

**1. Introducción**

**2. La regeneración urbana en la dimensión urbana de la Unión Europea y su aplicación en España: permanencias y cambios en un *policy frame* multinivel**

2.1. La dimensión urbana de la Unión Europea: de la regeneración urbana integral al desarrollo urbano sostenible

2.2. La aplicación de la dimensión urbana de la Unión Europea en España: del programa URBAN a la Estrategia DUSI

**3. Del *policy frame* a la estrategia de intervención de la regeneración urbana: el análisis de su teoría y procesos causales**

**4. Estrategias de intervención en los planes locales URBAN y URBANA: de las actuaciones a los programas**

4.1. Las actuaciones como procesos causales: dimensiones y tipología

4.2. La estrategia de los planes locales como *policy mixes*: la diversidad contextual en el marco de los programas

**5. Conclusiones: abriendo la 'caja negra' de las políticas de regeneración y desarrollo urbano**

# POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA EN EL MARCO DE LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

## Resumen

¿Qué estrategias de intervención han desarrollado los planes de regeneración urbana desarrollados en España en el marco de las iniciativas de la UE?, ¿qué propuesta de cambio urbano proponen? En este artículo se pretende responder a esta cuestión analizándolos como *policy mixes*, combinaciones específicas de objetivos y *policy tools* que dan cuenta de los procesos y mecanismos causales por los que han propuesto lograr sus objetivos. El estudio de los programas URBAN y URBANA (1994-2013) muestra la diversidad de estrategias desplegadas en sus planes locales, pero también el cambio desde una mayor atención a la capacitación de colectivos vulnerables a la creación de entornos atractivos. Este análisis se presenta como un ejemplo del necesario ejercicio de reconstrucción de la teoría que subyace a los planes y su propuesta de cambio urbano en los barrios, como paso necesario para proceder a la evaluación de sus efectos.

**Palabras clave:** políticas urbanas, análisis comparado, mecanismos causales, Unión Europea.

## 1. Introducción

La regeneración urbana integral, y más en general, el 'método integral', se ha convertido en el *mainstreaming* de las iniciativas de políticas urbanas promovidas por la Unión Europea desde los años noventa del pasado siglo. Pero, ¿qué propuestas de cambio urbano realizan los proyectos desarrollados en el marco de esas iniciativas?, ¿qué pretenden mejorar en los barrios y las ciudades?, y sobre todo, ¿cómo pretenden hacerlo?

Responder a estas cuestiones es esencial para conocer qué modelo de ciudad o barrio proponen, pero también para poder evaluar sus efectos. Tal y como sostiene la clásica perspectiva de la evaluación teóricamente orientada, es necesario conocer la teoría de

las políticas públicas, los mecanismos explicativos que subyacen a sus actuaciones, pues esta establece el marco desde el que debe realizarse su evaluación (Weiss, 1997; Rogers, 2008). Además de otras cuestiones relacionadas con el uso del diseño metodológico apropiado para tal fin, sin este tipo de análisis las políticas aparecen como 'una caja negra' que no permite conocer si realmente el cambio producido en los barrios se debe a las actuaciones desarrolladas, limitando por tanto la validez del análisis y de las enseñanzas que puedan extraerse para el diseño y desarrollo de otras políticas y proyectos (Astbury y Leeuw, 2010).

Basándonos en esta perspectiva, en este artículo se analiza la estrategia desarrollada por los planes locales de los programas de regeneración urbana desarrollados en España en el marco de iniciativas de la Unión Europea. En el primer apartado se presenta una definición 'mínima' de la regeneración urbana para, posteriormente, describir de forma breve su presencia en los *policy frames* que ha ido adoptando la dimensión urbana de la UE y su aplicación en España. En el segundo apartado se propone cómo analizar los planes locales desarrollados en el marco de los programas de regeneración urbana en términos de *policy mixes*, esto es, combinaciones específicas de objetivos y *policy tools* que dan cuenta de los procesos causales que subyacen a su desarrollo. En el tercer apartado se aplica al caso de los programas URBAN y URBANA desarrollados entre 1994 y 2006. Los análisis muestran la diversidad de las estrategias desarrolladas, pero también el cambio de orientación desde estrategias más centradas en grupos vulnerables a otras más orientadas a crear entornos atractivos. Estos resultados apuntan la necesidad de analizar las iniciativas de regeneración urbana con cierto detalle para poder reconstruir la teoría, la propuesta de cambio urbano que realizan, y que debe servir para evaluar su impacto en la mejora y la cohesión socioespacial de los barrios, como se señala en las conclusiones.

