sup>2</sup>, de los que un 18 % son territorios urbanos. La estrategia abarca veintidós municipios —seleccionados según los vínculos municipales funcionales que mantienen en la región de Dolnoslaskie—, así como una estructura anteriormente existente en el área urbana funcional de Walbrzych.

La utilización de la ITI como mecanismo de aplicación conllevó un largo proceso de negociación entre el área urbana funcional y las autoridades regionales y nacionales, puesto que el uso de dicho instrumento era obligatorio en las áreas funcionales de las capitales regionales, pero opcional en otros territorios. Por lo tanto, fue necesaria una intensa labor de presión por parte del área urbana funcional para demostrar que su territorio era apto para utilizar la ITI. Finalmente, la región de Dolnoslaskie aplicó tres

<sup>6</sup> Véase también: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=ES>.

<sup>7</sup> En general, los OI se consideran organismos en los que las AG delegan una o varias tareas. No está claro si los requisitos mínimos para la delegación formarán parte del reglamento de cara al período de programación 2021-2027.

ITI: una alrededor de su capital regional, Breslau, y dos en torno a AUF importantes, una de las cuales es el área urbana funcional de Walbrzych.

El área urbana funcional consideraba importante asumir plenamente la responsabilidad como OI con el fin de desarrollar la capacidad local, garantizar que las decisiones se tomaran en el plano local y poder seleccionar los proyectos más adecuados para el desarrollo del territorio. Para obtener plenas responsabilidades sobre la ITI fue necesario preparar un sistema separado de cooperación con la AG, puesto que las tareas delegadas son diferentes de las otras dos estrategias regionales. El hecho de haber sido aceptada como OI conlleva desafíos administrativos sustanciales, puesto que significa que debe aplicar la estrategia por sí misma a lo largo de todo el proceso. Para garantizar una capacidad suficiente para gestionar el proceso de aplicación, el OI solicitó financiación adicional del presupuesto para asistencia técnica del programa operativo regional, con objeto de contratar y formar a un mayor número de personas (ofreciendo puestos de trabajo a empleados de la AG que contaban con experiencia en gestión de fondos de la UE).

Tanto el OI como la AG consideran que la ITI para el DUS aporta un valor añadido muy importante. Una contribución fundamental es el cambio de enfoque con respecto a la gobernanza territorial en la región, así como en Polonia en su conjunto. En Polonia existen tres niveles distintos de administración pública subregional: regional, de distrito y local. Sin embargo, el país carece de marcos sólidos para el establecimiento de asociaciones de colaboración entre estos niveles. No obstante, la estrategia de ITI para el DUS ha creado ese marco y ha proporcionado incentivos para adoptar un enfoque integrado con respecto a la gobernanza territorial. La AG valora la constitución de asociaciones intermunicipales y acoge con agrado que sus representantes participen en calidad de observadores en los comités de seguimiento del programa operativo regional. Asimismo, la delegación de tareas en las autoridades locales y provinciales ha sido fundamental para concienciar sobre la necesidad de que un mayor número de socios asuman responsabilidades en la aplicación de la política de cohesión, además de para reforzar la capacidad administrativa. Por estos motivos, cada vez son más numerosos los llamamientos a establecer reglamentos y estructuras a nivel nacional que permitan asegurar que estos mecanismos se conviertan en permanentes.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=PL-023&fullscreen=yes>

La creación de nuevos organismos que asuman responsabilidades también es una forma de superar las limitaciones de capacidad<sup>8</sup>. Por ejemplo, en varios Estados miembros se han creado estructuras de apoyo, y en casi todos los casos de Polonia y Bulgaria. Pese a que la naturaleza de estos nuevos sistemas de gobernanza difiere, un **objetivo clave es estimular la capacidad de ejecución**. Por ejemplo, el OI de la estrategia de DUS de Pazardzhik (BG) estableció un nuevo equipo de gestión, que incluía expertos en seguimiento y control. En Polonia, los OI incluyen nuevas asociaciones de municipios y distritos. Para ello, las AG han recurrido a la asistencia técnica del programa operativo regional para dotar de personal estos organismos de nueva creación. Es probable que **estas estructuras especiales de apoyo también permitan incrementar la capacidad a largo plazo**, de modo que podrían impulsar cambios institucionales que faciliten mecanismos de gobernanza cooperativos (Ferry *et al.*, 2018).

También se han creado **nuevas estructuras de gobernanza para reforzar la coordinación y garantizar la representación**, sobre todo en estrategias de DUS en las que la coordinación de las aportaciones de las AG, los OI y las autoridades urbanas resultaba crucial, a la par que compleja (véase el capítulo «Integración intersectorial»). Por ejemplo, Suecia estableció una plataforma nacional para apoyar la cooperación, la coordinación, la puesta en común de conocimientos y la difusión e intercambio de experiencias sobre el DUS. Dicha plataforma crea un vínculo entre las esferas de la práctica y la política a nivel local, regional y nacional (Ferry *et al.*, 2018).



Un posible riesgo es que la creación de un nuevo organismo se traduzca simplemente en más trabajo. Por esta razón, debe quedar claro desde el principio **de qué modo respaldará el proceso la estructura de apoyo** (¿impulsará la ejecución?, ¿mejorará la coordinación?). Los términos clave son representación, coordinación, capacidad y puesta en común de experiencias. Se pueden crear nuevos organismos en todos los niveles y entre ellos; dichos organismos también pueden crearse a partir de estructuras existentes.

De igual modo, **el reparto de tareas puede desarrollar las capacidades y aliviar la carga de trabajo**, al tiempo que los distintos agentes **se benefician recíprocamente de su experiencia**. El análisis de las estrategias de DUS aplicadas en el período de programación 2014-2020 muestra que las tareas compartidas entre la AU y la AG estuvieron relacionadas, principalmente, con la preparación de convocatorias de proyectos, la provisión de información a los beneficiarios, la comprobación de la elegibilidad y la evaluación de la calidad de las operaciones.

Sin embargo, en general, **la distribución de tareas también trae consigo dificultades de coordinación**, puesto que la colaboración entre diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno resulta complicada incluso cuando existe una necesidad claramente reconocida de ella. Entre los posibles retos figuran los costes de transacción, la presión competitiva, las limitaciones de recursos, las diferentes prioridades y el temor a una injusta distribución de costes y beneficios.



En este sentido, **los peligros (comunes) que deben evitarse incluyen** la subestimación de las dificultades de coordinación a lo largo de todo el ciclo político, una implicación tardía en la coordinación, el establecimiento de organismos de coordinación que no aporten un valor añadido claro al proceso de toma de decisiones y la proliferación de contratos intergubernamentales difíciles de gestionar.

<sup>8</sup> Se calcula que en el período de programación 2014-2020 en torno al 20 % de las estrategias de DUS dieron lugar a la creación de un nuevo organismo (n = 348); a modo de referencia, consúltese Ferry *et al.* (2018).



## ESTRATEGIAS DE ITI PARA EL DUS EN ESLOVENIA: LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS URBANOS

En Eslovenia se ha aplicado un total de once estrategias de DUS a través del mecanismo de la ITI en once áreas urbanas. Esto se percibió como un gran reto, puesto que la división de la gestión (de la financiación) es compleja y la capacidad administrativa de las ciudades para actuar como organismos intermedios es limitada. Además, el tamaño de las áreas urbanas varía de forma considerable: la mayor de ellas es Liubliana (288.500 habitantes), y la menor, Slovenj Gradec (16.593 habitantes en 2017). Dado que fue imposible resolver el problema actuando como ciudades individuales, la solución fue unir fuerzas a través de la Asociación de Municipios Urbanos de Eslovenia (Združenje Mestnih Občin Slovenije, ZMOS). El principio de que «la unión hace la fuerza» quedó demostrado y meridianamente claro para la autoridad de gestión y el OI ministerial, mediante, entre otros aspectos, la eliminación de los obstáculos que genera la sobrerregulación.

La Asociación ya existía, por lo que pudo comenzar a actuar de forma inmediata. Con el fin de abordar el problema de la limitación de recursos humanos en los municipios urbanos y en la Asociación, se creó una comisión de ejecución integrada por expertos en ITI, que incluye un representante de cada ciudad con experiencia en políticas de la UE y en la ejecución de proyectos cofinanciados por la Unión. Además, se cofinanció la contratación de personal adicional (0,6 ETC) mediante la asistencia técnica.

El intenso diálogo mantenido con la autoridad de gestión y con los OI ministeriales (el Ministerio de Infraestructuras y el Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación Territorial) dio lugar a la aceptación de la Asociación como OI para llevar a cabo la selección final y la clasificación de los proyectos de ITI. El proceso de acreditación de la Asociación como OI exigió multitud de documentos, como una descripción del sistema de gestión y control, una evaluación de los riesgos de fraude, un acuerdo con la AG sobre el cumplimiento de la función de OI y un cambio en la legislación nacional con el fin de identificar a la Asociación como OI. Para agilizar el proceso, la comisión de expertos en ITI se encargó de preparar los documentos relativos a la Asociación, mientras que el resto se elaboraron en colaboración con la AG y con el OI ministerial.

La Asociación preparó y publicó convocatorias relacionadas con el tema en cuestión y los beneficiarios presentaron sus solicitudes resumidas incluyendo un plan de ejecución. De conformidad con los criterios de selección establecidos en el PO, la Asociación clasificó las solicitudes y, posteriormente, las autoridades locales prepararon solicitudes de proyectos detalladas. A continuación, los OI ministeriales comprobaron que el procedimiento se hubiera desarrollado con transparencia y corrección y que las solicitudes remitidas estuvieran completas, antes de devolverlas a la Asociación para que confirmara que las versiones detalladas se correspondían con las versiones resumidas y estaban en consonancia con los objetivos del eje prioritario. Tras obtener

la confirmación de la Asociación, los OI ministeriales remitieron las solicitudes de proyectos detalladas a la AG para que decidiera sobre su cofinanciación.

Una de las lecciones que se extrajeron de la creación de los mecanismos de gobernanza de la ITI para el DUS es que dicha creación debe tener continuación para que las estrategias tengan éxito. También quedó de manifiesto que es necesario crear redes entre las AL ya desde los procesos de planificación del desarrollo urbano y construcción de la estructura de ITI, de modo que la AG y los OI puedan adquirir un conocimiento adecuado de la situación existente sobre el terreno y de los efectos reales de las diferentes soluciones o limitaciones. Por último, la creación de redes ha alentado a los distintos agentes a intercambiar información, ideas y experiencias, no solamente relativas a las estrategias sino también a otros asuntos relacionados con la UE y referentes a la futura planificación financiera en Eslovenia.

#### *Más información*

Presentación realizada en la reunión de la Red de Desarrollo Urbano sobre el DUS en Roma (IT), junio de 2018:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_italy\\_2018/zdenka\\_simonovic.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_italy_2018/zdenka_simonovic.pdf)

Ficha informativa nacional en STRAT-Board: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=SI&name=Slovenia&fullscreen=yes>

Un claro **beneficio de la gobernanza multinivel es el intercambio de experiencias y la oportunidad de aprender de los errores previamente cometidos en los distintos niveles**. En la mayoría de las ocasiones el aprendizaje tiene lugar a lo largo del tiempo, en un proceso en el que la información generada en una primera etapa se utiliza en otra posterior. Por este motivo se sugiere que **los resultados anteriores procedentes de los sistemas de seguimiento y evaluación se utilicen en el proceso de toma de decisiones de cara a los ciclos ulteriores**, de forma que la información se comparta entre todos los niveles en una fase temprana (véase el capítulo «Seguimiento»).

Por último, es preciso señalar que las estrategias pueden enfrentarse a **desafíos políticos**. El referéndum sobre el *Brexit*, por ejemplo, causó una gran incertidumbre durante la fase de diseño de la estrategia de DUS en Londres. Un reto político más general es que **los plazos pueden no estar sincronizados entre los diferentes niveles** debido a la distinta duración de los ciclos administrativos o a las (re)elecciones (Medeiros, 2019).

**Cómo facilitar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y evitar o reducir los posibles riesgos asociados a la práctica de la sobrerregulación.**

Otro problema más específico que puede surgir cuando hay varios diferentes niveles de gobierno implicados en la formulación de políticas es la **«sobreregulación»**. Este término **se refiere a la imposición de obligaciones administrativas adicionales a los requisitos mínimos al transferir los requisitos legales de la UE a los nacionales**. La sobreregulación puede ser activa o pasiva. Se produce sobreregulación pasiva cuando las autoridades nacionales, regionales o locales incumplen las medidas de simplificación propuestas por los Reglamentos de los Fondos EIE. En la práctica, a veces, resulta complicado diferenciar entre la carga administrativa general de estos fondos y la derivada específicamente de la sobreregulación. No obstante, se calcula que, **en general, alrededor de un tercio de la carga administrativa se puede atribuir a esta práctica**, que impone una gran presión sobre los recursos y dificulta una coordinación y armonización eficientes.

Algunas de las herramientas de los Fondos EIE son **particularmente vulnerables a la sobreregulación**, en particular los **enfoques integrados como la inversión territorial integrada (ITI), el desarrollo local participativo (DLP)** (véase también la tercera sección de este capítulo) y los **programas multifondo**, lo que incluye el DUS. Los riesgos potenciales asociados a la práctica de la sobreregulación se derivan «de la complejidad en la aplicación de estas herramientas, incluida la dispersión de funciones y responsabilidades entre numerosos agentes, y la necesidad de coordinación de los nuevos órganos creados, lo que implica reiterados esfuerzos de control» (Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, 2017: 54).

De todas las herramientas, la ITI —que se utilizó como instrumento de ejecución en más del 20 % de las estrategias de DUS en el período 2014-2020— es la que guarda una relación más estrecha con la sobreregulación, puesto que implica la presencia de «múltiples capitanes en el mismo barco» y la fusión de diferentes tradiciones de gestión, que pueden provocar que los diferentes intereses de los diversos agentes den lugar a normas adicionales o a interpretaciones distintas de las mismas normas.



Otra fuente de sobreregulación pueden ser las normas adicionales de elegibilidad que establecen las AG para las estrategias de DUS. Por ejemplo, para evitar que los procesos se perciban como excesivamente arriesgados o complejos, las AG podrían limitar los temas que pueden abordar estas estrategias. Sin embargo, eso puede obstaculizar el desarrollo de un enfoque integrado. Por lo tanto, **se recomienda que las AG reflexionen sobre las formas en que sus normas de admisibilidad pueden resultar perjudiciales para las estrategias integradas**. En ese sentido puede resultar útil entablar previamente un diálogo con las autoridades locales para identificar sus necesidades. No obstante, también es preciso señalar que la sobreregulación **no es inherentemente negativa**. En ocasiones, una adaptación adicional de los textos legales complejos puede aclarar su aplicación en el contexto local. Por ejemplo, el reglamento polaco sobre las ITI podría haber tenido un efecto positivo en las ciudades metropolitanas situadas en torno a las capitales regionales del país, mientras que la adaptación nacional de dicho reglamento ofreció una formulación más precisa del uso del instrumento (véase el recuadro sobre la ITI de Polonia en el capítulo «Fondos y financiación»). Sin embargo, **en todos los niveles del sistema de gestión compartida de los Fondos EIE se pueden adoptar medidas para facilitar la armonización y reducir la sobreregulación innecesaria**. A modo de ejemplo, se puede comenzar por eliminar a nivel nacional leyes u organismos innecesarios con el fin de rebajar los costes administrativos y liberar recursos para apoyar la eficacia de los programas. Además, se puede reforzar la interoperabilidad de las herramientas de gobernanza electrónica y fortalecer la coordinación nacional. Las herramientas "on line" nacionales (sistemas

de apoyo, sistemas de información) que se pueden utilizar a lo largo de todo el ciclo político pueden reducir la carga administrativa para los beneficiarios, además de uniformizar la aplicación de los reglamentos de la UE en los Estados miembros. De este modo, todos los organismos de gestión y ejecución podrán tener acceso a la misma información y desarrollar un rumbo común. A nivel programático, los beneficiarios (las AL) deberían estar sujetos a la menor carga administrativa posible, y se les deberían proporcionar pasos claros y sencillos para toda la duración del proyecto. Al mismo tiempo, **la reducción de la sobrerregulación y la simplificación administrativa deben gestionarse con cuidado para no poner en peligro el cumplimiento de los objetivos básicos** de los Fondos Estructurales, los relativos a la búsqueda de un desarrollo sostenible e integrador<sup>9</sup>.



### HERRAMIENTAS DE LA OCDE PARA UNA INVERSIÓN PÚBLICA EFICAZ EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO

La OCDE ha desarrollado un recurso en línea para orientar a los funcionarios públicos y los responsables políticos en el terreno de la eficacia de la inversión pública en todos los niveles de gobierno. Con este fin, se han formulado doce principios fundamentales agrupados en tres pilares, que representan los desafíos sistémicos que plantea la gobernanza multinivel a la inversión pública:

El pilar 1 aborda la coordinación y se centra en los diferentes tipos de sistemas de gobernanza e incentivos que pueden apoyar la coordinación.

El pilar 2 hace hincapié en las capacidades clave de gestión pública con las que se debería.

contar para crear las condiciones necesarias para una inversión eficaz.

El pilar 3 se centra en las condiciones generales clave para la gobernanza de la inversión pública.

Para cada principio se ofrece una descripción de los motivos que justifican su importancia, los peligros comunes que se deben evitar y cómo superar los principales desafíos vinculados. Además, cada principio se ilustra con algunas de las mejores prácticas observadas en países de la OCDE.

Además de los doce principios, las herramientas de la OCDE proporcionan indicadores comparativos y buenas prácticas que se aplican en numerosos países, regiones y municipios. Asimismo, una sección de autoevaluación ayuda a los gobiernos a evaluar las fortalezas y debilidades de su capacidad de inversión pública (con un enfoque

<sup>9</sup> La información sobre la sobrerregulación en los Fondos EIE se ha extraído en gran medida de un estudio titulado *Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Fund (2017)* encargado por la Dirección General de Políticas Internas de la Unión. Se recomienda su lectura para consultar una exposición más detallada.

centrado en el nivel regional o local) para ayudar a los responsables políticos a definir sus prioridades de mejora.

### *Más información*

Sitio web oficial de la OCDE: <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>

## RECOMENDACIONES

- Iniciar la colaboración entre los diferentes niveles lo antes posible.
  - Cuando todos los niveles de gobierno se implican en el proceso desde el principio, se fomenta un sentimiento de apropiación en todos ellos, lo que permite sentar unas bases sólidas para la colaboración.
  - La implicación temprana de todos los niveles de gobierno permite identificar con prontitud los posibles obstáculos, como las limitaciones de capacidad o la sobrerregulación. De ese modo se dispone de más tiempo para anticipar o eliminar dichos obstáculos.
- Considerar diferentes medios de apoyo para superar las limitaciones de capacidad, como la asistencia técnica, la creación de un organismo adicional o el reparto de tareas.
  - La asistencia técnica está disponible para ayudar a los actores interesados a ejecutar programas y proyectos financiados por la Comisión. Se puede utilizar de formas variadas e innovadoras para desarrollar la capacidad del personal o para respaldar la preparación, gestión, evaluación, seguimiento, auditoría o control.
  - La creación de un organismo adicional puede apoyar el desarrollo de capacidades y facilitar la coordinación de tareas. Pese a que el establecimiento de este tipo de organismo puede verse como una carga extra en un primer momento, a largo plazo puede demostrar su eficiencia.
  - Las tareas se pueden delegar parcialmente o distribuir para reducir la carga de trabajo, lo que también puede contribuir al futuro desarrollo de capacidades.
- Aprovechar todas las experiencias anteriores y los resultados de proyectos con sistemas de gobernanza u objetivos temáticos (OT) similares.
  - Cuando se evalúan experiencias previas durante la fase preparatoria, las lecciones aprendidas pueden tenerse en cuenta en el nuevo proceso.
  - Además, cuando se garantiza la máxima independencia posible de la profesionalización y el desarrollo de capacidades del personal de la

administración pública con respecto a los ciclos políticos, la pérdida de capacidades se reduce al mínimo y no se pierde la experiencia disponible.

- Revisar con frecuencia el acervo reglamentario e invertir esfuerzos constantes por coordinar la regulación entre los diferentes niveles.
  - Unos esfuerzos de coordinación estructurados (utilizando, por ejemplo, plataformas intergubernamentales, acuerdos de armonización reglamentaria y acuerdos de uniformidad reglamentaria) pueden minimizar o evitar procesos y trámites administrativos complejos e innecesarios, lo que incide en la mejora de la calidad y la coherencia de los sistemas reglamentarios entre los distintos gobiernos.
  - Cuando se evalúa la regulación nueva o existente desde el punto de vista estructural, se pueden valorar y tener en cuenta más fácilmente los costes y beneficios del cumplimiento de los (nuevos) reglamentos por parte de los gobiernos regionales y locales.

## EL ENFOQUE BASADO EN LA IMPLICACIÓN DE MÚLTIPLES ACTORES INTERESADOS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo garantizar la identificación e implicación de todos los actores interesados e involucrados en el proceso estratégico.*

*Cómo aplicar de manera eficaz el «principio de asociación» a lo largo de todo el proceso estratégico y asegurar la implicación constante de los actores interesados.*

Un elemento fundamental del desarrollo urbano sostenible es la movilización de diversos actores para que se impliquen en él, sobre todo a nivel local. En comparación con los proyectos individuales, **las estrategias de DUS conllevan un enfoque de base local integrado que implica la participación de un número de agentes mucho mayor** (por ejemplo, otros organismos públicos, instituciones académicas, institutos de investigación y educación, la sociedad civil, ONG y el sector privado).



El análisis de las estrategias de DUS (2014-2020) pone de relieve que en la gobernanza de la mayoría de las estrategias (un 75 %), participa al menos un agente adicional<sup>10</sup>, además de la inclusión (obligatoria) del nivel local, de la administración

<sup>10</sup> Los encuestados podían seleccionar una o varias opciones: administración nacional, organismo regional, autoridad local, asociación de autoridades locales, equipo o comité de dirección, asociación entre los sectores público y privado,

regional o nacional y del nivel de la UE<sup>11</sup>. Cuando solamente se incluye un agente adicional, suele tratarse de un organismo de nueva creación, una asociación de autoridades locales, un equipo o comité de dirección o representantes de la sociedad civil. Cuando se incorporan dos o tres agentes adicionales, por lo general incluyen los agentes previamente mencionados, así como ONG, grupos de interés, organismos de nueva creación o actores privados. Entre los agentes con una implicación relativamente baja figuraban los siguientes: instituciones académicas (cerca del 4 % de las estrategias) y asociaciones entre los sectores público y privado (menos del 1 %). Debe señalarse que algunas de las categorías están representadas en gran medida o en su totalidad por un país (por ejemplo, la inclusión de un organismo de nueva creación es un rasgo exclusivo de Finlandia y Bulgaria, además de una de las estrategias de Polonia).

A partir de estas constataciones cabe argumentar que **la inclusión de agentes adicionales en la estructura de gobernanza se puede mejorar**, especialmente en lo que respecta a la inclusión de **instituciones académicas, que pueden desempeñar un papel muy importante de apoyo a la aplicación de políticas con base empírica**. Asimismo, desde un punto de vista más general, la colaboración entre diferentes tipos de agentes puede fortalecer las **redes basadas en la reciprocidad, la confianza y la cooperación**. En este sentido, lo que importa no es solo el número de actores; es probable que el significado práctico de su implicación sea aún más importante. Sin embargo, para empezar, un enfoque basado en la implicación de múltiples actores conlleva la identificación y selección de los actores, así como el establecimiento de un método que apoye y facilite una colaboración fluida.

En este punto, es importante señalar de nuevo que en esta sección el enfoque se centra principalmente en la inclusión de organismos públicos y organizaciones privadas, distintas de representantes de los diferentes niveles de gobierno (como se ha explicado con más detalle con anterioridad) o de la implicación de organizaciones intersectoriales (véase el capítulo «Integración intersectorial»). Por otro lado, si bien la exposición general de un enfoque basado en la implicación de múltiples actores también se aplica a la inclusión de los ciudadanos y la sociedad civil, el tercer y último componente de este apartado se centra específicamente en la participación de las comunidades locales.

## Cómo garantizar la identificación e implicación de todos los actores interesados en el proceso estratégico.

Un elemento obligatorio del reglamento propuesto para el período posterior a 2020 es el enfoque basado en la implicación de múltiples actores. Dicho enfoque conlleva el requisito de que las intervenciones impliquen a todas las partes interesadas pertinentes —incluidas las entidades

---

organización no gubernamental, grupos de interés, representantes de la sociedad civil, partes interesadas privadas, instituciones académicas, organismo de nueva creación u otros.

<sup>11</sup> En la mayoría de estas estrategias participaba un agente de gobernanza adicional (35 %); en segundo lugar, se situó la inclusión de tres agentes adicionales (17 %) y, en tercer lugar, la de dos agentes adicionales (15 %). En un porcentaje algo menor de estrategias (7 %) se indicó que habían participado en los sistemas de gobernanza de cuatro a seis agentes adicionales. Para una cuarta parte de las estrategias (25 %) se especificó que no se habían incluido agentes adicionales.

empresariales y comunitarias— a lo largo de todo el ciclo político en el proceso de toma de decisiones y en la aplicación de las estrategias territoriales integradas.

**Ninguna parte interesada y ningún sector estratégico pueden lograr por sí solos objetivos complejos.** El desafío consiste en reunir a los actores necesarios en un ciclo político. Dependiendo de las condiciones locales y regionales y del ámbito estratégico abordado, **diferentes organizaciones se involucran en distintas fases del ciclo político.** Las diferentes formas de **gobernanza** también pueden ser importantes para conseguir la implicación de los actores interesados.

El método empleado para seleccionar a los interesados y mantener su motivación es crucial para el desarrollo de sistemas de gobernanza fructíferos y para sus resultados. Para empezar, es preciso **alcanzar un equilibrio entre la inclusión de todos los posibles actores y el establecimiento de un proceso de gobernanza eficiente.** En general, la implicación de un número elevado de agentes adicionales puede incrementar las oportunidades de financiación y fortalecer la apropiación, pero también puede **exigir un tiempo significativo** y, por tanto, ralentizar los avances. Además, la participación de una amplia variedad de actores puede provocar fragilidad en el proceso estratégico debido a su complejidad (Spatial Foresight, 2015). En consecuencia, es preciso trabajar para involucrar a todas los actores afectados, pero sin que ello venga a ralentizar innecesariamente el proceso.



#### EL CÓDIGO DE CONDUCTA EUROPEO SOBRE LAS ASOCIACIONES EN EL MARCO DE LOS FONDOS EIE

En el período de programación 2014-2020 se ha reforzado el principio de asociación: las autoridades públicas regionales, locales y urbanas, las organizaciones sindicales y empresariales, las ONG y otros organismos de la sociedad civil dedicados a la promoción de cuestiones tales como la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación se implican en todas las fases de la planificación, ejecución y seguimiento de proyectos financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

Para garantizar que este proceso sea lo más justo y transparente posible, el Reglamento sobre disposiciones comunes relativas a los Fondos EIE creó un Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones. El Código de Conducta se adoptó en forma de Reglamento de la Comisión jurídicamente vinculante.

En particular, los Estados miembros tienen el deber de:

- ser transparentes en la selección de socios,
- proporcionar a los socios suficiente información y ofrecerles un tiempo suficiente para ser escuchados en el proceso de consulta,

- asegurar que los socios participen en todas las fases del proceso, desde la planificación hasta la evaluación,
- apoyar el desarrollo de capacidades de los socios,
- crear plataformas para el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas<sup>12</sup>.

En el Código se identifican, en concreto, los principales agentes que es preciso tener en cuenta de cara a su inclusión en acuerdos de asociación y programas. También se establecen en él los principios y buenas prácticas referentes a la implicación de los socios pertinentes en la preparación, el seguimiento y la evaluación de programas apoyados por los Fondos EIE.

#### *Más información*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240>

La combinación «óptima» de actores potenciales depende de varios factores que, a su vez, varían según el caso específico, como las estructuras de gobernanza existentes, la experiencia anterior en materia de gobernanza, las cuestiones políticas en juego y la justificación fundamental del proceso. Unos agentes relativamente competentes y experimentados que trabajen con una cultura de cooperación preexistente suelen ofrecer buenos resultados; sin embargo, **las estructuras de cooperación existentes también pueden convertirse en obstáculos** para nuevas formas de colaboración (más eficaces y eficientes).

Junto a la implicación (obligatoria) de los interesados en los diferentes niveles de gobierno, el DUS también conlleva una sólida participación más horizontal de los actores, entre los que debe haber representantes de los sectores público y privado. En general cabe distinguir **tres sectores diferenciados entre sí**: el tercer sector (integrado por las ONG, las organizaciones sin ánimo de lucro —incluidas las benéficas—, grupos comunitarios y voluntarios, etc.), el sector del conocimiento (formado por universidades y centros de investigación) y el sector privado (que comprende las empresas con fines lucrativos, gestionadas por personas o grupos privados y no controladas por el Estado).

Evidentemente, la combinación adecuada de partes interesadas varía de una estrategia a otra. En ese sentido, **el número y tipo de partes interesadas involucradas depende de las cuestiones estratégicas que se aborden**. Siempre se deberá incluir a partes interesadas con facultades de toma de decisiones o con la amplia influencia social y política necesaria para resolver el problema estratégico planteado. Además de partes interesadas públicas, también se pueden

<sup>12</sup> El glosario de la Comisión proporciona una descripción del Código Europeo de Conducta a efectos de política regional: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct).

incorporar ONG o agentes privados. Es más, debe prestarse una atención especial para implicar a los agentes más afectados por el problema, especialmente **si ya de por sí tienen problemas de representación** (minorías, grupos económicamente desfavorecidos, etc.). En general, las organizaciones del tercer sector pueden desempeñar un importante papel en la representación del punto de vista de la sociedad y en apoyo a la inclusión y participación de la ciudadanía. **La implicación del sector del conocimiento puede respaldar la elaboración de políticas con base empírica** y ayudar a desarrollar indicadores para el seguimiento y la evaluación de la estrategia. Por último, **el sector privado puede aportar la perspectiva empresarial e involucrarse en la transformación de ideas piloto en productos comercializables**.

Las estrategias de DUS llevadas a cabo en el período 2014-2020 muestran varios ejemplos prácticos de implicación de partes interesadas públicas y privadas. Por ejemplo, en Maribor (SI), la intensa colaboración con la universidad y las ONG a través de un consejo estratégico aportó un valor añadido significativo a la estrategia. También se ha observado que la estrategia de DUS de Bruselas (BE) se benefició considerablemente del establecimiento de asociaciones integradoras, en las que participaban agentes tanto del sector voluntario como de la economía social. Además, en el caso de la estrategia de DUS de Vejle (DK), la inclusión de socios del sector privado contribuyó a desarrollar una base común para la creación de asociaciones entre los sectores público y privado, fortaleciendo así la colaboración en el ámbito del desarrollo urbano sostenible. En este sentido, se espera que un proyecto sobre la utilización de residuos de la construcción haya aumentado el nivel de concienciación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) acerca del potencial comercial del uso sostenible de dichos residuos. Por último, Estocolmo (SE) introdujo un grupo de movilización de cara al período de programación 2014-2020 de los Fondos EIE. Con respecto a su estrategia de DUS, este grupo —en el que participan el ayuntamiento de la ciudad y la asociación de municipios— invitó a un amplio conjunto de partes interesadas públicas y privadas a una reunión previa a la movilización. En esta reunión se debatieron las ideas iniciales y los desafíos clave del proyecto. A continuación, la AG redactó la convocatoria de candidaturas.



#### PRINCIPIOS DE LA OCDE SOBRE POLÍTICA URBANA (2019)

Los Principios de la OCDE sobre Política Urbana (2019) consolidaron las lecciones aprendidas durante las décadas anteriores de trabajo en las ciudades. En total se identificaron once principios basados en las aportaciones realizadas por diversas partes interesadas, entre las que figuraban organizaciones internacionales, bancos de desarrollo, redes de ciudades y gobiernos locales, centros de investigación y entidades académicas, así como el sector privado. El objetivo de estos principios es guiar a los responsables políticos en la creación de ciudades inteligentes, sostenibles e integradoras. En este contexto destaca el principio 9:

Principio 9. Promover la participación de los actores interesados en el diseño e implementación de la política urbana, mediante:

- participación de todos los segmentos de la sociedad, especialmente los residentes y usuarios más vulnerables, como mujeres, ancianos, jóvenes y niños, discapacitados, migrantes y minorías;
- adopción de mecanismos innovadores para trabajar conjuntamente con el sector privado, en particular promotores inmobiliarios, planificadores urbanos, inversores institucionales, el sector financiero, así como con reguladores, el mundo académico, organizaciones sin ánimo de lucro y la sociedad civil;
- promoción del compromiso orientado a los resultados aclarando la línea de toma de decisiones y cómo se utilizarán las aportaciones de las partes interesadas, asignando recursos adecuados, compartiendo información, haciéndola accesible para los no expertos y logrando un equilibrio entre las categorías sobrerrepresentadas y las voces no escuchadas.

#### *Más información*

Sitio web oficial de la OCDE: <https://www.oecd.org/cfe/cities/OECD-principles-on-urban-policy-Spanish.pdf>

Los **distintos tipos de partes interesadas tienen motivaciones diferentes para involucrarse** en un proceso de gobernanza. Es importante conocer esas motivaciones para conseguir incorporar y mantener el interés de los actores identificados. **Cabe distinguir varios factores:** influencia, posibilidades de financiación, ahorro de costes, respuesta a un desafío local, durabilidad, respuestas a desafíos propios, nuevas oportunidades de creación de redes, obtención de acceso a nuevas fuentes de información, y publicidad. Pese a esta categorización, las motivaciones también pueden estar interrelacionadas e interpretarse de manera diferente. La influencia, por ejemplo, puede entenderse como la influencia en los resultados de una política o como la posibilidad de influir en la administración pública, incluso para favorecer el desarrollo de una carrera personal. No obstante, **conocer y anticipar las diferentes motivaciones puede ser crucial para la implicación de todos los actores pertinentes**. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas diferentes motivaciones pueden crear conflictos y efectos complementarios indeseados (Spatial Foresight, 2015).



#### EL MÉTODO DE URBACT PARA EL ANÁLISIS DE ACTORES INTERESADOS (2013)

Las herramientas del grupo de apoyo local URBACT II (2013) ofrecen un método para el análisis de actores interesados. Con la ayuda del cuadro

de análisis de actores interesados se pueden identificar los intereses y motivaciones de estas. El cuadro presenta además una serie de acciones que se pueden llevar a cabo para dar respuesta a esos intereses. El método distingue entre actores primarios y secundarios. Los actores primarios son aquellos que se ven directamente afectadas por la política, mientras que los secundarios son los que desempeñan una función intermedia, como los responsables políticos o los agentes encargados de la ejecución. Mediante la cumplimentación del cuadro, los usuarios pueden reflexionar sobre lo que se debería hacer para responder a los intereses de los actores interesados o contrarrestarlos, así como sobre qué acciones permitirían maximizar la implicación de aquellos agentes que probablemente apoyen el plan y minimizar la participación de los que puedan bloquearlo.

*Más información*

[https://urbact.eu/sites/default/files/urbact\\_toolkit\\_online\\_4\\_0.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf)

Por último, **la identificación de actores interesados puede ser una responsabilidad con una importante carga política**, que puede verse influenciada por presiones internas o externas. En ocasiones no se consulta a los actores interesados que tienen «intereses personales» ni a los que presentan visiones claramente opuestas. Sin embargo, la inclusión de los «opponentes y de aquellos con intereses claramente definidos» también puede ser una forma de alcanzar un consenso (Spatial Foresight, 2015).

## Cómo aplicar de manera eficaz el «principio de asociación» a lo largo de todo el proceso estratégico y asegurar la implicación constante de los actores interesados

El análisis de las estrategias de DUS puestas en práctica en el período 2014-2020 sugiere que, hasta el momento, **las fases de la estrategia en las que participa una mayor variedad de actores son las de preparación o diseño**. Esto concuerda con la observación general de que la naturaleza flexible de la implicación de los actores interesados se ha traducido en una **preferencia por el establecimiento de mecanismos *ad hoc*, como audiencias, paneles y seminarios, en lugar de adoptar un enfoque más sistemático con respecto a la inclusión**. Con frecuencia, la implicación de los actores interesados es de carácter reactivo en lugar de proactivo: **responde a una necesidad o una obligación**, como un marco regulador. Sin embargo, esto puede suponer una importante oportunidad perdida, especialmente porque la contribución de los actores se moviliza a menudo mediante la creación de estructuras de apoyo específicas que, teóricamente, podrían mantenerse a lo largo de todo el ciclo político.

Para sacar el máximo provecho del principio de asociación, **los actores interesados deberían implicarse durante todo el ciclo de vida de la estrategia**. Se espera que esto eleve la calidad de

esta, además de fortalecer y ampliar la responsabilidad política. Debe señalarse, no obstante, que **es probable que la composición óptima de partes interesadas varíe a lo largo del tiempo**. Por este motivo, es importante adaptar la configuración de los grupos de partes interesadas durante el proceso, con el fin de encontrar los mecanismos más adecuados para las diferentes fases de desarrollo de la política (OCDE, 2015b).



### EL DUS EN EL ÁREA URBANA FUNCIONAL URBANA DE ZAGREB (HR) HASTA 2020

La estrategia de DUS de el área urbana funcional urbana de Zagreb (AUZ) abarca una zona considerada como la más desarrollada de Croacia. La AUZ está formada por el Ayuntamiento de Zagreb y otras veintinueve autoridades locales (diez ciudades y diecinueve municipios). En la estrategia de desarrollo se definen tres objetivos principales y doce prioridades, centradas en la mejora de la calidad de vida, las infraestructuras públicas y sociales, el desarrollo de una economía sostenible y la gestión medioambiental. Los veintinueve organismos representantes de los gobiernos locales tuvieron que aprobar la estrategia antes de someterla a la aprobación de la Asamblea de Zagreb.