<sup>1</sup> Este texto se ha desarrollado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea (Project nº 612051-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-CHAIR), que cuenta con el apoyo del Programa Erasmus + de la UE. El material empírico utilizado se ha generado en el marco del proyecto URBAN IMPACTS (CSO2015-70048-R), financiado por MINECO+FEDER. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones del autor, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

## 2. La regeneración urbana en la dimensión urbana de la Unión Europea y su aplicación en España: permanencias y cambios en un *policy frame* multinivel

Tal y como señalan Roberts y Sykes (2000), es difícil definir el concepto de la regeneración urbana, pues se trata de una práctica cambiante en el tiempo y diversa en cuanto a los objetivos que persigue. De hecho, el análisis de las iniciativas públicas desarrolladas desde los años cincuenta del siglo pasado hasta la actualidad permite distinguir cuatro *policy frames* de la misma (tabla 1). Como en el caso de otras políticas públicas, aportan una visión de los problemas a resolver y su origen, los fines a perseguir, así como preferencias sobre instrumentos y agentes para su implementación, habiéndose desarrollado en atención al contexto sociopolítico prevalente en distintos momentos del tiempo (Schneider e Ingram, 1997; Howlett, 2009).

A pesar de sus diferencias, comparten ciertos elementos que permitirían delimitar una 'definición mínima' al respecto. En primer lugar, se trata de políticas orientadas a áreas urbanas específicas que concentran problemas de diversa índole. Por tanto, su *target* territorial son espacios urbanos inframunicipales ya existentes que presentan altos niveles de vulnerabilidad socioespacial, aquellos donde existe un 'efecto barrio' que tiene efectos negativos para sus residentes o para otros actores que desarrollan sus actividades en el mismo. En segundo lugar, con un mayor o menor grado de transversalidad, se proponen actuaciones en distintos sectores de actuación pública para hacer frente a la concentración de diversos problemas en un mismo espacio; no se trata, pues, de políticas sectoriales que se apliquen en barrios. Y por último, aunque se desarrollan a escala inframunicipal para atender a la realidad específica que pretenden mejorar, suelen desarrollarse en el marco de una política más amplia, promovida comúnmente por una autori-

dad supramunicipal. Estos rasgos suponen que las políticas de regeneración urbana representan un caso especial de *complex multilevel policy mixes*, pues en ellas intervienen diferentes niveles de gobierno para desarrollar actuaciones en distintos sectores de política pública (Howlett y Del Río, 2015), pero con el objeto de reducir las consecuencias negativas de efectos contextuales identificados a escala de barrio (áreas inframunicipales específicas).

### 2.1. La dimensión urbana de la Unión Europea: de la regeneración urbana integral al desarrollo urbano sostenible

En buena medida, estos rasgos son comunes a la denominada dimensión urbana de las políticas de la Unión Europea, el conjunto de iniciativas y programas que viene desarrollando desde los años noventa para enfrentar los problemas urbanos (Atkinson y Zimmerman, 2016; González, 2013; Fioretti, Pertoldi, Busti y van Heerden, 2020). No obstante, su desarrollo muestra un cambio progresivo en su *policy frame* y el papel que en ella juega la regeneración urbana, que deben situarse en el contexto de los cambios más generales de la Política de Cohesión y la estrategia de desarrollo territorial que esta plantea (McCann y Vargas, 2015). A grandes rasgos, cabría distinguir tres momentos en atención a la presencia de la regeneración urbana según la 'definición mínima' aportada anteriormente.

En el marco de la Estrategia de Desarrollo Espacial de la UE, y mediante el programa URBAN entre 1990 y 2006, la regeneración urbana es la iniciativa principal de la dimensión urbana de la UE. Sus fines se centran en la mejora de la calidad de vida de barrios que presentan altos niveles de vulnerabilidad socioespacial, estableciendo para ello un repertorio amplio de actuaciones respecto a la inclusión social, el desarrollo económico y el espacio físico, incluyendo esto último la recuperación de zonas degradadas (principalmente

Tabla 1. *Policy frames* de la regeneración urbana

	'Remodelar la ciudad'	'Revitalizar los barrios'	'Crear espacios competitivos'	'Crear comunidades sostenibles'
Objetivo principal	Remodelación del centro urbano	Rehabilitación y desarrollo comunitario	Crecimiento económico y emprendimiento	Crecimiento equitativo y sostenible
<i>Target</i> : espacio territorial y problema principal	Centros urbanos: deterioro urbano, pérdida de población y de actividad económica	Áreas urbanas vulnerables: obsolescencia urbana, desigualdades y exclusión social	Áreas urbanas en declive: baja actividad económica, desempleo	Comunidades locales desfavorecidas: bajos niveles de cohesión comunitaria y sostenibilidad
Objetivos: área de actuación principal (1)	Espacio urbano	Desigualdades socioespaciales	Desarrollo económico y competitividad	Sostenibilidad ambiental y cohesión comunitaria
Instrumentos: tipos de actuaciones principales	Rehabilitación de espacio público y viviendas	Rehabilitación, centros para prestación de servicios, empleabilidad	Hacer atractivo el espacio urbano y estímulos a la actividad económica	Tecnología para eficiencia energética, economía circular...
Principales actores: coaliciones de gobernanza	Máquinas del crecimiento	Coaliciones progresistas	Regímenes urbanos	Coaliciones híbridas (multisectoriales y multinivel)

(1) Van incorporando los objetivos de los anteriores.  
Fuente: basado en Navarro et al., 2016.

por el cese de actividad industrial) o la recogida selectiva de residuos. En el marco del programa, los estados miembros establecieron objetivos y reglas específicas para la selección de las áreas urbanas y su implementación. No obstante, los proyectos o planes de acción locales debían caracterizarse por su integralidad en cuanto a los sectores de política en los que se desarrollan sus actuaciones y los tipos de actores que se involucran en ellos, así como contar con una participación activa de la ciudadanía (European Commission, 2003, 2010).

La aplicación de este programa conformó el denominado 'URBAN Acquis', 'método URBAN' o 'método integral', que ha venido a constituirse en *mainstreaming* de la dimensión urbana de la UE; a saber: el carácter multinivel de los programas mediante una progresiva adaptación desde el nivel europeo al nivel local, la transversalidad y la necesaria coordinación en diferentes sectores de política pública, la inclusión y la necesaria colaboración entre actores privados y actores públicos de diferentes niveles administrativos, y la involucración activa de los agentes locales y la ciudadanía en su diseño, implementación y evaluación (Gutiérrez, 2008).

El periodo de programación 2007-2013 implica cambios sustantivos en el desarrollo de la dimensión urbana de la UE. En primer lugar, las iniciativas no se canalizan a través de un programa explícito, sino a través de los programas operativos de los estados miembros, debiendo estos establecer si fomentarán, y de qué forma, iniciativas inspiradas en el método integral. En segundo lugar, en el marco de la Estrategia 2020 va cobrando mayor importancia el objetivo de la competitividad y la especialización inteligente (Avdikos y Charadas, 2016). En tercer lugar, el *target* de las iniciativas pasa de ser áreas urbanas desfavorecidas a ser la ciudad en su conjunto, sin menoscabo de la especial atención que han de recibir las primeras, tal y como señalan la Carta de Leipzig en 2007 o posteriormente la Declaración de Toledo en 2010. Ahora bien, se señala que la 'regeneración urbana integral', que venía desarrollándose a través del 'URBAN Acquis', debe entenderse en el marco más amplio del concepto de 'Desarrollo Urbano Integral' (Declaración de Toledo, 2010: IV).

Esta orientación se consolida durante el periodo 2014-2020, en el que las denominadas 'Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible' se impulsan, de nuevo, a través de los programas operativos, pudiéndose combinar distintos instrumentos de financiación europea. A diferencia del periodo anterior, al menos el 5% de los recursos debe ser destinado a financiar actuaciones integrales para fomentar el desarrollo urbano sostenible (Fioretti et al., 2020). En el marco de la Estrategia Territorial 2020 de la EU, junto al fomento de la competitividad territorial, cobran cada vez mayor importancia la sostenibilidad ambiental y se refuerza la estrategia de desarrollo inteligente, siendo el *target* de las iniciativas cualquiera de las formas que adopta la realidad urbana en Europa (municipios de diferente tamaño, áreas urbanas funcionales, barrios, etc.). Esta orientación de las estrategias de desarrollo sostenible está en la base de la formulación de Agenda Urbana de la Unión Europea, 'paraguas' para el desarrollo de iniciativas urbanas, donde la regeneración y la aten-

ción a los barrios desfavorecidos aparece como un aspecto más a considerar para fomentar ciudades inteligentes, sostenibles e inclusivas.

Así pues, el desarrollo de la dimensión urbana de la UE ha supuesto la consolidación de un ámbito cada vez más relevante en la Política de Cohesión y una clara preferencia por el 'método integral' para el diseño e implementación de sus iniciativas. Pero al mismo tiempo ha supuesto un cambio progresivo en su *policy frame*, desde la 'regeneración urbana integral' en barrios desfavorecidos al 'desarrollo urbano sostenible' de las áreas urbanas, en el que la primera es un asunto más a considerar, una opción más, en el marco de estrategias de desarrollo urbano más amplias.