El responsable del desarrollo de la estrategia es el Ayuntamiento de Zagreb, aunque todas las administraciones locales participaron en el proceso de diseño. Además de tomar parte en una consulta sectorial sobre el uso de la ITI como mecanismo de aplicación, los representantes de las administraciones locales participaron en una serie de seminarios y reuniones de trabajo.

A instancias del Ayuntamiento de Zagreb, se creó un Consejo de Asociación (CA) encargado de elaborar la estrategia, desarrollarla y supervisar su aplicación. El CA está formado por todas las administraciones locales de la AUZ, coordinadores regionales y de condado, e incluye también otros organismos públicos, universidades, proveedores de servicios educativos, de formación y centros de investigación, agentes económicos y sociales, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Las ciudades, los municipios y los coordinadores regionales y de condado propusieron sus propios representantes, mientras que el CA seleccionó a los representantes de las instituciones de enseñanza superior, los proveedores y los servicios educativos, los agentes económicos y sociales y las organizaciones de la sociedad civil. El CA tiene un total de cincuenta y siete miembros.

Las prioridades y los objetivos de la estrategia se definieron con base en una extensa labor de recogida de datos. Se utilizaron datos de la Oficina Central de Estadística y de la Agencia Financiera (FINA), así como documentación e informes del Ministerio de Desarrollo Regional y de los fondos de la UE, además de otros organismos públicos e instituciones pertinentes. También se han celebrado consultas y se ha entablado un contacto directo con diversas partes interesadas.

La propuesta en la que se indicaba la contribución de la estrategia —incluidos los proyectos e importes financieros previstos— se elaboró sobre la base de las aportaciones de todos los miembros del CA, teniendo en cuenta además las contribuciones recibidas en los diversos seminarios temáticos. Posteriormente, el proyecto de estrategia definitivo se compartió por medios telemáticos con todos los miembros para que hicieran llegar sus comentarios.

En el momento de redactar este informe (mayo de 2019), la estrategia seguía en sus fases iniciales. No obstante, la creación del CA posibilita la inclusión de los puntos de vista de todos los interesados durante la elaboración de la estrategia, su desarrollo y el seguimiento de su aplicación.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HR-001&fullscreen=yes>

Una vez identificada la responsabilidad de cada parte interesada y el nivel en el que interviene, es importante **mantener informados a los actores interesados a lo largo de todo el proceso**, si bien puede que no sea necesario que todos ellos se impliquen en todas y cada una de las fases. A tal efecto resulta útil **determinar con antelación el momento en el que debería participar cada parte interesada** y debatir esas expectativas con los afectados. De ese modo se podrá aclarar cualquier «falsa expectativa» y eliminar cualquier obstáculo a la participación. Además, **cabe la posibilidad de recurrir a consultas *ex ante* para determinar el nivel de interés de los distintos agentes en cada fase del proceso de desarrollo**.

Un enfoque estructural con respecto a la implicación sistemática de los actores interesados en todo el proceso estratégico requiere que los responsables de la toma de decisiones **anticipen los posibles cuellos de botella y mitiguen los riesgos** (véase también el capítulo «Integración intersectorial»). Los obstáculos comunes incluyen barreras institucionales, como la **fragmentación de los agentes administrativos o unos marcos jurídicos deficientes**. Cuando las responsabilidades se encuentran dispersas entre varias áreas administradas por distintos agentes, es muy probable que las consultas y la rendición de cuentas sean escasas. De igual modo, **la ausencia de un marco jurídico sólido que incluya normas destinadas a garantizar una toma de decisiones integradora** y la falta de capacidad para evaluar el cumplimiento de dichas normas dificultan la implicación eficaz y duradera de los actores interesados. Otra categoría de obstáculos es la relacionada con los cuellos de botella que impiden la eficaz aplicación del proceso de participación. Aquí no se cuestiona el proceso en sí, sino la **deficiente logística, los problemas procedimentales o los objetivos contradictorios** que lo dificultan. En este sentido, los esfuerzos de participación se deben dotar de personal y presupuesto, de forma similar a otros componentes del proceso de elaboración de políticas.

Existen diversos mecanismos y herramientas disponibles para respaldar una implicación duradera de los actores interesados. Dichos mecanismos o herramientas pueden clasificarse en dos tipos: 1) **mecanismos formales**, es decir, herramientas que cuentan con una base institucional o jurídica, como un acuerdo oficial, un contrato o una carta con normas de funcionamiento y prioridades claras, y 2) **mecanismos informales**, consistentes en acuerdos e iniciativas de colaboración que se aplican a discreción del convocante del proceso de participación. Una de las ventajas de la estructura formal es que es probable que un conjunto claro de normas, plataformas y vehículos sienten las bases operativas necesarias para una eficaz implicación de las partes interesadas a lo largo de todo el proceso. Por otro lado, un inconveniente podría ser que facilite la presión institucional. Una ventaja de los mecanismos informales es su flexibilidad, puesto que crean una atmósfera abierta que favorece el debate y un sentimiento de comunidad. Además, el calendario y la dimensión de las reuniones y seminarios se pueden adaptar, y existe la posibilidad de dedicarlos a una amplia variedad de temas. Los agentes pueden expresar sus deseos, necesidades y preocupaciones. Sin embargo, en ausencia de una estructura mínima de apoyo, resultará difícil incorporar sus puntos de vista en las decisiones finales. En ese sentido, es necesario llevar a cabo un seguimiento para que esos puntos de vista se transformen en contribuciones reales, más allá del mero intercambio de información. La determinación del mecanismo de participación óptimo depende del contexto, los actores interesados implicados, los objetivos estratégicos perseguidos y las necesidades locales.

Finalmente, **para mejorar la implicación futura deo, se debe evaluar la eficacia, los costes y los beneficios de este enfoque**. Esto puede incrementar asimismo la rendición de cuentas por parte de los responsables de la toma de decisiones, mediante la medición del grado en que los recursos públicos e institucionales —incluidos el tiempo y el esfuerzo de las partes interesadas— se han utilizado de forma eficaz. A corto plazo, el diálogo y la cooperación pueden conducir a que se tomen mejores decisiones y a un aumento de la disposición de los actores a solucionar los problemas comunes. A largo plazo, los beneficios pueden incluir una mayor confianza en las decisiones gubernamentales o el desarrollo de las capacidades.

Debe prestarse una atención especial a **favorecer la implicación de los actores interesados que no puedan participar fácilmente por sí mismas** por diversas razones (financieras, lingüísticas, culturales, etc.), pero con las que sea importante contar desde la perspectiva del programa.

Por último, se debe tener presente que **la implicación de los actores interesados requiere también un esfuerzo constante por parte del agente afectado**. La participación exige gran cantidad de tiempo, una mentalidad abierta y la disposición a escuchar y aprender.



#### URBACT: CÓMO MANTENER LA IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES INTERESADOS LOCALES Y ORGANIZAR LA TOMA DE DECISIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN

URBACT proporciona orientaciones sobre siete desafíos diferentes que surgen en la ejecución, con el fin de ayudar a las ciudades a explorar las dificultades comunes al llevar a cabo planes de acción integrados. Cada uno de estos siete desafíos

se aborda a través de un documento de orientación independiente, aunque todos ellos están interrelacionados. Las orientaciones referentes al segundo desafío de la ejecución conciernen al mantenimiento de la implicación de los actores interesados y la organización de la toma de decisiones relativas a la ejecución. En primer lugar, el documento de orientación expone la naturaleza específica de este reto, tratando cuestiones clave como las siguientes:

- la comprensión de las diferentes relaciones entre las partes interesadas y los distintos roles que desempeñan estas en el proceso de ejecución;
- la consideración del papel de los actores interesados políticos y de los retos asociados al hecho de actuar en la esfera política;
- la comprensión de que el hecho de trabajar directamente con las comunidades y los ciudadanos requiere gran cantidad de esfuerzo, dado que las expectativas y las formas de trabajar pueden ser muy diferentes;
- el reconocimiento de que la fase de ejecución es distinta de la de planificación y que las asociaciones, por lo tanto, también han de serlo;
- el reconocimiento de la necesidad de crear estructuras de gobernanza para ejecutar planes de acción requiere introducir cambios en los sistemas de gobernanza durante la fase de planificación.

A continuación, el documento de orientación proporciona sugerencias para hacer frente a esos desafíos en la práctica. Por ejemplo, incluye una lista de verificación de la información que se debe obtener y analizar (por ejemplo, «¿Ha identificado a todas sus partes interesadas?, ¿ha llevado a cabo un análisis activo sobre ellas?, etc.). El documento sugiere asimismo varias herramientas y programas de apoyo diferentes, como la herramienta *Stakeholders Ecosystem Map* («Mapa de ecosistemas de partes interesadas») o el *Participants Learning Kit* («Kit de aprendizaje para participantes»), ambos de URBACT, así como el método iPESLE, que ayuda a evaluar el tipo de contexto local en el que opera la estrategia. Esto resulta útil para conocer mejor qué aspectos podrían ser importantes para los agentes locales y los desafíos que pueden afrontar.

*Más información*

<https://urbact.eu/participatory-implementation>

## RECOMENDACIONES

- Iniciar el proceso de implicación de los actores interesados identificando a todas ellas.
  - Una correcta identificación de los actores interesados ayuda a determinar cuáles son las más influyentes.
  - Los actores interesados se pueden identificar según sus funciones, responsabilidades, influencia, motivaciones, nivel de conectividad y escala.
  - Considerar todos los actores que pueden tener interés en el resultado de la estrategia o que probablemente vayan a verse afectados por ella, tanto del sector público como del sector privado.
- Debatir previamente con las diversas partes interesadas acerca de las expectativas, las responsabilidades y la participación en el proceso.
  - Comprender las motivaciones fundamentales (y el mandato) de cada parte interesada. Este aspecto es crucial para evaluar el nivel de influencia y el grado de compromiso de las distintas partes interesadas.
  - Prever la necesidad de modificar las asociaciones al pasar de una fase de la estrategia a otra (por ejemplo, de la fase preparatoria y de planificación a la de ejecución).
  - Examinar si la estructura de gobernanza también resulta adecuada para la fase de ejecución.
  - Definir con antelación el último nivel de toma de decisiones, el objetivo de la implicación de los actores interesados y el uso que se prevé hacer de sus contribuciones. Esto puede ayudar a aclarar las cuestiones relativas a la comunicación, la confianza, la creación de consensos y la solidaridad.
- Asignar recursos humanos y financieros adecuados a la implicación de los actores interesados.
  - Evitar la fragmentación y proporcionar un único punto de contacto para todos los actores interesados.
  - Utilizar un lenguaje claro y comprensible; evitar la jerga técnica.
  - Conservar una mentalidad abierta a lo largo de todo el proceso con el fin de aprender y crecer.

## EL ENFOQUE ASCENDENTE Y PARTICIPATIVO

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo puede contribuir el DLP a los enfoques ascendentes y participativos, y qué podemos aprender de ello.*

*Qué alternativas existen para estimular y reforzar la participación de los ciudadanos.*

La Política de Cohesión engloba el desarrollo de todas y cada una de las ciudades y regiones de la UE. Sus objetivos requieren mecanismos de gobernanza centrados en los niveles regionales y locales y que hagan hincapié en los procesos ascendentes y la implicación de la ciudadanía. El período de programación de la Política de Cohesión 2014-2020 introdujo una nueva herramienta territorial para abordar el desarrollo local, denominada Desarrollo Local Participativo (DLP).

El DLP tiene por fin alentar la adopción de un enfoque ascendente con respecto al desarrollo territorial a través de una representación importante de los agentes locales, así como de un apoyo financiero significativo para la aplicación de estrategias y el proceso participativo conexo (Servillo y de Bruijn, 2018). Se espera que el DLP fomente la apropiación comunitaria a través de una mayor participación. Además, **este enfoque respalda la gobernanza multinivel, al proporcionar a las comunidades locales una forma de participar plenamente en la definición y el cumplimiento de los objetivos de la UE** (Czischke y Pascariu, 2015).

La iniciativa DLP se basa en el éxito del programa LEADER<sup>13</sup> y hace suyos algunos de sus principios clave. Sin embargo, el DLP se caracteriza por dos importantes innovaciones financieras en comparación con LEADER. En primer lugar, ofrece posibilidades más amplias de utilización de los fondos, incluidos el FEDER y el FSE —mientras que el programa LEADER se limitaba al FEADER y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)—. En segundo lugar, brinda la posibilidad de integrar distintos fondos en apoyo de una estrategia de desarrollo local (véase el capítulo «Fondos y financiación»). Además, aunque el programa LEADER únicamente se aplicaba al contexto rural, el DLP también se puede utilizar en áreas urbanas. Se trata, en particular, de una **estrategia de desarrollo local dirigida a áreas subregionales con una población de 10.000 a 150.000 habitantes** (aunque se admiten excepciones en casos justificados). Por ello, resulta especialmente adecuada para ciudades de tamaño pequeño y mediano, o para barrios de grandes ciudades.

Otra de las características principales de la iniciativa DLP es que **el enfoque ascendente debe incluir el establecimiento de un Grupo de Acción Local (GAL)**, que se encargará de la totalidad del proceso de la estrategia de desarrollo local. En esencia, un GAL es una asociación entre los sectores público y privado con facultades de toma de decisiones. **Ninguno de los agentes**

<sup>13</sup> El término «LEADER» provenía originalmente del acrónimo francés de «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale», es decir, «Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural». Más información disponible en: [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_es](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es).

**incluidos en el GAL puede ostentar la mayoría.** En la práctica, esto significa que el ayuntamiento local renuncia a su derecho a adoptar decisiones, aunque tiene voz por ser uno de los participantes (pero debe aceptar que la mayoría de las opiniones puedan ser diferentes de la suya) (Servillo y de Bruijn, 2018).



Esto puede entrañar un riesgo: que haya grupos locales sin responsabilidades que eclipsen a los cargos democráticamente elegidos y al sector público. Sin embargo, los ejemplos recientes de DLP indican que los miembros electos consideraban que el enfoque había enriquecido el proceso democrático, en lugar de obstaculizarlo (Czischke y Pascariu, 2015).

Además de crear un GAL, el DLP debe llevarse a cabo mediante una estrategia de desarrollo local integrada y multisectorial que identifique una zona objetivo y una población asociada; asimismo, debe incluir un análisis en el que se establezcan las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (análisis DAFO).

Por otra parte, se debe analizar la propia estrategia territorial (visión, plan de acción, plan de gestión y seguimiento, y estructura financiera).

De manera similar a lo que ocurre con el DUS, el DLP es uno de los mecanismos de intervención territorial que permite adoptar enfoques integrados en relación con el desarrollo local; de hecho, se espera que ambos se complementen. Pese a ello, una evaluación de las estrategias de DUS puestas en práctica en el período 2014-2020 muestra que **la integración de estrategias de DLP ha sido muy limitada** (Van der Zwet *et al.*, 2017). No obstante, algunos casos seleccionados ilustran su valor añadido potencial.

## Cómo puede contribuir el DLP a los enfoques ascendentes y participativos, y qué podemos aprender de ello.

El fuerte elemento participativo del DLP resulta especialmente útil cuando el objetivo de la estrategia es **fomentar la cohesión social, mejorar la participación de los ciudadanos o promover el desarrollo de capacidades**. En este sentido, **representa una poderosa herramienta para trabajar en barrios desfavorecidos**. El DLP puede verse como un enfoque que surge del lado de la demanda del desarrollo local, tomando como punto de partida las necesidades de la población local. Un elemento especialmente novedoso es que el diseño de las estrategias y la selección de proyectos corren a cargo de entidades locales. De ese modo, los ciudadanos se convierten en socios activos de la estrategia, en lugar de ser «beneficiarios» pasivos. Se afirma que el hecho de implicar a la ciudadanía en la coproducción trae consigo importantes beneficios:

- personas a las que se consideraba como un problema son empoderadas para convertirse en parte de la solución;
- la experiencia directa de los ciudadanos, combinada con los puntos de vista de otras partes interesadas, puede ayudar a mejorar considerablemente la adaptación de las políticas a las necesidades y oportunidades reales;

- su participación en el proceso incrementa su capacidad para actuar y tomar iniciativas constructivas;
- a su vez, esto estimula un sentimiento de identidad y orgullo locales, además de la apropiación de las actividades y la responsabilidad sobre ellas, lo que aumenta la capacidad de actuar y llevar a cabo iniciativas constructivas;
- la participación en pie de igualdad con el resto de socios permite tender puentes y generar confianza entre la ciudadanía, las empresas privadas, las instituciones públicas y los grupos de interés sectoriales.

En resumen, el DLP responde a una urgente necesidad de encontrar formas de **ganarse la confianza de la población local y lograr su implicación**<sup>14</sup>. Su modelo de gobernanza ascendente crea una nueva forma de entender el territorio, crear las condiciones necesarias para impulsar la innovación social e identificar las necesidades no manifestadas (Servillo, 2017).

En términos generales, la aplicación del DLP en el período de programación 2014-2020 muestra que la utilización de este mecanismo fue mucho más amplia que en el marco del DUS (se apoyaron casi ochocientos GAL, de los que casi una tercera parte tienen un enfoque explícitamente centrado en el desarrollo urbano). Sin embargo, se observaron diferencias importantes en cuanto a la distribución geográfica: los Estados miembros de la EU-13 utilizaron este instrumento en una medida mucho mayor que los de la EU-15 (los Estados miembros de la UE más antiguos), que en general cuentan con mayor experiencia con LEADER.

Se espera que el DLP se adopte en algunos Estados miembros en relación con estrategias de DUS, aunque no existe un presupuesto específico para ello (como en el caso de Lituania). En otros (SK, HU y LV), el DLP no forma parte de la estrategia de DUS, pero se aplicará en su territorio. Por último, también hay países (GR, IT, PT, HU, RO y SI) en los que está previsto utilizar el DLP, pero no está claro en qué medida se vinculará con el DUS (Van der Zwet *et al.*, 2017). Uno de los mejores ejemplos de DLP en el ámbito urbano es el de Scheveningen (NL), establecido en el marco del mecanismo de ITI de La Haya (NL).



#### ESTRATEGIA DE DUS DE LA HAYA Y ESTRATEGIA DE DLP DE SCHEVENINGEN (NL)

La Haya es una de las cuatro principales ciudades de los Países Bajos. Su estrategia de DUS se ejecuta por medio de un mecanismo de ITI; persigue una amplia variedad de objetivos relacionados con la innovación, la economía baja en carbono y la mejora del clima empresarial y las oportunidades laborales. La estrategia se integra en el programa oficial de ejecución de la ciudad, denominado *Haags Uitvoeringsprogramma* (HUP). La estrategia va dirigida a seis barrios considerados de importancia estratégica por las oportunidades que ofrecen para el crecimiento

<sup>14</sup> Orientaciones sobre desarrollo local a cargo de las comunidades locales para los agentes locales. Véase: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_es.pdf).

económico o para la regeneración urbana. En este sentido, el área de Scheveningen, y de forma específica su puerto y sus zonas costeras, se ha identificado como una ubicación estratégica clave para el crecimiento y las oportunidades de empleo. Por lo tanto, esta área se apoya mediante el DLP.

Más concretamente, Scheveningen es una zona de la ciudad de La Haya que limita con la playa y constituye un reconocido destino turístico. Al mismo tiempo, experimenta ciertos problemas de marginación económica y social. Además, la zona es conocida por su profunda identidad local y por una comunidad muy activa, que ocasionalmente manifiesta una actitud antisistema. En particular, el DLP se utilizó para combatir la tensión social latente entre la población y la autoridad local. La comunidad local había manifestado que no se sentía suficientemente implicada en los procesos de toma de decisiones. El DLP y la creación de un GAL liderado por la Fundación SIOS posibilitaron la adopción de un enfoque ascendente. El GAL también incluye a tres pymes, un representante de los sectores culturales, otro del sector deportivo y tres grupos de residentes locales. La AL y la AG no están involucradas en el proceso de toma de decisiones de la estrategia ni en el seguimiento de esta, pero actúan como organismos moderadores. El Ayuntamiento contrató a una persona independiente para presidir el grupo.

El aspecto más innovador de este enfoque fue que los habitantes podían poner en marcha proyectos por sí mismos con el apoyo de la Fundación SIOS, con el fin de realizar mejoras en su propia zona residencial. Para superar posibles conflictos entre las diferentes partes interesadas que conformaban la asociación, un mediador profesional se encargaba de reunir a todos los grupos. Además, el GAL introdujo un enfoque innovador con respecto a la selección de proyectos, implicando a los ciudadanos por medios telemáticos o a través de los periódicos locales.

Dado que el DLP comenzó a utilizar recientemente, se observan algunos desafíos. En primer lugar, la financiación es relativamente baja, por lo que el alcance es limitado. Asimismo, buena parte del trabajo depende de voluntarios locales, para quienes el proceso de ejecución puede resultar complejo. De igual modo, el sistema público de votación utilizado para la selección de proyectos experimentó algunas dificultades en términos de costes o de logro de resultados.

En términos generales, un valor añadido claro del DLP es la participación activa de los ciudadanos locales, que puede haber incrementado la sensación de democracia. También permitió a los ciudadanos conocer las diferentes visiones existentes en el seno de la comunidad, lo que muy probablemente dio lugar a una mayor aceptación de las decisiones relativas a los proyectos. Por último, el proyecto reunió a personas que habitualmente no mantienen contacto entre sí. Esto podría favorecer nuevas formas de colaboración. El DLP de Scheveningen pone de relieve que sus proyectos de menor envergadura (en comparación con los que suelen financiarse a través del FEDER) aceleran la ejecución de las iniciativas.

### Más información

Czischke D. y Pascariu, S.: *The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014-2020: making CLLD in urban areas work*, URBACT, 2015. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/clld\\_thematic\\_report.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf)

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:  
<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-001&fullscreen=yes>

Pese a que todavía está pendiente de evaluarse la ejecución exacta del DLP en relación con el DUS en el período 2014-2020, existe la hipótesis de que su limitada utilización se debe al **alto nivel de riesgo administrativo percibido**. Es decir, el DLP implica delegación de poderes y muchos promotores de proyectos son agentes relativamente pequeños con un número relativamente elevado de proyectos por millón de gasto. Además, el DLP tiene el objetivo de limitar el poder de toma de decisiones del Ayuntamiento, y esta es precisamente la tendencia contraria a la que se puso en marcha con la ITI, a saber, un mayor peso de las entidades locales.

Otro motivo más general podría ser que, **paradójicamente, el éxito en la ejecución del programa LEADER ha impedido la innovación financiera y temática**. Por otra parte, el **relativamente limitado apoyo financiero para la EU-15**, unido a una concentración temática inherentemente mayor en los OT 1 (investigación e innovación), 2 (acceso a tecnologías de la información y de las comunicaciones), 3 (competitividad de las pequeñas y medianas empresas) y 4 (economía baja en carbono), cuando probablemente el DLP está más relacionado con el OT 9 (inclusión social), también puede haber incidido negativamente en su utilización. Cabe suponer además que la **carga administrativa adicional** derivada de la combinación de múltiples fondos (véase también el capítulo «Fondos y financiación») representa un obstáculo para la ejecución, si bien el diseño del DLP ha reducido sustancialmente la complejidad (Servillo, 2017).

A esto se añade que **la cultura institucional y política puede afectar a la consideración del DLP**: algunos países tienen una tradición de autogobierno y aplican un modelo horizontal en la toma de decisiones (es el caso, por ejemplo, de Finlandia, Suecia y los Países Bajos); en otros las cosas son diferentes. Probablemente los primeros se inclinan en mayor medida por utilizar el DLP (Czischke y Pascariu, 2015).

Un posible modo de mejorar la adopción del DLP es **centrarse en la mercadotecnia y en proporcionar orientaciones a los candidatos potenciales**. En Chequia, por ejemplo, la AG apoya las solicitudes de proyectos y a los GAL de DLP proporcionándoles tutoriales en YouTube con los que les enseña a utilizar el sistema de seguimiento electrónico para la gestión de llamadas y solicitudes de proyectos (Ferry *et al.*, 2018).

Además, para promover el DLP **es importante que se visibilicen los logros de los GAL**, por lo que se debe llevar a cabo una evaluación continua de la aplicación de las estrategias de desarrollo local, y garantizar el logro de resultados y evaluar el desempeño y los efectos a largo plazo. **Se**

pueden recopilar datos sobre casos de éxito de DLP en áreas urbanas, al tiempo que las campañas de información y motivación pueden fomentar una utilización más amplia. La formación también puede ayudar en gran medida a los agentes locales y a la administración pública a entender mejor cómo se puede utilizar el DLP en las áreas urbanas (Haken, 2017).

## Qué alternativas existen para estimular y reforzar la participación de los ciudadanos.

Aunque la mejor manera de explotar al máximo el potencial del DLP exige evaluar este, su uso puede no ser necesario en todos los casos; por otra parte, **algunos regímenes nacionales ya fomentan la participación de las comunidades locales**. Existen ejemplos de estrategias de DUS que emplean enfoques similares al DLP en lo que respecta a la implicación de los ciudadanos en contextos urbanos. En Finlandia, por ejemplo, el PO respalda el desarrollo impulsado por la comunidad en las áreas urbanas en la Estrategia para Seis Ciudades. En Bruselas (BE) el PO apoya explícitamente el desarrollo de un marco participativo con objeto de propiciar la adopción de un enfoque de desarrollo de proyectos más integrador. Además, en Berlín (DE) se consideró la posibilidad de adoptar el DLP para garantizar la participación de los agentes locales en las estrategias territoriales integradas; no obstante, se observó que el enfoque nacional ya incorpora el desarrollo local participativo (*ZIS II*). Véase también a continuación el ejemplo de la estrategia de DUS de Reggio Emilia (IT) (Van der Zwet *et al.*, 2017).



### ESTRATEGIA DE DUS DE REGGIO EMILIA (IT)

Reggio Emilia es una de las ocho capitales provinciales de la región italiana de Emilia Romagna. La estrategia de DUS (2014-2020) se puso en práctica utilizando un eje prioritario multitemático. La estrategia en su conjunto se centra en la educación, un modelo de bienestar comunitario para la prestación de servicios sociales y el emprendimiento basado en empresas emergentes y en el concepto de ciudad inteligente.

Las intervenciones de la estrategia se dirigen específicamente a la rehabilitación, recualificación funcional y promoción de los Claustros de San Pedro, ubicados en el centro histórico de la ciudad. El objetivo es utilizar el edificio como espacio para la celebración de eventos y centro de innovación social. Para ello se creará un «laboratorio abierto» en las instalaciones. Se espera que este laboratorio también beneficie al municipio en su conjunto y al territorio circundante. En particular, los Claustros de San Pedro albergarán una «incubadora» de innovación social, que se dedicará a promover proyectos desarrollados con enfoque ascendente a través de un proceso de diseño conjunto con los ciudadanos en los barrios en el marco del programa público «Quartiere Bene Comune».

La elaboración del documento estratégico incluyó diversas actividades de gobernanza participativa e implicación de los actores interesados. El Ayuntamiento (que actúa como OI) se encargó de gestionar el proceso de consulta con el apoyo de consultores y expertos académicos. El proceso constó de cuatro fases: escucha, desarrollo conjunto de proyectos, experimentación y prueba de prototipos, y desarrollo y directrices. En conjunto, las cuatro fases condujeron a la identificación de los principales temas de la estrategia.

Las intervenciones se caracterizaron, asimismo, por una elevada implicación de los actores y de la ciudadanía, a través de un proyecto denominado Collaboratorio-RE — fusión de los términos italianos *collaborazione* (colaboración) y *laboratorio*—. En ese marco se utilizó un proceso estructurado de consultas con los actores interesados locales y la sociedad civil para determinar el alcance de las actividades del laboratorio abierto. Esto incluyó, en primer lugar, un análisis descendente de las necesidades a través de un estudio realizado por la Universidad de Módena-Reggio Emilia. En segundo lugar, se obtuvieron aportaciones de los actores involucrados (enfoque ascendente) por medio de numerosas reuniones, encuentros especiales y ejercicios de tormenta de ideas. Con ello se pretendía desarrollar la iniciativa de forma conjunta con los ciudadanos.

Está previsto seleccionar un organismo gestor que se encargará de administrar el laboratorio abierto y la cafetería anexa. Este organismo cogestionará asimismo el espacio rehabilitado junto con el Ayuntamiento. Se prevé que dicho espacio albergue actividades con un alcance territorial y temático mucho más amplio que el laboratorio abierto. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, se consideraba complicado encontrar personal local que contara con las competencias necesarias.

Es probable que el desarrollo de la estrategia se hubiera beneficiado de una simplificación de los procedimientos administrativos vinculados al programa operativo regional y de un trabajo preparatorio más estructural para involucrar a los operadores locales. No obstante, la evaluación concluyó que el proceso de consulta tanto sobre la estrategia como sobre las intervenciones había cosechado un gran éxito. Se supone igualmente que estos procesos de creación conjunta han fortalecido la apropiación de la estrategia, su capacidad de respuesta y la rendición de cuentas de los representantes políticos.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IT-076&fullscreen=yes>

Es importante señalar que, en la mayoría de las estrategias de DUS, **la participación de los ciudadanos se limita a las fases iniciales de elaboración de la estrategia**. Muchas asociaciones

incluyen a todos los organismos pertinentes en cadenas horizontales y verticales, pero son pocas las que implican directamente a ciudadanos, y cuando lo hacen, **el diálogo suele ser más bien un monólogo**. Probablemente esto deba atribuirse a unos recursos limitados y al hecho de que la gestión de estos grupos de partes interesadas es una de las tareas en las que más sencillo resulta invertir menos tiempo. Además, los funcionarios públicos pueden ser muy reacios a abrirse a los ciudadanos por temor a que el proceso resulte excesivamente oneroso, o quizá no deseen delegar competencias por debajo de su propio nivel; esto se conoce como **barrera de la subsidiariedad** (URBACT, 2019).

Uno de los desafíos clave, por tanto, es mantener la implicación de los ciudadanos y las comunidades a lo largo de todo el proceso, con el propósito de obtener sus aportaciones y **dotar de mayor legitimidad a las decisiones operativas que probablemente afectarán de un modo más directo a su calidad de vida**. La participación o el compromiso de los ciudadanos debe ir **más allá de una implicación puntual**, como en audiencias públicas o períodos de comentarios públicos; debería ser un proceso dinámico que otorgue un lugar central a los usuarios (es decir, los ciudadanos). En este sentido, Sherry Arnstein (1969) describe una **escala de participación de los ciudadanos** en la que se establece una gradación de participación de «alta» a «baja».

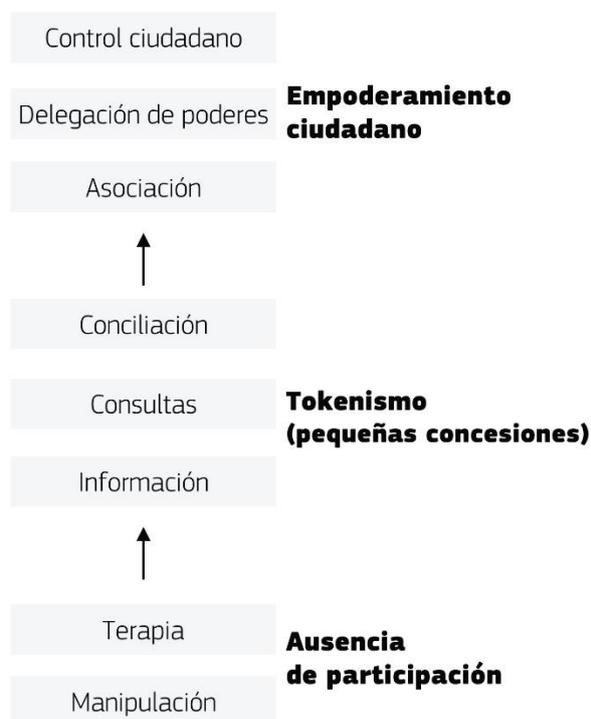


Gráfico 1. Escala de participación de Serry Arnstein.

Fuente: elaboración propia basada en URBACT, 2019.

En general, los dos peldaños inferiores no se consideran participación, mientras que los tres centrales se describen como tokenismo; los ciudadanos tienen derecho a saber y a expresar sus puntos de vista, pero carecen de poder para garantizar que estos sean tenidos en cuenta. Tan solo los tres peldaños superiores —asociación, delegación y control ciudadano— se consideran niveles de participación de los ciudadanos verdaderamente significativos; en ellos, los

ciudadanos pueden participar en negociaciones con los poderes tradicionales. Además, en los dos peldaños superiores los ciudadanos obtienen la mayoría de los puestos de toma de decisiones que otorgan plenos poderes de gestión. Pese a que, obviamente, esta escala es una simplificación, su principal finalidad es mostrar que existen gradaciones importantes en la participación de los ciudadanos, y que la participación real es, en última instancia, una cuestión de control por parte de la ciudadanía.

A pesar de los desafíos que conlleva el empoderamiento de los ciudadanos para hacer frente a problemas locales, URBACT está observando un **interés creciente en las ciudades y los barrios por profundizar en la participación ciudadana**. Recientemente ha surgido un número cada vez mayor de ejemplos de elaboración de presupuestos participativos (véase el capítulo «Fondos y financiación») y plataformas digitales. A modo de ejemplo, en París (FR), los ciudadanos pueden presentar propuestas para la realización de proyectos locales y votar para decidir el destino del gasto en inversiones públicas. París utiliza este modelo como plataforma para fomentar la implicación de los ciudadanos y transformar sus relaciones de colaboración con el Ayuntamiento. En Cascais (PT) existe un enfoque similar; ambas ciudades figuran entre las buenas prácticas de URBACT. Asimismo, en Madrid (ES) se ha introducido una nueva plataforma para involucrar a los ciudadanos en la proposición de nuevas iniciativas a través del portal Decide Madrid, surgido del compromiso del Ayuntamiento de ampliar la participación ciudadana. Atenas (GR) también ha creado una plataforma participativa digital que ofrece un espacio tanto digital como físico para la colaboración entre la sociedad civil y el sector público. Desde su lanzamiento en 2013, ha permitido que un total de cuatrocientos grupos diseñen y ejecuten más de 3.000 servicios para grupos vulnerables (URBACT, 2019).

Por último, pese a que existen mecanismos (desde el nivel nacional hasta el local) que fomentan la participación de las comunidades locales, no en todos los países de la UE sucede lo mismo, e incluso los mecanismos utilizados pueden ser diferentes dentro de cada país. En consecuencia, junto a los enfoques alternativos, el DLP ha de considerarse una herramienta importante, y estar basado en un conjunto de normas correctamente elaboradas que permitan salvaguardar la participación de los ciudadanos. Por todos estos motivos, el DLP debería continuar promoviéndose en el período posterior a 2020, además de desarrollar vínculos más sólidos entre esta y otras herramientas, como la ITI.

## RECOMENDACIONES

- Ir más allá del «tokenismo» en el terreno de la participación ciudadana.
  - Para que los ciudadanos tengan realmente voz en las políticas que tendrán una incidencia directa en su vida, su participación no debe limitarse al «tokenismo» ni a un diálogo unilateral.
  - Los funcionarios públicos deben reconocer que las aportaciones de los ciudadanos son útiles y complementarias al proceso político. Esto sugiere la

necesidad de un cambio de actitud, pasando del «nosotros sabemos mejor lo que hay que hacer» al «entre todos sabemos mejor lo que hay que hacer».

- Adoptar un enfoque específico con respecto a la participación.
  - Una de las claves del éxito y la utilidad de la participación es mirar más allá del «sospechoso habitual» que normalmente está involucrado en el proceso de formulación de políticas. Algunos grupos presentan una infrarrepresentación estructural en la toma de decisiones (sobre todo los grupos vulnerables, como los migrantes y las mujeres). Si se considera probable que las políticas afecten a esos grupos, se deberá invertir un esfuerzo especial para que participen.
- Explorar diferentes maneras de fomentar la participación ciudadana.
  - En la actualidad, los ciudadanos pueden involucrarse en el proceso de toma de decisiones de muchas formas distintas. Es fundamental comprender qué métodos son los más adecuados para cada tipo de participación y aprovechar la creciente variedad de canales que existen para hacer llegar los mensajes. En ese sentido, deberá estudiarse la posibilidad de utilizar plataformas pioneras alternativas, como los presupuestos participativos, las herramientas de colaboración masiva y las asambleas ciudadanas.
- Revisar las lecciones aprendidas y poner en común instrumentos de participación entre ciudades.
  - Sobre la base de un repertorio creciente de herramientas, las ciudades deberían mejorar su capacidad para recoger y compartir sus experiencias. Este intercambio permitirá a las ciudades lograr mayores niveles de participación ciudadana.
- Explorar la utilización del DLP y las ventajas que ofrece.
  - La asistencia técnica se puede utilizar para dar a conocer el DLP en las regiones en las que se despliegan herramientas territoriales, así como para difundir ese conocimiento allí donde no se aplique el DLP, o solamente se haga de forma limitada.