## 2.2. La aplicación de la dimensión urbana de la Unión Europea en España: del programa URBAN a la Estrategia DUSI

En el marco de estos cambios, España supone un caso especial dada la continuidad en el desarrollo de las iniciativas europeas a través de programas específicos en los que se seleccionan planes locales mediante convocatoria pública (De Gregorio, 2017; De Gregorio y González, 2017). Además de la participación de 45 ciudades en los programas URBAN, entre 2007 y 2013 se ponen en marcha dos programas con el objeto de fomentar estrategias de desarrollo local y urbano que, mediante un enfoque integral, pretenden responder a los retos específicos de las ciudades españolas para lograr mejorar su competitividad y reducir el desequilibrio entre zonas con diferentes niveles socioeconómicos. Por un lado, 'Iniciativa URBANA', para municipios de 20.000 o más habitantes, en el que participaron 46 ciudades, y por otro, los Proyectos de Desarrollo Local y Urbano, para municipios menores de 20.000 habitantes, que da lugar a la ejecución de 137 proyectos (Ministerio de Administraciones Públicas, 2007). La primera constituye una iniciativa para el fomento de la regeneración urbana integral en áreas urbanas desfavorecidas que contempla aspectos sociales, económicos y medioambientales (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007). A grandes rasgos, el programa URBANA supone la continuación del URBAN, pero en el nuevo marco que fijan las políticas europeas.

Entre 2014 y 2020 se desarrolla en 181 municipios la Estrategia de Desarrollo Urbano Integral y Sostenible (DUSI), que en buena medida integra en un mismo programa los dos que se habían desarrollado en el periodo anterior. Al igual que la dimensión urbana de la UE, el 'método integral' es la preferencia de implementación, pero su *target* territorial son distintos tipos de áreas urbanas, sean agrupaciones de municipios de 20.000 o más habitantes o un municipio de esas características, pudiendo estos delimitar su estrategia para el municipio en su conjunto o para áreas urbanas inframunicipales con diferente tipología morfológica y funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas con problemáticas específicas y retos singulares (Red de Iniciativas Urbanas, 2015).

Así pues, el caso español no solo ha aplicado la dimensión urbana de la UE a través de programas específicos, sino que en ellos ha jugado un papel importante la regeneración urbana, tanto a través del programa

**Tabla 2.** La regeneración urbana en la aplicación de la dimensión urbana de la UE en España

	URBAN (1990-2006)	URBANA (2007-2013)	EDUSI (2014-2020)
Marco general: dimensión urbana UE	<i>Regeneración Urbana Integral</i> en el marco del programa URBAN	<i>Desarrollo urbano integral</i> mediante iniciativa estatal en el marco de programas operativos	<i>Desarrollo urbano sostenible</i> mediante iniciativa estatal en el marco de programas operativos
Fines distintivos (1)	Espacio urbano e inclusión social	Espacio urbano, inclusión social y competitividad	Espacio urbano, inclusión social y competitividad y sostenibilidad
Preferencias de implementación	Planes locales Selección competitiva Método integral	Planes locales Selección competitiva Método integral	Planes locales Selección competitiva Método integral
<i>Target</i> territorial	Deben ser barrios vulnerables	Deben ser áreas urbanas desfavorecidas	La 'opción' de los 'barrios desfavorecidos'
<i>Policy frame</i> del programa	Regeneración urbana integral: 'Revitalizar el barrio'	Regeneración urbana integral: 'Crear espacios competitivos'	¿Desarrollo urbano integral y sostenible en barrios desfavorecidos?: ¿'Crear comunidades sostenibles'?

(1) Incorporan fines de los programas previos.  
Fuente: Elaboración propia.

URBAN como sobre todo por su continuación explícita a través de la iniciativa URBANA; aunque, en el contexto de la política europea, el *frame* de la primera sea claramente 'revitalizar los barrios' y el de la segunda sea más cercano al de 'crear espacios competitivos'. En el marco de la estrategia DUSI cabría encontrar iniciativas locales que se ajusten a la definición mínima de regeneración urbana aportada más arriba, aunque esta supone una opción más entre otras posibles para impulsar el desarrollo urbano integral y sostenible (tabla 2).

### 3. Del *policy frame* a la estrategia de intervención de la regeneración urbana: el análisis de su teoría y procesos causales

Lo anterior también supone que el caso español ofrece la oportunidad de analizar de forma comparativa la práctica de la regeneración urbana desarrollada en el marco de la dimensión urbana de la UE a través de diferentes programas (sus *policy frames*), y en especial, su concreción en un amplio número de planes de acción a nivel local. Desde una perspectiva analítica, su estudio permitiría conocer la propuesta de cambio urbano que plantean, sus objetivos y la forma en que supone se alcanzarán, los procesos causales que deberían explicar sus efectos y que, por tanto, deben guiar su evaluación (Weiss, 1997).

Para ello, en vez de analizar los programas mediante su legislación, documentación programática, reglamentos o presupuesto, han de analizarse las actuaciones concretas incluidas en los planes locales, pues estas especifican cómo se pretenden alcanzar los objetivos propuestos, y establecen procesos causales que ligan objetivos con resultados esperados. Desde esta perspectiva, la combinación de actuaciones en cada plan local supone el establecimiento de una lógica o estrategia de intervención específica que, a su vez, podría dar cuenta de la aplicación real del *policy*

*frame* del programa desde el que se desarrollan, tal y como propone la perspectiva del análisis comparativo de portfolios para el estudio de las políticas urbanas (Navarro y Rodríguez-García, 2020).

De hecho, la lógica multinivel de las iniciativas urbanas de la UE supone que su diseño y aplicación implica progresivos procesos de concreción de los objetivos y las preferencias de implementación de su *policy frame* a los planes locales que se desarrollan en espacios urbanos concretos, previa especificación de cada estado miembro. Por tanto, pueden existir diferencias temporales derivadas de cambios en su *policy frame*, diferencias entre países, así como entre proyectos y planes locales, dada su necesidad de adaptar los objetivos y preferencias de implementación al contexto socioespacial en el que se aplican. Esto último supone la introducción de especificaciones respecto a los objetivos e instrumentos a desarrollar mediante sus actuaciones, conformando cada uno de ellos un *policy mix* específico, cierta combinación de especificaciones de objetivos e instrumentos (tabla 3).

La especificación de los objetivos supone definir su contenido y su *target* en atención a las necesidades y potencialidades existentes en cada territorio a partir del análisis estratégico a realizar durante el diagnóstico. En atención al Marco de Referencia para las Ciudades Sostenibles, los contenidos pueden especificarse en torno a cinco sectores de política pública: desarrollo económico (atraer, generar y mejorar la actividad económica), servicios de bienestar respecto a diferentes situaciones de pobreza y exclusión social (educación, empleabilidad, minorías, etc.), gobernanza comunitaria (asociacionismo, vida comunitaria, mecanismos participativos, relaciones vecinales, etc.), protección y sostenibilidad ambiental (espacios verdes, consumo energético, recogida selectiva de residuos, nuevas formas de movilidad sostenible, etc.) y el en-

**Tabla 3.** La dimensión urbana de la Unión Europea como *multi-level policy mix*: del *policy frame* a los *policy mixes* locales

Nivel	Nivel de gobierno (administración)	Componentes	
		Objetivos	Medios
Política: <i>policy frame</i> general	Unión Europea	Fines: desarrollo urbano sostenible (cohesión socioespacial)	Preferencias de implementación: redes de gobernanza multinivel y participación
Programa: especificaciones del <i>policy frame</i> general	Estados miembros	Objetivos generales: selección de objetivos y prioridades en diferentes sectores de política pública referidos a distintos problemas urbanos	Instrumentos: reglas generales para la selección de iniciativas, su diseño, ejecución y evaluación (en el marco de un programa específico o no)
Planes locales ( <i>local policy mixes</i> ): especificaciones en actuaciones	Autoridades locales	Objetivos: contenidos, según diferentes áreas y sectores de actuación relacionadas con el desarrollo urbano sostenible, y <i>targets</i> a los que se dirigen	<i>Policy tools</i> : mecanismos de intervención para promover los comportamientos o actividades necesarias para el logro de los objetivos propuestos

Fuente: Basado en Navarro y Rodríguez-García, 2020.

torno físico (infraestructuras básicas, reurbanización, transporte y accesibilidad, espacio público, etc.).<sup>2</sup>

El *target* de las actuaciones supone especificar los objetivos en términos de a qué aspecto y a qué colectivos se dirige la actuación. Respecto al primer asunto, las actuaciones pueden orientarse al barrio o a los actores que residen o desarrollan sus actividades en el mismo. En el primer caso, su objetivo es modificar el barrio como estructura de oportunidades en cualquiera de sus dimensiones: física, ambiental, su composición socioeconómica o los estilos de vida que caracterizan la vida del barrio (mejorar espacios públicos, mecanismos participativos, fomento de actividades comerciales, oportunidades de empleo, comportamientos pro-ambientales, nivel de conflictividad, etc.). En el segundo caso, el objetivo consiste en modificar los recursos, capacidades o estilos de vida de residentes u otros actores (apoyo a familias, la decisión de crear o mejorar actividad comercial, las actividades de las asociaciones, cursos de capacitación, información sobre estilos de vida saludable, etc.). Pero además, con cierta independencia de su foco hacia el barrio o los actores, las actuaciones también especifican sus *targets* en términos públicos-objetivos específicos, siendo los comunes a este tipo de políticas públicas los residentes del barrio en su conjunto, colectivos o grupos vulnerables (hogares pobres, desempleados, minorías, etc.), agentes económicos (comerciantes, artesanos, hostelería, etc.) y entidades cívicas (vecinales, culturales, bienestar, etc.).