## REFERENCIAS

- Arnstein, Sherry R.: «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, n.º 4, julio de 1969, pp.:216-224.
- Czischke D. y Pascariu, S.: *The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014-2020: making CLLD in urban areas work*, URBACT, 2015. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/clld\\_thematic\\_report.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf)

- Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana: *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas, 2011. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf)
- Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores: *Research for REGI Committee - Gold-plating in the European Structural and Investment Funds*, Bruselas, 2017. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL\\_STU\(2017\)585906\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf)
- Ferry, M., Kah, S. y J. Bachtler: *Integrated territorial development: new instruments-new results?*, IQ-Net Thematic Paper Vol. 42, n.º 2, Centro de Investigación de Políticas Europeas, Delft, 2018.
- Günter, S.: «Urban Development and European Forms of MLG», en Grisel, M. y Van der Waart, F. (eds.), *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together. Methods, Instruments, and Practices*. Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN), La Haya, 2011.
- Haken, R.: *Ventajas del enfoque de desarrollo local participativo (DLP) para un desarrollo local y rural integrado*, Comité Económico y Social Europeo, 2017. Disponible en: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2017-04384-00-00-AC-TRA-ES.docx/content>
- Medeiros, E.: «Debating the Urban Dimension of Territorial Cohesion», en Medeiros, E. (ed.), *Territorial Cohesion The Urban Dimension*, Springer International Publishing, Cham, 2019.
- OCDE: *Governing the City Policy Highlights*, Publicaciones de la OCDE, París, 2015.
- OCDE: *Stakeholders Engagement for Inclusive Water Governance, OECD Studies on Water*, Publicaciones de la OCDE, París, 2015b.
- Pierre, J. y Peters, B.G.: «Urban Governance», en Mossenberger, K., Clarke S. E. y John, P. (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Servillo, L.: *CLLD under ERDF/ESF in the EU: A stock-taking of its implementation*, estudio encargado por la Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana y Dirección General de Empleo, Bruselas, 2017.
- Servillo, L. y de Bruijn, M.: *From Leader to CLLD: The adoption of the New Fund Opportunities and Their Local Development Options*, EStIF, 2018. Disponible en: [https://estif.lexxion.eu/data/article/13233/pdf/estif\\_2018\\_03-007.pdf](https://estif.lexxion.eu/data/article/13233/pdf/estif_2018_03-007.pdf)
- Spatial Foresight: *Local and Regional Partners contributing to Europe 2020. Multi-level governance in support of Europe 2020*, encargado por la Comisión Europea (CE), Dirección General de Política Regional y Urbana, 2015. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg\\_report\\_20150401.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report_20150401.pdf)

Tosics, I.: «Integrated Territorial Investment – A missed Opportunity?», en Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S. y Muravska T. (eds), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, Londres, 2016, pp. 284-296. Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315401867>

URBACT: *Reflections on citizen participation in Europe's cities, Lisbon city lab paper*, enero de 2019, URBACT, 2019. Disponible en: <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citizenparticipation-edition-190524-final.pdf>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# INTEGRACIÓN INTERSECTORIAL

Redactoras

Martina Busti – Comisión Europea

Carlotta Fioretti – Comisión Europea

Los **problemas urbanos** no se pueden resolver únicamente con políticas sectoriales. Su compleja naturaleza implica que las diversas dimensiones del problema están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente. Por este motivo, la solución de las cuestiones urbanas requiere **estrategias intersectoriales integradas**, que deben sustentarse en una amplia base de información y ponerse en práctica a través de una **gobernanza más cooperativa** (véase también el capítulo «Gobernanza»). El diseño de estrategias integradas implica eliminar deficiencias y lagunas en la formulación de políticas, así como conciliar la planificación urbana con otros sectores estratégicos relacionados con la cuestión urbana (Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, 2007; Pacto de Ámsterdam, 2016).

El concepto de **desarrollo sostenible** introducido por organizaciones europeas e internacionales hace hincapié en la **complementariedad** de las actuaciones en múltiples áreas estratégicas — los ámbitos económico, social y ambiental— al definir las trayectorias y los **objetivos** gubernamentales locales. La *Nueva Agenda Urbana* de las Naciones Unidas (2016) destaca la necesidad de integración entre sectores y niveles como requisitos fundamentales para el cambio normativo e institucional. De acuerdo con dicha Agenda, las ciudades deberían tratar de crear «un entorno propicio y una amplia gama de medios de aplicación, incluido el acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación, así como a un mejor intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, así como el desarrollo de la capacidad y la movilización de recursos financieros» (Nueva Agenda Urbana, 2016). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas subrayan la importancia de cumplirlos conjuntamente, por tratarse de conceptos multidimensionales e íntimamente relacionados. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), «una mayor coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible puede ayudar a identificar y gestionar estas relaciones y a limitar o superar cualquier efecto negativo». Para ello se requiere «un mecanismo institucional eficaz e

inclusivo para abordar la interacción de las políticas en todos los sectores y armonizar las actuaciones entre los distintos niveles de gobierno» (OCDE, 2019).

Para la Comisión Europea (CE), la **integración** es una dimensión clave de la **Política de Cohesión**. En este contexto, la integración se refiere a la coordinación entre las diversas esferas estratégicas (integración horizontal), los distintos niveles de gobierno (integración vertical) y las diferentes escalas y áreas territoriales (integración territorial) (véase la «Introducción»). Más concretamente, el **enfoque intersectorial** describe **la necesidad de superar la estructura en «silos», es decir, la división de funciones según ámbitos sectoriales o estratégicos que caracteriza a las organizaciones públicas**. El enfoque intersectorial conlleva una dimensión horizontal y otra vertical. La primera se refiere a la relación entre departamentos de la misma administración; la segunda, a la relación entre departamentos que trabajan en diferentes administraciones o entre departamentos gubernamentales y proveedores de servicios externos o privados.

La **integración intersectorial**, por tanto, significa:

- garantizar la **coherencia de los principios y objetivos de elaboración de políticas** entre los diferentes sectores estratégicos de las administraciones públicas, así como la **armonización de prioridades y calendarios**;
- **colaboración entre diferentes departamentos** —y también entre niveles— para elaborar políticas conjuntas.

Para que la integración intersectorial se lleve a cabo de forma eficaz, todos los niveles de la administración deberían acordar primero algún tipo de colaboración, que debe ir más allá de un esfuerzo puramente organizativo en el que no se cuestionen las competencias y responsabilidades.

De acuerdo con este principio, se debe utilizar un enfoque intersectorial, que debe estar basado en necesidades y problemas locales explícitos. La principal finalidad de este enfoque es, de hecho, **anticipar y contrastar las posibles externalidades negativas** de las políticas unidimensionales a nivel local, con objeto de evitar consecuencias no deseadas y mejorar la eficacia de las intervenciones que se lleven a cabo en las ciudades (CE, 2019). El hecho de trascender una respuesta sectorial inmediata, considerando de qué modo puede beneficiarse de otros objetivos estratégicos (o, al menos, no poner en peligro su cumplimiento), ayuda a crear conciencia en el sistema global en el que se integra cada intervención urbana. Por otra parte, el enfoque permite a las administraciones aportar valor en asuntos menos institucionalizados o más categorizados (como el género, la migración, el cambio climático, etc.), desarrollando así una respuesta polifacética y más eficaz a problemas tradicionales aparentemente sencillos (la creación de un nuevo complejo residencial, la apertura de una nueva escuela, la introducción de una nueva línea de autobuses, etc.). Se supone que la flexibilidad aumentará en el próximo período de programación (2021-2027) mediante la incorporación, en los reglamentos propuestos, de objetivos estratégicos (OE) con un alcance más amplio, en lugar de los objetivos temáticos sectoriales (OT). La integración de fondos en niveles superiores de la arquitectura de la UE pretende dotar de mayor libertad en todos los niveles administrativos, manteniendo un marco coherente.

El enfoque intersectorial integrado, sin embargo, es diferente del «modelo holístico de desarrollo urbano sostenible» (CE, 2011). En realidad, ambos son complementarios: el modelo holístico

proporciona una visión completa y garantiza la coherencia global entre las políticas, asegurando que ninguna dimensión se quede atrás; el enfoque integrado introduce una **perspectiva pragmática**, generando valor añadido a partir de la consideración conjunta de múltiples políticas, puesto que se apoya en la **capacidad de gobernanza** y en **instrumentos de financiación y ejecución**. El desarrollo urbano sostenible (DUS), tal como se concibe en el programa de financiación 2014-2020, puede mejorar la elaboración de políticas intersectoriales en esta dirección (Czischke y Pascariu, 2015), proporcionando el marco necesario para crear sinergias entre instituciones y sentando las bases para la organización de políticas urbanas utilizando múltiples recursos. De acuerdo con el artículo 7 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):

*Las estrategias urbanas integradas deben estar compuestas por acciones interrelacionadas que traten de mejorar de forma duradera la **situación económica, medioambiental, climática, social y demográfica** de una zona urbana. Aunque las operaciones financiadas por los Fondos EIE no tienen por qué abarcar todos estos elementos, la estrategia en la que se enmarquen deberá tener en cuenta todos los aspectos mencionados. [...] «interrelacionadas» o «interconectadas», lo que significa que las acciones no deben proponerse y financiarse de forma totalmente independiente, sino que deben desarrollarse en el contexto de una estrategia integrada más amplia, con la finalidad clara de **crear una respuesta coherente e integrada a los problemas de la zona urbana afectada** (CE, 2016, p. 8).*

En este contexto, se ha solicitado a las ciudades que diseñen políticas y proyectos integrados intersectoriales, adoptando este enfoque a lo largo de todo el ciclo político. La planificación estratégica se basa, de hecho, en un acuerdo entre distintos agentes, cuya asociación debe tener en cuenta una serie de cuestiones transversales que afectan a su trabajo. Estas cuestiones transversales ayudan a «unir los puntos» tanto dentro de las asociaciones temáticas como entre ellas.

Desde este punto de vista, la integración intersectorial resulta útil para superar posibles **cuellos de botella en la elaboración de estrategias y políticas**.

Sin embargo, pese a que la formulación de estrategias urbanas debe llevarse a cabo, casi por definición, de manera integrada, esto puede resultar más complicado en las diferentes fases de su ejecución. Superar la división sectorial **no es la solución para todos los problemas** (URBACT, 2019). Las autoridades y los funcionarios que deseen implicarse en la integración intersectorial deben enfrentarse a numerosos **desafíos**.

En este capítulo se expone el enfoque intersectorial en relación con dos componentes principales:

- **la integración intersectorial dentro de la estructura de la Política de Cohesión**; en este ámbito, los principales retos se refieren a la creación de un entorno propicio para la integración a todos los niveles y al abordaje de las condicionalidades existentes para garantizar el cumplimiento de otros objetivos de cohesión, a saber, la concentración temática;
- **la integración intersectorial en la gobernanza territorial**; en este campo, los agentes locales tratan de superar la estricta organización interna de las administraciones territoriales e incluir a una amplia variedad de interlocutores públicos y privados en la ejecución de proyectos intersectoriales.

## INTEGRACIÓN INTERSECTORIAL DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo integrar distintos temas en un programa operativo.*

*Cómo lograr la integración intersectorial con un número limitado de objetivos temáticos disponibles (concentración temática).*

El desarrollo urbano sostenible previsto en la Política de Cohesión de la UE tiene como fin promover acciones complementarias en múltiples áreas estratégicas.

La estructura y los reglamentos de los fondos de la Política de Cohesión establecen los principios necesarios para mejorar esas sinergias mediante un proceso de selección e interpretación de las dimensiones involucradas en las disparidades de desarrollo. Los temas y grupos de temas seleccionados por la CE para la distribución de sus fondos —a saber, objetivos temáticos y prioridades de inversión (PI)— son, por tanto, aquellos que sean capaces de dar respuesta a los problemas derivados de un desarrollo poco equilibrado, pero también aquellos para los que la contribución de la CE pueda resultar más eficaz para agilizar el proceso de aplicación de políticas.

*Los Estados miembros y [...] las regiones velarán por la complementariedad de las ayudas que se abonen con cargo a los Fondos EIE y por una aplicación coordinada con vistas a crear sinergias a fin de reducir los costes y cargas administrativos para los órganos de gestión y beneficiarios [...] (anexo I, apartado 3.1.2, del Reglamento sobre disposiciones comunes).*

La dimensión «urbana» del desarrollo, en particular, actúa como frontera que permite la colaboración entre la UE y las autoridades territoriales. Desde un punto de vista más general, las prioridades y los programas relacionados con el desarrollo urbano ayudan a mejorar un sistema de gobernanza multinivel y de naturaleza intersectorial.

Las autoridades de gestión (AG), especialmente, deben garantizar la integración de todos los temas pertinentes en las estrategias de DUS, mitigando los desajustes entre los objetivos locales y los de la Política de Cohesión y garantizando una adecuada asistencia técnica a las autoridades locales (AL). En relación con las necesidades de las ciudades y el avance de la Política de Cohesión, los problemas y la eficacia asociados a los fondos pueden variar, lo que requiere una reorientación de dichos grupos de fondos y de sus condiciones de uso. Por este motivo, la arquitectura de los fondos —en su evolución de un período de programación al siguiente— ha intentado mejorar la flexibilidad y ha propuesto nuevos instrumentos.

No obstante, el análisis de las estrategias de DUS elaboradas en el período de programación actual (2014-2020) ha puesto de relieve las dificultades encontradas tanto por las AG como por las AL a la hora de integrar diferentes objetivos temáticos y, en ocasiones, al incluir una mayor cantidad de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en el diseño y aplicación de estas estrategias.

Todas estas dificultades se pueden clasificar en dos desafíos fundamentales (véase a continuación).

## Cómo integrar distintos temas en un programa operativo

La regulación desempeña un papel muy importante en la definición de las condiciones y posibilidades para integrar diferentes temas en los programas operativos (PO). El Reglamento sobre disposiciones comunes recoge las características básicas de los diversos fondos, lo que permite obtener una visión holística de las posibles sinergias, pero también de las limitaciones impuestas. De ese modo, la CE ofrece a las autoridades territoriales una perspectiva general de las posibilidades de financiación y explica de qué modo pueden, en su caso, acceder a un mayor número de fondos. Las disposiciones comunes, sin embargo, mantienen los silos temáticos que se utilizan para dividir los fondos.

En la estructura de cada uno de los fondos se puede apreciar un primer paso hacia la integración intersectorial. En el FEDER, en particular, la integración de las políticas a nivel local está prevista de manera proactiva a través de dos vías. En primer lugar, el artículo 7 posibilita la integración de múltiples y diversas políticas mediante estrategias de DUS, considerando dicha integración como el medio apropiado de abordar el desarrollo urbano<sup>1</sup> (véase la «Introducción»). En segundo lugar, a pesar de que una estrategia de DUS admite todo tipo de prioridades de inversión, el Reglamento del FEDER hace hincapié en las relacionadas específicamente con el entorno urbano:

- 4.e) el fomento de estrategias de reducción del carbono para todo tipo de territorio, especialmente las áreas urbanas, incluido el fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible y las medidas de adaptación con efecto de mitigación;
- 6.e) acciones para mejorar el entorno urbano, revitalizar las ciudades, rehabilitar y descontaminar viejas zonas industriales (incluidas zonas de reconversión), reducir la contaminación atmosférica y promover medidas de reducción del ruido;
- 9.b) la prestación de apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades de las áreas urbanas y rurales desfavorecidas;

Estas PI reconocen la importancia transversal de las cuestiones relacionadas con el medio urbano. El reglamento propuesto para el período de programación 2021-2027 introduce modificaciones aún más claras en esta dirección en la arquitectura de los fondos:

- se fortalece la dimensión urbana de la Política de Cohesión, con la propuesta de elevar el porcentaje mínimo del FEDER dedicado al desarrollo urbano sostenible del 5 % en el período 2014-2020 al 8 % en el período 2021-2027;

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) n.º 1301/2013, artículo 7, apartado 1: «El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las áreas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural».

- los once objetivos temáticos se consolidan en cinco objetivos estratégicos<sup>2</sup>.

Esta segunda decisión amplía el alcance de cada objetivo, permitiendo que los Estados miembros sean más flexibles en el trasvase de fondos dentro de un área prioritaria. A modo de ejemplo, las inversiones destinadas al desarrollo de la capacidad administrativa pueden realizarse ahora en el marco de cada uno de los objetivos estratégicos, en lugar de necesitar un objetivo estratégico separado (OT 11 en el período 2014-2020). En la actualidad se puede abordar la dimensión urbana, en particular, de una forma nueva: combinando las prioridades de inversión de los OP1 a 4 en el OP5, de carácter transversal y que promueve el desarrollo territorial integrado.



### EL OP5 Y LOS REGLAMENTOS DESPUÉS DE 2020

El marco propuesto para el período posterior a 2020 ofrece mayor flexibilidad en términos de fondos y agregación de objetivos temáticos. La finalidad es posibilitar que las estrategias locales integren plenamente políticas y sectores en función de sus necesidades particulares. En concreto, la propuesta para el nuevo programa de financiación introduce el Objetivo Político 5 (OE5), «Una Europa más cercana a los ciudadanos». Los once OT del período de programación 2014-2020 se consolidan en cinco objetivos políticos, aunque el OP5 es el único que permite una total flexibilidad temática. Incluye dos objetivos específicos:

- impulsar el desarrollo social, económico, cultural y ambiental integrado y la seguridad en las áreas urbanas;
- fomentar el desarrollo social, económico, cultural y ambiental integrado y la seguridad en las zonas rurales y costeras.

Estos objetivos se pueden lograr combinando diferentes intervenciones de los otros cuatro OP, además de los ámbitos de intervención explícitamente enumerados en el OP5: inversiones públicas en activos y servicios turísticos, patrimonio cultural y natural, regeneración y seguridad de espacios públicos.

Teniendo en cuenta que el OP5 puede combinar actividades financiadas a través de todos los demás objetivos estratégicos, posibilita un enfoque genuinamente multisectorial e integrado, adaptado al contexto local.

*Más información*

<sup>2</sup> Los nuevos objetivos se centran en crear «una Europa 1) más inteligente, 2) más verde, 3) más conectada, y 4) más social». Además, se introduce un nuevo objetivo transversal, el 5), denominado «Una Europa más cercana a los ciudadanos», que se pretende alcanzar apoyando estrategias de inversión elaboradas a nivel local en toda la UE (CE, 2019).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

Los pasos dados en esta dirección pretenden garantizar un mayor grado de libertad para las autoridades territoriales, reconociendo que solo será posible lograr sinergias pertinentes entre diferentes sectores estratégicos si se incluyen las necesidades con un enfoque ascendente y se tienen en consideración las capacidades de los agentes locales.

En la búsqueda de este objetivo, **las autoridades de gestión asumen un papel fundamental**. Dado que se encargan de elaborar los programas operativos, pueden aumentar la coherencia y la eficiencia de la financiación; pueden seleccionar los objetivos en las fases tempranas del proceso, distribuir tareas y tomar decisiones sobre el enfoque territorial de las estrategias teniendo en cuenta la organización administrativa existente (AUF, área metropolitana, ciudad, etc.).

De acuerdo con el análisis de las experiencias llevadas a cabo en 2014-2020, estas decisiones resultan más eficaces cuando se basan en un diálogo con las autoridades involucradas, incluidas las responsables de la gestión de otros fondos de la UE, en particular, el Fondo Social Europeo (FSE). Este diálogo no solo es crucial para elaborar las estrategias de DUS, sino que también responde a los principios de asociación y gobernanza multinivel recogidos en el Reglamento sobre disposiciones comunes<sup>3</sup> (véase el capítulo «Gobernanza»).



#### PROGRAMA OPERATIVO REGIONAL DE LA TOSCANA (IT)

El programa operativo regional de la Toscana es el resultado de una **estructura de gestión experimentada** y de un **proceso de diseño conjunto** de las prioridades del programa, en el que participaron tanto las autoridades de gestión como las autoridades locales. Uno de los objetivos perseguidos, por tanto, es la integración intersectorial; para ello se ha creado una red de apoyo y

<sup>3</sup> Véase también el artículo 6 de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. COM (2018) 375: «1) Cada Estado miembro establecerá una asociación con las autoridades locales y regionales competentes. [...] 2) Con arreglo al principio de la gobernanza multinivel, el Estado miembro procurará la participación de estos socios en la preparación de los Acuerdos de Asociación y a lo largo de los procesos de preparación y ejecución de los programas».

coordinación en el seno de los departamentos de la AG, y el proceso de programación se ha abierto a las instancias territoriales.

El sistema de gestión de fondos se integra en la estructura administrativa existente: una organización sectorial tradicional complementada con un sólido sistema de gobernanza, basado en unos profundos vínculos históricos entre la administración regional y los municipios. El resultado es una organización «difusa» en la que se han separado las funciones de programación y gestión: una oficina central de coordinación se encarga del programa, es decir, de redactar y estructurar el PO y el eje urbano, al tiempo que cada departamento administrativo gestiona y supervisa las acciones de forma independiente.

El eje urbano, en particular, tiene un responsable que se encarga de la integración vertical (con los beneficiarios) y la horizontal (dentro de los diferentes departamentos administrativos). Al mismo tiempo, los departamentos competentes actualizan las acciones incluidas en este eje. Todos los funcionarios, de acuerdo con sus respectivas tareas, mantienen un estrecho contacto con las autoridades locales; además, ejercen una función de asistencia técnica.

Esta estrecha relación representa, desde el principio, una parte fundamental del proceso. El primer paso en la redacción del PO es la fase de diseño conjunto, en colaboración con las autoridades locales, para definir los objetivos y las acciones que se llevarán a cabo para fomentar el desarrollo territorial. Pese a la decisión de incluir solamente dos OT en el eje urbano (a saber, el OT 4, economía baja en carbono, y el OT 9, inclusión social), el diseño cooperativo de las prioridades de inversión permitió a las AG articular dichos objetivos de modo que las necesidades transversales de toda la zona quedaran reflejadas en sentido ascendente.

En la fase de programación también se esbozan los vínculos entre los fondos del FEDER y el FSE. El PO se elabora mediante un diálogo entre las autoridades de gestión. Por ejemplo, uno de los criterios de selección de estrategias fue la correlación con los programas del FSE.

De hecho, las estrategias de DUS se seleccionan a través de una convocatoria de manifestaciones de interés dirigida a las ciudades. Esta elección ayuda a las AG a estimular la inclusión de características específicas en los documentos estratégicos. Entre ellas, la convocatoria exige claridad con respecto a las conexiones con otros fondos públicos y privados: pese a que la agrupación de múltiples fondos no es un requisito *per se*, tales sinergias se consideran un valor añadido.

El programa alienta asimismo a diseñar estrategias holísticas, no únicamente centradas en los temas relacionados con los fondos. Lejos de provocar un desajuste con los objetivos fijados en el PO, este incentivo permite a las ciudades establecer sus objetivos con mayor libertad y disfrutar de un grado más alto de flexibilidad en la integración de temas.

### Más información

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014IT16RFOP017](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014IT16RFOP017)

Sitio web oficial de la Regione Toscana:

<http://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020>

<http://www.regione.toscana.it/-/por-fesr-2014-2020-i-progetti-di-innovazione-urbana-piu->

A modo de ejemplo, las AG pueden animar a las AL a elaborar proyectos de estrategias amplias que engloben e integren varios temas y ámbitos estratégicos, pero en las que también se indiquen claramente las interacciones mutuas entre unos objetivos y otros. Esta información facilitará la planificación de su aplicación a través de proyectos integrados que guarden una relación directa con dichos objetivos.

Además, cabe la posibilidad de organizar un proceso de selección competitiva para las estrategias de DUS, o al menos una «convocatoria de manifestaciones de interés». A través de estos procedimientos, las AG pueden pedir a las administraciones locales que cumplan determinadas condiciones (como un requisito más o menos vinculante, en función de las capacidades de las ciudades implicadas). Dichas condiciones pueden ser la integración de conjuntos específicos de PI o la colaboración entre múltiples departamentos.

Las AG también pueden facilitar la integración intersectorial mediante la **elección de su mecanismo de intervención territorial**. Durante el período de programación 2014-2020 se pudieron utilizar múltiples objetivos temáticos a través de un programa operativo urbano específico, financiado con cargo a uno o varios fondos. Sin embargo, las AG suelen caracterizarse por **metas, instrumentos y calendarios de intervención** específicos, no necesariamente ajustados a las políticas intersectoriales.



En ocasiones, la administración que gestiona el PO está relacionada con un sector estratégico determinado (por ejemplo, el Ministerio de Fomento) y puede contar con agentes de referencia y procesos de seguimiento específicos. Esto se observa todavía con mayor claridad cuando la AG agrupa un mayor número de fondos. No es fácil que los departamentos encargados de la ordenación del espacio o de las infraestructuras tengan en cuenta las políticas «blandas» —que normalmente se financian a través del FSE—, ya que suelen estar más familiarizados con los procedimientos vinculantes que establece el FEDER (véase el capítulo «Fondos y financiación»).

Con el reglamento propuesto para el período de programación 2021-2027, la opción de los PO relacionados con el ámbito urbano sigue estando disponible, pero se introducen nuevas combinaciones de instrumentos con el fin de extender el proceso de integración intersectorial en las ciudades.

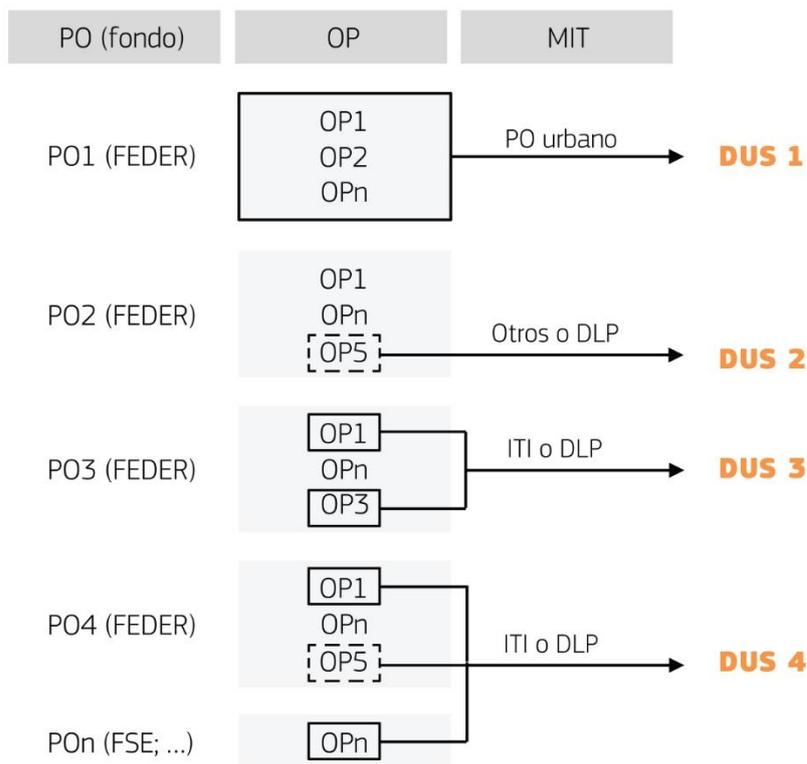


Gráfico 1. Estructura de los mecanismos de intervención territorial en el reglamento propuesto para el período de programación 2021-2027.

En sus programas, las AG también pueden decidir utilizar un instrumento de intervención territorial específico —inversión territorial integrada (ITI) o de desarrollo local participativo (DLP)— para combinar un mayor número de OE al elaborar estrategias de DUS. La ITI, en particular, está ya prevista en ocasiones en los acuerdos de asociación para fomentar la integración intersectorial en estrategias intermunicipales, por ejemplo, al formular estrategias de DUS en áreas urbanas funcionales. De hecho, la ITI resulta útil para incrementar los recursos financieros y responder a desafíos más complejos y variados (véase el capítulo «Fondos y financiación»). En Róterdam, por ejemplo, se ha sugerido que el desarrollo de la ITI en el área urbana funcional ayuda a abordar políticas de innovación, que normalmente requieren un territorio más amplio con un mayor número de agentes involucrados. En Gotemburgo, la estrategia de DUS también integra, a través de la ITI, sectores que la ciudad no suele incorporar, como la innovación y el desarrollo empresarial.

Sin embargo, la agrupación de un mayor número de fondos conlleva problemas organizativos y un aumento de la carga burocrática. Este enfoque es más útil para las administraciones que pueden disponer de una gran cantidad de contribuciones financieras de la Unión y que cuentan con experiencia en gestión de fondos de la UE. Por tanto, el éxito de la integración intersectorial depende en gran medida de la experiencia y la capacidad de las oficinas responsables para superar el modelo de pensamiento basado en silos y trabajar de manera cooperativa con otras instituciones y departamentos (véase la sección 2 de este capítulo).

## Cómo lograr la integración intersectorial con un número limitado de objetivos temáticos disponibles (concentración temática)

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos establecen una serie de condiciones para su utilización. No obstante, el reglamento de cada período de programación continúa desarrollando estas normas con el fin de garantizar un desarrollo regional equilibrado entre los Estados miembros. En el período de programación 2014-2020, los fondos se canalizaron de acuerdo con once objetivos temáticos. Sin embargo, **cada fondo se centra de manera especial en un reducido número de temas, que reflejan su concentración temática**. En particular, el FEDER se centra en los cuatro primeros OT, considerados como prioridades clave:

- innovación e investigación (OT1),
- la agenda digital (OT2),
- ayudas a las pequeñas y medianas empresas (pymes) (OT3),
- economía baja en carbono (OT4).

Por otro lado, la cuantía de los recursos asignados a cada objetivo temático depende de la categoría de región. En lo que respecta al FEDER, por ejemplo:

- en las regiones más desarrolladas se debe invertir al menos un 80 % de los recursos en, al menos, dos de las cuatro prioridades clave;
- en las regiones en transición, esta proporción se sitúa en el 60 % de los recursos;
- en las regiones menos desarrolladas, esta proporción es del 50% de los recursos.

Además, determinados OT deben recibir una cantidad mínima de fondos que, de nuevo, depende de la clasificación de la región. Por ejemplo, un porcentaje determinado de los recursos del FEDER se debe gastar en el OT4, concretamente en operaciones relacionadas con la economía baja en carbono:

- en las regiones más desarrolladas: 20 %
- en las regiones en transición: 15 %
- en las regiones menos desarrolladas: 12 %.

Pese a que estos porcentajes pueden variar en el próximo período de programación, la consecuencia para las autoridades de gestión y las autoridades locales es la misma: las estrategias de DUS deben tener en cuenta ciertos objetivos, según el tipo de región y los recursos disponibles. También se pueden imponer restricciones adicionales a escala nacional o regional, y condicionarse a las directrices específicas relativas al desarrollo urbano establecidas en el Acuerdo de París.



Desde el punto de vista temático, las estrategias de DUS puestas en práctica en el período 2014-2020 contribuyeron a todos los objetivos temáticos y a una amplia variedad de prioridades de inversión, sobre todo del FEDER, pero también del FSE. No obstante, los OT utilizados con más frecuencia en estas estrategias de DUS son el OT4 (economía

baja en carbono), el OT6 (protección del medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos) y OT9 (inclusión social). En términos de integración intersectorial, el 27 % de las estrategias utiliza cuatro OT, mientras que alrededor del 36 % integra más de cinco prioridades de inversión por estrategia.

La posibilidad de disponer de un mayor número de objetivos y prioridades podría dotar a las ciudades de mayor flexibilidad para adaptar las estrategias de modo que sean aplicables a sus problemas locales. En cualquier caso, una selección cooperativa de temas significativos y sus combinaciones puede resultar eficaz, sobre todo cuando la AG del Estado miembro o región permite utilizar un número reducido de OT. Cuanto más estricta sea la concentración temática en el contexto del DUS, más influirá en el contenido de la estrategia, y más complicada puede ser la integración intersectorial.

En ocasiones las autoridades locales se ven forzadas a incluir en sus estrategias temas que no se consideran prioritarios o, a la inversa, no pueden utilizar los fondos para hacer frente a problemas urgentes. Una correcta aplicación del principio de asociación y una comprensión profunda de los efectos de las modalidades alternativas de organización del DUS sobre la integración intersectorial y la pertinencia de las prioridades seleccionadas, podrían ayudar a paliar este riesgo.



#### **ESTRATEGIA INTEGRADA DE ÚSTÍ NAD LABEM-CHOMUTOV (IS ÚCA ITI) (CZ)**

En el período de programación 2014-2020, la Política de Cohesión ha apoyado siete estrategias de desarrollo urbano sostenible en República Checa, utilizando como instrumento de intervención la inversión territorial integrada (ITI). En total, contribuyen a las estrategias siete programas operativos, así como tres fondos diferentes: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo (FSE). En conjunto, las estrategias abordan casi todos los objetivos temáticos. Sin embargo, de acuerdo con un análisis de los indicadores socioeconómicos llevado a cabo a nivel nacional, la combinación de temas varía ligeramente entre las siete estrategias.

En particular, la estrategia integrada de Ústí nad Labem-Chomutov (IS ÚCA ITI) se dirige a un área urbana funcional que incluye cinco ciudades y sus periferias. La zona ha experimentado problemas estructurales y una compleja transformación socioeconómica desde 1990. Se puede describir como un área estructuralmente desfavorecida (debido al elevado peso que tenía anteriormente la industria pesada), y ha figurado periódicamente entre las regiones necesitadas de apoyo de los programas estratégicos nacionales y regionales.

En IS ÚCA ITI, la financiación de los Fondos EIE es absolutamente crucial para la aplicación de la estrategia y respalda las prioridades de inversión de varios objetivos temáticos y fondos: i) accesibilidad del transporte y conectividad interna, ii) paisajes y medio ambiente, con especial atención a la revitalización de terrenos abandonados, iii)

competitividad económica basada en las tecnologías, el conocimiento y la innovación, y iv) cohesión social. Sin embargo, dado que el alcance de las actividades designadas para recibir ITI se definieron de forma centralizada (por parte de la Autoridad de Coordinación Nacional, adscrita al Ministerio de Desarrollo Regional), el marco financiero se calificó como más «descendente» que «ascendente».

Los principales desafíos existentes sobre el terreno en el territorio de ÚCA incluyen la transformación de su estructura socioeconómica (declive de industrias tradicionales, escasez de empleo, desempleo estructural, características sociales patológicas) y la resolución de graves problemas ambientales (contaminación del aire, el agua y el suelo; regeneración de terrenos abandonados). No obstante, el apoyo financiero de la ITI, tal como se ha redactado, solo permite hacer frente a algunas de estas debilidades. Por ejemplo, el transporte y la movilidad urbana forman parte de importantes objetivos de la estrategia, pese a su baja importancia para el territorio; al mismo tiempo, el apoyo financiero asignado a las políticas ambientales es inferior a las necesidades reales.

Es posible que IS ÚCA ITI pueda generar proyectos sistemáticos e integrados, como la planificación sistemática de servicios de bienestar y de vivienda social, un sistema de transporte público, seguridad social y prevención de la delincuencia o la revitalización de terrenos abandonados. No obstante, sigue siendo necesario contar con recursos financieros adicionales, una planificación a largo plazo (superior a un período de programación de los Fondos EIE) así como la coordinación entre el nivel central y el local.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:  
<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-001&fullscreen=yes>

Desde una perspectiva más general, la reducción de temas y actividades subvencionables, por ejemplo, en relación con las normas de ITI impuestas a escala nacional o regional, puede socavar la confianza de los agentes locales en las capacidades de los diferentes instrumentos (véase también la cuestión de la sobrerregulación en el capítulo «Gobernanza»). Se recomienda desarrollar una **comprensión común** del significado del concepto de integración intersectorial **entre los diferentes niveles involucrados** en la gobernanza de los Fondos EIE (URBACT, 2019). Esto se puede conseguir **estableciendo mecanismos formales e informales para que las múltiples partes interesadas puedan realizar aportaciones y dar a conocer sus opiniones**: como se ha mencionado, las autoridades de gestión deben prever la participación de las AL en la definición de las prioridades de los PO, pero también alentar a dichas autoridades a que formulen sus comentarios sobre los procesos estratégicos en curso y simplificar los procedimientos de solicitud de los múltiples fondos. Al mismo tiempo, las autoridades locales deberían presionar para conseguir que **sus necesidades lleguen hasta los niveles más elevados de la arquitectura**

**de los fondos de la UE.** La participación en redes e iniciativas internacionales también puede ser útil para mejorar su conocimiento de las buenas prácticas de colaboración y diseño conjunto entre las AG y las AL, y, desde un punto de vista más general, para dar a conocer posibles enfoques de cooperación intersectorial. El intercambio de personal y la movilidad entre las AG y las ciudades también podría ayudar a desarrollar la rendición de cuentas entre los diferentes niveles de gobierno y el conocimiento sobre las cuestiones transversales. Un programa de estas características hace que el personal sea consciente de las dificultades y limitaciones del contexto específico.

También si las AL deben abordar un conjunto limitado de objetivos temáticos, definido por las AG, existen formas de llevar a cabo estrategias integradas intersectoriales. Por ejemplo, **incluso los objetivos temáticos individuales pueden incorporarse con una visión holística** que tenga en cuenta actuaciones integradas entre diferentes sectores. Por ejemplo, el OT1 (investigación e innovación) se puede entender como transversal en una estrategia sostenible (como ocurre con el concepto de innovación social) y abordar una combinación de medidas estructurales y «blandas» pertenecientes a distintas áreas estratégicas. Esto significa que **las estrategias pueden lograr la integración incluso cuando utilizan un número limitado de OT.** En Finlandia, por ejemplo, la Estrategia para Seis Ciudades (véase el recuadro del capítulo dedicado a la «Dimensión estratégica») combina estrategias de innovación regional con objetivos más amplios de desarrollo urbano, partiendo de un claro enfoque centrado en el desarrollo económico. Sin embargo, desde 2018 las seis ciudades han puesto en marcha una treintena de proyectos piloto y experimentales de menor envergadura; los temas tratados en ellos abarcaban desde la movilidad inteligente, las tecnologías limpias, la sanidad y la educación hasta la creación de un entorno favorable para el desarrollo empresarial. A su vez, esta colaboración sectorial ha impulsado los intercambios entre diferentes departamentos, ciudades y agentes locales, que se pueden utilizar como base para nuevas estrategias intersectoriales.

Además, la autoridad local puede decidir autónomamente concentrar su estrategia en un tema prioritario específico. Esta decisión no implica que dicha autoridad no pueda tratar de integrar múltiples objetivos. Los temas pueden ser transversales, estar reconocidos por múltiples departamentos (como la regeneración de barrios desfavorecidos) y ser capaces de aglutinar varios proyectos, recursos y agentes. De hecho, las agendas internacionales subrayan la existencia de **cuestiones transversales que pueden englobar múltiples políticas y proyectos, garantizando al mismo tiempo su coherencia general** (véase, por ejemplo, la agenda urbana para la UE).

Por último, otra posibilidad consiste en utilizar **instrumentos territoriales adicionales para hacer frente a problemas específicos** a los que no es posible dar respuesta directamente con la estrategia de DUS. Lo anterior se refiere, en particular, a las posibilidades que ofrece el desarrollo local participativo (DLP) para las áreas urbanas, tal como se ha promovido durante el actual período de programación y seguirá fomentándose en el próximo (puede consultarse una explicación detallada del DLP en el capítulo «Gobernanza»). El DLP permite integrar temas, fondos y agentes (incluso no pertenecientes a la administración pública), mejorar la toma de decisiones con enfoque ascendente, intercambiar información y arrojar luz sobre asuntos específicos que no llegaron a incorporarse en la agenda política. A modo de ejemplo, el DLP se puede utilizar en sinergia con una ITI para abordar objetivos temáticos no incluidos en la estrategia de DUS de una determinada zona. Un ejemplo es la integración de políticas sociales a través del OT9 (inclusión social) en un barrio desfavorecido, mientras a nivel urbano o de área

urbana funcional la ITI responde a otro conjunto de temas estratégicos. En este caso concreto la integración se lograría mediante la consideración conjunta de ambas estrategias.