La especificación de las preferencias de implementación supone la elección de *policy tools* para desarrollar las actuaciones, esto es, qué tipo de recursos y mecanismos de intervención se emplearán durante la implementación para hacer posible el logro de los objetivos planteados (Salamon, 2002; Howlett, 2009). Cabe diferenciar cinco tipos de *policy tools* comunes en este tipo de políticas urbanas según su supuesto so-

bre cómo se producirán los comportamientos o actividades que son sus objetivos o que son necesarios para que estos se logren; esto es, su principal mecanismo causal (Balch, 1980; Scheneider e Ingram, 1997; Howlett, 2018). Primero, el uso de reglas (regulaciones) que refuerzan y legitiman tales actividades y comportamientos, como por ejemplo la reordenación del uso del espacio urbano (peatonalización, zonas de aparcamientos, etc.) o requerimientos para acceder a ciertos servicios o procesos. Segundo, estímulos que pretenden modificar la decisión sobre el desarrollo de ciertas actividades, al cambiar la relación entre sus costes y sus potenciales beneficios; siendo el más común en la literatura el de tipo económico con el objeto de reducir los costes del desarrollo de una actividad. Tercero, provisión de conocimientos y habilidades de carácter instrumental para mejorar capacidades (cursos de empleabilidad, apoyo escolar, habilidades participativas, para implantación de comercio electrónico, nuevas formas de creación o comercialización de productos, etc.). Cuarto, el desarrollo de procesos orientados a cambiar la percepción sobre ciertos estilos de vida mediante campañas o actividades de sensibilización y concienciación (reciclaje, relaciones vecinales o entre grupos étnicos, hábitos saludables, o el desarrollo de una actitud emprendedora). Y, por último, la mejora del acceso a bienes y servicios públicos mediante su localización en el barrio o mejorando la accesibilidad a los mismos, suponiendo que el menor coste de acceso facilitará su uso y los posibles beneficios que de ello se deriven (infraestructura para recogida selectiva de residuos, centros para prestar servicios, mejora de señalización, nuevas líneas de transporte público, etc.).

A grandes rasgos, estos cinco tipos dan cuenta del empleo de dos grandes tipos de mecanismos causales (Navarro y Rodríguez-García, 2020a). Por un lado, mecanismos motivacionales que pretenden modificar las razones que los actores tienen para realizar ciertas

<sup>2</sup>El Marco de Referencia para las Ciudades Sostenibles puede consultarse en <http://rfsc.eu/>.

actividades reduciendo sus costes, mejorando sus capacidades o tratando de cambiar sus preferencias sobre el valor de ciertos comportamientos o actividades (Boudon, 2003). Por otro lado, mecanismos contextuales que pretenden modificar las oportunidades de acción de que disponen los residentes u otros agentes, sin hacerlo directamente sobre sus capacidades, intereses o creencias. Se basan en la provisión de incentivos incondicionales, pues ofrecen la posibilidad de desarrollar nuevos cursos de acción —o inhiben otros—, pero su desarrollo queda sujeto a las razones que los actores tengan para ello (Dowding, 1991). Entre estos también cabría incluir mecanismos de tipo ecológico, cuyos efectos dependen únicamente de su exposición al cambio contextual realizado sin que medie un proceso intencional por parte de los actores sujetos a los mismos, como por ejemplo el efecto sobre la salud de la reducción de emisiones (Herdström, 2005).

Así pues, la especificación de objetivos e instrumentos en cada actuación delimita un proceso causal que liga los primeros con los resultados esperados de su aplicación a partir de un determinado tipo de mecanismo causal. Por tanto, la presencia e importancia de diferentes tipos de procesos causales permitiría conocer la lógica de la estrategia de intervención de los planes locales, su propuesta de cambio urbano.

#### 4. Estrategias de intervención en los planes locales URBAN y URBANA: de las actuaciones a los programas

En este apartado se analizan los planes locales de los programas de regeneración urbana desarrollados en España en el marco de las iniciativas europeas (URBAN y URBANA). Se han estudiado las actuaciones a partir de sus documentos de diseño y sus 'informes de cierre', proporcionados por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda. El segundo refleja las actuaciones desarrolladas y la forma en que se han hecho. Para cada actuación se ha aplicado el método comparativo de portfolios mediante el análisis de las variables señaladas en el apartado anterior.<sup>3</sup>

En su conjunto se han analizado un total de 514 actuaciones en 82 planes, 39 en el marco del programa URBAN y 43 en URBANA.<sup>4</sup> En todos ellos el área urbana en la que se aplica debe ser un barrio vulnerable respecto al conjunto de su respectivo municipio. No obstante, cabe distinguir dos tipos de ámbitos socioespaciales según su posición en la estructura urbana que pueden explicar diferencias en las especificaciones que se incluyen en los planes locales. Por un lado, espacios centrales, normalmente centros históricos, que presentaban un fuerte deterioro del tejido urbano, un progresivo envejecimiento y pérdida de residentes, así como ciertos enclaves de exclusión social, pero que al mismo tiempo concentran un mayor volumen

de actividad económica (principalmente de carácter comercial), así como recursos patrimoniales, constituyendo, pues, 'espacios de oportunidad' para el desarrollo de actividad económica en la ciudad, principalmente ligada al sector servicios (comercio, hostelería, turismo, etc.). Por otro lado, espacios periféricos, parques de viviendas en los que, además del deterioro del tejido urbano, se concentran procesos de pobreza y exclusión social (desempleo, bajos niveles de formación académica, conflictos vecinales, etc.), así como falta de equipamientos y de servicios. En concreto, 21 de los planes locales URBAN se desarrollan en barrios centrales, y 29 en el caso de URBANA; esto es, el 54% y el 33% del total de proyectos analizados en cada programa, respectivamente.

¿Cuáles son los objetivos e instrumentos empleados en las actuaciones analizadas? En cuanto a sus contenidos, el 44,36% de todas las actuaciones analizadas se orientan al bienestar social. A estas les siguen aquellas que pretenden mejorar el espacio físico o fomentar el desarrollo económico (alrededor del 20% cada una de ellas). Son minoritarias las que se orientan a la sostenibilidad ambiental (11%) y, en especial, las que lo hacen hacia la gobernanza comunitaria (5%). En cuanto a su *target*, dos tercios de las actuaciones se orientan al barrio como contexto (62%), frente a un tercio que lo hace hacia actores (38%); y en la mayoría de las actuaciones el público-objetivo son los residentes del barrio en su conjunto (42%) o diferentes grupos vulnerables (40%), siéndolo en menor medida agentes económicos (18%), y sin que aparezcan entidades cívicas, asociaciones u otros actores de la sociedad civil entre sus *targets* principales. En cuanto a los *policy tools* utilizados, destacan la mejora del acceso a bienes y servicios (37%) y, en menor medida, el uso de procesos de regulación (25%), siendo menos empleados la capacitación (18%) y la concienciación (15%), y de forma minoritaria, los estímulos de tipo económico (6%) (gráfico 1).

##### 4.1. Las actuaciones como procesos causales: dimensiones y tipología

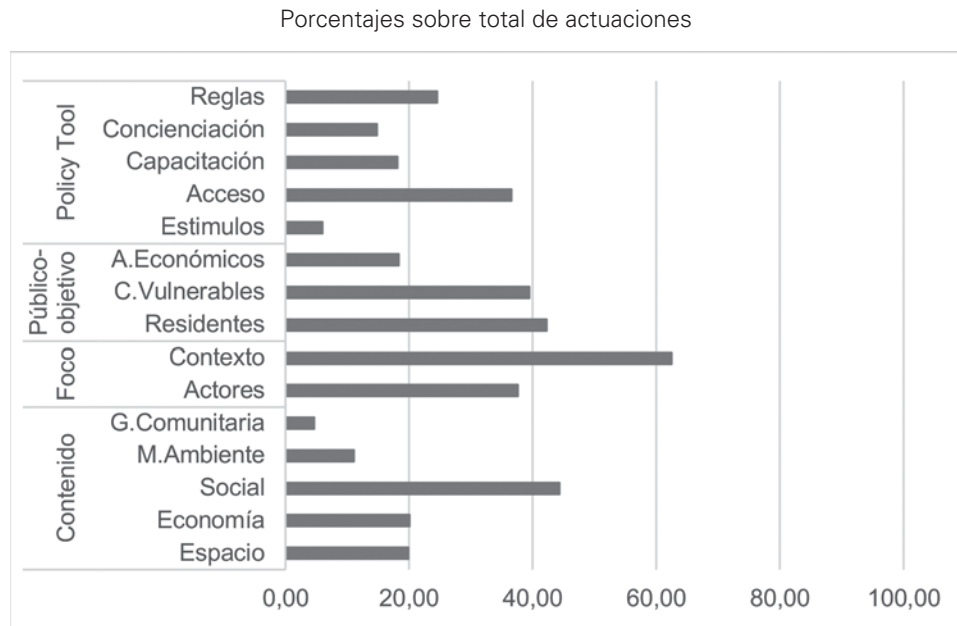
Para conocer cómo se combinan las especificaciones de objetivos e instrumentos en las actuaciones hemos aplicado análisis de correspondencias múltiples (ACM), y posteriormente se han definido tipos de actuaciones mediante la aplicación de análisis de conglomerados sobre las puntuaciones de las mismas en las dimensiones resultantes del ACM. Este último muestra la existencia de tres dimensiones que explican el 60% de la varianza existente entre las actuaciones analizadas (gráfico 2).<sup>5</sup> La primera dimensión diferencia, por un lado, actuaciones de carácter contextual orientadas, principalmente, al espacio físico y el uso de regulaciones, y por otro lado, actuaciones orientadas a actores para mejorar sus capacidades respecto a procesos de inclusión social (eje horizontal en gráfico 2). La segunda dimensión diferencia entre las que

<sup>3</sup> La metodología del 'análisis comparativo de portfolios' permite analizar políticas urbanas como *complex multi-level policy mixes*, desde su *frame* hasta las medidas concretas de los planes locales. En este trabajo se ha utilizado parte de la información recogida mediante la 'ficha de actuaciones' diseñada para este nivel de análisis. Esta metodología viene siendo desarrollada por The Urban Governance Lab-Universidad Pablo de Olavide a través de diversos proyectos dedicados al análisis y la evaluación de políticas urbanas en un contexto multinivel.