## RECOMENDACIONES

- Explorar las múltiples posibilidades de integración sectorial que ofrecen los reglamentos de la política de cohesión.
  - Los programas operativos se pueden estructurar utilizando prioridades de inversión transversales (relacionadas con el ámbito urbano) desde el punto de vista temático.
  - Los reglamentos propuestos para el período 2021-2027 añaden nuevas formas de combinar temas y fondos en los programas operativos.
  - En particular, la introducción del OE5 dotará de mayor flexibilidad a los PO y las estrategias para incluir temas.
- Planificar la integración intersectorial en las estrategias de DUS durante la redacción de los programas operativos.
  - Las AG deberían involucrar a las AL desde las primeras fases de la programación, asegurando de ese modo su compromiso con los principios de asociación y gobernanza múltiple.
  - Las AG pueden establecer requisitos o sugerencias concretas en los programas operativos para mejorar la cooperación intersectorial en la formulación de estrategias.
  - Las AG pueden utilizar procedimientos de selección competitiva para las estrategias, con la finalidad de aprovechar las capacidades estratégicas de las autoridades locales y presionarlas para diseñar estrategias integradas.
  - Las AG pueden elegir el mecanismo de intervención territorial adecuado para que las ciudades puedan abordar múltiples OT y recurrir a diversos fondos.
- Establecer mecanismos formales e informales para realizar aportaciones y formular comentarios sobre la integración intersectorial, con el fin de evitar posibles desajustes entre las decisiones adoptadas en la cúspide y las necesidades locales.
  - Alcanzar una comprensión común entre las AG y las AL sobre el significado del concepto de integración intersectorial.
  - Las autoridades de gestión deberían alentar a las AL a que den a conocer sus opiniones sobre los procesos estratégicos en curso.

- Las autoridades locales pueden ejercer presión para que sus necesidades alcancen los niveles superiores de la arquitectura de los fondos, por ejemplo, participando en redes e iniciativas internacionales. De ese modo las ciudades podrán entrar en contacto con otras y aprender de las buenas prácticas en el ámbito de la colaboración entre las AG y las AL.
- Crear confianza y obligación de rendir cuentas entre los niveles de gobierno participantes, por ejemplo, permitiendo la movilidad de personal entre las AG y las AL.
- Elaborar estrategias intersectoriales integradas también en el caso de que se adopte un único enfoque temático o cuando el número de objetivos temáticos sea reducido.
  - Las AL pueden interpretar de forma amplia los OT disponibles.
  - Cuando la estrategia se centre en un tema específico, cabe la posibilidad de definir múltiples objetivos, considerando el tema principal como punto de partida y abordándolo desde distintos puntos de vista.
- Utilizar el desarrollo local participativo (DLP) para despertar la atención sobre problemas concretos existentes a nivel local y recabar fondos para hacerles frente.
  - Elegir los temas y clasificar las soluciones dentro de una red ampliada de agentes locales (beneficiarios, ciudadanos, asociaciones, etc.).

## INTEGRACIÓN INTERSECTORIAL EN LA GOBERNANZA TERRITORIAL

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo conseguir que diferentes departamentos y oficinas trabajen juntos.*

*Cómo lograr la integración intersectorial a nivel local en la fase de ejecución.*

La coordinación de los Fondos EIE permite **superar los silos**, identificar **sinergias** y encontrar **aspectos complementarios entre los diversos ámbitos estratégicos**. Por este motivo, la puesta en práctica de una estrategia de DUS supone también una oportunidad de superar los **obstáculos sectoriales existentes dentro de las organizaciones administrativas territoriales**.

Esta expectativa no requiere únicamente un enfoque centrado en los instrumentos, en el que los fondos y temas se integren con arreglo a normas específicas, sino también prestar atención a la colaboración entre los distintos agentes y departamentos que componen las estructuras locales de gobernanza (puede consultarse un análisis más amplio de la colaboración entre agentes en

el capítulo «Gobernanza»). De ese modo se potencia el papel de las estrategias en la unión de intereses y partes interesadas, y se incrementa la capacidad de las regiones y ciudades para cultivar **un proceso de desarrollo sostenible integrado estable y duradero**.

La integración de las políticas en este nivel se ha considerado tradicionalmente relacionada, sobre todo, con la gestión de los recursos humanos y con objetivos de eficiencia. La literatura sobre la integración de políticas está dominada por análisis empíricos, y dedicada principalmente a hacer frente a la complejidad asociada a determinados temas transversales (en particular, y de manera especial al inicio de su difusión, a los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente y el cambio climático) (Tosun y Lang, 2013).

Sin perjuicio de lo anterior, la integración intersectorial que promueve la UE tiene asimismo la capacidad de estimular la innovación, no solo eliminando los límites entre políticas sectoriales, sino también redefiniéndolos (Rode *et al.*, 2017).

Por otro lado, dentro de la gobernanza multinivel de las estrategias de DUS, los silos pueden ser diferentes a nivel nacional, de AG y de AL. La integración vertical mediante políticas intersectoriales puede conllevar **delegación de competencias y responsabilidades**, y enfatizar el papel de la política en la adopción de un enfoque centralizado o descentralizado.

Debido a su carácter innovador, la integración intersectorial debe hacer frente a múltiples cuellos de botella vinculados, en particular, a las **preferencias de los distintos agentes** y, desde una óptica más general, a las dificultades para lograr el encaje de **múltiples intereses** (Tosun y Lang, 2013).

Por último, el nivel en el que se produzca la integración conlleva diferentes significados, así como diferentes objetivos, dependiendo de cómo se lleve a cabo. La integración intersectorial puede resultar especialmente complicada durante la fase de **ejecución**.

## Cómo conseguir que diferentes departamentos y oficinas trabajen juntos

Existen dos tipos principales de cooperación que se pueden poner en práctica para superar los obstáculos sectoriales: cooperación **flexible** (consistente en desarrollar soluciones *ad hoc* temporales para problemas emergentes) y **estructural** (centrada en la organización y las estructuras administrativas).

En ambos casos, la solución óptima pasa por garantizar la coherencia entre los departamentos de las autoridades participantes y **reflexionar sobre posibles políticas y proyectos conjuntos ya desde la fase de formulación de la estrategia**. Las decisiones prontas e inequívocas en fases tempranas del proceso requieren un conocimiento preciso de las relaciones existentes entre los diversos departamentos, autoridades territoriales y agentes, la capacidad de apoyarse en anteriores experiencias de colaboración en estrategias integradas, la anticipación de posibles intereses contrapuestos entre funcionarios y una asignación de responsabilidades y funciones meridianamente clara.

Sin embargo, este nivel de anticipación es poco frecuente y pueden surgir numerosos puntos de inflexión en el largo proceso de elaboración de la estrategia (desde **cambios en las prioridades**

políticas hasta la **redistribución de funciones** o la **reorganización administrativa**). En esos casos cabe la posibilidad de poner en práctica medidas específicas para agilizar la colaboración a lo largo de todo el proceso.

El primer paso que se debe considerar es la **elección de los temas y objetivos estratégicos que merecen un esfuerzo de integración intersectorial**.



Las cuestiones integradas de naturaleza compleja pueden incorporarse a la agenda política con más facilidad (Tosun y Lang, 2013), ya que suscitan un mayor interés y tienen una probabilidad mayor de generar concienciación. Sin embargo, esos temas no se abordan en la práctica debido a que los actores interesados no comparten los objetivos y prioridades conexos.

Esta situación puede plantearse cuando la ciudad no incluye a los posibles actores en la selección de los temas en una fase temprana. El **intercambio de información entre el personal interno (y externo) que trabaja para la administración o dentro de ella** es fundamental, tanto para integrar el contenido y los objetivos adecuados de la estrategia como para identificar las **prioridades según su viabilidad**.

Por ejemplo, se puede enviar un boletín a todos los funcionarios en los que se les ofrezca información actualizada sobre las oportunidades y los resultados de todos los departamentos, y al mismo tiempo distribuir cuestionarios entre ellos para detectar necesidades emergentes.

De igual modo, las **características de la organización** —como el número de departamentos y funcionarios que se pueden dedicar a trabajar en la política transversal, la estructura de la oficina o el proceso de gestión de proyectos— pueden contribuir a determinar los temas que se podrían integrar. En una administración de gran tamaño, la presencia de una oficina específica o de un funcionario encargado de recopilar toda la información proporcionada por cada gestor de políticas puede ayudar a definir las posibilidades de cooperación. En entornos más reducidos, las interacciones humanas y personales y, por tanto, las oportunidades de colaborar en actividades comunes son los factores que permiten establecer posibles colaboraciones. Incluso la organización espacial de las oficinas puede modificarse para incrementar la probabilidad de interacción. En Gante, por ejemplo, la administración introdujo escritorios flexibles que posibilitan un mayor contacto entre el personal de diferentes departamentos.

De ello se sigue que la decisión sobre qué ámbitos estratégicos integrar depende profundamente de la capacidad de **combinar los intereses de diferentes departamentos**. Con este fin, una sugerencia podría ser introducir fases de autoevaluación en una fase temprana del proceso, que se pueden utilizar para identificar las principales fortalezas y debilidades en lo relativo a la integración (véase el recuadro siguiente).



#### MARCO DE REFERENCIA PARA CIUDADES SOSTENIBLES

El Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles (Reference Framework for Sustainable Cities - RFSC) es un conjunto de herramientas disponible

en línea para las autoridades locales involucradas en procesos de desarrollo urbano integrado y sostenible o que deseen poner en marcha un proceso de este tipo. El RFSC aborda los principios del desarrollo urbano integrado y sostenible y ayuda a las autoridades locales a diseñar, ejecutar y supervisar estrategias y proyectos en las ciudades.

Creado inicialmente en el contexto de la Carta de Leipzig (2007) por los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea (DG REGIO) y los actores interesados pertinentes, ha sido desarrollado posteriormente por el Ministerio de Vivienda y Hogares Sostenibles de Francia con el apoyo científico del Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) con el fin de llevar a cabo un seguimiento de los progresos de la agenda urbana para la UE y del cumplimiento de la Agenda 2030 y los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas a nivel local. En 2016 se publicó una nueva versión del RFSC que contó con la aprobación del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), órgano que también se encargó de promoverlo.

El conjunto de herramientas se puede aplicar a estrategias o proyectos urbanos a diferentes escalas, pero funciona mejor en el caso de las estrategias de ciudades de tamaño pequeño y mediano, a las que ofrece una herramienta de autoevaluación sencilla y estructurada que aporta información muy valiosa.

La característica más útil para el pensamiento estratégico es la identificación de cinco pilares clave para el desarrollo de la estrategia (espacial, de gobernanza, social, económico y ambiental) y un conjunto de 30 objetivos estratégicos conexos. El RFSC proporciona una descripción detallada de estos objetivos que puede estructurar de manera holística una estrategia de desarrollo urbano sostenible. Además, la herramienta también puede utilizarse para diseñar una estrategia de adaptación de los ODS al contexto local. Por lo tanto, puede ser útil en las fases tempranas de elaboración de la estrategia para definir el marco estratégico, explicar los componentes esenciales del desarrollo urbano sostenible y facilitar el debate. Se abordan explícitamente los temas clave del desarrollo urbano sostenible, como la participación de los ciudadanos, el desarrollo de capacidades y el seguimiento y la evaluación. La priorización entre los cinco pilares de los ODS se puede visualizar por medio de un diagrama de tela de araña que muestra el enfoque temático de las estrategias, qué objetivos se han abordado mejor —o, por el contrario, qué aspectos se deben reforzar para lograr un enfoque holístico— y qué se puede hacer para adoptar un enfoque integrado. De manera similar, la evaluación del impacto de determinadas actuaciones que se vayan a llevar a cabo y de la contribución a cada objetivo estratégico ofrece una estimación básica que, ante todo, ayuda a fortalecer la coherencia interna de la estrategia.

*Más información*

Sitio web del RFSC: <http://rfsc.eu/>

RFSC: *Towards green, inclusive and attractive cities*, RFSC, julio de 2019, Bruselas, 2019.

Disponible en:

[https://issuu.com/rfsc/docs/towards\\_green\\_inclusive\\_and\\_attractive\\_cities](https://issuu.com/rfsc/docs/towards_green_inclusive_and_attractive_cities)

En el caso de Novo mesto (SI), por ejemplo, la autoevaluación de la elaboración de la estrategia de DUS permitió que las oficinas validaran sus esfuerzos dirigidos a superar los obstáculos históricos que venían dificultando la cooperación intersectorial.

Existen **paquetes de políticas que tradicionalmente se encuentran integrados a nivel local**, en parte gracias a la afinidad de instrumentos y objetivos. Por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la movilidad, las infraestructuras y la planificación suelen abordarse a través de enfoques similares relacionados con el territorio. En consonancia con las sugerencias anteriores, existen algunas vías seguras para evitar este callejón sin salida, que pasan por **apoyarse en las experiencias y las redes de agentes existentes, así como por conservar el conocimiento generado a través de las experiencias de cooperación previas**. El conocimiento desarrollado durante la ejecución de proyectos, por ejemplo, puede aprovecharse mediante conversaciones durante los almuerzos y presentaciones periódicas.

Cuando las autoridades están interesadas en desarrollar un enfoque integrado entre sectores y departamentos que jamás han trabajado juntos, la **disponibilidad de fondos adicionales** puede ayudar a mejorar la colaboración y la gestión de intervenciones complejas. En este sentido, las AG pueden aconsejar y apoyar la utilización de la financiación **de la UE para asistencia técnica**, con objeto de mejorar las capacidades intersectoriales de los funcionarios implicados.

En estas situaciones, sin embargo, es necesario analizar las ventajas de la innovación y compararlas con los **costes inherentes** que conllevan, sobre todo si el proceso se concentra en un breve período. Las estructuras administrativas y burocráticas rígidas crean una inercia difícil de contrarrestar sin introducir procesos innovadores. En primer lugar, se necesitan inversiones para el desarrollo de capacidades (véase el capítulo «Dimensión estratégica») —por ejemplo, la provisión de cursos a funcionarios existentes y el fomento de la apropiación de los proyectos financiados por la UE por parte de los empleados municipales— para garantizar que los funcionarios comprendan correctamente los problemas y puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen las diferentes áreas estratégicas, no solo aquella en la que trabajan. La introducción de nuevos roles —expertos en coordinación y comunicación, o especialistas en la redacción de documentos de licitación— también puede garantizar un asesoramiento independiente y ayudar a gestionar el proceso desde un nuevo punto de vista externo (véase el capítulo «Gobernanza» y el recuadro sobre JASPERS en esta sección).



## ESTRATEGIA DE DUS EN GANTE (BE)

Gante utiliza una amplia gama de herramientas normativas para aplicar la estrategia. La administración se reestructuró recientemente, reduciendo su número de departamentos a diez para simplificar su estructura organizativa y aclarar las responsabilidades. Al mismo tiempo, se trató de impulsar una tendencia a la descentralización de la gestión urbana mediante la creación de gestores de barrios y de una empresa de desarrollo urbano. De hecho, según el Ayuntamiento, los resultados mejoran gracias a la existencia de redes por toda la ciudad, que resultan útiles para desarrollar un conocimiento profundo e incluir a un mayor número de agentes.

Otra medida de carácter estructural fue el establecimiento de una Unidad de Coordinación de Fondos de la UE. Dicha Unidad ofrece diferentes servicios a los diversos departamentos (gestión integral, únicamente servicios financieros y de auditoría y servicios de información, entre otros) según sus necesidades. En el caso de las solicitudes elegidas, estos servicios se sufragan mediante el presupuesto para asistencia técnica de los proyectos de la UE. Una de las iniciativas relacionadas fue la creación de «paquetes» de recursos financieros destinados al logro de objetivos, a los que los distintos departamentos podían optar. El diseño colaborativo del presupuesto garantiza que estos tengan que coordinarse y cooperar para acceder a los recursos.

La ciudad experimentó asimismo con herramientas de carácter no estructural para integrar las contribuciones efectuadas por agentes públicos como de otros sectores. El establecimiento de «contratos municipales» entre el Ayuntamiento y el gobierno regional posibilitó el intercambio de información entre departamentos a distintos niveles. Además, el Ayuntamiento se apoyó en la participación de los ciudadanos y en las asociaciones para la inclusión de diferentes colectivos en la formulación y ejecución de proyectos. La atención prestada a las cuestiones físicas y de infraestructura (renovación de la antigua zona de los embarcaderos y reorganización de la movilidad) se combinó con la organización de una temporada de eventos (durante la construcción del proyecto), el uso temporal de las instalaciones y actos informativos, con el fin de llevar a cabo tanto iniciativas estratégicas «blandas» como estructurales.

También se recogieron sugerencias relativas a la organización del trabajo: dividir las tareas con claridad, elaborar normas y procesos internos y consultar a los organismos pertinentes al respecto, centrarse en la transparencia (mediante informes periódicos, por ejemplo), etc.

### *Más información*

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

Por último, dos de los métodos más utilizados son la creación de nuevas oficinas (un enfoque más estructural) o de comités *ad hoc* (un planteamiento más flexible) para gestionar las políticas intersectoriales desde una perspectiva interdepartamental. El ejemplo de Róterdam (NL) es representativo de los cambios estructurales: el ayuntamiento reorganizó por completo sus oficinas, pasando de treinta departamentos a cinco grupos. Esta reorganización estructural, no obstante, se combinó con un conjunto de medidas más «blandas» (los directores de los grupos se reúnen semanalmente y son informados sobre los fondos disponibles de la UE y los procesos en curso).

Es importante destacar que las estrategias de DUS suelen aplicarse en un contexto de **gobernanza multinivel**, por ejemplo, cuando la estrategia va dirigida a un área urbana funcional (véanse los capítulos «Gobernanza» y «Enfoque territorial»). En esos casos, las responsabilidades y funciones referentes a determinados temas podrían encontrarse dispersas entre distintos agentes, lo que complicaría su integración. De hecho, esto significa que, además de reunir a todos los actores para proporcionar una respuesta coordinada a un problema, es necesario que estén implicados los distintos niveles de gobernanza.

Las AL encargadas de la formulación de la estrategia deberían tener la posibilidad de entablar contacto con los departamentos responsables de las políticas correspondientes en otros niveles administrativos y territoriales, con el fin de intercambiar conocimientos y cooperar para acordar objetivos concertados. En Gotemburgo (SE), por ejemplo, el recién creado Comité Ejecutivo de la Ciudad definió los sectores, socios y temas en los que se sustentaría la cooperación intersectorial, e indicó proyectos y actividades intersectoriales vinculados a las tres prioridades definidas en el programa. La estructura programática del FEDER se refleja en la estrategia con la creación de un grupo de coordinación de fondos en el seno de la organización municipal. El grupo está integrado por cuatro representantes de los principales programas locales en los que se basa la estrategia. La AG también forma parte de este grupo. Además, existe una asociación regional en la que participan las organizaciones sindicales y los sectores social y empresarial. El grupo se reúne al menos tres veces por año para tratar de encontrar sinergias entre los objetivos locales y los de la UE; funciona como una plataforma en la que el conocimiento se puede almacenar y poner a disposición de todas las autoridades territoriales.

## Cómo lograr la integración intersectorial a nivel local en la fase de ejecución

La compleja e intrincada naturaleza de las estrategias de DUS intersectoriales y las redes de agentes conexas no suele adaptarse del todo a las **estructuras de ejecución** existentes sin que surjan **cuellos de botella**. Estos pueden ser circunstanciales o percibirse como inherentes al sistema de ejecución. La mayoría de los problemas que se observan están relacionados con:

- el solapamiento de actividades de los **planes sectoriales**;
- la traducción de los objetivos intersectoriales en **políticas y proyectos**;
- el conflicto entre los **objetivos a corto y largo plazo**;
- la **implicación de agentes externos** en la ejecución de un proyecto.

Es frecuente que las estrategias de DUS se superpongan con los planes sectoriales, por lo que existe el riesgo de que surjan incoherencias entre sus prioridades y objetivos. Si el proceso de elaboración de planes sectoriales tiene lugar de forma paralela al diseño de la estrategia o a partir de este, **se pueden lograr sinergias entre ambos**. Lo anterior también es aplicable a la relación del DUS con los planes que se elaboran en niveles más elevados.

Sin embargo, cuando ya existen planes sectoriales puede ser necesario actualizarlos para lograr una coherencia adecuada. En lugar de someter el plan a una revisión completa, algo muy costoso desde el punto de vista de la inversión tanto de tiempo como de recursos humanos, **las administraciones pueden garantizar la complementariedad y la coherencia a través de actividades de seguimiento**, introduciendo indicadores y herramientas que vinculen los objetivos sectoriales específicos con las estrategias globales (véase el capítulo «Seguimiento»).

Cuando la estrategia es particularmente amplia y no se detalla la integración de las sucesivas acciones con los resultados esperados, puede ocurrir que se pierda el valor añadido de dicha integración. De hecho, en la fase de ejecución **los proyectos pueden verse atrapados de nuevo en el sistema de silos**. Esto sucede, en parte, porque la estructura de la política de cohesión de la UE reproduce una división sectorial también en las fases posteriores del proceso, sobre todo durante las etapas de gestión financiera y elaboración de informes. Por este motivo, la simplificación puede considerarse como una condición necesaria, especialmente si la autoridad local no ha desarrollado aun suficientemente su capacidad de coordinación.

En tales casos la autoridad local puede recurrir a expertos externos. La asistencia adicional — como la que proporciona JASPERS (véase el recuadro a continuación)— puede complementar los esfuerzos de la administración y ayudar a abordar con éxito la complejidad de los proyectos integrados.



#### JASPERS: ASISTENCIA CONJUNTA A LOS PROYECTOS EN LAS REGIONES EUROPEAS

JASPERS es una iniciativa de colaboración entre la Comisión Europea (DG REGIO), el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros cuyo objetivo es mejorar la calidad de los proyectos de inversión a través de los que se ejecutan las políticas de la UE. JASPERS presta asesoramiento sobre la elaboración de planes y proyectos apoyados por el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP). Esta asistencia lleva más de una década en activo. Hoy en día, JASPERS opera en veintitrés países (los veintiocho Estados miembros pueden acogerse a esta iniciativa). JASPERS ha apoyado más de 650 proyectos y ha contribuido a absorber más de 130.000 millones EUR.

En particular, bajo el paraguas de la agenda urbana para la UE y la política de cohesión, JASPERS:

- asesora a las autoridades en materia de planificación estratégica en los sectores del desarrollo urbano, inteligente y social;
- ayuda a los beneficiarios a cumplir las normas requeridas en la preparación de proyectos subvencionables con fondos de la UE;
- mejora la capacidad de las administraciones y los beneficiarios mediante la transferencia de conocimientos sobre elaboración de proyectos, cuestiones medioambientales, legislación de la UE y cualquier necesidad relacionada;
- acelera el proceso de aprobación de la UE, llevando a cabo una evaluación independiente de la calidad que prepara el terreno para que la Comisión Europea adopte su decisión.

Al proporcionar apoyo en eslabones posteriores de la cadena para el diseño de estrategias urbanas integradas, los asesores de JASPERS (más de 120 expertos técnicos pertenecientes a los sectores anteriormente mencionados) facilitan la interacción intersectorial entre los temas que deben abordarse.



#### ASESORAMIENTO METODOLÓGICO SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA DE REGENERACIÓN URBANA INTERSECTORIAL E INTEGRADO EN NOVO MESTO (SI)

En el acuerdo de asociación de Eslovenia para el período de programación 2014-2020 y en el correspondiente programa operativo se identifica Novo Mesto como un nodo estratégico, al que se presta apoyo para fortalecer su papel regional y su potencial de desarrollo. Utilizando una inversión territorial integrada, los fondos de la UE para el desarrollo urbano sostenible se han destinado a financiar medidas de regeneración urbana, eficiencia energética y movilidad sostenible. Se solicitó a JASPERS que proporcionara orientación a la autoridad local y la ayudara a identificar proyectos integrados. JASPERS ayudó a Novo Mesto a desplegar una metodología que facilitaba la alineación estratégica de «paquetes de medidas» (es decir, programas). En particular, JASPERS ayudó a la AL a elaborar su estrategia integrada utilizando un análisis multicriterio basado en políticas. El objetivo del análisis era revisar los *programas* subvencionables respaldados por la ITI, conectándolos con la estrategia global de desarrollo de la ciudad. De ese modo, la AL pudo desarrollar una visión holística de las inversiones y reducir los efectos negativos de la división entre silos.

La iniciativa JASPERS también resultó beneficiosa en el proceso de superar las divisiones por silos en el municipio, dado que el proceso de análisis del plan de acción de la ciudad exigía cooperación interdepartamental. En este sentido, las fases de planificación y ejecución presentan desafíos diferentes. Existe una inclinación organizativa natural hacia proyectos manejables de naturaleza unidimensional, ya que con ellos es más «realista» que la administración logre sus objetivos. Con base en dicho análisis, Novo mesto creó una oficina de proyectos «integradora» que se encarga de

supervisar todas las fases del proceso estratégico (aplicación, elaboración de proyectos, o coherencia con las políticas) y habilita canales de comunicación entre los diferentes departamentos y partes interesadas.

### Más información

Página web de la iniciativa JASPERS: <https://jaspers.eib.org/>

Página web de la plataforma de creación de redes de JASPERS: <http://www.jaspersnetwork.org/>

Ficha informativa de la estrategia en STRAT-Board: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

La ejecución de proyectos integrados también se puede facilitar desglosándolos en una serie de pasos. En particular, se pueden llevar a cabo actuaciones relacionadas con **objetivos a corto y a largo plazo**.



En este caso existe el riesgo de que los múltiples procesos de desarrollo urbano sostenible que tienen lugar en paralelo se lleven a cabo de forma desordenada, prestando atención a los problemas urgentes —especialmente los que suscitan intereses políticos— y dejando pendientes de abordar en las reuniones de coordinación o las revisiones de gasto aquellos que tienen implicaciones menos importantes o complicadas.

En ausencia de oficinas transversales y de recursos *ad hoc* para llevar a cabo procesos amplios y complejos como estos, las administraciones deberán asegurarse de guiar dichos procesos, teniendo en cuenta también que pueden existir diferentes velocidades. Por ejemplo, pueden utilizar **la ejecución, la inversión o los planes de acción como pasos intermedios para organizar las actuaciones en los plazos requeridos**.



### URBACT (2019): ESTUDIO SOBRE PLANES DE ACCIÓN INTEGRADOS (ESTUDIO PAI). REDES DE URBACT PARA LA PLANIFICACIÓN DE ACCIONES

El informe de URBACT (véase el recuadro del capítulo «Dimensión estratégica») trató de detectar tendencias, fortalezas y debilidades en los enfoques de integración. Un aspecto importante de la metodología fue el desglose del concepto de «planificación integrada de acciones» en sus diversos elementos para evaluar los planes de acción integrados (PAI) comparándolos entre sí. De este modo, el estudio proporcionó:

- una comprensión más detallada del concepto de «integración»,
- criterios más adecuados para evaluar y mejorar la integración del desarrollo urbano sostenible.

Partiendo de la definición de los cuatro tipos de integración elaborada por URBACT<sup>4</sup>, se identificaron catorce aspectos de la planificación integrada de acciones, que abarcan: procesos de planificación integrados, planificación del desarrollo urbano integrado y planes integrados. Algunos de los indicadores resultantes están más directamente relacionados con la dimensión de integración intersectorial:

- las acciones están basadas en las necesidades: responden a las necesidades reales y se apoyan en una sólida comprensión del contexto, los desafíos y las oportunidades locales;
- las acciones abordan los tres pilares del desarrollo sostenible en términos de objetivos económicos, sociales y ambientales;
- las acciones abarcan la totalidad de las políticas o sectores de actividad;
- las acciones y los objetivos están alineados y son complementarios respecto de las estrategias existentes a nivel municipal, regional, nacional o europeo;
- el plan calibra eficazmente la necesidad de realizar inversiones tanto estructurales (físicas y de infraestructura) como «blandas» (capital humano);
- el plan trata de movilizar toda la financiación disponible, desde fondos de la UE hasta fuentes locales privadas.

Un examen específico de cada uno de estos aspectos permite extraer lecciones interesantes e identificar tendencias y variaciones importantes. En particular, el estudio detecta una tendencia entre las redes de ciudades de URBACT a contar con mayores capacidades para desarrollar una lógica estratégica e interna clara para su plan que para lograr una elevada coherencia «externa» con otras estrategias y fuentes de financiación. Es muy probable que la mejora de la integración con las estrategias y la financiación pertinentes eleve las posibilidades de éxito de la ejecución y de alcanzar una dimensión y un impacto adecuados. En concreto:

- las estrategias urbanas deben ser integradas, pero los planes de acción pueden ser más específicos, de forma que se apliquen solamente a una parte de la estrategia global. De ese modo, puede no ser necesario que el plan de acción abarque todas las dimensiones sectoriales y espaciales, siempre y cuando estas queden cubiertas por la estrategia en su conjunto;

<sup>4</sup> <https://urbact.eu/urbact-opportunity-action-and-change>.

- otra posibilidad es que el PAI se vea como un documento estratégico, que será necesario desagregar en acciones más concretas a su debido tiempo. Esto depende en gran medida del punto de la estrategia global de desarrollo sostenible en el que se encuentre la ciudad o región, y de cómo tenga previsto aplicar dicha estrategia;
- la integración de fondos es uno de los principales desafíos y oportunidades para el desarrollo local en Europa. Si se consiguiera elaborar estrategias de financiación más claras y detalladas para los planes de acción se podría, por tanto, mejorar las opciones de ejecución y el impacto de esta.

### *Más información*

Sitio web del URBACT: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>

Determinados instrumentos, como el Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles (RFSC) pueden ayudar a las ciudades a evaluar la integración intersectorial de sus estrategias y proyectos, destacando qué objetivos se abordan mejor o, por el contrario, qué se puede hacer para obtener un resultado más integrado (véase el recuadro sobre el RFSC).

De manera similar, un proyecto individual de gran envergadura que se identifique con la estrategia puede desagregarse en proyectos más pequeños (como la estrategia para los antiguos embarcaderos de Gante). Este esfuerzo permite conseguir que las acciones integradas sean más manejables, incluso cuando se producen perturbaciones inesperadas en las condiciones iniciales.

Las estrategias y políticas intersectoriales necesitan un apoyo incluso mayor que las sectoriales por parte de los agentes políticos, administrativos y sociales, que pueden agilizar el proceso y ayudar a superar las dificultades. En el escenario ideal, la inclusión de los actores interesados adecuados y la creación de las herramientas requeridas tiene lugar durante la fase de formulación de la estrategia. Esta condición puede ayudar a la AL a anticipar posibles cuellos de botella en la ejecución de las acciones individuales relacionadas con la estrategia integrada. En la zona de South Essex (UK), el proceso estratégico reúne a las autoridades locales y las ONG ya desde la fase de redacción; los participantes debaten cómo integrar los diferentes objetivos y definen las responsabilidades de las diferentes tareas y áreas.

Sin embargo, a lo largo del proceso pueden surgir cuellos de botella imprevistos. Por este motivo, merece la pena que la estrategia se apoye en una amplia red de agentes que puedan formular comentarios en todas las fases de la elaboración de políticas. Las oportunidades para mantener diálogos multinivel (presentaciones públicas, seminarios) con los sectores social y empresarial, las instituciones académicas y otras entidades resultan útiles para crear sinergias basadas en la sensibilización y puesta en común de la estrategia (CE, 2016).

También pueden crearse redes de agentes utilizando el espacio urbano como «zona comercial» (Balducci, 2015): las estrategias, o parte de ellas, pueden responder directamente a necesidades y problemas relacionados con zonas específicas de la ciudad (barrios, espacios públicos, edificios...). Este enfoque, en el que las políticas o los proyectos multidimensionales se basan en intervenciones visibles y delimitadas, también puede ayudar a aumentar la fructífera participación de personas con intereses diferentes y a mejorar los resultados de esta. Además, puede subrayar las interconexiones entre los múltiples factores que provocan los problemas urbanos.

Por ejemplo, el proyecto de remodelación de una plaza en la ciudad de Novo Mesto (SI) ha sido la principal vía utilizada para dar a conocer la complejidad de la integración intersectorial y, al mismo tiempo, el crucial papel que desempeña en la solución de problemas aparentemente irresolubles (el tráfico, el deterioro de los espacios públicos, etc.). De ese modo, a través de resultados visibles (efectos cuantificables, transformaciones físicas, etc.), los funcionarios públicos y la población local han tomado conciencia de las ventajas que ofrecen las soluciones integradas.

Por otra parte, las redes creadas pueden definir fases de consulta intermedias y difundir la estrategia, poniéndola en práctica de manera que se centre directamente en los espacios urbanos.

## RECOMENDACIONES

- Garantizar la coherencia entre los diferentes objetivos y acciones de los departamentos participantes.
  - Ponderar las posibles políticas y proyectos ya desde la fase de formulación de la estrategia.
  - Utilizar boletines y cuestionarios para distribuir información sobre las actividades y necesidades de los diversos departamentos.
- Identificar las principales fortalezas y debilidades de la organización administrativa.
  - Introducir una fase de autoevaluación de la capacidad de integración de los diferentes departamentos.
  - Poner en marcha el proceso de integración intersectorial involucrando a los departamentos que estén más dispuestos a colaborar.
  - Apoyarse en las redes existentes y utilizar sus experiencias previas como punto de referencia.
  - Organizar charlas a la hora del almuerzo y presentaciones periódicas sobre buenas prácticas en materia de colaboración.
- Invertir en el desarrollo de capacidades para mejorar la comprensión de las posibles sinergias intersectoriales por parte de los funcionarios.

- Las AG deben asegurarse de que las AL utilicen la financiación disponible para asistencia técnica.
- Estudiar la posibilidad de introducir nuevas figuras y expertos.
- Analizar la posibilidad de crear nuevas oficinas o comités *ad hoc* para gestionar las políticas intersectoriales desde una perspectiva interdepartamental.
- Proporcionar instrumentos (pactos, reuniones, espacios de puesta en común) para garantizar el diálogo multinivel e intersectorial entre los departamentos correspondientes y complementarios implicados en la estrategia.
- Mejorar las sinergias —y evitar las incoherencias— entre las estrategias de DUS y los planes sectoriales existentes.
  - Cuando ya existan planes, actuar a través del sistema de seguimiento para corregir las incoherencias, introduciendo indicadores y herramientas que vinculen los objetivos sectoriales específicos con las estrategias globales.
- Redactar las estrategias ya durante el proceso de planificación, antes de iniciar la ejecución de los proyectos integrados.
  - Estudiar la posibilidad de recurrir a expertos externos que ayuden a la AL a ejecutar los proyectos integrados.
- Utilizar pasos intermedios en el proceso estratégico —aplicación, inversión o planes de acción— para priorizar y detallar las partes de la estrategia integrada.
  - Si la estrategia se centra en un proyecto de gran envergadura, desglosarlo en intervenciones más pequeñas y objetivos manejables.
- Incluir una amplia red de partes interesadas en todo el proceso estratégico para superar posibles cuellos de botella en la aplicación de las políticas integradas.
- Mejorar la implicación de los actores interesados centrándose en la dimensión espacial de las políticas.
  - Vincular las políticas a los espacios urbanos para fomentar un sentimiento de apropiación entre los actores interesados.
  - Mostrar a los funcionarios y la población local las ventajas de las soluciones integradas a través de resultados visibles (efectos cuantificables, transformaciones físicas, etc.).

## REFERENCIAS

Balducci, A.: «Strategic planning as the intentional production of a “Trading Zone”», *City, Territory and Architecture*, Vol. 2, n.º 7, 2015.

- Czischke, D. y Pascariu, S.: *New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development in 2014–2020*, informe de síntesis del estudio URBACT, Unión Europea, 2015. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis\\_report\\_urbact\\_study.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis_report_urbact_study.pdf)
- Comisión Europea (CE): Dirección General de Política Regional y Urbana, *Ciudades del Mañana. Retos, visiones y caminos a seguir*. Bruselas, 2011. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf)
- Comisión Europea (CE): *Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano. Reglamento del FEDER (artículo 7)*, Bruselas, 2016. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_sustainable\\_urban\\_development\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_es.pdf)
- Comisión Europea (CE): Dirección General de Política Regional y Urbana, *Urban agenda for the EU Multi-level governance in action*, 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action)
- OCDE: *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, Publicaciones de la OCDE, París, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles (RFSC): *Towards green, inclusive and attractive cities*, julio de 2019, Bruselas, 2019.
- Rode, P., Heeckt, C., Ahrend, R., Huerta Melchor, O., Robert, A., Badstuber, N., Hoolachan, A. y Kwami, C.: *Integrating national policies to deliver compact, connected cities: an overview of transport and housing*. Documento de trabajo. Coalition for Urban Transitions, Londres y Washington, DC, 2017. Disponible en: <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>
- Tosun, J. y Lang, A.: *Coordinating and integrating cross-sectoral policies: A theoretical approach*. En la 7.ª Conferencia General del Consorcio Europeo para la Investigación Política, Burdeos, 2013.
- Naciones Unidas: *Nueva Agenda Urbana*, 2016. Disponible en: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- URBACT: *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, julio de 2019.
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# FONDOS Y FINANCIACIÓN

Redactores

Nikos Karadimitriou – Bartlett School of Planning, UCL

Carlotta Fioretti – Comisión Europea

Unos fondos y unos mecanismos de financiación adecuados son pilares fundamentales del desarrollo urbano sostenible promovido por la política de cohesión de la UE. Existen dos tendencias ampliamente consolidadas en la aplicación de esta política (Bachtler, Méndez y Wislade, 2017; OCDE, 2018): la combinación de múltiples fuentes de financiación y, relacionado con ella, la creciente importancia de los instrumentos financieros de los Fondos EIE. En el caso de la política de cohesión, el término «instrumento financiero» hace referencia a un **mecanismo que transforma los recursos de la UE en productos financieros tales como préstamos, garantías, capital**, etc. Los instrumentos financieros están previstos en el artículo 37 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

La lógica que subyace a la utilización de múltiples fuentes de financiación es que esto permite obtener mayor eficiencia mediante el aprovechamiento de las sinergias con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), y que moviliza una variedad más amplia de agentes y recursos. De este modo se optimiza el valor añadido de la financiación estructural y se mejora la capacidad de la política de cohesión para orientar y acelerar la inversión. Por lo que respecta, en particular, al desarrollo urbano sostenible integrado [artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013], una razón adicional que justifica la combinación de fuentes de financiación es que dicho modelo de desarrollo se ocupa de una gama amplia y compleja de problemas urbanos. Por lo tanto, se deben desplegar diversas fuentes de financiación para asegurar que un programa que pretenda abordar problemas sociales, económicos y ambientales relacionados entre sí de un modo estratégico e integrado, cuente con todos los fondos necesarios.

La importancia de la contribución de los Fondos EIE a las estrategias de DUS en el período de programación 2014-2020 varió de unos Estados miembros a otros. Según los datos de los que dispone STRAT-Board, el 60 % de las estrategias comprometió más de 5 millones EUR de financiación de la UE por estrategia; sin embargo, la utilización de múltiples Fondos EIE en cada estrategia no fue una práctica habitual. En los países de ingresos bajos, el reto consistió en complementar los fondos de la UE con otras fuentes de financiación. En los de ingresos altos, los Fondos EIE desempeñaron un papel importante en la financiación de las inversiones en un número limitado de regiones o zonas objetivo. En esos países las estrategias de DUS actuaron

como herramientas de coordinación de las intervenciones, y se utilizaron los Fondos EIE para complementar otras fuentes de financiación (nacionales, privadas, etc.).

Se propuso incrementar el apoyo financiero al DUS a través del desarrollo territorial integrado de un mínimo del 5 % a un mínimo del 6 % de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a nivel nacional en el período de programación 2021-2027. Esto se añade a la tendencia a favorecer la combinación de fuentes de financiación y un uso más amplio de instrumentos financieros. Está previsto que dicha tendencia se vea reforzada por la concentración temática de los recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión en un conjunto bien definido, aunque diverso, de áreas temáticas, así como por el bajo crecimiento y las disparidades regionales cada vez más importantes observadas en la era poscrisis.

**La combinación de fuentes de financiación no es solamente una cuestión de obtener mayores resultados con menos recursos; también se trata de identificar los recursos necesarios y canalizarlos hacia los proyectos que mejor respondan a los problemas estratégicos existentes.** Por ejemplo, la eficiencia energética de los edificios podría financiarse a través de subvenciones, pero dado que los proyectos en cuestión pueden generar ingresos o ahorros, en principio sería viable financiarlos utilizando instrumentos financieros (fondos rotatorios).

*A priori*, la fuerte orientación normativa de la variada estructura de financiación de la UE podría incentivar a los posibles promotores de proyectos a elaborar proyectos de inversión acordes a la estrategia definida que, de otro modo, no habrían considerado interesantes. En particular, los instrumentos financieros de los Fondos EIE buscan fundamentalmente abordar fallos de mercado y corregir un funcionamiento subóptimo o imperfecto de éste (BEI, 2015; OECD, 2018). Por extensión, en consecuencia, las autoridades locales (AL) que cuenten con la capacidad y los conocimientos necesarios para obtener financiación de diversas fuentes podrían elaborar programas de inversión más adecuados para apoyar la ejecución de planes integrados de desarrollo urbano sostenible. Se prevé que, en el período de programación 2021-2027, las ciudades puedan utilizar una versión actualizada de sus estrategias de desarrollo urbano integrado existentes para acceder a las ayudas financieras dedicadas al DUS. Esto significa que un programa de inversión coherente que respalde las citadas estrategias será aún más importante si se quiere que las ciudades combinen distintas fuentes de financiación para poner en práctica sus estrategias existentes.

En el período de programación actual han surgido algunos **desafíos clave** (OCDE, 2018; Windisch, 2019) relacionados con la financiación en general, y con la del DUS en particular. El primer grupo de desafíos (y, probablemente, el más importante) está relacionado con la **capacidad institucional y administrativa de las autoridades locales (AL)** —y, en cierta medida, también con la de las autoridades de gestión (AG)— para planificar y gestionar estrategias de DUS. El requisito de adoptar un enfoque integrado era relativamente nuevo para muchas AG y AL de toda la UE, por lo que (de forma totalmente comprensible) fue necesario un período importante para que se familiarizaran con él. Una vez comprendidos, adoptados e integrados los conceptos en el contexto nacional, las AL tuvieron dificultades para adecuar los requisitos administrativos y los grupos destinatarios de los diversos Fondos EIE, los fondos nacionales y los instrumentos financieros bajo el paraguas de una estrategia de DUS. Dichos requisitos pueden abarcar cualquier cosa: desde diferencias en las reglas de elegibilidad hasta el calendario de las convocatorias, la calidad de las estrategias de DUS o el diseño del propio programa operativo (que excede la competencia de las autoridades locales).

El segundo grupo comprende los retos asociados a la **capacidad de las AL para endeudarse o su disposición a hacerlo**, debido a:

- factores políticos y jurídicos, así como a la normativa referente al límite de endeudamiento,
- el reducido presupuesto o volumen de ingresos de las AL,
- la modesta dimensión de los proyectos que desea llevar a cabo la AL.

El tercer grupo es la **capacidad de las AL para gestionar programas que combinan subvenciones de los Fondos EIE con productos ofrecidos por instrumentos financieros y otras fuentes de financiación privadas o nacionales**, empezando por el establecimiento legal de dichos programas dentro del contexto legal e institucional nacional. En varios contextos nacionales se observa que las AL poseen competencias relacionadas con la provisión de bienes públicos o de interés social y la prestación de servicios relacionados con ellos.



**La negociación con entidades financieras y la capacidad de comprender, y por supuesto diseñar, estrategias financieras de este tipo son aspectos, a menudo, relativamente novedosos para las autoridades locales.**

Por último, **existen casos y contextos en los que se ha consolidado una «cultura de la subvención»**. Por lo tanto, el personal administrativo y político no ve las ventajas de combinar distintas fuentes de financiación y utilizar los productos que se ofrecen a través de instrumentos financieros como parte de un programa de inversión amplio. Es interesante destacar que, cuando se recurre a préstamos intermedios para superar esta dificultad (por ejemplo, cuando el BEI realiza un préstamo a un banco nacional de fomento que, a su vez, proporciona créditos directamente a proyectos), aparecen problemas relacionados con la capacidad del intermediario para gestionar adecuadamente dichos proyectos.

En este capítulo se examinan, por tanto, tres temas principales:

- la integración de los Fondos EIE entre sí mismos y con los fondos nacionales;
- la implicación de inversores privados y del tercer sector en la financiación de estrategias de DUS;
- el uso de instrumentos y productos financieros en el marco del DUS.

En la primera sección se analiza cuál es el mejor modo de alinear los Fondos EIE entre ellos y con otras fuentes de financiación disponibles a nivel nacional. En consecuencia, también se exploran las cuestiones asociadas a la redacción de las estrategias y a la coordinación de los actores interesados.

En la segunda sección se examina cómo se podrían desarrollar proyectos financiables y a través de qué tipos de disposiciones institucionales y diseños de programas se podría hacer frente a los riesgos políticos y de planificación, para facilitar así la implicación de inversores del sector privado en el marco del DUS.

La tercera sección está estrechamente relacionada con la segunda; en ella se estudia el papel de los instrumentos y productos financieros en el marco del DUS.

## INTEGRACIÓN DE LOS FONDOS EIE ENTRE SÍ MISMOS Y CON OTROS FONDOS NACIONALES

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo conseguir una mejor integración de los Fondos EIE entre sí mismos.*

*Cómo lograr una mejor integración de los Fondos EIE con los fondos nacionales.*

Las disposiciones reguladoras de las estrategias de DUS promovían la idea de combinar múltiples fuentes de financiación, aunque no se trataba de un requisito obligatorio. La justificación fundamental de este enfoque era la **eficacia operativa**: el desarrollo urbano integrado trata de dar respuesta a un conjunto muy diverso de problemas interconectados, mientras que cada fuente de financiación (por ejemplo, cada fondo estructural) tiene prioridades temáticas diferentes, distintos grupos destinatarios (empresas, personas, etc.), diferentes condiciones para adjudicar la financiación y mecanismos específicos de seguimiento, evaluación y presentación de informes financieros. Lo anterior también es válido en lo que se refiere a las fuentes de financiación nacionales. Cabría argumentar que la diversidad de reglas y prioridades de financiación entre las distintas fuentes es contraria al concepto de cofinanciación. Lo mismo podría decirse del régimen regulador de las ayudas estatales de la UE. Además, para abordar una amplia variedad de desafíos complejos sería necesario contar con la implicación de múltiples partes interesadas y, dada la dimensión de los problemas a los que se debe dar respuesta, se debería proporcionar una combinación de bienes públicos, privados y de interés público. En consecuencia, se podría utilizar una estrategia de DUS como vehículo para organizar dichas fuentes de financiación en un programa de intervención territorial coherente.

Los documentos elaborados en el marco de los seminarios de la Red de Desarrollo Urbano (UDN)<sup>1</sup> ofrecen gran cantidad de información sobre cómo se podrían combinar los Fondos EIE entre sí mismos y con los regímenes de financiación nacionales. En dichos documentos se indica que **una estrategia de DUS adecuada para el fin perseguido debería ser capaz de poner de relieve las dimensiones sociales, económicas y ambientales de los desafíos a los que se enfrente la zona objetivo; esto permitiría identificar los fondos apropiados de la UE** y facilitaría, a su vez, una utilización coordinada de los Fondos EIE con las fuentes de financiación nacionales en la estrategia de DUS. La coordinación resulta más sencilla en los casos en que las políticas y estrategias nacionales tienen en cuenta las prioridades temáticas de la UE y cuando el régimen de financiación nacional ha consolidado sus agencias y mecanismos de financiación.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/network/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/).

## Cómo conseguir una mejor integración de los distintos Fondos EIE entre sí

Los marcos reguladores nacionales y de la UE tienen un importante papel que desempeñar en la definición de las condiciones y posibilidades de integración de múltiples fuentes de financiación en una misma estrategia. Durante el período de programación 2014-2020, se han podido utilizar múltiples fondos en el marco de un programa operativo (PO) multifondo. En ese caso, el mecanismo de intervención territorial puede ser el propio PO o un eje prioritario (EP) multifondo. Otra posibilidad consiste en seleccionar objetivos temáticos de diferentes programas operativos como parte de un plan de inversión territorial integrada (ITI).



En el período de programación 2014-2020, el 15,7 % de las ciudades han elaborado estrategias de DUS multifondo. De ellas, un 13 % recurrió a dos fondos, incluidos el FSE o el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), mientras que tan solo un 2,6 % (veintiséis casos) recibió financiación de más de tres fondos diferentes. En todos los casos, el FEDER cubre la mayor parte de las necesidades de financiación. Los Estados miembros en los que se despliegan estrategias multifondo con mayor frecuencia son, principalmente, los que se adhirieron a la UE después de 2004; sobre todo, Polonia, Hungría, Chequia, Lituania y Eslovenia (véase el recuadro sobre las inversiones territoriales integradas en Polonia). En total, ciento nueve estrategias utilizaron una ITI como instrumento territorial, mientras que treinta y una estrategias recurrieron a un EP multifondo y en catorce casos se empleó un PO multifondo. La ITI fue el instrumento utilizado con más frecuencia en el reducido número de casos en que se usaron más de dos fondos. En particular, 86 de las 134 estrategias que utilizaron financiación del Fondo de Cohesión se apoyaron en una ITI, mientras que el resto empleó un EP multifondo.



### INVERSIONES TERRITORIALES INTEGRADAS EN POLONIA

En el período de programación de 2014-2020 se han puesto en práctica veinticuatro estrategias de desarrollo urbano sostenible (DUS) en Polonia mediante inversiones territoriales integradas (ITI). Cada estrategia de DUS va dirigida a un área urbana funcional: diecisiete de ellas se ubican en torno a capitales regionales, por lo que abarcan todas las regiones (*voivodeships*) polacas; seis son zonas metropolitanas (con más de un millón de habitantes cada una) y el resto son aglomeraciones urbanas de importancia subregional.

El gobierno central designa directamente los territorios y las autoridades regionales responsables del DUS; además, establece la utilización conjunta del FEDER y el FSE, los objetivos temáticos disponibles y los criterios socioeconómicos con los que se delimitan las áreas urbanas funcionales. Las autoridades regionales gestionaron un prolongado proceso de redacción y negociación con todos los municipios del territorio designado para definir programas operativos que encajen con los indicadores nacionales y los recursos locales. El proceso preveía asimismo la designación de órganos de ejecución, que podían incluir desde capitales hasta las propias autoridades urbanas o asociaciones intermunicipales.

Las principales fuentes de financiación del proceso fueron los fondos disponibles de la UE. Polonia ha invertido 6.000 millones EUR en estrategias de ITI para el DUS (un 11,6 % de los fondos totales del FEDER, frente al requisito mínimo del 5 %); de ellos, en torno a 2 870 millones EUR proceden del FEDER y unos 536 millones EUR del FSE. Además, el programa operativo nacional contribuye de forma indirecta a las ITI (con una aportación cercana a 876 millones EUR), ya que financia proyectos complementarios a través del Fondo de Cohesión. Por otra parte, las ITI reciben cofinanciación de recursos nacionales por un importe aproximado de 1 100 millones EUR (destinados específicamente, en su mayor parte, a áreas urbanas funcionales). Las ITI polacas fueron las que recibieron la mayor cuantía de aportaciones de los Fondos EIE en el período de programación 2014-2020 de todos los Estados miembros. Los fondos se agruparon en torno a diez prioridades de intervención por estrategia, en promedio. Se trata de una proporción excepcionalmente elevada si se compara con las de otros Estados miembros.

El instrumento ITI se escogió por su valor añadido potencial, como vía para desarrollar una cultura de colaboración entre los diversos agentes territoriales. Asimismo, las competencias de planificación estratégica mejoraron de manera sustancial y las autoridades locales se implicaron en mucha mayor medida en la ejecución de la política de cohesión (en lugar de actuar únicamente como beneficiarias de ésta).

### *Más información*

Ficha informativa nacional en STRAT-Board: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=PL&name=Poland&fullscreen=yes>

Junto a sus ventajas, se debe tener presente que **las medidas financiadas por varias vías requieren nuevos métodos de seguimiento y evaluación** (véase el capítulo «Seguimiento»). Es importante decidir quién se encargará de supervisar y evaluar la estrategia y la distribución de las tareas asociadas a ésta. Dicha decisión debe tomarse teniendo en cuenta el contenido de la estrategia y sus características intersectoriales.

Es frecuente observar la ausencia de capacidad para medir la integración de las disposiciones relativas a la ITI. Según Van der Zwet *et al.* (2017, p. 66): «El FSE cuenta con un marco propio de gobernanza y medición, que puede resultar difícil de integrar en el sistema del FEDER. A efectos de seguimiento, los resultados suelen introducirse en “casillas” de un sistema de seguimiento centralizado, por lo que existe el riesgo de que los efectos integrados se pierdan». Por lo tanto, podría ser útil **crear una comisión encargada de coordinar y supervisar la ITI**; dicho órgano elaboraría el contenido de los informes anuales de los diferentes PO, propondría actualizaciones de la ITI, informaría al comité de seguimiento y contribuiría a la ejecución de estas inversiones (véase también el capítulo «Integración intersectorial»).

La coordinación entre los Fondos EIE y los regímenes nacionales también resulta más sencilla cuando las AG implican a las AL en fases tempranas del diseño de los programas operativos. Esto también ayuda a integrar múltiples temas y a ampliar el abanico de posibles recursos financieros disponibles (véase el capítulo «Integración intersectorial»). Es recomendable planificar la gestión del proceso integrado desde la fase inicial de redacción de la estrategia con el fin de definir mejor los objetivos, así como de identificar claramente a los beneficiarios, las posibles fuentes de financiación y la forma de combinarlas en etapas posteriores.

Puede resultar complicado desarrollar temas transversales en la estrategia de DUS y si el PO no está diseñado de un modo que lo facilite, la planificación integrada y, por tanto, el diseño de un programa de inversión integrado pueden ser tareas mucho más difíciles.

Por este motivo, y con el propósito de facilitar la integración de los Fondos EIE en los programas de inversión, es necesario establecer mecanismos formales e informales para incorporar las aportaciones y opiniones de las múltiples partes interesadas en el diseño del PO. Esto puede incluir un ciclo de formulación de comentarios entre las AL, las AG y las instituciones nacionales (ministerios, etc.) competentes para definir la dirección estratégica de los programas operativos. Esta dimensión se desarrolla en el capítulo dedicado a la integración intersectorial, en el que se analiza con más detalle el diseño de los PO multifondo.

Suponiendo que se haya logrado la alineación estratégica y administrativa entre los Fondos EIE y los regímenes nacionales y que los PO se hayan diseñado de un modo que facilite la integración de los fondos, sigue siendo necesario que las AG tengan presente la naturaleza integrada del DUS al diseñar y publicar las convocatorias. Las convocatorias de proyectos asociadas a diferentes fondos pueden tener requisitos y calendarios distintos. Esto puede afectar a la capacidad de las AL para desempeñar su función clave en la selección de proyectos. El problema se plantea, sobre todo, cuando la separación sectorial se refleja a nivel local.

Por lo tanto, la redacción y el alcance de las convocatorias, así como el momento en que se publiquen, facilita la presentación de proyectos que puedan ser capaces de atraer financiación de múltiples fuentes (nacionales o de otros Fondos EIE). La redacción de estas convocatorias se convierte en una tarea ardua cuando se intenta coordinar entre los programas operativos gestionados por diferentes AG. Esto también es válido en los casos en que un PO está diseñado para gestionar un Fondo EIE. Para permitir cierta flexibilidad, **las AG pueden tratar de superponer los períodos de diferentes convocatorias teniendo presente la capacidad de las AL de gestionar numerosas convocatorias simultáneas.**

En ocasiones puede considerarse que una AL es incapaz de adoptar un enfoque multifondo debido a su elevado nivel de complejidad y a los riesgos asociados. En esos casos **se pueden lograr sinergias entre fondos a través de mecanismos específicos a nivel local y utilizando instrumentos novedosos a nivel de la UE** (véase el recuadro sobre las plataformas de inversión). Puede ocurrir que los Fondos EIE, por ejemplo, no estén asignados formalmente a la estrategia, pero, en la práctica, contribuyan a su aplicación. Es el caso de la estrategia de DUS de Bruselas (BE), donde se ha identificado una serie de objetivos estratégicos complementarios a los que pueden contribuir tanto el FEDER como el FSE. Desde el punto de vista operativo, el proceso se ha agilizado mediante la creación de un comité que incluye representantes y funcionarios del FSE y el FEDER (Van der Zwet *et al.*, 2017, p. 75).

## Cómo lograr una mejor integración de los Fondos EIE con los fondos nacionales

Además de las consideraciones relativas a la coordinación entre fondos estructurales, los Estados miembros han desarrollado estrategias sectoriales a nivel nacional, con las que están comprometidos, y prevén asignar una financiación significativa a su aplicación. Es más, varios Estados miembros han desarrollado políticas urbanas nacionales que, a menudo, surgen de una tradición de planificación urbana integrada y se apoyan en importantes programas de financiación.

En esos casos, sobre todo en los países de ingresos altos, las estrategias de DUS no se introdujeron en el contexto nacional como una innovación sino, más bien, como una oportunidad de complementar la financiación nacional con fondos de la UE. Esto planteó a menudo un desafío para las AG y las AL, que debían enfrentarse a dos grupos de problemas: por un lado, la alineación entre la política nacional y la de la UE; por otro, la alineación entre los regímenes de financiación nacionales y los de la UE, al menos en términos de condicionalidades y procedimientos administrativos. **El impacto de las estrategias de DUS financiadas a través de los Fondos EIE podría ser mayor si dichas estrategias se pudieran alinear con las estrategias y los regímenes de financiación nacionales que compartan sus objetivos o sean complementarios a estos.**



### LA «POLITIQUE DE LA VILLE» EN FRANCIA

La «política de la ciudad» francesa es una política de cohesión urbana y solidaridad, tanto a nivel nacional como local, dirigida a los barrios desfavorecidos (denominados «prioritarios») y sus habitantes. Su aplicación corre a cargo del Estado, las autoridades locales y las ONG, con el objetivo común de garantizar la igualdad entre territorios, reducir las brechas de desarrollo entre los barrios desfavorecidos y sus unidades urbanas y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La política se pone en práctica por medio de contratos municipales, que integran las actuaciones que se financian con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y están vinculados a los contratos de planificación formalizados entre el Estado y la administración regional. En primer lugar, esta política moviliza y adapta las acciones de derecho común y, cuando la naturaleza de las dificultades lo requiere, aplica sus propios instrumentos.

Forma parte de un proceso de construcción conjunta con los habitantes, las asociaciones y los agentes económicos, que se apoya en el establecimiento de consejos ciudadanos de acuerdo con los términos definidos en los contratos municipales.

En Francia, la convergencia de los calendarios entre los contratos municipales, la adopción de los programas operativos y los mandatos electorales representa una

oportunidad única para combinar la movilización política del FEDER y el FSE en beneficio de las personas residentes en los barrios prioritarios.

### Más información

Ficha informativa nacional en STRAT-Board: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=FR&name=France&fullscreen=yes>

Un ejemplo del modo en que se logró la alineación entre la estrategia de DUS y el régimen normativo y de financiación nacional es la ciudad de Toulon (FR), donde se utilizó eficazmente un contrato municipal como mecanismo de coordinación entre diferentes iniciativas y planes que abarcan el territorio de Toulon Provence Méditerranée (véase el capítulo «Enfoque territorial»).

La ciudad de Berlín (DE) ofrece otro ejemplo de la forma en que se consiguió esta coordinación. En este caso, el programa Iniciativa para el Futuro de los Distritos de la Ciudad II (ZIS II) incluía el objetivo explícito de agrupar fondos procedentes de fuentes nacionales y del FEDER. Uno de los elementos clave para ello fue el hecho de contar con un reglamento de reparto adecuado. El Reglamento administrativo ZIS II FEDER 2014 (*Verwaltungsvorschrift Zukunftsinitiative Stadtteil II EFRE 2014 -VV ZIS II EFRE 2014*) combinaba las reglas de financiación nacionales con las del FEDER. Los procedimientos de financiación seguían una estructura organizativa específica, y se desarrolló un conjunto de indicadores especializado para complementar la evaluación del FEDER. Para simplificar las cosas, no se utilizaron instrumentos financieros ni se recurrió a los mecanismos de la ITI ni del DLP.

	<i>Volumen de proyectos (EUR) 2014-2020</i>	<i>Socios que aportan financiación</i>
<b>Fondo para acciones</b>	Máx. 1 500	Ayuntamiento de Berlín Fondos federales (Soziale Stadt)
<b>Fondo para proyectos</b>	Min. 5 000	Ayuntamiento de Berlín Fondos federales (Soziale Stadt)
<b>Fondo para construcción</b>	Min 50.000	UE (FEDER) Ayuntamiento de Berlín Fondos federales
<b>Fondo para creación de redes</b>	Min 50.000	UE (FEDER) Ayuntamiento de Berlín

Gráfico 1. Estructura de financiación según volumen de proyectos y fuente de financiación en Berlín. Fuente: elaboración propia basada en: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index\\_en.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index_en.shtml)

En la región de la Toscana (IT), la AG estableció un eje urbano (eje VI: Desarrollo urbano) y adoptó una estrategia territorial y un conjunto de directrices regionales para guiar la selección de propuestas y áreas de intervención, tras la publicación de una convocatoria de manifestaciones de interés. Las propuestas tomaron la forma de proyectos de innovación urbana; su presentación corrió a cargo de los ayuntamientos, que los elaboraron en colaboración con la AG. Para apoyar la integración con las fuentes de financiación nacionales, en el proceso de selección la AG otorgaba puntos adicionales a las propuestas municipales que:

- formaran parte de intervenciones que ya estuvieran recibiendo financiación al amparo de la Ley Regional 65/2014;
- estuvieran integradas en proyectos de viviendas públicas;
- previeran una cofinanciación superior al 20 % exigido.

Por último, existen formas de superar la complejidad del entorno de financiación. Incluso cuando el volumen adicional de fondos a los que se pretende acceder es relativamente reducido, cabe la posibilidad de elaborar una estrategia de DUS que combine distintas fuentes de financiación, sin que ello conlleve una presión excesiva para los recursos de las autoridades locales. Una **unidad de financiación estratégica**, como la que estableció Gante (BE) cuando la ciudad decidió desarrollar su competencia en el ámbito de la financiación estratégica, **podría aportar los conocimientos y la capacidad de coordinación necesarios en AL** cuyo programa de inversiones sea suficientemente importante como para justificar los costes asociados.

## RECOMENDACIONES

- Tener presente la naturaleza integrada del DUS al redactar las convocatorias de proyectos.
- Poner de relieve las dimensiones sociales, económicas y ambientales de los problemas a los que se enfrenta la zona objetivo y el modo en que dichas dimensiones se reflejan en las prioridades estratégicas de la UE, de modo que su DUS pueda buscar el apoyo de los fondos adecuados de la UE.
  - Una mayor comprensión de las necesidades locales y de su relación con las políticas nacionales y de la UE facilita una utilización coordinada de los Fondos EIE y los fondos nacionales en la estrategia de DUS.
- Relacionar las políticas y estrategias nacionales con las prioridades temáticas de la UE siempre que sea posible y deseable, y consolidar los regímenes de financiación de que dispone cuando sea necesario.
- Establecer una unidad de financiación estratégica que ofrezca los conocimientos y la capacidad de coordinación necesarios, siempre que el programa de inversiones sea lo

suficientemente importante como para justificar los gastos que conlleva la creación de una unidad de este tipo.

- También conviene estudiar la posibilidad de mancomunar recursos para crear dicha unidad de forma que sirva a más de una AL en los casos en que estas autoridades cuenten con programas de inversiones de pequeña o mediana envergadura.
- Desarrollar temas transversales, sobre todo si el programa operativo no está diseñado de un modo que lo facilite.
  - Las AG deberían involucrar a las AL en fases tempranas del diseño de los PO.
  - Es necesario establecer mecanismos formales e informales que permitan obtener aportaciones y opiniones sobre el diseño de los programas operativos.
- Utilizar los mecanismos de intervención territorial de forma inteligente para agrupar un mayor número de fondos en la misma estrategia.
  - Existe la posibilidad de combinar directamente dos o más fondos en el programa operativo (y en las estrategias que se ejecutan a través del propio programa operativo, o de un eje prioritario que aborde múltiples temas).
  - La inversión territorial integrada (ITI) se puede utilizar para combinar objetivos temáticos de diferentes programas operativos y fondos.
  - Se puede recurrir a inversiones territoriales integradas (ITI) para diseñar estrategias holísticas y para aumentar la contribución financiera, estudiando la posibilidad de realizar tipos de inversiones menos convencionales para fomentar el desarrollo urbano.
- Cuando se utilice una ITI, prever todas las posibles fuentes de financiación y la forma de combinarlas desde las fases iniciales de diseño de la estrategia.
  - Cuando se utiliza más de un fondo, los beneficiarios potenciales pueden ser más variados. Estos deberán identificarse con claridad durante el diseño de la estrategia.
- Coordinar a las diferentes autoridades de gestión, sobre todo en lo que respecta a las convocatorias de proyectos y los sistemas de seguimiento.
  - Las AG podrían alcanzar acuerdos para superponer los períodos de presentación de propuestas de proyectos. De esta manera, un proyecto se podría presentar al mismo tiempo y no sería necesario reprogramarlo ni retrasarlo.
  - Crear una comisión que coordine y supervise la ITI, elabore el contenido de los informes anuales de los diferentes programas operativos, proponga actualizaciones a la ITI, informe al comité de seguimiento y contribuya a la ejecución de dicha inversión.
- Cuando sea necesario, buscar sinergias entre fondos a través de mecanismos e instrumentos reglamentarios a nivel local.

- Las competencias de las AG o las autoridades regionales se pueden utilizar para lograr una mejor integración de los Fondos EIE y las fuentes de financiación nacionales por medio de mecanismos de incentivación e instrumentos reguladores. El proceso de elaboración de dichas regulaciones y mecanismos brinda una oportunidad para obtener un apoyo político que trascienda las divisiones políticas partidistas y los mandatos electorales.

## IMPLICACIÓN DE INVERSORES PRIVADOS Y DEL TERCER SECTOR EN LA FINANCIACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DUS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo se pueden utilizar las estrategias de DUS para gestionar los riesgos asociados a la ejecución de un programa de inversiones.*

*Cómo se puede facilitar la participación del sector privado.*

Una estrategia de DUS identifica las necesidades y proporciona, por tanto, un terreno fértil para la aportación de ideas sobre proyectos que permitan dar respuesta a esas necesidades. En algunos casos, dependiendo del contexto de cada país, algunos proyectos pueden resultar más adecuados que otros para financiarse con recursos públicos; en otros, sin embargo, puede haber margen para que se impliquen otros agentes (los ciudadanos, el tercer sector...) en el proceso de financiación, con objeto de establecer asociaciones entre los sectores público y privado o para contar con la implicación de inversores privados que contribuyan con ideas y financiación propias.

El enfoque de planificación integrada inherente a las estrategias de DUS puede ayudar a identificar una amplia gama de desafíos específicos de un área de intervención, o que incluso pueden resultar pertinentes para una zona más amplia. **Cuando se abordan dichos desafíos, que suelen estar vinculados a externalidades negativas, es muy posible que una zona se convierta en un destino atractivo para la inversión privada.** Con mucha frecuencia, las empresas y el sector inmobiliario se sienten atraídos por esas zonas, en las que, gracias a las intervenciones llevadas a cabo, se han producido mejoras en términos de accesibilidad, servicios ambientales, infraestructura y bienestar social. **Cuando una zona experimenta este tipo de transformación, el foco de las políticas públicas suele pasar a centrarse en gestionar el crecimiento en ella.**

Por lo general, una estrategia de DUS sería precursora de este tipo de cambio; durante su elaboración y puesta en práctica, el desafío consiste en atraer inversores dispuestos a financiar proyectos acordes con sus objetivos (como, por ejemplo, la transición a una economía baja en carbono). **La clave para conseguir esta participación es contar con proyectos «financiables» — para lo cual es necesario que ofrezcan unos ingresos o un ahorro netos— así como con un**

**protocolo adecuado para la distribución de riesgos**<sup>2</sup>. La inclusión de esos proyectos en una estrategia de DUS podría ampliar su alcance y diversificar sus fuentes de financiación.

En la misma línea, muchas de las inversiones realizadas en el marco de una estrategia de DUS proporcionarán bienes públicos muy necesarios, pero no generarán ingresos ni ahorros. De hecho, es muy posible que tales inversiones en bienes públicos exijan recursos suplementarios por parte de la agencia u organismo (público) al que se encomiende su gestión y su ejecución. **La implicación del tercer sector y de la sociedad civil puede proporcionar a las autoridades un modo de repartir los costes, multiplicar los beneficios de dicha inversión y mejorar el sentimiento de apropiación y orgullo a nivel local**, al transferir la responsabilidad de las operaciones y el mantenimiento a partes interesadas que están dispuestas a asumir la gestión de la citada infraestructura.

## Cómo utilizar las estrategias de DUS para gestionar los riesgos asociados a la ejecución de un programa de inversiones

Uno de los efectos más significativos de la puesta en práctica de una estrategia de DUS adecuada es que puede contribuir a hacer frente a los riesgos estratégicos, políticos y de planificación, mitigando de ese modo los riesgos que entraña el programa de inversiones de una AL.

Es muy probable que el desarrollo y la ejecución de una cartera de proyectos de una autoridad local en plena consonancia con una estrategia integrada coherente, capaz de atraer al sector privado, exijan un período superior a una legislatura para el personal político involucrado. Por lo tanto, teniendo en cuenta sus requisitos de consulta y gobernanza, una estrategia de DUS que haya seguido un enfoque participativo puede contribuir de manera sustancial a reducir los riesgos políticos (véase el capítulo «Gobernanza»).



**Los plazos de madurez de las carteras de proyectos raramente coinciden con los calendarios políticos que, por regla general, son más breves.** Es muy probable que los proyectos concluyan y que sus efectos se dejen sentir durante la siguiente legislatura política, o incluso más tarde.

La estrategia de DUS incentiva un tipo de organización política que fomenta el consenso político en torno a prioridades estratégicas y programas de inversiones estables, al menos a medio plazo. El régimen de financiación que introdujo el artículo 7 del Reglamento del FEDER para el período 2014-2020 y en el que se basará el próximo reglamento<sup>3</sup> racionaliza los recursos financieros y los instrumentos estratégicos con el fin de presionar a los actores interesados locales, regionales e incluso nacionales para que planifiquen sus inversiones a medio plazo apoyándose en análisis territoriales. **La continuidad de las políticas a medio plazo**, que en un Estado democrático se

<sup>2</sup> <https://blogs.worldbank.org/ppps/preparing-bankable-infrastructure-projects>.

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>.

garantiza a través del mencionado consenso, **podría mejorar notablemente el potencial de las estrategias de DUS para integrar diferentes fuentes de financiación privadas, con objeto de hacer frente a los desafíos territoriales específicos de manera holística.**

La Estrategia para Seis Ciudades (6Aika<sup>4</sup>) de Finlandia representa un buen ejemplo del modo en que se unieron seis ayuntamientos para acordar una estrategia común, que todos ellos se comprometieron a aplicar durante toda la vigencia del programa a fin de proporcionar un entorno políticamente estable para el entorno empresarial. Los ayuntamientos lograron este objetivo mediante una colaboración estrecha en la fase de preparación, en la que también se involucró el ministerio competente. Las seis ciudades contaban con una amplia tradición de cooperación y presión conjunta en asuntos legislativos; además, se enfrentaban a desafíos económicos, sociales y ambientales similares. El compromiso de sus cargos políticos con la estrategia permitió que las seis ciudades ejercieran un papel notorio de apoyo al crecimiento empresarial. Esta fue una premisa clave de sus estrategias de DUS.

Una estrategia de DUS también es una oportunidad para que las AL integren verticalmente los marcos normativos y de financiación nacionales, regionales y locales. A su vez, la integración vertical aumenta de manera significativa la probabilidad de ejecutar con éxito un programa de inversiones. Un ejemplo del funcionamiento de esta reducción del riesgo son las estrategias de DUS de Kavala (GR) y Heraklion (GR). El proceso de elaboración permitió a las autoridades locales de estas ciudades volver a examinar las políticas preexistentes a nivel nacional, así como los planes y programas reglamentarios regionales y locales, para unir bajo una sola estrategia todos los proyectos acordes con dichos planes, políticas y programas. En consecuencia, las mencionadas estrategias se enfrentaron a un menor número de obstáculos y cuellos de botella normativos y de planificación que los que suelen afectar a los proyectos de inversión públicos y privados en Grecia.

**Durante la fase de diseño y a lo largo de todo el proceso se deberían incorporar las opiniones de las principales partes interesadas locales, como el sector privado, el tercer sector y la sociedad civil.** Esto facilitaría el diseño de estrategias que reflejen mejor las realidades sobre el terreno y aborden los problemas prácticos con los que se pueden encontrar los beneficiarios en la fase de ejecución.

Además de la amplia variedad de técnicas disponibles para la participación ciudadana, los presupuestos participativos también pueden ayudar a las autoridades locales a reducir los riesgos, mejorar el sentimiento de apropiación de los ciudadanos y facilitar la sostenibilidad de los proyectos a lo largo del tiempo. Los presupuestos participativos se introdujeron por primera vez en Brasil en 1989; en la actualidad se han convertido en una práctica habitual en numerosas ciudades de todo el mundo. También está ganando terreno en la UE, por ejemplo, en Polonia, Portugal y Francia. En París, en 2016, alrededor del 5 % del presupuesto de capital de la ciudad (unos 100 millones EUR) se dedicó a veintinueve presupuestos participativos, en cuyo marco votaron casi 160.000 personas para elegir entre 219 ideas de proyectos<sup>5</sup>. Esta modalidad presupuestaria podría aportar información a las estrategias de DUS con vistas a mejorar su pertinencia y su eficacia (Comisión Europea, 2009).

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_espoo/6city\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf).

<sup>5</sup> <https://urbact.eu/participatory-budget>.



Dicho esto, **las autoridades locales deben ser muy conscientes de los desafíos que entraña un enfoque participativo, como la erosión de la confianza en el caso de que no se gestionen adecuadamente las expectativas, la influencia que ejerce el diseño del proceso en la participación de los diversos agentes, la influencia de los grupos de presión interesados en temas individuales, etc.** (véase el capítulo «Gobernanza»).

## Cómo se puede facilitar la participación del sector privado

El proceso de elaboración de una estrategia de DUS que incluya al sector privado genera oportunidades para incluir soluciones y proyectos impulsados por dicho sector en su programa de inversiones. De igual modo, es importante que los agentes del sector privado y las AL entablen un diálogo cuanto antes, a fin de agilizar el proceso de madurez de los proyectos promovidos por este sector. Esto significa, asimismo, que las autoridades locales que gestionan una cartera de proyectos y que comprenden y se preparan para las prioridades del próximo período de programación pueden involucrarse en el trabajo preparatorio para la formulación de estrategias adecuadas (o en la adaptación de las estrategias existentes). Esto les permitirá, a su vez, responder a las convocatorias en fases tempranas del período de programación. Podría ocurrir incluso que los proyectos promovidos por una autoridad local se complementen con una cartera de proyectos impulsados por el sector privado, de modo que la citada AL ejerza un papel facilitador y ayude a alcanzar la madurez de los proyectos de forma coordinada para lograr los objetivos de la estrategia.

**Entablar relaciones, generar conocimiento y ganarse la confianza necesaria para involucrar a inversores y promotores privados de proyectos requiere tiempo.** El papel de las entidades financieras arraigadas en el mercado local también puede resultar crucial en este aspecto. En efecto, la lógica de las estrategias de DUS incentiva a las AL a cultivar activamente un ecosistema que puedan explotar en favor de su programa de inversiones a largo plazo, respaldado y guiado por una estrategia de desarrollo urbano sostenible. Un ejemplo de las útiles lecciones que se pueden extraer es el enfoque seguido por el Ayuntamiento de Tampere (FI). La corporación ejerce el papel de «facilitador de soluciones» y «administrador» para crear un entorno «en el que puedan surgir y crecer nuevas empresas y soluciones inteligentes». Su visión conlleva, entre otros aspectos, reunir a partes que normalmente no tendrían tendencia a colaborar y utilizar fondos públicos para apoyar la creación de este ecosistema.

Una posibilidad que resulta especialmente pertinente para las carteras que incluyen proyectos variados y de pequeña envergadura es **agrupar las intervenciones previstas en una estrategia de DUS en un programa de inversiones, combinando de ese modo los fondos en dicho programa.** Esto significa que el programa de inversiones de la autoridad local abarcaría una amplia gama de proyectos, cada uno de los cuales se financiaría a través de una fuente distinta; pero, en conjunto, los proyectos reflejarían las políticas y prioridades definidas en la estrategia. Así es como el Ayuntamiento de Atenas (GR) consiguió combinar los Fondos EIE con los procedentes del BEI y con financiación nacional, municipal y privada para llevar a cabo su ITI en favor del desarrollo urbano sostenible, denominada «Atenas 2020».



### EL PROGRAMA DE INVERSIONES «ATENAS 2020» (GR)

El Ayuntamiento de Atenas utilizó su plan estratégico a largo plazo, el Plan Integrado de Desarrollo Urbano (PIDU), para guiar su programa de inversiones «Atenas 2020». El PIDU es un plan sustentado en la legislación griega, cuyo objetivo es orientar las intervenciones que se llevan a cabo en las zonas en declive. El Ayuntamiento elaboró asimismo una «estrategia de resiliencia», un «plan de acción climática» y un «plan operativo» estatutario. El programa de inversiones «Atenas 2020» tuvo un presupuesto aproximado de 190 millones EUR, de los que 85 millones se ejecutaron en el marco del Plan de ITI para el Desarrollo Urbano Sostenible: el FEDER y el FSE (en virtud del artículo 7) aportaron en torno a 68 millones EUR. Otros 55 millones EUR provinieron de un préstamo del Banco Europeo de Inversiones, y el resto de otras fuentes municipales, desde fuentes privadas hasta otros Fondos EIE (no vinculados al artículo 7).

El programa de inversiones englobaba diversas categorías de proyectos, entre las que cabe citar las siguientes: revitalización urbana, espacios y edificios públicos, mejora energética, gestión de residuos, economía y turismo, solidaridad social, TI y servicios, etc. Los reglamentos de la UE relativos al nivel mínimo de contribuciones nacionales eran de aplicación a la totalidad del programa de inversiones, si bien los reglamentos reguladores de las ayudas estatales se aplicaron proyecto por proyecto.

*Más información*

<https://www.cityofathens.gr/node/32182>

**La inclusión de proyectos sobre los que sea realista esperar que concluyan durante el programa de inversiones en favor del DUS dota de credibilidad a la estrategia e inspira confianza en ella.** Sin embargo, un proyecto puede requerir un tiempo y un esfuerzo muy importante hasta que alcanza su madurez. En este sentido, las autoridades locales pueden canalizar la asistencia técnica que tienen a su disposición a través del FEDER o de otras fuentes (véase el recuadro sobre URBIS en la sección siguiente). Lo ideal es que las AL orienten también a los promotores de proyectos y a sus inversores para que recurran a la asistencia técnica que proporcionan dichas fuentes, siempre y cuando su propuesta de proyecto cumpla los requisitos para ello.

Los Fondos EIE están sujetos a los reglamentos sobre ayudas estatales, de modo que para que los proyectos con los que se espere obtener ingresos netos puedan financiarse con una combinación de fondos privados y de los Fondos EIE será necesario elaborar cálculos detallados al respecto. Existen algunas excepciones, aunque son bastante limitadas.



**La cuestión de las ayudas estatales puede resultar complicada en un programa de inversiones que combine fondos públicos (Fondos EIE y recursos nacionales) con financiación privada en sus proyectos.** Como se ha mencionado con anterioridad, los

reglamentos de la UE establecen requisitos específicos que determinan la distribución de los fondos públicos y privados en cualquier proyecto de este tipo. Este proceso puede tener sentido cuando se realicen inversiones de gran envergadura en las que la asignación de los recursos necesarios no imponga una carga desproporcionada a los plazos ni los gastos generales de los proyectos. En consecuencia, es necesario que las autoridades locales tengan capacidad suficiente para gestionar ese riesgo y guiar a los actores interesados. Las autoridades nacionales competentes también tienen un papel que desempeñar: deben ayudar a los actores interesados locales a desenvolverse en este complejo panorama jurídico y reglamentario.

## RECOMENDACIONES

- Incluir proyectos potencialmente «financiables» en la estrategia de DUS para atraer inversiones mejor alineadas con su objetivo.
  - Los proyectos son financiables cuando ofrecen ingresos o ahorros netos y un protocolo adecuado de reparto de los riesgos.
  - La inclusión de proyectos financiables puede ampliar el alcance de la estrategia y diversificar sus fuentes de financiación.
  - Las AL deberían gestionar una cartera de proyectos financiables a corto y largo plazo; es decir, deberían actuar de forma proactiva y no reactiva.
- Involucrar al tercer sector y a la sociedad civil para distribuir los costes y multiplicar los beneficios de la inversión en bienes públicos.
  - Si la gestión de infraestructuras públicas que lo admitan se deja en manos del tercer sector, podría mejorar la viabilidad de dichas infraestructuras y fomentarse el orgullo y la apropiación locales.
- Reducir los riesgos estratégicos, normativos y de planificación mediante un correcto diseño de la estrategia y una adecuada implicación de los actores interesados, con objeto de mejorar las posibilidades de que se ejecute el programa de inversiones de la AL y atraer inversores privados.
  - Se deberían aprovechar todas las oportunidades disponibles para crear consenso político en torno a la estrategia y su plan de inversiones, a fin de proporcionar un entorno estable que no dependa de los calendarios políticos.
  - La implicación del sector público, la sociedad civil y el tercer sector en la elaboración de la estrategia puede ofrecer ventajas significativas, siempre y cuando se puedan gestionar de forma apropiada los desafíos que conlleva.
  - Utilizar los presupuestos participativos para mejorar el sentimiento de apropiación de los ciudadanos y asegurar la sostenibilidad de los proyectos a lo largo del tiempo.

- Iniciar un diálogo cuanto antes para acelerar el proceso de madurez de los proyectos impulsados por el sector privado.
  - Las autoridades locales deberían centrarse en cultivar relaciones con inversores. Generar conocimiento y confianza requiere tiempo.
  - Un programa de inversiones asociado a una estrategia de DUS debería incluir suficientes proyectos en una fase de madurez adecuada para obtener la confianza de la comunidad de inversores.
- Organizar los proyectos y las múltiples fuentes de financiación siguiendo el formato de un «programa de inversiones».
  - El formato de programa de inversiones permite a las autoridades locales gestionar sus carteras de proyectos y las cuestiones relativas a las ayudas estatales de manera más flexible, facilitando de ese modo la aplicación de la estrategia y estimulando la confianza de los inversores.
  - Incluir proyectos sobre los que sea realista esperar que concluyan durante la vigencia del programa de inversiones en favor del DUS.
  - Guiar a los promotores de proyectos y a sus inversores para que soliciten asistencia técnica en el proceso para lograr que sus proyectos alcancen la madurez.
- Las autoridades locales deberían desarrollar su capacidad para gestionar las cuestiones relativas a las ayudas estatales y orientar a los actores interesados en consecuencia.
  - Las autoridades nacionales competentes también tienen un papel que desempeñar: deben ayudar a los actores interesados locales a desenvolverse en el complejo panorama jurídico y reglamentario.

## MEJORAR LA UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS Y PRODUCTOS FINANCIEROS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cuáles han sido los motivos de la utilización de instrumentos financieros de los Fondos EIE en el desarrollo urbano, y qué uso se ha hecho realmente de estos instrumentos.*

*Qué papel desempeña el BEI en el apoyo a la utilización de instrumentos y productos financieros en las estrategias de DUS.*

*Cómo pueden las autoridades locales incorporar instrumentos y productos financieros en la combinación de herramientas de financiación de la estrategia de DUS.*

Existe una larga tradición de utilizar instrumentos financieros en apoyo a los programas<sup>6</sup>, al menos desde el período 1994-1999<sup>7</sup>; sin embargo, en aquella época el uso de estos instrumentos se centraba en ayudar a las empresas en algunos Estados miembros. El recurso a estos instrumentos se generalizó en los períodos de programación posteriores; hasta el 31 de marzo de 2017, «los contribuciones abonadas por los programas operativos a los instrumentos de ingeniería financiera en el ámbito del desarrollo urbano [...] ascendieron a 1.595,59 millones EUR<sup>8</sup>», al tiempo que «el importe total comprometido en forma de acuerdos de financiación para instrumentos de ingeniería financiera por los 172 programas operativos (PO) del FEDER y los 20 del Fondo Social Europeo (FSE) [...] fue de 16 967,80 millones EUR<sup>9</sup>». En el período de programación 2014-2020, los instrumentos financieros «representan más del 10 % de los recursos del FEDER», al haberse asignado más de 14.000 millones EUR a instrumentos financieros hasta finales de 2017<sup>10</sup>.

Un punto de inflexión significativo para el uso de instrumentos financieros fue la introducción del «Plan de Inversiones para Europa», que pasó a conocerse como «Plan Juncker» por Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión Europea que lo anunció en noviembre de 2014. Se calcula que el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, uno de los tres pilares del «Plan de Inversiones para Europa», ha ofrecido 65.000 millones EUR en garantías al Banco Europeo de Inversiones (BEI) con cargo al presupuesto de la UE, con el fin de movilizar inversiones orientadas al mercado por un importe superior a 400.000 millones EUR en proyectos de alto riesgo.

Un aspecto crucial —a pesar de que el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas está impulsado por la demanda, lo que implica la ausencia de cuotas sectoriales o geográficas— es que ha favorecido que se alcance el mayor porcentaje de inversión sobre el PIB, principalmente en países de Europa meridional y oriental<sup>11</sup>. Aunque todavía es demasiado pronto para evaluar el impacto del «Plan de Inversiones para Europa» en términos de cohesión territorial y social, está claro que ha servido como prueba de concepto para el uso de posibles instrumentos financieros de cara a aprovechar los recursos existentes y gestionar el riesgo; además, ha potenciado el papel del BEI como agente encargado de la ejecución de políticas de la UE. Tras el «Plan de

<sup>6</sup> Consúltese el portal de la Comisión Europea dedicado a los instrumentos financieros: <https://www.fi-compass.eu/>

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/closure\\_data\\_fei\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf).

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/closure\\_data\\_fei\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf).

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/closure\\_data\\_fei\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf).

<sup>10</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_es).

Inversiones para Europa», que ya casi toca a su fin, se pondrá en marcha la iniciativa «InvestEU»<sup>12</sup> en 2021 (véase el recuadro sobre el Programa InvestEU).



### EL PROGRAMA INVESTEU

El programa InvestEU reunirá bajo un mismo techo la multitud de instrumentos financieros de la UE disponibles actualmente para apoyar la inversión en la Unión, de manera que la financiación de la UE para proyectos de inversión en Europa sea más sencilla, eficiente y flexible.

El programa InvestEU consiste en el **Fondo InvestEU**, el **Centro de Asesoramiento InvestEU** y el **Portal InvestEU**. Impulsará la creación de empleo y apoyará la inversión y la innovación en la UE en mayor medida. InvestEU, que se basa en el éxito del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas del Plan Juncker, se desarrollará entre 2021 y 2027 y ofrece una garantía del presupuesto de la UE para apoyar la inversión y el acceso a la financiación en la Unión. InvestEU pretende generar 650.000 millones EUR en inversiones adicionales.

El Fondo InvestEU apoyará cuatro ámbitos políticos: infraestructuras sostenibles; investigación, innovación y digitalización; pequeñas y medianas empresas; e inversión social y capacidades.

El Centro de Asesoramiento InvestEU ofrecerá apoyo y asistencia técnica para ayudar en la preparación, el desarrollo, la estructuración y la ejecución de proyectos, incluida la creación de capacidades.

El Portal InvestEU reunirá a inversores y promotores de proyectos mediante una base de datos de fácil acceso y uso.

*Más información*

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO\\_18\\_4010](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_4010)

## Cuáles han sido los motivos de la utilización de instrumentos financieros de los Fondos EIE en el desarrollo urbano, y qué uso se ha hecho realmente de estos instrumentos

Los Estados miembros llevan utilizando instrumentos financieros (IF) —que proporcionan apoyo a las inversiones por medio de préstamos, garantías y participación en el capital— para ejecutar

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme\\_es](https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_es).

los Fondos EIE desde el período 1994-1999. Dichos instrumentos se pueden utilizar en combinación con asistencia técnica y con bonificaciones de los intereses y del coste de las garantías<sup>13</sup>. Los instrumentos financieros, introducidos en las regiones europeas durante el período de programación 2007-2013, van dirigidos principalmente a las empresas. **En aquel momento también existía la posibilidad de emplear estos instrumentos para apoyar proyectos de desarrollo urbano, con la introducción de los Fondos de Desarrollo Urbano (FDU)<sup>14</sup>.** A partir de 2010 se pueden utilizar instrumentos financieros para invertir en actividades relacionadas con la eficiencia energética y la energía renovable.

En el período de programación 2014-2020, el marco financiero plurianual general y el marco normativo de los Fondos EIE tienen por finalidad aumentar el peso de los instrumentos financieros en la provisión de los fondos estructurales de la UE; dichos instrumentos **deben considerarse como un medio de ejecución** y no como un objetivo en sí mismo. Las AG tienen la obligación de «llevar a cabo una evaluación *ex ante* de la posible importancia y justificación de utilizar instrumentos financieros como herramienta de ejecución» (Gobierno de Escocia, 2015).

El propósito que subyace al despliegue de instrumentos financieros de los Fondos EIE es **combatir los fallos de mercado que impiden la ejecución de proyectos con una rentabilidad financiera relativamente baja pero un rendimiento económico elevado** (es decir, evitar que se desincentive la financiación de mercado). La Comisión Europea espera que el uso de instrumentos financieros de los Fondos EIE en una época de saneamiento presupuestario contribuya a obtener los beneficios siguientes<sup>15</sup>:

- mejor aprovechamiento de los recursos y, por tanto, mayor impacto;
- aumento de la eficiencia y la eficacia, sobre todo cuando se utilizan fondos rotatorios;
- la calidad de los proyectos se ve afectada positivamente por el requisito de reembolsar la inversión;
- disponibilidad de una gama más amplia de las herramientas financieras y los conocimientos especializados del sector privado para la ejecución de las políticas;
- reducción de la dependencia con respecto a las subvenciones;
- apoyo a las políticas públicas con fondos del sector privado.

Como se establece en el artículo 38 del Reglamento sobre disposiciones comunes, **la responsabilidad de la gestión de un instrumento financiero de los Fondos EIE recae en las AG, aunque en algunos casos existe la opción de confiar dicha gestión a otro intermediario financiero** que satisfaga los requisitos necesarios, como un banco o una entidad nacional de fomento, el BEI o una institución financiera internacional.

<sup>13</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>.

<sup>14</sup> Los FDU se introdujeron por primera vez a través de la iniciativa JESSICA, en el período 2007-2013.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf).

De acuerdo con la guía de consulta rápida<sup>16</sup> para las autoridades de gestión, «se debe estudiar la posibilidad de apoyar actividades mediante instrumentos financieros [...] con el fin de poder recuperar la inversión». Por lo tanto, para el Fondo Social Europeo, lo que debe evaluarse es la capacidad del destinatario para reembolsar la inversión; por su parte, para el resto de los Fondos EIE, las inversiones deben generar ingresos o posibilitar un ahorro de gastos en el futuro.

Cabe la posibilidad de crear un FDU a nivel nacional, regional o local/municipal y utilizarlo para invertir en asociaciones entre los sectores público y privado y otros proyectos incluidos en un plan integrado de fomento del desarrollo urbano sostenible<sup>17</sup>.

En los Países Bajos, Italia y el Reino Unido existían además sendos fondos de cartera dedicados específicamente a apoyar el desarrollo urbano y la eficiencia energética.

## Qué papel desempeña el BEI en el apoyo a la utilización de instrumentos y productos financieros en las estrategias de DUS

A partir del éxito de la experiencia anterior y ante el déficit de inversiones registrado tras la crisis financiera de 2007, la Comisión Europea creó el **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**, al tiempo que seguía promoviendo el uso de instrumentos financieros.

Tras la experiencia adquirida con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y de cara a la próxima iniciativa «InvestEU», **el BEI ha asumido un papel clave en toda la UE en lo tocante a la utilización de instrumentos financieros** para financiar estrategias de DUS, sobre todo porque **se le ha confiado la misión de prestar asesoramiento**.

**El uso de instrumentos financieros está estrechamente relacionado con la disponibilidad de proyectos financiables.**

Quando la financiación se proporciona en forma de préstamo marco del BEI<sup>18</sup>, el destinatario tendrá que encontrar una fuente de ingresos que le permita reembolsar el préstamo. **Un préstamo marco se concede a una entidad del sector público, que en el caso del DUS sería la autoridad local. El préstamo no está ligado a un proyecto en concreto, sino que su objetivo es financiar un programa de inversiones.** Por lo tanto, en muchos casos se utilizan préstamos marco para financiar proyectos impulsados por el sector público que generarán mejoras de eficiencia en sectores como los de la energía, el agua, etc.

Pese a que los instrumentos financieros de los Fondos EIE se apoyan en un análisis previo del mercado, en cuyo marco se examinarán los requisitos financieros, pueden surgir dificultades. La experiencia en la aplicación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas pone de relieve, además, que un elevado número de posibles promotores tuvieron problemas para preparar proyectos que cumplieran dichos requisitos.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf).

<sup>17</sup> <https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/funds/index.htm>.

<sup>18</sup> <https://www.eib.org/en/products/loans/framework-public-sector.htm>.

Uno de esos retos tenía que ver con la dimensión del programa de inversiones de la autoridad local. Muchas AL carecen de capacidad para endeudarse por importes elevados o no están dispuestas a hacerlo. Por ello, el BEI desarrolló un instrumento financiero novedoso, las «plataformas de inversión»<sup>19</sup>; con ellas se creó una plataforma común para gestionar una gama variada de productos financieros (préstamos para inversiones, préstamos a intermediarios y préstamos marco). Esto permitió reducir los gastos generales y permitió que las AL de menor tamaño o los proyectos de menor cuantía cumplieran los requisitos para recibir préstamos.



### PLATAFORMAS DE INVERSIÓN

Las plataformas de inversión pueden ayudar a financiar proyectos pequeños y a agrupar fondos de diversas fuentes que permitan realizar inversiones diversificadas **en función del tema o zona geográfica**. De ese modo contribuyen a repartir mejor el riesgo, atraer con más facilidad a inversores privados y, en definitiva, desbloquear la financiación para proyectos individuales. Una plataforma de inversión puede combinar **fondos de la UE, ayudas nacionales y financiación de inversores privados**. La propia plataforma puede proporcionar préstamos, garantías o financiación de capital a los proyectos subyacentes, dependiendo de sus necesidades específicas.

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, pilar financiero del Plan de Inversiones para Europa (conocido como «Plan Juncker») puede ofrecer apoyo financiero a estas plataformas de inversión. El diseño de las plataformas de inversión puede ser flexible. Su creación puede correr a cargo de agentes tanto públicos como privados (que, por lo general, también aportan parte de la financiación); la forma jurídica y la **estructura de financiación dependen de las necesidades de los proyectos y de los intereses de los principales inversores** (cuenta gestionada, acuerdo de inversión conjunta, entidad instrumental, etc.). A continuación, se puede proporcionar financiación para fines económicos, ambientales y sociales a través de plataformas de inversión respaldadas por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, con el fin de contribuir al logro de los objetivos del Plan de Inversiones para Europa.

El Centro de Asesoramiento puede ofrecer consejos específicos para ayudar a desarrollar y estructurar las plataformas de inversión. También se pueden presentar propuestas avanzadas de plataformas de inversión directamente al Grupo del BEI para obtener financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

*Más información*

<https://eiah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>

<sup>19</sup> <https://eiah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>.

Una de las dificultades que entraña el esfuerzo por utilizar instrumentos y productos financieros está relacionada con la elaboración de una cartera de proyectos suficientemente extensa. Se descubrió que la cartera de proyectos financiables<sup>20</sup> en toda la UE era realmente escasa. Los promotores potenciales de proyectos necesitaban a menudo asistencia técnica para generar una cartera de proyectos adecuada. En consecuencia, la Comisión Europea decidió recurrir al BEI para que proporcionara el apoyo necesario, inicialmente a través de la Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas (JASPERS)<sup>21</sup> y, posteriormente, a través del Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI)<sup>22</sup>. El CEAI es un «punto de acceso único a los diversos tipos de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Apoya la identificación, la preparación y el desarrollo de proyectos de inversión en toda la Unión Europea». La idea que subyace al Centro es que los promotores de proyectos<sup>23</sup> que acudan al BEI pueden recibir un asesoramiento y un apoyo personalizados que les permitan mejorar la calidad de sus propuestas. Dos de las iniciativas pertinentes relacionadas con proyectos urbanos bajo el paraguas del CEAI son el servicio URBIS (en inglés, «Urban Investment Support», ayuda a la inversión urbana)<sup>24</sup> y el apoyo a la economía circular<sup>25</sup>.



#### URBIS: AYUDA A LA INVERSIÓN URBANA

URBIS es una nueva plataforma dedicada al asesoramiento en materia de inversiones urbanas, integrada en el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI). Su creación responde a la voluntad de asesorar a las autoridades urbanas para facilitar, acelerar y desbloquear proyectos, programas y plataformas de inversión urbana. La iniciativa URBIS es el fruto de una **colaboración entre la Comisión Europea (DG REGIO) y el BEI** en el contexto de la Ventanilla Única de la UE para las Ciudades y con la que se pretende contribuir al logro de las aspiraciones definidas en la agenda urbana para la UE.

Los servicios de asesoramiento existentes se organizan a menudo sobre la base de programas y sectores específicos; sin embargo, las autoridades urbanas pueden requerir un asesoramiento con un enfoque más urbano y territorial, que responda a las necesidades de la ciudad tanto en materia de financiación como de planificación de inversiones para la realización de proyectos y la ejecución de programas integrados de

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_es).

<sup>21</sup> <https://jaspers.eib.org/>.

<sup>22</sup> <https://eah.eib.org/about/index>.

<sup>23</sup> En este caso, el término «proyecto» significa «operación de préstamo».

<sup>24</sup> <https://eah.eib.org/about/initiative-urbis>.

<sup>25</sup> <https://eah.eib.org/about/initiative-circular-economy.htm>.

desarrollo urbano, que incluyan un conjunto de proyectos de menor envergadura dentro de un marco estratégico. Este tipo de enfoque suele requerir una **oferta de servicios de asesoramiento integrada**; éste es exactamente el servicio que prestará URBIS. Otros programas de asesoramiento existentes, como JASPERS, ELENA y fi-Compass, que también prestan asistencia a las autoridades urbanas, seguirán estando disponibles.

En su fase inicial, URBIS constará de los tres módulos siguientes, que se implantarán de forma paralela:

- una intensificación de los esfuerzos dirigidos a **dar a conocer** los instrumentos, programas y servicios existentes;
- **asesoramiento** técnico y financiero **a medida** para las ciudades;
- exploración de **métodos de financiación innovadores** para las inversiones de las ciudades.

Este servicio se prestará en consonancia con la política de precios del CEAI en vigor (mientras que, en la actualidad, los promotores del sector público reciben asistencia de forma gratuita).

*Más información*

URBIS: <https://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

## Cómo pueden las autoridades locales incorporar instrumentos y productos financieros en la combinación de herramientas de financiación de la estrategia de DUS

En principio, **a una autoridad local le resulta más sencillo combinar financiación del BEI y de la UE con sus propios fondos y los procedentes del sector privado en un programa de inversiones que en un proyecto**. Los organismos financiadores pueden ser bastante flexibles en este aspecto. Por ejemplo, en algunas regiones menos desarrolladas, el BEI puede aportar hasta un 50 % de financiación a una cartera de proyectos, y las contribuciones conjuntas del BEI y los Fondos EIE pueden ascender al 90 % del programa. Esto significa que los Fondos EIE pueden combinarse con la financiación del BEI, del sector privado y de la propia AL para crear un programa de inversiones que abarque varios proyectos, y en el que cada uno de ellos se podría financiar íntegramente con cargo a una sola fuente. Otras fuentes que es posible movilizar podrían incluir productos ofrecidos por otros instrumentos financieros de los Fondos EIE, si bien sería necesario someterlos a una adaptación adecuada.

El Gran Mánchester (UK) ofrece un ejemplo del modo en que funcionó este enfoque en la práctica. En este caso se combinó el Plan de Inversiones de la UE con la Estrategia del Gran Mánchester y

con el Plan de Crecimiento y Reforma del Gran Mánchester, y se prescribió un porcentaje de utilización de fondos procedentes de instrumentos financieros de los Fondos EIE del 60 %. La estrategia de DUS se encuadró en las citadas estrategias; su objetivo es ayudar a la autoridad local a gestionar la financiación prevista en el artículo 7 para lograr un subconjunto de los objetivos recogidos en dichas estrategias, a saber, la transición a una economía baja en carbono y la investigación e innovación. De ese modo, los proyectos previstos en la estrategia de DUS pudieron recibir financiación de un instrumento financiero denominado «Evergreen Fund II».

El planteamiento seguido en el caso de Portugal (IFRRU 2020) también es indicativo de las posibilidades que existen cuando las iniciativas impulsadas a nivel nacional se coordinan con las estrategias de DUS en virtud de su diseño. IFRRU 2020 es un instrumento financiero de los Fondos EIE (un fondo de fondos) cuya finalidad es apoyar el desarrollo urbano y la regeneración física en áreas urbanas con vistas a facilitar la transición a una economía baja en carbono. Su financiación procede de ocho programas operativos regionales del FEDER y del Programa Operativo para la Sostenibilidad y el Uso Eficiente de Recursos (POSEUR, Fondo de Cohesión); otra contribución proviene del BEI, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, fuentes nacionales y bancos comerciales (se obligó a los intermediarios financieros a aportar, como mínimo, un importe igual al de los fondos públicos comprometidos). Los promotores de proyectos aportaron, en promedio, un 30 %. Dentro de los PO regionales, los proyectos subvencionables correspondientes a la prioridad de inversión 6.5, «Rehabilitación urbana», deben ejecutarse en una zona designada, cubierta por un plan de rehabilitación urbana (por ejemplo, un Plan de Acción para la Regeneración Urbana, PARU); en cambio, los correspondientes a la prioridad de inversión 9.8, «Barrios desfavorecidos», deben apoyar la revitalización física de los espacios dedicados a comunidades desfavorecidas. El apoyo a la eficiencia energética en el ámbito de la vivienda se concede a través del IFRRU, que forma parte de los recursos del POSEUR. Un aspecto crucial es que, antes de que se apruebe conceder financiación a cualquier proyecto, el ayuntamiento competente debe emitir un dictamen vinculante en el que quede acreditado que dicho proyecto es coherente con su estrategia de DUS.

Por último, pero no menos importante, **no debe subestimarse la utilización de productos financieros novedosos** como parte de la combinación financiera utilizada para apoyar la aplicación de estrategias de DUS. El ejemplo de Alba Iulia (RO) es indicativo de las oportunidades que surgen en este sentido. Alba Iulia solicitó y obtuvo una calificación de Moody's; a continuación, obtuvo un préstamo directamente de sus ciudadanos mediante una emisión de bonos. Pese a que no se utilizaron los fondos en cuestión para financiar el programa de inversiones de las estrategias de DUS, el ejemplo de Alba Iulia pone de manifiesto que es posible hacerlo incluso en un municipio relativamente pequeño. Obviamente, **los préstamos a las autoridades locales están estrictamente regulados en los Estados miembros de la UE**. Sin embargo, los enfoques de financiación novedosos, como los bonos municipales ecológicos o los bonos de impacto social, también se pueden considerar como parte de la combinación financiera en el caso de aquellas AL cuyo tamaño, situación financiera y contexto jurídico lo permitan.

Los bonos ecológicos son productos cuya popularidad está aumentando con rapidez desde que el BEI lanzó el primer bono con conciencia climática en 2007. **Un bono municipal ecológico sería un bono emitido por una autoridad local; los ingresos obtenidos se utilizarían para financiar infraestructuras y servicios generadores de beneficios medioambientales tangibles y monetarizables**. Gotemburgo (SE) fue la primera ciudad que emitió un bono municipal ecológico

en 2013; varias ciudades estadounidenses siguieron muy pronto su ejemplo. De acuerdo con la Coalición para los Bonos Municipales Ecológicos (2015), este tipo de bonos podría:

- ampliar y diversificar la base de inversores para incluir empresas, personas físicas, fondos y otros inversores no profesionales e institucionales que, de otro modo, no participarían en la financiación municipal;
- informar e involucrar a los residentes, no solo como beneficiarios sino también como inversores activos en la renovación de sus barrios y de su ciudad;
- aumentar la colaboración y las sinergias entre los diferentes sectores de los gobiernos municipales, por ejemplo, finanzas, vivienda, planificación y regeneración, protección ambiental, etc.

Los bonos de impacto social representan otra opción de financiación para las organizaciones del sector público encargadas de lograr resultados sociales. De hecho, el Centro de Asesoramiento del BEI ha puesto en marcha recientemente la Plataforma de Asesoramiento en Materia de Contratación para el Logro de Resultados Sociales. **Un bono de impacto social es un contrato entre el sector público y los inversores para la consecución de resultados sociales y la transferencia de parte del ahorro obtenido a los citados inversores.**

Si no se consiguen mejores resultados sociales en forma de ahorros monetarios, entonces no se abona el interés y puede no resultar posible reembolsar el principal. Se trata, por tanto, de inversiones con un nivel de riesgo relativamente elevado, aunque se podrían utilizar como parte de una estrategia de DUS siempre que incluyan proyectos acordes con esta. En tales casos, los resultados sociales podrían ir acompañados de un cierto ahorro monetario que permita reembolsar a los socios. Las estrategias de DUS pueden ofrecer un marco adecuado para la utilización de este instrumento en proyectos integrados pertinentes, sobre todo si están respaldados por un plan de ejecución o de inversiones.

## RECOMENDACIONES

- Utilizar instrumentos financieros para multiplicar la eficacia y el impacto de la financiación de los Fondos EIE sobre el desarrollo urbano.
  - Los instrumentos financieros pueden ayudar a llevar a cabo proyectos cuya rentabilidad financiera sea relativamente baja pero que ofrezcan un elevado rendimiento económico.
- Recurrir al apoyo y las herramientas del Banco Europeo de Inversiones sobre la utilización de instrumentos financieros en estrategias de DUS.
  - Las autoridades locales pueden solicitar préstamos marco para financiar sus programas de inversiones.

- Existe la posibilidad de utilizar plataformas de inversión para diversificar los riesgos, reducir los gastos generales y cumplir los requisitos para obtener financiación de la iniciativa InvestEU.
- Acudir al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI) a fin de obtener asesoramiento técnico y financiero personalizado.
- Intentar combinar primero múltiples fuentes de financiación a nivel de programa de inversiones.
  - Tener en cuenta los marcos y el apoyo de las autoridades nacionales para la selección de instrumentos financieros adaptados.
  - Explorar el uso de productos financieros novedosos (bonos ecológicos, bonos de impacto social) para complementar la estrategia financiera de un programa de inversiones.

## REFERENCIAS

Bachtler J., Méndez C. y Wislade F.: *Reshaping the EU Budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign?* EoRPA, documento 17/5 elaborado para la 38.ª reunión del Consorcio de Investigación sobre Políticas Regionales (EoRPA) celebrada en Ross Priory, Loch Lomondside, del 1 al 3 de octubre de 2017.

Banco Europeo de Inversiones (BEI): *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period: Financial Instruments for Urban and Territorial Development. Annex V*, BEI, Luxemburgo, 2015.

Comisión Europea (CE): *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014- 2020: A short reference guide for managing authorities*, Bruselas, 2014.

Comisión Europea (CE): *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa*, Bruselas, 2009. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/information/publications/guides/2009/promoting-sustainable-urban-development-in-europe-achievements-and-opportunities](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2009/promoting-sustainable-urban-development-in-europe-achievements-and-opportunities)

Green City Bonds Coalition: *How to issue a Green Muni Bond: The Green Muni Bonds Playbook*, 2015. Disponible en: <https://www.climatebonds.net/files/files/Green%20City%20Playbook.pdf>

OCDE: *Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations*, OCDE, París, 2018. Disponible en: [https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wislade\\_Michie\\_Financial-Instruments-in-Practice.pdf](https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wislade_Michie_Financial-Instruments-in-Practice.pdf)

Gobierno de Escocia: *Ex-ante assessment of financial instruments, European Regional Development Fund 2014-2020*, enero de 2015. Disponible en: <https://www.gov.scot/publications/esif-formal-evaluations/>

URBACT: *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, julio de 2019. Disponible en: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Windisch, S.: *Smaller Cities' Access to External Finance*, 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/greencrowding\\_23042019\\_smallercitiesaccessstoexternal\\_finance.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/greencrowding_23042019_smallercitiesaccessstoexternal_finance.pdf)

# SEGUIMIENTO

Redactores

Sjoerdje van Heerden – Comisión Europea

Javier Gómez Prieto – Comisión Europea

El seguimiento constituye un pilar fundamental del diseño y la puesta en práctica de las estrategias de desarrollo urbano sostenible (DUS). Responde a una mayor orientación al logro de resultados de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), que propugna una articulación clara de los objetivos específicos de los programas. Esta mayor orientación a los resultados no debe verse como una mera obligación, sino más bien como un resultado clave de las pruebas, cada vez más numerosas, que demuestran que los marcos caracterizados por dicha orientación y por un seguimiento adecuado ofrecen importantes ventajas. Más concretamente, el seguimiento de la estrategia de DUS genera los tres beneficios que se especifican a continuación:

- **proporciona a las autoridades de gestión (AG) y a las autoridades urbanas información oportuna sobre los progresos realizados**, que permite identificar rápidamente los problemas que surjan y concentrarse en las prioridades estratégicas, cuando sea necesario. En este sentido, los sistemas de seguimiento representan «sistemas de alerta temprana» de crucial importancia;
- **proporciona los datos necesarios para la evaluación de la estrategia de DUS**. Para llevar a cabo la evaluación de una estrategia de DUS, los responsables políticos, los actores interesados y los beneficiarios necesitan datos sobre la eficacia de la estrategia. El seguimiento aporta las pruebas necesarias para este fin;
- **fortalece la transparencia y la legitimidad**. Por un lado, los sistemas de seguimiento pueden aclarar y comunicar la justificación del DUS y sus resultados a los responsables de las políticas, los actores interesados y los ciudadanos. Por otro, una amplia colaboración con diferentes organizaciones, grupos y ciudadanos en el diseño y la aplicación de los procesos de seguimiento permite concienciar sobre el DUS y reforzar el compromiso de las comunidades locales con él.

El dilatado historial de políticas regionales y urbanas de la UE sugiere que las AG ya están familiarizadas con el diseño y la puesta en práctica de sistemas y procesos de seguimiento. No

obstante, las estrategias de DUS son instrumentos relativamente nuevos; el desarrollo de sus marcos de seguimiento plantea algunos problemas específicos. Las estrategias de DUS adoptan un enfoque integrado con respecto al desarrollo urbano; muchas de ellas, si no todas, prevén la interacción de diferentes componentes, que además se refuerzan mutuamente.

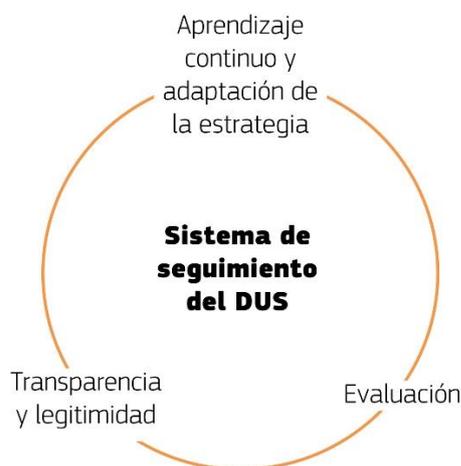


Gráfico 1. Justificación del seguimiento del DUS.

Fuente: Polverari, 2015.

Por lo tanto, el seguimiento de estrategias de DUS requiere a menudo una labor de supervisión de múltiples sectores, teniendo en cuenta asimismo el efecto global del enfoque integrado. Además, muchas estrategias persiguen efectos menos tangibles (como aumentar la cohesión social o fortalecer la confianza de la comunidad) que requieren métodos de medición especiales. Por otra parte, las estrategias de DUS se enmarcan siempre en un contexto más amplio, lo que puede implicar tener en cuenta objetivos de sostenibilidad que hayan sido fijados a nivel regional, nacional o supranacional.

En este capítulo se aborda el seguimiento de las estrategias de DUS mediante una revisión de sus conceptos y metodologías clave; además, se ofrecen enlaces a materiales y fuentes de apoyo adicionales, cuando se considera pertinente. El capítulo incluye varios ejemplos concretos que pueden considerarse buenas prácticas. Está estructurado en torno a tres secciones principales; cada una de ellas se centra en un componente específico del seguimiento de estrategias de DUS y analiza uno o dos desafíos conexos:

- **marco de seguimiento:** se examina cómo poner en práctica los conceptos clave del seguimiento y se explican algunos métodos que se pueden utilizar para medir el efecto de un enfoque integrado;
- **recopilación y gestión de datos:** se expone cómo recopilar y gestionar los datos de intervenciones que se espera que tengan efectos tangibles, así como de aquellas que se prevé que generen efectos intangibles;

- **objetivos paralelos:** se muestra cómo se puede alinear el seguimiento de los objetivos locales con las agendas de sostenibilidad regionales, nacionales o mundiales.

Todas estas secciones concluyen con recomendaciones relativas al diseño y funcionamiento del seguimiento de las estrategias de DUS. Dichas recomendaciones se basan en las lecciones aprendidas durante el período de programación 2014-2020, y van dirigidas al período de programación 2021-2027.

## MARCO DE SEGUIMIENTO

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo poner en práctica los conceptos clave relacionados con el seguimiento.*

*Cómo supervisar y evaluar los efectos de un enfoque integrado.*

Las autoridades tienen a su disposición una amplia variedad de servicios de apoyo para el seguimiento del desarrollo sostenible, ya sea centrado específicamente en las estrategias de DUS puestas en práctica en el marco de la política de cohesión o en el desarrollo urbano sostenible en general.

**La Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea (CE) ofrece orientaciones metodológicas sobre el desarrollo urbano sostenible integrado, referidas de manera expresa a la aplicación de estrategias de DUS.** Con respecto al seguimiento, en las orientaciones se resumen los requisitos para la composición del comité de seguimiento, así como los relativos a la creación de un sistema de seguimiento (CE, 2016).

**Además, existe un documento de orientación específico de la CE sobre seguimiento y evaluación en el marco del Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el período de programación 2014-2020.** En este documento se explican los conceptos clave que rodean al seguimiento y la evaluación, y se ofrecen algunas sugerencias prácticas para su aplicación (CE, 2014).

A partir de estos documentos, en los párrafos que siguen se expondrán los conceptos esenciales relacionados con el seguimiento, proporcionando enlaces a materiales adicionales cuando proceda. La aplicación práctica de estos conceptos debe apoyarse en una comprensión común de todos ellos.

### Cómo poner en práctica los conceptos clave relacionados con el seguimiento

En el período de programación 2014-2020 se han realizado esfuerzos más explícitos para diseñar programas de acuerdo con un marco lógico. El marco lógico (también denominado lógica de intervención) es una forma de describir un «marco de resultados» y puede considerarse una herramienta para supervisar la eficacia de un programa, una estrategia o un plan de acción. Los responsables de la programación parten de una evaluación de las necesidades a las que se quiere dar respuesta. A continuación se identifican los resultados que se pretenden lograr mediante las intervenciones dirigidas a satisfacer dichas necesidades. Por ejemplo, si la necesidad es reducir el número de accidentes de tráfico, las posibles intervenciones consisten en crear mejores señales viarias, mejorar el comportamiento de los conductores o modificar las tendencias de uso del transporte público. En consecuencia, el punto de partida es una necesidad y los medios que se utilizarán para responder a ella, más que los recursos disponibles. Esto implica, en esencia, una inversión de la lógica tradicional basada en los recursos que ha predominado en el ámbito de la programación hasta épocas recientes. La lógica de intervención debería dar lugar a «una articulación más clara de los objetivos estratégicos, que es clave para aplicar una política orientada al logro de resultados y para apartarse de un enfoque excesivamente centrado en la absorción de la financiación» (CE, 2014). Por lo tanto, se está haciendo un mayor hincapié en el seguimiento con el fin de examinar si se están logrando los resultados previstos (o si es necesario reorientar esfuerzos).

Dentro del marco lógico, **los objetivos específicos deben definir, de manera realista y cuantificable, el cambio que se persigue lograr con una estrategia.** En general, la definición de estos objetivos específicos requiere un tiempo significativo, puesto que no solo es necesaria una redacción cuidadosa sino también la inclusión de los actores interesados pertinentes (cada una de las cuales puede tener objetivos diferentes). Puede ser recomendable nombrar un mediador que oriente el debate de la forma más objetiva posible. **Para definir con claridad los objetivos específicos es preciso evitar utilizar terminología compleja, emplear de manera coherente los términos clave y formular cada objetivo en una frase independiente.** En este sentido puede ser útil redactar el objetivo utilizando un verbo que exprese cambio, por ejemplo, «reducir», «mejorar», etc. (URBACT, 2016). Una vez definidos los objetivos, los indicadores deben reflejar la lógica de intervención que subyace a los objetivos. Por lo tanto, un objetivo específico podría ser: reducir el número de accidentes de tráfico en la vía de circunvalación de la ciudad.

**Unos indicadores claramente definidos son esenciales para el seguimiento de los resultados del desarrollo urbano sostenible.** Un indicador cuantifica datos de un modo que permite una medición y supervisión estructuradas para determinar si el cambio perseguido está teniendo lugar realmente. Los indicadores deben estar estrechamente relacionados con actividades de inversión y ser objeto de mediciones periódicas. En el caso de las estrategias de DUS, hay varios tipos de indicadores fundamentales. El principal objetivo es realizar un seguimiento de los avances hacia los valores definidos como objetivo, utilizando para ello los denominados «indicadores de realización» e «indicadores de resultados».

Los **indicadores de resultados** se definen como indicadores que describen un aspecto específico de un resultado, que representa una característica que se puede medir. **Los indicadores de resultados requieren un valor de referencia, que por lo general es el valor de un indicador de resultados al inicio del período de programación.** Este valor de referencia puede obtenerse a partir de datos estadísticos o administrativos existentes. Sin embargo, puede que sea necesario —sobre todo para intervenciones de menor envergadura— recabar primero esta información, por ejemplo, a través de la realización de una encuesta. Junto a un valor de referencia, **los**

indicadores de resultados deben tener un valor objetivo, que remita al resultado que se aspira a alcanzar. Sin embargo, es preciso señalar que algunos resultados pueden no ser visibles de forma inmediata; por lo tanto, podría ser necesario tener en cuenta ese retraso. Por ejemplo, un valor de referencia para un indicador de resultados podría ser la notificación de 148 accidentes por año en la vía de circunvalación de la ciudad. El valor objetivo para este indicador de resultados podría fijarse en cien accidentes por año (lo que representa un descenso superior al 30 %).

Para garantizar su calidad, los indicadores deben cumplir determinados criterios. De acuerdo con el Programa de Mejora de la Legislación de la Comisión, los indicadores han de ser<sup>1</sup>:

- **pertinentes**, es decir, guardar una relación estrecha con los objetivos perseguidos;
- **aceptados** (por el personal y los actores interesados, por ejemplo); la función y las responsabilidades del indicador deben estar correctamente definidas;
- **entendibles** para personas no expertas, inequívocos y fáciles de interpretar; los indicadores deben ser lo más sencillos y robustos posible;
- **fáciles** de supervisar (por ejemplo, debe ser posible recopilar los datos necesarios a bajo coste);
- **resistentes** a la manipulación (por ejemplo, si el objetivo es reducir las cargas administrativas que soportan las empresas, es posible que dichas cargas no disminuyan, sino que simplemente se trasladen de las empresas a la administración pública).



Por último, es importante señalar que **cuando se espera que los indicadores reflejen cambios en las personas, requieren una definición rigurosa de la población objetivo**. En ese caso, normalmente los indicadores tendrán por finalidad medir los cambios producidos en la población general subyacente, no solo en el grupo al que se dirijan específicamente las intervenciones. A modo de ejemplo, si el objetivo es reducir el desempleo entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 14 y los 16 años, los indicadores de resultados deberían medir la variación del desempleo juvenil total en la zona de que se trate. Esto permite extraer los resultados de la política concreta, en lugar de detectar tendencias que afectan al conjunto de la población juvenil. Además, puede ayudar a detectar efectos colaterales indeseados, como la reducción del desempleo en el grupo de edad de 14 a 16 años, pero un aumento de dicha variable entre los jóvenes de 16 a 18 años (URBACT, 2016, p. 21).

**Los indicadores de realización suelen describir el producto de los recursos invertidos (por ejemplo, dinero, tiempo, esfuerzo) en la ejecución de intervenciones estratégicas.** Miden las realizaciones directas del programa. En principio, deben abarcar el conjunto de las prioridades de inversión de un programa y derivarse de su lógica de intervención y sus acciones. Por lo tanto, los indicadores de realización se basan en las definiciones y unidades de medición acordadas que deben utilizarse en los programas operativos (PO), lo que facilita la agregación a nivel nacional y de la UE.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/better-regulation-toolbox-41\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-41_en_0.pdf).

El Reglamento de la UE<sup>2</sup> proporciona una lista de **indicadores de realización comunes** (denominados también «indicadores de productividad») para varios tipos de intervenciones. Esta lista incluye indicadores que miden aspectos genéricos del DUS, por ejemplo: residuos sólidos (medición de la capacidad de reciclaje de residuos expresada en toneladas/año); suministro de agua (medición de la población adicional que se beneficia de la mejora del abastecimiento de agua); espacios abiertos creados (medidos en metros cuadrados) o rehabilitación de viviendas en áreas urbanas (medida en número de viviendas). Debe tenerse en cuenta que estos indicadores de realización comunes se aplican normalmente al FEDER y **deben complementarse con indicadores de realización específicos del programa de que se trate, aunque la Comisión recomienda utilizar en la medida de lo posible indicadores comunes**. Además, las estrategias de DUS que se ejecutan por medio de inversiones territoriales integradas pueden incluir prioridades de inversión procedentes de otros Fondos EIE; esto significa que cada estrategia de DUS debería consolidar su propio conjunto de indicadores.

En términos generales, se puede afirmar que **resulta más sencillo medir realizaciones que resultados, ya que aquellas están directamente relacionadas con las actividades y los recursos financieros de un proyecto**. Por ejemplo, si el objetivo específico es reducir el número de accidentes de tráfico en la vía de circunvalación de una ciudad, las intervenciones pertinentes podrían consistir en mejorar la señalización vial, mejorar el comportamiento de los conductores o alentar a los ciudadanos a utilizar el transporte público, construyendo para ello un nuevo tren circular. Si se escoge esta última intervención, los indicadores de realización podrían medir los kilómetros de la vía ferroviaria recién construida. Sin embargo, el efecto de esta nueva vía ferroviaria (realización) sobre el número de accidentes de tráfico (resultado) no es tan directo, dado que existen numerosos factores que pueden influir en ese resultado. **En síntesis, las realizaciones se refieren a lo ejecutado, mientras que los resultados hacen referencia a lo que se ha conseguido** (URBACT, 2016).

El gráfico 2 ilustra los objetivos, los resultados y las realizaciones dentro de un marco lógico simplificado a efectos de programación, seguimiento y evaluación. En consonancia con el enfoque integrado, se espera que los proyectos asignados a las intervenciones den respuesta a los desafíos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales en las áreas urbanas, teniendo en cuenta asimismo la necesidad de promover los vínculos entre las áreas urbanas y rurales.



<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 1301/2013.

Gráfico 2. Esquema de un marco lógico para la programación, el seguimiento y la evaluación.

Fuente: CE, 2014.

En 2016, URBACT publicó una guía sobre la utilización del marco de resultados (marco lógico). Esta guía se considera particularmente útil para las ciudades que se encuentran inmersas en la puesta en práctica de una estrategia de DUS. Véase el recuadro a continuación.



### URBACT (2016). GUÍA URBACT: APLICACIÓN DEL MARCO DE RESULTADOS A LOS PLANES DE ACCIÓN INTEGRADOS

La principal finalidad de esta guía es proporcionar directrices sobre cómo emplear el marco de resultados dentro de una red de URBACT, especialmente en el seno de los grupos locales de URBACT. **En ella se explican de un modo accesible los conceptos clave (por ejemplo, lógica de intervención, objetivos, nivel de referencia, indicadores de resultados y de realización, hitos, seguimiento y evaluación)**, describiendo el seguimiento como «la recopilación rutinaria de información sobre el progreso de las actividades, las realizaciones y los resultados de los proyectos incluidos en el plan de acción» (p. 30).

En la guía se expone asimismo cómo determinar los objetivos específicos (¿qué cambio se desea conseguir?), cómo definir indicadores de resultados y de realización para medir los logros, cómo recopilar datos para los indicadores de resultados y cómo llevar a cabo el seguimiento y la evaluación.

Además de sugerencias y directrices, **la guía ofrece múltiples ejemplos prácticos para ilustrar y aclarar los conceptos clave**. Por ejemplo, la diferencia entre objetivos específicos, indicadores de resultados e indicadores de realización se ilustra como sigue:

Objetivo específico	Indicador de resultado	Referencia para el indicador de resultado	Valor objetivo del indicador de resultado	Indicador de realización
Aumentar la eficiencia energética de los edificios de oficinas en el área metropolitana	Consumo medio de energía del espacio de oficinas (kWh/m <sup>2</sup> /año)	242 (2015)  (kWh/m <sup>2</sup> /año)	220 (2019)  (kWh/m <sup>2</sup> /año)	m <sup>2</sup> de espacio de oficinas reacondicionados  Número de trabajadores de las oficinas formados en

				eficiencia energética
--	--	--	--	-----------------------

*Más información*

<https://urbact.eu/files/applying-results-framework-integrated-action-plans>

[https://urbact.eu/sites/default/files/measuring\\_performance\\_implementation.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/measuring_performance_implementation.pdf)

## Cómo supervisar y evaluar los efectos de una estrategia integrada

Uno de los desafíos clave a los que se enfrentan las estrategias de DUS es que los indicadores de desarrollo urbano sostenible combinan la medición de un sector o tema estratégico específico con la evaluación de los efectos territoriales integrados. Puede resultar complicado garantizar que se recojan los efectos territoriales integrados junto con las contribuciones sectoriales particulares relacionadas con los objetivos temáticos (OT) o las prioridades de inversión (PI) de los programas operativos. Se deberá analizar, por tanto, cómo vincular las inversiones territoriales integradas con los efectos sobre el desarrollo en los diferentes sectores del territorio. Existen diferentes métodos para abordar este reto.

Uno de ellos consiste en desglosar las diferentes dimensiones (y sectores) incluidas en la estrategia. Este enfoque parte de la hipótesis de que todos los componentes deben ser eficaces para que la estrategia en su conjunto también lo sea. **Cuando todos los componentes muestran los efectos deseados, es probable que la estrategia, entendida como un todo, también lo haya sido.** Una vez que se haya llevado a cabo el análisis de todos los sectores o dimensiones, la autoridad puede analizar si son necesarios indicadores adicionales para supervisar los efectos que sean específicos a la interacción de dos o más indicadores.

Por ejemplo, la estrategia de DUS de Maribor (SI) cuenta con varios conjuntos de indicadores predefinidos, organizados en cinco epígrafes diferentes: Maribor Autosuficiente (por ejemplo, número de pymes, empresas emergentes, etc., y nivel de eficacia de estas; disminución de las transferencias sociales); Maribor Móvil (por ejemplo, proporción de uso del transporte público, proporción de ciclistas y peatones que realizan trayectos pendulares, etc.); Maribor Inteligente (por ejemplo, nivel de satisfacción de los ciudadanos con la administración, transformación de los barrios y comunidades, etc.); Maribor Urbano (por ejemplo, indicadores de visitas de turistas

y atractivo turístico, etc.); Maribor Arraigado (por ejemplo, indicadores medioambientales, etc.). Se aconseja que cada proyecto defina indicadores adicionales para su caso concreto<sup>3</sup>.

Además, **partiendo de la teoría (existente), se puede evaluar el grado de encaje de la lógica de intervención de los diferentes componentes, y si es probable que estos creen sinergias.** Dicho de otro modo, se evalúa el efecto individual de la «integración» partiendo de hipótesis teóricas. Este método examina el efecto de la integración desde un punto de vista más centrado en el proceso.

También **se pueden desarrollar metodologías para evaluar el efecto de una estrategia integrada. Esta opción suele exigir algunas competencias de investigación avanzadas.** En los programas de gran envergadura, estas evaluaciones suelen estar basadas en modelos macroeconómicos. Otro método consiste en efectuar una evaluación de impacto de contraste; en este tipo de análisis, la situación del territorio receptor de inversiones se compara con la de otro que no ha recibido dicho apoyo (CE, 2016). Este método se utiliza principalmente para el estudio de territorios más extensos, en los que resulta más fácil encontrar unidades de contraste.

Reconociendo que las orientaciones relativas a la medición de los efectos de las inversiones integradas no son todavía excesivamente explícitas, la CE está examinando actualmente la viabilidad de una mayor armonización entre los indicadores de los Fondos EIE<sup>4</sup>. En este contexto, las evaluaciones tienen por fin específico determinar si se pueden utilizar indicadores comunes para varios sectores simultáneamente con objeto de captar la dimensión territorial. **También se está trabajando en la identificación de indicadores territoriales y métodos de medición capaces de establecer vínculos entre los diferentes sectores estratégicos, el desarrollo sostenible y la cohesión territorial.** En este sentido, el Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ESPO) ha desarrollado un conjunto de indicadores para apoyar la elaboración de políticas de cohesión territorial. Véase el recuadro a continuación.



#### ESPO: INDICADORES DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO INTEGRADO

El documento de trabajo de ESPO utiliza dos preguntas fundamentales como puntos de partida:

- ¿Hasta qué punto se puede medir el avance hacia el desarrollo territorial y urbano integrado?

<sup>3</sup> Véase también la presentación realizada durante un acto de la UDN en Gante los días 1 y 2 de diciembre de 2016: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/udn\\_ghent\\_2016/Maribor.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_ghent_2016/Maribor.pdf).

<sup>4</sup> Con este fin, se pueden identificar tres niveles de indicadores: indicadores de realización (resultados concretos de las intervenciones), indicadores de resultados directos (logros inmediatos específicamente vinculados con las intervenciones) e indicadores de resultados de la política (resultado perseguido en términos de los desafíos económicos y sociales abordados mediante las intervenciones estratégicas).

- ¿Qué tipo de indicadores y datos se necesitan para captar la repercusión de las inversiones integradas en el desarrollo territorial y urbano en los diferentes sectores?

Mediante un examen de diferentes temas y contextos de aplicación, ESPON sugiere un conjunto de indicadores que se pueden utilizar para medir los efectos de las inversiones integradas a nivel agregado. En su mayoría, estos indicadores no se deben utilizar como indicadores de resultados directos (ya que estos miden los logros exactos de la estrategia), sino que resultan adecuados para valorar la política a través del seguimiento, la evaluación o la realización de análisis comparativos.

Por ejemplo, es probable que los indicadores sobre los «desempleados de larga duración como proporción del total de desempleados» proporcionen información sobre el desarrollo económico y sobre posibles problemas estructurales. Si existen grandes grupos de personas desempleadas de larga duración, la exclusión social podría ser un factor subyacente. Cuando desciende el número de desempleados de larga duración, dicha variación puede ser el reflejo de un efecto positivo global de las inversiones integradas dirigidas a combatir la exclusión social.

Además, ESPON ofrece sugerencias sobre el uso de indicadores compuestos y proporciona diversas recomendaciones sobre políticas a nivel nacional, regional y de la UE, como las que se exponen a continuación.

- Aunque sería útil contar con una metodología y una lista de indicadores a escala europea, se alienta a las ciudades o áreas metropolitanas a asumir la responsabilidad de formular visiones específicas y sólidas, con indicadores acordes con sus principales objetivos y prioridades, así como a adaptar el concepto de «desarrollo territorial integrado» a sus contextos concretos.
- En muchos casos pueden surgir problemas de disponibilidad de datos, de modo que los indicadores presentados en el documento de trabajo no son una solución universalmente válida, sino que deben adecuarse al contexto nacional o regional.
- A menudo las estadísticas registradas pueden ser una fuente de datos más fiable que las estadísticas oficiales. En muchos casos se pasa por alto la información incluida en los registros nacionales debido a un posible incumplimiento de las normas estadísticas; sin embargo, un examen cuidadoso de los datos puede subsanar este problema.
- Si las estrategias de desarrollo territorial integrado abarcan varios territorios administrativos, conviene examinar la distribución espacial de los indicadores, como la dispersión y la agrupación.

Más información

<https://www.espon.eu/integrated-indicators>

Por último, algunas autoridades han empezado a experimentar también con índices compuestos, que integran diferentes dimensiones para medir y llevar a cabo un seguimiento de la evolución de sus territorios. La ventaja de un índice (o de un indicador compuesto) es que proporciona un valor único para todos los indicadores combinados. Esto permite presentar información compleja de un modo fácilmente comprensible. A modo de ejemplo, ESPON (2016) ha desarrollado un «índice de policentralidad» bastante sencillo de entender que consta de tres indicadores con idéntica ponderación (estructura urbana, accesibilidad y cooperación territorial). Asumiendo que las inversiones territoriales integradas tratan de conseguir que los territorios sean más policéntricos, este indicador se puede utilizar para medir la incidencia de la inversión integrada a través de un único valor cuantitativo.



Sin embargo, al utilizar indicadores compuestos es preciso tener en cuenta algunas salvedades importantes. **Incluso si se combinan y ponderan los datos, desde el punto de vista analítico sigue siendo complicado agregar métricas sociales, medioambientales, económicas e institucionales en un indicador compuesto que ofrezca comparabilidad en el espacio y el tiempo.** Resulta difícil agregar de forma significativa diversos parámetros; además, esta tarea requiere conocimientos metodológicos avanzados, sobre todo si se tiene en cuenta que las ponderaciones de los indicadores seleccionados pueden ejercer una influencia sustancial en el valor final del indicador compuesto y, en ocasiones, pueden no ser sino una representación general del impacto de las políticas o inversiones en cuestión (Colantonio y Dixon, 2009).

El Centro de Competencias sobre Indicadores Compuestos y Cuadros de Indicadores del Centro Común de Investigación (CCI) cuenta con experiencia en la elaboración de indicadores compuestos; existe la posibilidad de consultarle sobre aspectos técnicos relacionados con la identificación de los métodos y enfoques óptimos. Además, la CE ha elaborado una serie de propuestas concretas sobre indicadores compuestos regionales que pueden inspirar el desarrollo de indicadores compuestos adaptables a las circunstancias locales: el Índice Europeo de Competitividad Regional (a nivel NUTS 2); el Índice Regional Europeo de Sociedades Integradoras (a nivel NUTS 2); y el Índice Europeo de Progreso Social (a nivel NUTS 2) (ESPON, 2018).



CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS EUROPEAS. MEDICIÓN DE ESTRATEGIAS TERRITORIALES Y URBANAS INTEGRADAS: RETOS, ENFOQUES EMERGENTES Y OPCIONES DE FUTURO

En este informe se exponen las metodologías que se pueden utilizar para medir la eficacia de las estrategias de desarrollo urbano sostenible y de las inversiones territoriales integradas. En concreto, se explica con detalle la elaboración de indicadores sobre las intervenciones territoriales, haciendo hincapié en las consideraciones clave involucradas en la evaluación de los logros de estas estrategias. En el informe se identifican varios indicadores frecuentemente utilizados para evaluar los logros (resultados) de las estrategias integradas, como:

- la tasa de vacantes en las ciudades;
- los niveles de satisfacción de los residentes en las zonas en cuestión;
- la reducción de la contaminación atmosférica;
- el uso del transporte público, expresado como porcentaje del transporte total de pasajeros.

*Más información*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated\\_strategies/measuring\\_integrated\\_strategies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/measuring_integrated_strategies_en.pdf)

**Merece la pena señalar, finalmente, que otros instrumentos financiados por la UE que se aplican en los Estados miembros pueden apoyar el diseño del seguimiento del DUS y su realización.** Por ejemplo, las estrategias de especialización inteligente son estrategias de innovación nacionales o regionales con un enfoque territorial, cuyo seguimiento se efectúa mediante la vigilancia de los cambios asociados a las intervenciones que se llevan a cabo dentro de las diferentes áreas prioritarias específicas de la estrategia. El mecanismo de seguimiento debe ser capaz de captar y controlar los cambios que se prevé lograr en cada área prioritaria, por medio de una adecuada elección de indicadores de resultados; además, debe detectar y supervisar los resultados políticos que deberían dar lugar a los cambios previstos. En el caso de los territorios cuya experiencia en este ámbito sea limitada, se sugiere empezar a desarrollar las capacidades internas y la experiencia partiendo de un sistema de indicadores sencillo. El Centro Común de Investigación ofrece varias fuentes de apoyo, incluido un curso masivo abierto en línea (MOOC) sobre seguimiento de estrategias.

## RECOMENDACIONES

- Asegurarse de que el sistema de seguimiento se ajuste al marco lógico, pasando de las necesidades (¿qué aspectos se desea abordar?) a los objetivos específicos (¿qué cambio se desea conseguir?) y de ahí a los indicadores (¿cómo se puede medir ese cambio?).
- Cerciorarse de que los objetivos específicos definan el cambio que pretende lograr una estrategia de manera realista y cuantificable:
  - redactarlos con cuidado y utilizar una terminología sencilla y coherente;
  - intentar formular cada objetivo específico en una sola frase;
  - si es necesario, utilizar un mediador neutral para guiar el debate sobre los objetivos específicos entre todas los actores interesados pertinentes;
  - para formular cada objetivo específico, utilizar verbos que impliquen cambio, como «reducir...», «mejorar...», «ampliar el acceso...».
- Muchas administraciones pueden presentar carencias en términos de recursos humanos o competencias metodológicas. Conviene estudiar la posibilidad de utilizar la asistencia técnica de la CE para desarrollar la capacidad del personal, o de recurrir a otras fuentes de apoyo para proporcionar formación sobre datos y metodologías al personal encargado de las labores de seguimiento (mediante la colaboración con las universidades locales, por ejemplo).
- Explorar posibles opciones para incorporar expertos externos y partes interesadas que colaboren en el diseño del marco de seguimiento.
- Si es posible, diseñar el marco de seguimiento desde una perspectiva de largo plazo. Los datos longitudinales (mediciones reiteradas a lo largo del tiempo) son esenciales para un seguimiento de alta calidad.
  - Lo ideal es que el marco de seguimiento también se pueda utilizar para supervisar futuras iniciativas de desarrollo urbano sostenible.
- Explorar diversas vías para estudiar los efectos de un enfoque integrado.
  - La forma más sencilla de realizar el seguimiento de un enfoque integrado y evaluarlo es examinar en primer lugar la eficacia de todos los componentes por separado, partiendo de la hipótesis de que, si todos ellos han resultado eficaces, la estrategia en su conjunto también lo habrá sido.
  - Además, cabe la posibilidad de llevar a cabo (sobre una base teórica) una evaluación del grado de encaje de la lógica de intervención de los diferentes componentes, y si es probable que estos creen sinergias. Este examen del proceso «integrado» puede respaldar la evaluación *ex ante*, o el seguimiento a lo largo del programa.

- Por último, dependiendo de la capacidad disponible, los modelos macroeconómicos pueden servir para evaluar el efecto de un programa integrado en su conjunto. Otro método consiste en efectuar una evaluación de impacto de contraste; en este tipo de análisis, la situación del territorio receptor de inversiones se compara con la de otro que no ha recibido dicho apoyo.

## DATOS SOBRE EFECTOS TANGIBLES E INTANGIBLES

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*¿Qué tipo de datos se necesita para captar los efectos tangibles e intangibles del desarrollo urbano en los diferentes sectores?*

### ¿Qué tipo de datos se necesita para captar los efectos tangibles e intangibles del desarrollo urbano en los diferentes sectores?

Las estrategias de DUS pueden producir efectos tangibles e intangibles. A modo de ejemplos de efectos tangibles cabe citar un aumento del número de hogares que viven a menos de 500 metros de una parada de transporte público, o una reducción de la contaminación atmosférica. Un resultado menos tangible del DUS sería el aumento de la cohesión social en el barrio, o una mejora de la calidad de vida (percibida). En este sentido, los efectos intangibles suelen hacer referencia a percepciones y creencias de las personas, y requieren mediciones más subjetivas. En particular, se espera que la planificación urbana estratégica que hace hincapié en la dimensión social (por ejemplo, educación y cualificaciones, vivienda, participación y empoderamiento, diversidad social, empleo o cambio demográfico) genere resultados intangibles. No obstante, este tipo de efectos no son exclusivos de esta dimensión. **Para abarcar todos los aspectos de la estrategia de DUS y obtener una idea global de la situación, se debe llevar a cabo un seguimiento tanto de los efectos tangibles como intangibles.**

La recopilación de datos con fines de medición de efectos intangibles suele basarse en encuestas, entrevistas, métodos de observación y foros temáticos. El diseño de una encuesta requiere buscar un equilibrio entre la obtención de suficiente información y el tiempo que deben dedicar los encuestados para rellenarla. Es evidente que, cuanto más tiempo exija la realización de la encuesta, menos probable es que las personas participen en ella y se concentren. Es preciso elegir entre preguntas abiertas, cerradas o una combinación de ambos tipos. Es probable que se obtenga información más detallada con las preguntas abiertas; por su parte, las preguntas cerradas resultan más sencillas de procesar y comparar.

Una forma muy habitual de diseñar una pregunta cerrada consiste en utilizar la escala de Likert. La escala de Likert es una escala de calificación en la que se pregunta a los encuestados si están

de acuerdo o en desacuerdo con una afirmación o creencia utilizando una escala de respuestas de cinco o siete puntos. Esta escala incluye a menudo un punto medio neutral. Un ejemplo de este tipo de preguntas es el siguiente: *Indique en qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con la afirmación siguiente: «Me siento parte de este barrio». Elija una de las opciones siguientes: 1 = totalmente en desacuerdo, 2 = en desacuerdo, 3 = indiferente, 4 = de acuerdo, 5 = totalmente de acuerdo.* Las entrevistas y los foros temáticos también exigen prestar mucha atención a la formulación de las preguntas. Las preguntas no pueden ser dirigidas, los encuestados deben sentirse «seguros» al expresar sus opiniones y un grupo temático debe ofrecer a todos los participantes las mismas oportunidades de hablar.

**En general, todos estos métodos de recopilación de datos son propensos al sesgo de (auto)selección;** es decir, las personas que se muestran más activas en el barrio también son las que, más probablemente, participarán en una encuesta, entrevista o grupo temático. Es importante llegar a las personas menos involucradas en la comunidad. Además, para aumentar las posibilidades de que se incluya a todos los tipos de personas que viven en un territorio concreto, es recomendable tratar de contactar con las personas en diferentes momentos del día y en distintos días de la semana (con el fin de incluir a quienes trabajan durante el día, por la tarde, etc.). **La combinación de dos o más métodos de recopilación de datos (por ejemplo, utilizar una encuesta y organizar foros temáticos) mejora la credibilidad de un estudio.**



#### MEDICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL Y LA CALIDAD DE VIDA EN RÓTERDAM (NL)

Róterdam ha desarrollado diversos sistemas de indicadores con el fin de evaluar y supervisar los cambios sociales producidos en sus barrios. Uno de ellos es el **índice social**, que analiza específicamente las cualidades sociales de los barrios mediante la recogida y agregación de datos sobre cuatro dimensiones:

1. capacidades personales (competencias lingüísticas, salud, ingresos y educación);
2. entorno vital (nivel de discriminación, vivienda, contaminación, instalaciones públicas, etc.);
3. participación (asistencia a la escuela o a un trabajo, contacto social, actividades socioculturales, etc.);
4. vínculos (movilidad, «sentirse conectado», etc.).

El índice produce una puntuación del 0 al 10, que sirve para:

- medir las cualidades sociales de un lugar en un determinado momento;
- mostrar y comparar las diferencias que existen entre sesenta y cuatro de los ochenta distritos de Róterdam;
- proporcionar una referencia para la evaluación de políticas;

- analizar las fortalezas y debilidades de cada barrio en cada una de estas cuatro dimensiones.

Róterdam también utiliza un **índice de seguridad** que combina datos objetivos sobre el número de delitos cometidos y denunciados con datos subjetivos, como las percepciones relativas a la seguridad. Este índice también produce una puntuación de 0 a 10 que indica el nivel de seguridad de un barrio. Tanto el índice social como el de seguridad se basan en datos estadísticos y de encuestas.

Estos índices se han convertido en herramientas esenciales para evaluar el desarrollo urbano y, en particular, los proyectos de rehabilitación ejecutados en la ciudad. Sin embargo, el proceso de recogida de datos conlleva costes significativos. Por este motivo, en la actualidad el índice social se elabora cada dos años, en lugar de con frecuencia anual. La ciudad está estudiando formas de desarrollar metodologías alternativas que ofrezcan una buena relación entre coste y eficacia para la realización de encuestas locales, por ejemplo, involucrar a las comunidades locales o utilizar indicadores indirectos para medir los efectos menos tangibles. Otro problema es la movilidad de los residentes (por ejemplo, el abandono de un barrio una vez que su situación mejora), que dificulta el seguimiento de la eficacia de los proyectos locales. En estas situaciones, las autoridades deben decidir si es más útil recurrir a indicadores centrados en la población o con enfoque territorial.

*Más información*

<https://wijkprofiel.rotterdam.nl/>

Mientras que los efectos intangibles suelen medirse utilizando datos cualitativos (aproximaciones, descripciones y conceptos), los tangibles se miden generalmente con datos **cuantitativos**. Los datos cuantitativos son medidas de valores o recuentos, y se expresan en términos numéricos. Describen cantidades y pueden responder a preguntas del tipo «¿Cuántos...?», «¿Cuánto...?» o «¿Con qué frecuencia...?». Utilizando datos cuantitativos puede medirse, por ejemplo, el número de personas que utilizan el transporte público en hora punta, o los microgramos de partículas que contaminan la atmósfera por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Los datos cuantitativos consisten en recuentos y números, por lo que resultan muy adecuados para el análisis estadístico (avanzado). Por el contrario, los datos cualitativos se someten a menudo al análisis de discursos, a través del cual se describen patrones, conexiones, relaciones o temas. **Sin embargo, también es posible convertir la información de naturaleza cualitativa, como la relacionada con actitudes o creencias, en datos cuantitativos, utilizando por ejemplo una escala de Likert.**

El tipo de datos recabados no depende únicamente del tipo de información que se desee obtener, sino también de la capacidad humana y de la disponibilidad de los datos. En algunos Estados miembros, la introducción de enfoques urbanos integrados representa una continuación de las

prácticas nacionales, aunque con algunos cambios. **Los beneficios de integrar el DUS en una estrategia nacional más amplia resultan evidentes por la disponibilidad de un conjunto de indicadores y conjuntos de datos específicos.** Además, es frecuente que exista una capacidad y una experiencia sustanciales para supervisar iniciativas integradas desde el punto de vista territorial.

Por otro lado, en los casos en que se han desarrollado sistemas de seguimiento en una ciudad, suelen desempeñar un papel muy importante en la selección de las áreas prioritarias de intervención en materia de DUS, así como en la evaluación de los avances de los proyectos y programas. Por ejemplo, Amberes (BE) utiliza barridos urbanos basados en datos georreferenciados e información estadística para supervisar y medir los datos relacionados con prioridades tales como la vivienda, la disponibilidad de espacios verdes, los niveles de contaminación atmosférica y acústica, la movilidad y el acceso al transporte público. Esto permite a los responsables políticos desarrollar proyectos estratégicos integrados y tomar decisiones de ordenación del espacio con conocimiento de causa. Dos plataformas en línea permiten compartir estos datos y mapas con los empleados municipales, los ciudadanos, las empresas, los promotores de proyectos y otras ciudades. **El proyecto ha sido distinguido como una buena práctica de URBACT.**

En otros territorios, las iniciativas de desarrollo urbano estratégico e integrado representan un enfoque relativamente novedoso. El DUS conlleva nuevas formas de trabajar, múltiples objetivos relacionados con el comportamiento y los resultados, así como dificultades relacionadas con las limitaciones de capacidad y de experiencia para efectuar el seguimiento de estos nuevos enfoques. Pero, además de todo ello, también surgen problemas que afectan a la disponibilidad y la calidad de los datos. Pese a todo, **en varios Estados miembros existen iniciativas en curso a nivel nacional o regional para desarrollar las capacidades y sentar unas bases sólidas para el seguimiento del DUS,** como en Polonia y Hungría.

En Hungría se trabaja para incrementar la utilización de datos por parte de las autoridades urbanas. Esto implica desarrollar un Índice de Ciudades Inteligentes que abarque un conjunto de temas, indicadores y fuentes de datos (datos estadísticos, encuestas y análisis cartográficos). Una de las claves del proceso es la creación de una interfaz electrónica que sirva de apoyo a los gobiernos locales, el estudio de las buenas prácticas internacionales y el establecimiento de una plataforma web unificada para la planificación urbana.

En Polonia, el seguimiento de la ejecución de las políticas urbanas forma parte de un sistema general de seguimiento de las políticas de desarrollo que utiliza la base de datos STRATEG (que incluye conjuntos de indicadores a escala nacional y europea). Para poner en práctica su política urbana nacional, el Ministerio de Inversiones y Desarrollo Económico coopera con la Oficina Central de Estadística en la actualización y el desarrollo de indicadores y metodologías apropiados. Además, el Observatorio de Políticas Urbanas se encarga de las labores de seguimiento e investigación en el ámbito de las políticas urbanas. Como resultado de ello, se está desarrollando un conjunto de iniciativas de apoyo al DUS: estudios de seguimiento, integración e intercambio de datos (incluso de bases de datos y portales georeferenciados), difusión de conocimientos, educación y contribución al debate sobre políticas urbanas en Polonia (por ejemplo, mediante congresos sobre políticas urbanas, congresos sobre revitalización y seminarios) (Ministerio de Inversiones y Desarrollo Económico, 2019).

Además, **los avances tecnológicos en el campo de la producción y comunicación de información ofrecen cada vez mayores posibilidades para la recopilación de datos con fines de seguimiento del desarrollo urbano sostenible.** Existe un interés creciente en el potencial de procesamiento y en las capacidades de creación de redes con el objetivo de instaurar nuevos métodos de trabajo en las administraciones y entre ellas. Los denominados «datos masivos» (por ejemplo, censos, encuestas domésticas, sobre el transporte o el medio ambiente, estudios cartográficos, redes sociales, entrevistas y foros temáticos, etc.) permiten acceder a nuevas fuentes de conocimiento relacionadas con los temas urbanos. Se están explorando nuevas vías para que los responsables políticos puedan contactar con los actores interesados para mejorar las intervenciones de desarrollo urbano. **Se alienta a los ciudadanos a desempeñar un papel activo en la definición de indicadores para su ciudad y a participar en la recogida y el análisis de los datos.**

Por ejemplo, **la Red Europea de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) apunta la posibilidad de utilizar aplicaciones de ciclismo que recopilan datos útiles para los responsables de planificar el transporte local.** Los datos en bruto que se obtienen de estas aplicaciones no siempre resultan fáciles de interpretar con fines de seguimiento, pero se están desarrollando orientaciones y herramientas para facilitar esta tarea. A modo de ejemplo, el proyecto NISTO, apoyado por el programa INTERREG IVB de Europa Noroccidental ha desarrollado un conjunto de herramientas para supervisar la movilidad inteligente, así como una serie de directrices para convertir los datos de los sensores de los teléfonos inteligentes (como el del GPS) en indicadores que se pueden utilizar para el seguimiento.

Además, el CCI ha recopilado diversos datos y herramientas para apoyar la aplicación del DUS. Por ejemplo, con el apoyo de la DG REGIO, ha desarrollado la **Urban Data Platform Plus (UDP+), una plataforma que contiene información sobre 807 ciudades, 673 áreas urbanas funcionales y 271 regiones metropolitanas.** Incluye datos longitudinales (mediciones reiteradas a lo largo del tiempo) sobre una amplia variedad de indicadores que abarcan desde las dinámicas de población hasta la economía, el mercado de trabajo, la educación, la investigación y la innovación, cuestiones sociales, transporte y accesibilidad, medio ambiente y clima, gobernanza y protección y seguridad. Todos los datos son públicamente accesibles y están disponibles para su descarga; pueden servir como información básica de referencia o como fuente de inspiración. Téngase en cuenta que si el indicador deseado no está disponible públicamente puede estudiarse la posibilidad de utilizar un indicador indirecto. **Un indicador indirecto es una medida indirecta de la información deseada, que ofrece una aproximación razonable de esta.** Por ejemplo, la incidencia del asma entre la población infantil puede servir como medición indirecta de la calidad del aire.

Por último, **dado que los avances tecnológicos están provocando un aumento cada vez mayor de la cantidad de datos disponibles, las autoridades también pueden beneficiarse de la colaboración con agentes privados o centros de investigación.** Las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) pueden contribuir notablemente a la implantación de un sistema de seguimiento y evaluación interdisciplinar e intersectorial. Estas APP pueden basarse en el intercambio de datos, conocimientos y cualificaciones (Colantonio y Dixon, 2009).

**Una vez recopilados los datos (cuantitativos o cualitativos), es fundamental estructurarlos con claridad.** Es recomendable conservar los datos en un archivo o programa centralizado y realizar copias de seguridad. Los indicadores deben tener una denominación y unos valores claramente descriptivos. Además, se sugiere que las autoridades utilicen un cuadro de indicadores que apoye el intercambio y el seguimiento de los datos. **Un cuadro de indicadores ofrece una visión global**

fácil de interpretar de los principales datos de seguimiento que muestra, de un modo visual, la situación existente y el avance para la consecución de los objetivos establecidos para los diversos indicadores (URBACT, 2016). La base de datos debe someterse a actualizaciones constantes (y correcciones, cuando sea necesario). También es necesario comprobar que los datos cumplen lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

## RECOMENDACIONES

- Recopilar una combinación de información cuantitativa y cualitativa que abarque todos los componentes o dimensiones de la estrategia.
  - Lo ideal es que los indicadores que midan efectos tangibles se complementen con indicadores que midan efectos intangibles.
  - Un marco cuantitativo (basado en recuentos y números) se puede complementar con una evaluación cualitativa de las intervenciones (percepciones y actitudes) para obtener una imagen global.
  - Los métodos participativos, incluida la participación ciudadana, son cruciales para definir objetivos e indicadores pertinentes, así como para garantizar el compromiso. Por ejemplo, se recomienda utilizar encuestas o cuestionarios para medir los niveles de satisfacción de los residentes.
- Tener en cuenta el tiempo. Algunos de los indicadores que se utilizan para medir los efectos territoriales de las inversiones integradas requieren tiempo para detectarlos, sobre todo en lo que se refiere a los resultados intangibles.
- Garantizar la selección de una muestra representativa de encuestados; evitar consultar únicamente a las «personas de siempre».
- Invertir en procedimientos y metodologías de recopilación de datos que ofrezcan una buena relación entre coste y eficacia. Analizar en qué medida se pueden utilizar datos ya recopilados por las fuentes estadísticas municipales, regionales, nacionales o de la UE.
- Asegurarse de documentar el marco, la metodología y los indicadores, con un nivel de detalle suficiente para que otras personas que no estén directamente implicadas (o las que se vayan a involucrar en el futuro) puedan reproducirlos por su cuenta.
- Considerar la posibilidad de utilizar un cuadro de indicadores que apoye el intercambio y el seguimiento de los datos. Un cuadro de indicadores ofrece una visión global fácil de interpretar de los principales datos de seguimiento; muestra de un modo visual la situación existente y el avance en pos de los objetivos establecidos para los diversos indicadores.

## DIFERENTES NIVELES DE OBJETIVOS

*En esta sección se tratan las cuestiones siguientes:*

*Cómo alinear los objetivos locales con las agendas de sostenibilidad regionales, nacionales o mundiales.*

### Cómo alinear los objetivos locales con las agendas de sostenibilidad regionales, nacionales o mundiales

Otro gran desafío que surge al efectuar el seguimiento de estrategias de DUS es la alineación de su marco de resultados con los objetivos establecidos en los diferentes niveles administrativos. Muchas de las estrategias de desarrollo urbano sostenible, si no todas, se diseñan y aplican en el contexto de agendas locales, regionales, nacionales o supranacionales.

**En el ámbito urbano, la aplicación del desarrollo urbano sostenible debe coordinarse al máximo con otras iniciativas y sistemas que se estén poniendo en práctica en las áreas urbanas.** Esto puede incluir la alineación o coordinación de los sistemas de seguimiento. Sin embargo, el alcance de esta alineación varía en función de la envergadura y el alcance de las iniciativas urbanas. Existen algunos ejemplos interesantes en los que puede apreciarse este tipo de alineación, como en el caso de Viena (véase el recuadro siguiente).



#### DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE Y SEGUIMIENTO DE LA CIUDAD – SMART. MONITOR, VIENA (AT)

En Viena, la implantación del desarrollo urbano sostenible se supervisa dentro del marco del sistema de seguimiento previsto en el programa operativo del FEDER. No obstante, dicho seguimiento también se complementa con el de la Estrategia Marco Ciudad Inteligente de Viena. La estrategia se diseñó bajo la dirección del Departamento de Desarrollo Urbano y Planificación del Ayuntamiento de la ciudad y de forma independiente de los programas de la política de cohesión.

Dada su condición de estrategia marco, proporciona puntos de referencia para numerosas estrategias sectoriales existentes; abarca áreas como la planificación, la energía, el medio ambiente, la movilidad, la innovación, la salud y la agenda digital. Las tres áreas clave en las que se centra la estrategia son la calidad de vida, los recursos y la innovación.

Como parte de esta iniciativa se llevó a cabo un proyecto exploratorio llamado SMART.MONITOR, que desarrolló un concepto de seguimiento para la estrategia marco. Los resultados del proyecto son un conjunto de recomendaciones prácticas para el seguimiento del progreso de la estrategia marco, algo que ha resultado también muy útil para el seguimiento del desarrollo urbano sostenible. Las revisiones iniciales de SMART.MONITOR han destacado algunos aspectos importantes:

**Selección de indicadores.** Pese a que los indicadores elegidos proporcionan generalmente un marco adecuado, algunos de ellos requieren definiciones más precisas. Además, se han propuesto indicadores adicionales con objeto de ofrecer una visión más completa del panorama global.

**Gestión de datos.** El primer ciclo de seguimiento demostró el elevado valor añadido y la necesidad de un intercambio de datos que no se limitase a las instituciones municipales, con el fin de aumentar el nivel de concienciación y evitar las duplicidades. Se considera muy valioso contar con una visión general clara de todos los datos y un acceso centralizado.

**Diálogo y cooperación.** Pese a la implicación de muchos departamentos y organizaciones asociadas, existía la sensación de que algunos agentes podrían involucrarse más. Por otro lado, se hizo hincapié en la continuidad del personal participante en el proceso de seguimiento.

**Intervalo de seguimiento.** Para garantizar que el proceso de seguimiento evolucione hasta convertirse en una herramienta eficaz de apoyo a la estrategia, los intervalos de seguimiento deben ser lo más breves posible. Es el mejor modo de mantener el impulso y evitar tener que (volver a) formar al personal. La determinación del intervalo exacto debe basarse en un análisis de costes y beneficios.

*Más información*

<https://smartcity.wien.gv.at/site/en/the-initiative/monitoring/>

Los programas operativos presentan algunos retos en cuanto al establecimiento de indicadores basados en las necesidades locales, teniendo en cuenta también los determinados en las prioridades y medidas de los programas operativos de los Fondos EIE. El carácter multidimensional del DUS posibilita la integración de una amplia variedad de intervenciones en diversos ámbitos orientados a la sostenibilidad. Por este motivo, es posible que algunos indicadores de los programas de los Fondos EIE no sean lo suficientemente sensibles como para captar el enfoque específico y las áreas de impacto de las estrategias de DUS. En esos casos puede ser necesario utilizar indicadores más concretos. Por ejemplo, se pueden utilizar indicadores «estratégicos» específicamente relativos al DUS, vinculados a las prioridades y medidas del programa, para fortalecer la alineación. Se han identificado varios ejemplos de este

tipo de indicadores, muchos de los cuales se pueden vincular con los indicadores comunes utilizados para los programas de los Fondos EIE (Van der Zwet *et al.*, 2017).

A escala de la UE, la próxima revisión de la agenda urbana para la UE destacará el papel de las áreas urbanas en temas globales como la adaptación al cambio climático, la calidad del aire, la inclusión de los migrantes y refugiados, la vivienda, la transición digital y la economía circular. Esto incluye la contribución de las estrategias de desarrollo urbano sostenible. Uno de los pilares de la agenda urbana para la UE es contribuir a la base de conocimientos sobre cuestiones urbanas y el intercambio de las buenas prácticas, y ampliarlos. A partir de ello, muchos de los planes de acción elaborados tras el establecimiento de asociaciones en temas específicos han formulado acciones concretas para mejorar las bases de datos y la recopilación de datos. En un escenario ideal esto se traduciría en una mayor normalización y disponibilidad de datos, lo que facilitaría la comparación entre los diferentes territorios de la UE.

En términos de seguimiento de sus efectos sobre la sostenibilidad, el marco desarrollado por la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo cumplimiento se supervisará utilizando más de 232 indicadores y 169 metas**<sup>5</sup>. El ODS 11 concierne a las «ciudades y comunidades sostenibles» y aborda de manera específica el marco de seguimiento relacionado con los asentamientos urbanos, incluidos los aspectos relativos a la vivienda, la movilidad, la gobernanza, el agua y las sinergias entre el ámbito rural y el urbano. Además, otros ODS incluyen metas centradas en el entorno urbano, como la producción *per cápita* de las ciudades (meta 8.1.1), las mujeres en los gobiernos locales (meta 5.1.1) y la eficiencia del gasto local (16.6.1). **La alineación de los ODS a nivel local puede lograrse a través de un proceso de reducción de escala conocido como «localización»**<sup>6</sup>. Este proceso tiene en cuenta los contextos regionales y locales en la puesta en práctica de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas hasta la determinación de los medios de aplicación y el uso de indicadores para medir y supervisar los progresos.

La localización supone la unión de las redes y los actores interesados de una ciudad para representar los puntos de vista de los agentes locales, y promueve el proceso de seguimiento con enfoque ascendente que es fundamental para cumplir todos los objetivos comprometidos. Sin embargo, **el proceso de alineación requiere unos esfuerzos de coordinación muy intensos, así como tener en cuenta cualquier otra posible agenda, como las adoptadas a escala nacional, regional y de la UE.**



#### HOJA DE RUTA PARA LA LOCALIZACIÓN DE LOS ODS: APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO EN EL ÁMBITO REGIONAL Y LOCAL

Esta hoja de ruta fue publicada por el Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, el Programa de las Naciones Unidas para

<sup>5</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.

<sup>6</sup> <https://www.local2030.org/>.

el Desarrollo (PNUD) y ONU-Hábitat. Su objetivo es ayudar a los gobiernos locales y regionales a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y llevar a cabo su seguimiento. El apoyo a la aplicación de la Agenda 2030 se estructura en cinco componentes:

- **concienciación**, que consiste en dar a conocer los ODS a nivel regional y local;
- **promoción**, que pasa por incluir una perspectiva regional y local en las estrategias nacionales dirigidas a cumplir los ODS;
- **aplicación**, dedicado a la localización de los ODS;
- **seguimiento**, evaluación y aprendizaje de las experiencias;
- **perspectivas de futuro**: ¿qué camino seguir a partir de aquí?

En la sección dedicada al seguimiento se ofrecen vínculos a materiales adicionales, además de recomendaciones para establecer marcos de seguimiento para los ODS adaptados al contexto local.

Se hace hincapié en que los indicadores locales deben guardar relación con los recogidos en la Agenda 2030 y adaptarse a las necesidades y la realidad de cada territorio. Asimismo, las autoridades locales y regionales deberían participar en el seguimiento y la evaluación de los ODS a nivel nacional; la información recopilada en el ámbito nacional debería utilizarse en el seguimiento y la elaboración de informes nacionales sobre los ODS. Si es posible, los gobiernos locales deberían poner en marcha iniciativas conjuntas para crear mecanismos regionales y locales robustos. Cuando los recursos sean insuficientes, las autoridades nacionales deberán recabar datos exhaustivos de todos los territorios.

*Más información*

[https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap\\_for\\_localizing\\_the\\_sdgs\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf)

Por otra parte, el **Centro Común de Investigación**, en colaboración con la DG REGIO y ONU-Hábitat, trabaja en el seguimiento de la dimensión urbana de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Algunas ciudades y regiones han tomado la iniciativa y han comenzado a elaborar exámenes locales voluntarios (ELV) de los ODS, pese a que todavía no se ha acordado ningún método ni ningún marco de indicadores. Para ello se está ultimando la elaboración de un Manual europeo sobre los exámenes locales voluntarios de los ODS, (*European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews* (Siragusa *et al.*, 2020). En dicho manual se ofrecen ejemplos clave de indicadores oficiales y experimentales que resultan útiles para establecer un sistema eficaz de seguimiento de los ODS a nivel local, dirigido específicamente a las ciudades europeas. Para cada ODS, el manual destaca ejemplos de indicadores armonizados y recopilados en el plano

local. De hecho, los ELV representan una gran oportunidad para fomentar la localización de los ODS e impulsar su cumplimiento.

Conviene señalar que el Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CEMR) —una red a escala europea— ha desarrollado un **Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles (RFSC)**<sup>7</sup>; se trata de un conjunto de herramientas en línea que ofrece una autoevaluación de las estrategias o proyectos locales. Uno de los componentes de esta autoevaluación es el seguimiento de los progresos realizados. En este sentido, **el RFSC ofrece la posibilidad de elegir entre varios marcos de sostenibilidad europeos y mundiales; los ODS son uno de ellos**. El RFSC establece que todos los ODS deben tener metas directamente relacionadas con el nivel local y regional, por lo que la capacidad de integrar los ODS en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las estrategias locales es crucial para lograr dichas metas. El seguimiento de los progresos puede llevarse a cabo por medio de indicadores sólidos y pertinentes, procedentes de bases de datos municipales, europeas y mundiales. El RFSC permite seleccionar los indicadores que mejor encajen en el marco general e introducir los valores correspondientes para poder efectuar su seguimiento (en el capítulo «Integración intersectorial» encontrará una descripción más general de esta herramienta).

De igual modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha puesto en marcha un programa cuyo objetivo es ayudar a las ciudades y regiones a elaborar, aplicar y supervisar estrategias dirigidas a lograr los ODS<sup>8</sup>. El programa ayuda a las ciudades y regiones interesadas a promover un enfoque territorial en relación con los ODS mediante:

- la **determinación del punto en que se encuentran** con respecto a la media y a otras ciudades y regiones;
- la **participación en un diálogo multinivel** con los niveles inferiores y superiores de gobierno con el fin de alcanzar un consenso sobre quién puede encargarse de cada tarea, a qué escala y de qué modo;
- el **intercambio de las buenas prácticas** y lecciones aprendidas a partir de las experiencias internacionales. Con respecto a la determinación del punto en que se encuentra cada país o región, la OCDE prevé utilizar un marco de indicadores adaptado, consensuado y localizado, así como estadísticas territoriales de la OCDE armonizadas y comparables sobre los ODS. El aprendizaje puede tener lugar, entre otras vías, por medio de la experimentación de marcos de indicadores en diferentes contextos. En la actualidad existen iniciativas piloto en varios países de la UE, como en la ciudad de Bonn (DE), la región de Flandes (BE) y la región de Dinamarca Meridional. Durante el Foro Urbano Mundial 2020 se presentará el informe final titulado *A Territorial Approach to the SDGs: A role for cities and regions to leave no one behind*.

<sup>7</sup> <http://rfsc.eu/#choose-your-framework>.

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm>.



## ALINEACIÓN ENTRE LOS INDICADORES DE DUS Y LOS OBJETIVOS «MUNDIALES» EN A CORUÑA (ES)

El sistema de indicadores de DUS en A Coruña es un instrumento innovador y coherente que tiene en cuenta indicadores establecidos en diferentes niveles estratégicos: i) a escala mundial: Agenda 2030 de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat; ii) a nivel europeo: indicadores de desarrollo sostenible de Eurostat; iii) en el plano nacional: la Agenda Urbana Española, los indicadores de los ODS que elabora el Instituto Nacional de Estadística de España y los indicadores de la Red Española para el Desarrollo Sostenible.

La integración de las contribuciones de otros marcos estratégicos relacionados se está llevado a cabo a través de una experiencia piloto cuyo objetivo es supervisar las especificidades territoriales de A Coruña, por un lado, y posibilitar la realización de análisis comparativos entre las áreas urbanas y las ciudades, por otro. Con este fin se han identificado tres niveles diferentes de indicadores:

1. indicadores descriptivos, aplicables con carácter general a los ámbitos de la Agenda Urbana,
2. indicadores de sostenibilidad urbana, encuadrados igualmente en la Agenda Urbana, pero con un enfoque específicamente centrado en la medición de acciones sostenibles,
3. indicadores de seguimiento y evaluación, aplicables al plan de acción estratégico; con ellos se pretende medir acciones combinadas desde el punto de vista del progreso global.

Además de la alineación con otros marcos estratégicos y del enfoque integrado propuesto, el sistema de seguimiento también tiene en cuenta en su diseño una serie de criterios básicos. De acuerdo con el comité de seguimiento y evaluación, los indicadores deben:

- estar firmemente basados en un enfoque ascendente;
- ser normalizados, es decir, ajustarse al modelo de los indicadores de auditoría urbana;
- ser capaces de medir tanto las acciones locales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- ser capaces de medir aspectos que resultan útiles en el marco de la Agenda Urbana Española;
- ser capaces de medir el comportamiento de la ciudad en relación con sus propios objetivos y estrategias;

- ser capaces de contemplar diferentes escenarios territoriales (áreas metropolitanas, distritos y barrios, entre otros);
- ser capaces de integrar aspectos de género, como la igualdad y la diversidad;
- integrarse en los cuadros de indicadores de gestión de la ciudad, que incluyen indicadores como los relacionados con la movilidad, la gestión de activos o las licencias;
- estar alineados con el modelo de ciudades inteligentes españolas.

*Más información*

[www.coruna.gal/agendaurbana](http://www.coruna.gal/agendaurbana)

Por último, con independencia del tipo de sistema de seguimiento que se establezca y del marco en que se encuadre, los indicadores deberían ser capaces de reflejar las aspiraciones de desarrollo en los temas centrales definidos en el plan estratégico. La fase final del seguimiento debería establecer la conexión entre las mediciones efectuadas y la fase de diagnóstico de la estrategia. Si los resultados obtenidos durante la aplicación de esta o con posterioridad a ella no coinciden con los objetivos definidos, será necesario investigar las causas de las desviaciones registradas. Con base en este análisis se puede elaborar un plan corrector y reformular el plan estratégico de la mejor manera posible. Tras la revisión final de la estrategia se cierra el ciclo completo de planificación estratégica; esto sirve, a su vez, como punto de partida para un nuevo ciclo de desarrollo estratégico.

## RECOMENDACIONES

- Analizar cómo se pueden alinear los indicadores de la estrategia de DUS con los aplicables en el marco de las agendas de sostenibilidad municipales, regionales, nacionales y mundiales.
  - Explorar el proceso de reducción de escala, también conocido como «localización», para garantizar la alineación con los objetivos inicialmente definidos en los niveles superiores.
  - Explorar las orientaciones disponibles sobre la localización de los ODS (por ejemplo, las del Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, el CCI, la OCDE, el RFSC y ONU-Hábitat).

- Tratar de entablar colaboración con las diferentes autoridades locales para crear mecanismos regionales y locales robustos para el seguimiento de las agendas establecidas en niveles superiores.
  - Cuando los recursos sean insuficientes, tratar de garantizar que las autoridades de niveles superiores recaben datos exhaustivos de los diferentes territorios.
- Intentar que la información recopilada a nivel local se utilice en el seguimiento y la elaboración de informes sobre los ODS. Lo ideal es que las autoridades locales y regionales participen en el seguimiento y la evaluación de los ODS a nivel nacional.
- Por último, tener presente en todo momento la distinción entre la medición de los logros de una estrategia de DUS en territorios y poblaciones específicos y la medición del rendimiento de los programas financiados por la UE y las prioridades o agendas definidas en los diferentes niveles.

## REFERENCIAS

Colantonio, A. y Dixon, T.: *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Instituto de Oxford para el Desarrollo Sostenible (OISD, School of the Built Environment), Universidad de Oxford Brookes, 2009.

Red Europea de Observación del Desarrollo y la Cohesión Territorial (ESPO): *Indicators for integrated territorial and urban development* (documento de trabajo), Luxemburgo, 2018. Disponible en: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Working%20Paper%20Indicators%20for%20integrated%20development.pdf>

Comisión Europea (CE): Dirección General de Política Regional, *The programming period 2014-2020 - Guidance document on monitoring and evaluation - Concepts and Recommendations*, Bruselas, 2014. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)

Comisión Europea (CE): *Orientaciones para los Estados miembros. Desarrollo sostenible integrado en el medio urbano. Reglamento del FEDER (artículo 7)*, Bruselas, 2016. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_sustainable\\_urban\\_development\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_es.pdf)

Ministerio de Inversión y Desarrollo Sostenible: *Sustainable urban development in Poland: national urban policy in the context of the 2030 Agenda's Goal 11 and the New Urban Agenda*, Unidad de Política Urbana, Departamento de Estrategia de Desarrollo, 2019. Disponible en: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport\\_en\\_final.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf)

Polverari, L.: *The monitoring and evaluation of the 2014-20 Cohesion policy programmes*, IQ-Net Thematic Paper Vol. 36, n.º 2, Centro de Investigación de Políticas Europeas, Universidad de Strathclyde, Glasgow, 2015.

Siragusa A., Vizcaino P., Proietti P. y Lavallo C.: *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020.

URBACT: *URBACT Guide. Applying the results framework to integrated Action Plans*, universidad de verano de URBACT, Róterdam, 2016. Disponible en: [https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation\\_guide\\_usu\\_final.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation_guide_usu_final.pdf)

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S.: *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020?*, Bruselas, 2017. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

# Lista de abreviaturas

FC	Fondo de Cohesión
DLP	Desarrollo local participativo
DG REGIO	Dirección General de Política Regional y Urbana
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
CE	Comisión Europea
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
UE	Unión Europea
IF	Instrumento financiero
AUF	Área urbana funcional
OI	Organismo intermedio
PI	Prioridad de inversión
ITI	Inversión territorial integrada
AL	Autoridad local
GAL	Grupo de acción local
AG	Autoridad de gestión
ONG	Organización no gubernamental
NUTS	Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
PO	Programa operativo
EP	Eje prioritario
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
DUS	Desarrollo urbano sostenible
OT	Objetivo temático

# Glosario

## Artículo 7

Artículo 7 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Reglamento n.º 1301/2013), relativo al desarrollo urbano sostenible. La piedra angular del artículo 7 del FEDER es la existencia de estrategias urbanas integradas sostenibles que aborden problemas económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales. La estrategia constituye el marco para la selección de operaciones singulares.

## Beneficiario

Un organismo público o privado y, únicamente a efectos del Reglamento del FEADER y del Reglamento del FEMP, una persona física, responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones.

## Fondo de Cohesión (FC)

Desde 1994, el Fondo de Cohesión se ha utilizado para apoyar a las regiones más pobres de Europa y estabilizar sus economías con vistas a fomentar el crecimiento, el empleo y el desarrollo sostenible. El Fondo contribuye a financiar medidas ambientales y redes transeuropeas de transporte —en particular, proyectos de alta prioridad de interés europeo— en los trece Estados miembros que se han adherido a la UE desde 2004, así como en Grecia y Portugal. El Fondo de Cohesión se puede utilizar asimismo para financiar las prioridades de la política de protección del medio ambiente de la UE.

## Estrategia de desarrollo local participativo

Conjunto coherente de acciones cuyo objetivo es satisfacer objetivos y necesidades locales. Contribuye a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y es concebida y puesta en práctica por un Grupo de Acción Local, constituido por los principales actores públicos y privados de un territorio.

## Estrategia Europa 2020

Europa 2020 es la estrategia decenal de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Para lograr este objetivo, se han fijado cinco ambiciosas metas relacionadas con el empleo, la investigación y el desarrollo, el cambio climático y la sostenibilidad energética, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

La política de cohesión tiene el compromiso de apoyar la Estrategia Europa 2020 desde el punto de vista financiero. Por este motivo, en el período de programación 2014-2020 la financiación

se ha destinado a once objetivos temáticos acordes con los objetivos de Europa 2020. Un porcentaje importante de inversiones debe centrarse en dichos objetivos temáticos.

### **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**

El FEDER proporciona apoyo financiero para el desarrollo y ajuste estructural de las economías regionales y urbanas, el cambio económico y la mejora de la competitividad y la cooperación territorial en toda la UE. El presupuesto del FEDER para el período 2014-2020 supera los 250.000 millones EUR. El Fondo respalda proyectos acordes con los once objetivos temáticos de la política de cohesión, centrándose de un modo particular en el

OT1, el OT2, el OT3 y el OT4.

### **Fondo Social Europeo (FSE)**

Creado en 1958, el FSE es uno de los principales instrumentos financieros de los que se ha dotado la UE para apoyar políticas nacionales dirigidas a incrementar el empleo y las oportunidades laborales, mejorar la calidad y la productividad en el trabajo y reducir la exclusión social y las disparidades regionales en lo referente al empleo.

El FSE es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y su propósito es alcanzar los once objetivos temáticos definidos para los Fondos EIE en el período de programación 2014-2020. En particular, las principales prioridades del FSE son el OT8, el OT9, el OT10 y el OT11.

### **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)**

En el período 2014-2020, la política de cohesión se financia a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Los Fondos EIE incluyen cinco fondos diferentes, todos ellos regulados por el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, conocido como «Reglamento sobre disposiciones comunes».

Los Fondos Estructurales tienen dos componentes: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que desde 1975 proporciona apoyo financiero para el desarrollo y ajuste estructural de las economías regionales, el cambio económico y la mejora de la competitividad y la cooperación territorial en toda la UE, y el Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1958, cuya finalidad es contribuir a la adaptabilidad de trabajadores y empresas, el acceso al empleo y la participación en el mercado laboral, la inclusión social de las personas desfavorecidas, la lucha contra todas las formas de discriminación y la creación de asociaciones para la gestión de reformas en el ámbito del empleo. Los otros tres fondos que integran los Fondos EIE son el Fondo de Cohesión (FC), que ayuda exclusivamente a los Estados miembros menos desarrollados, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

### **Cooperación territorial europea**

La cooperación territorial europea es el instrumento de la política de cohesión concebido para solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales que requieren una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios. Las acciones de cooperación reciben el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional a través de tres componentes principales: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional.

### **Condiciones *ex ante***

Uno de los elementos clave de la reforma de la política de cohesión de cara al período 2014-2020 son las condiciones *ex ante*. Estas se introdujeron con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones necesarias para un uso eficaz y eficiente de los Fondos EIE.

### **Instrumento financiero (IF)**

Los instrumentos financieros ayudan a impulsar inversiones sobre el terreno para actividades que generan ingresos y ahorran costes; además, permiten maximizar la inversión privada con el apoyo público mínimo, para lograr los objetivos de cohesión económica, social y territorial previstos en la política de cohesión. Los instrumentos financieros representan una opción más eficiente y sostenible que complementa el modelo tradicional de ayudas basadas en subvenciones. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión apoyan proyectos sobre el terreno, transformando los recursos de la UE en productos financieros como préstamos, garantías y capital.

### **Mecanismo de intervención territorial**

Un mecanismo de intervención se define como el conjunto de procesos y procedimientos necesarios para el logro de los objetivos estratégicos definidos. Estos mecanismos regulan las tareas relacionadas con la ejecución del presupuesto de la UE y, si procede, la relación entre el organismo público responsable de la ejecución de dicho presupuesto y las autoridades en las que se han delegado las tareas de ejecución.

### **Inversión territorial integrada (ITI)**

Cuando una estrategia de desarrollo urbano u otra estrategia territorial, o un pacto territorial contemplado en el artículo 12, apartado 1, del Reglamento del FSE, exijan un enfoque integrado que implique inversiones del FSE, el FEDER o el Fondo de Cohesión conforme a más de un eje prioritario de uno o varios programas operativos, las acciones podrán realizarse como inversión territorial integrada («ITI»). Las acciones realizadas como ITI podrán completarse con ayuda financiera del FEADER o del FEMP.

### **Organismo intermedio (OI)**

Todo organismo público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o de certificación, o que desempeñe funciones en nombre de tal autoridad en relación con las operaciones que ejecuten los beneficiarios.

### **Autoridad de gestión (AG)**

Bajo los auspicios de la política de cohesión de la UE para el período 2014-2020, una autoridad de gestión es responsable de la gestión y ejecución eficaces de un programa operativo. Una autoridad de gestión puede ser un ministerio nacional, una autoridad regional, un ayuntamiento u otro organismo público o privado que haya sido designado y aprobado por un Estado miembro. Las autoridades de gestión deben llevar a cabo su trabajo en consonancia con los principios de buena gestión financiera.

### **Operación**

Un proyecto, contrato, acción o grupo de proyectos seleccionados por las autoridades de gestión de los programas correspondientes, y que contribuyen al logro de los objetivos de una o más prioridades.

### **Programa operativo (PO)**

Los programas operativos son planes detallados en los que los Estados miembros definen cómo se ejecutará el presupuesto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) durante el período de programación. Pueden elaborarse para una región específica o un objetivo temático a nivel nacional (por ejemplo, el medio ambiente).

Los Estados miembros presentan sus programas operativos basándose en sus acuerdos de asociación. En cada programa operativo se especifica cuáles de los once objetivos temáticos que guían la política de cohesión en el período de programación 2014-2020 se abordarán con la financiación disponible.

### **Acuerdo de asociación**

Cada Estado miembro ha elaborado, en colaboración con la Comisión Europea, un acuerdo de asociación para el período de programación 2014-2020. Se trata de un documento de referencia para la programación de intervenciones al amparo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en el que además se vinculan dichas intervenciones con los objetivos de la estrategia de crecimiento Europa 2020. Asimismo, en el acuerdo de asociación se definen la estrategia y las prioridades de inversión seleccionadas por el Estado miembro pertinente, y se presenta la relación de programas operativos (PO) nacionales y regionales que se prevé ejecutar junto con la asignación financiera indicativa anual de cada PO.

### **Estrategia de especialización inteligente (S3)**

Estrategias de innovación nacionales o regionales en las que se establecen prioridades para crear ventajas competitivas mediante el desarrollo de los puntos fuertes de la investigación y la innovación y su adecuación a las necesidades empresariales a fin de abordar las oportunidades emergentes y los avances del mercado de manera coherente y evitar, al mismo tiempo, la duplicación y fragmentación de los esfuerzos. Una estrategia de especialización inteligente puede adoptar la forma de marco político estratégico de investigación e innovación nacional o regional, o incluirse en dicho marco

### **Asistencia técnica**

La asistencia técnica está disponible para ayudar a los organismos competentes a ejecutar programas y proyectos financiados por la Comisión en el marco de la política de cohesión de la Unión Europea. Esta ayuda financiera se puede utilizar para sufragar los gastos de preparación, gestión, evaluación, seguimiento, auditoría y control. Los fondos con los que se financian estas actividades se dotan a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC).

### **Objetivos temáticos (OT)**

En el período de programación 2014-2020, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en particular el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión apoyarán once prioridades de inversión, también conocidas como objetivos temáticos:

1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas
3. Mejorar la competitividad de las pymes.
4. Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
6. Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
8. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral.
9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.
10. Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de competencias y un aprendizaje permanente.
11. Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y organismos competentes y la eficiencia de la administración pública.

Al mismo tiempo, los cuatro primeros objetivos temáticos constituyen prioridades clave para el FEDER, y una parte sustancial de la inversión (entre el 50 y el 80 %, dependiendo del nivel de desarrollo de la región) se centrará en esas áreas.

# Agradecimientos

Los editores desean agradecer las contribuciones de los colegas de la Dirección General de Política Regional y Urbana, en particular Laura Hagemann y Peter Takacs, así como las de los expertos que revisaron los diferentes capítulos: Laura Colini (experta en programas de URBACT); Martin Ferry (EPRC – Universidad de Strathclyde y TU Delft), Ivan Tosics (experto en programas de URBACT) y Arno van der Zwet (Universidad del Oeste de Escocia).

Los editores agradecen las valiosas aportaciones realizadas por los participantes en los seminarios científicos de URBADEV:

Rob Atkinson (Universidad del Oeste de Inglaterra), Alessandro Balducci (Universidad Politécnica de Milán), Kai Böhme (Spatial Foresight), Martijn De Bruijn (Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Flandes), Laura Colini (experta en programas de URBACT), Marco Cremaschi (Sciences Po, París), Anna Geppert (Universidad de la Sorbona), Moneyba González Medina (Universidad Autónoma de Madrid), Nikos Karadimitriou (Bartlett School of Planning, UCL), Patrick Le Galès (Sciences Po, París) y Loris Servillo (Universidad Politécnica de Turín).

Asimismo, los editores desean expresar su agradecimiento a las personas siguientes, que contribuyeron al proceso de validación:

Mathieu Berger (Metrolab Brussels), Jonas Bylund (JPI Urban Europe), Teresa Calvete (JASPERS/BEI – Banco Europeo de Inversiones), Gwendolyn Carpenter (JASPERS/BEI – Banco Europeo de Inversiones), Alessandra de Renzis (Consejo Regional de la Toscana), M. Carmen García-Peña (Ayuntamiento de Málaga/Fundación CIEDES/ Universidad de Málaga), Marine Gaudron (CEMR - Consejo de Municipios y Regiones Europeas), Peter Geršič (Ayuntamiento de Novo Mesto), Ian Graham (URBACT), Clémentine Gravier (URBACT), Mart Grisel (EUKN - Red Europea de Conocimiento Urbano), Seppo Haataja (Consejo de la Estrategia para Seis Ciudades/Business Tampere), María Ángeles Huete (Universidad Pablo Olavide), Soo-Jin Kim (OCDE), María Eugenia Martínez (Ministerio de Hacienda de España), Pedro Mória (CCDRN - Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte, Portugal), Clemente Jesús Navarro Yáñez (Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas Europeas, Universidad Pablo de Olavide), Heléna Polomik (EUROCITIES), Nuno Romão (Agencia de Desarrollo y Cohesión de Portugal), Annalisa Sansone (Ayuntamiento de Reggio Emilia), Petra Senthén (Ayuntamiento de Gotemburgo), Zbyněk Šimánek (Ministerio de Desarrollo Regional de Chequia), Zdenka Šimonovič (Asociación de Municipios Urbanos de Eslovenia/Ayuntamiento de Liubliana), Lucía Vázquez Salinas (Ayuntamiento de A Coruña)



## **Ponerse en contacto con la Unión Europea**

### **En persona**

En la Unión Europea existen cientos de centros de información Europe Direct. Puede encontrar la dirección del centro más cercano en: [https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)

### **Por teléfono o por correo electrónico**

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea. Puede acceder a este servicio:

- marcando el número de teléfono gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (algunos operadores pueden cobrar por las llamadas);
- marcando el siguiente número de teléfono: +32 22999696; o
- por correo electrónico: [https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)

## **Buscar información sobre la Unión Europea**

### **En línea**

Puede encontrar información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la Unión en el sitio web Europa: [https://europa.eu/european-union/index\\_es](https://europa.eu/european-union/index_es)

### **Publicaciones de la Unión Europea**

Puede descargar o solicitar publicaciones gratuitas y de pago de la Unión Europea en: <https://publications.europa.eu/es/publications>. Si desea obtener varios ejemplares de las publicaciones gratuitas, póngase en contacto con Europe Direct o su centro de información local ([https://europa.eu/european-union/contact\\_es](https://europa.eu/european-union/contact_es)).

## El servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión Europea

Centro Común de Investigación (JRC)

### JRC: declaración de objetivos

La misión del Centro Común de Investigación (Joint Research Centre – JRC), como servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión Europea, es apoyar las políticas de la UE con argumentos independientes durante todo el ciclo de las mismas.



**EU Science Hub**

[ec.europa.eu/jrc](https://ec.europa.eu/jrc)



@EU\_ScienceHub



EU Science Hub - Joint Research Centre



EU Science, Research and Innovation



EU Science Hub