<sup>4</sup> Se ha excluido la actuación referida a la gestión de los proyectos. No se han incluido los planes locales para los que no ha sido posible localizar su documentación.

<sup>5</sup> Las contribuciones y coordenadas de cada categoría en las tres dimensiones se incluyen en el Anexo.

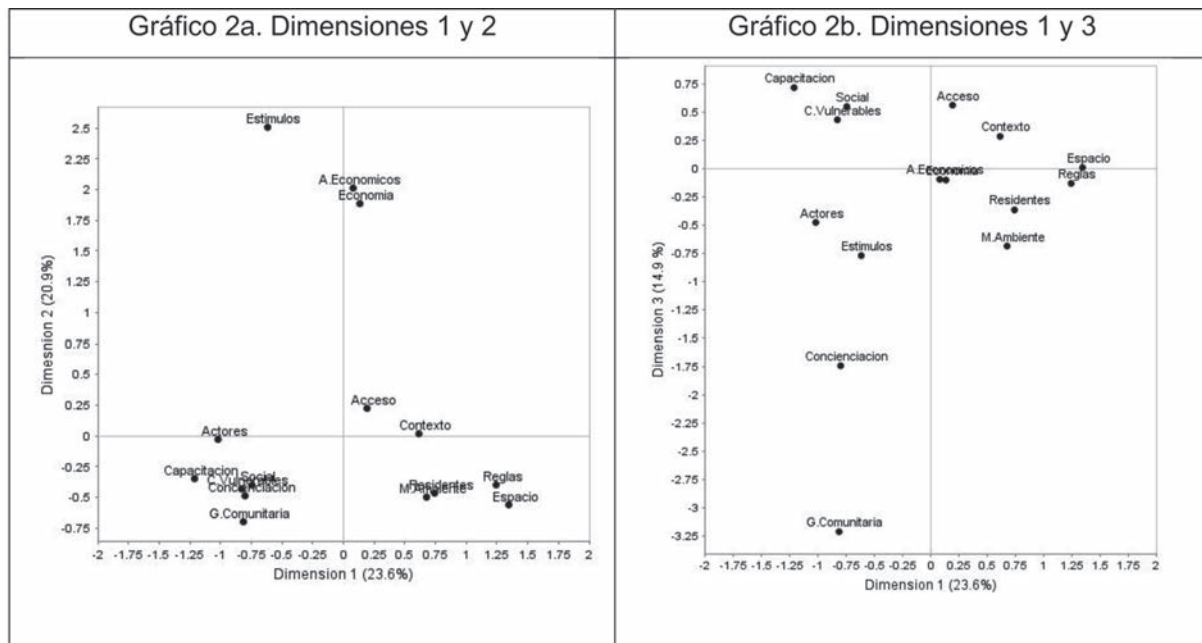
**Gráfico 1.** Actuaciones incluidas en planes locales de URBAN y URBANA: especificaciones de objetivos e instrumentos



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

**Gráfico 2.** Las dimensiones subyacentes de los planes locales como *policy mixes*: especificaciones de objetivos e instrumentos

Análisis de correspondencias múltiples: coordenadas de las categorías en cada dimensión



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

promueven el desarrollo económico y el uso de estímulos entre agentes económicos frente al resto de actuaciones (eje vertical en gráfico 2a). Y por último, la tercera dimensión diferencia las orientadas a la mejora de la gobernanza comunitaria y al uso de procesos de concienciación del resto (eje vertical en gráfico 2b).

La aplicación de análisis de conglomerados muestra la existencia de cuatro tipos de actuaciones (tabla 4).<sup>6</sup> Dos de ellos tienen una clara orientación hacia actores, aunque con diferentes contenidos, *targets* e instrumentos. Uno de ellos se centra en la inclusión social de grupos vulnerables mediante el acceso a

<sup>6</sup>Se ha aplicado K-means cluster. Se trata de la configuración de grupos con mejores resultados en los indicadores Calinski-Harabasz y Davis-Bouldin frente a otras posibles configuraciones.



**Tabla 4.** Tipología de actuaciones: contenido, *target* y *policy tools*. Porcentajes sobre el total de cada tipo

Variables	Categorías	Cohesión comunitaria	Tipos de actuaciones		Competitividad económica	Total
			Inclusión social	Hábitat urbano		
Contenido	Espacio físico	0,0	0,0	53,7	0,0	19,8
	Economía	2,4	0,0	4,2	100,0	20,0
	Social	9,8	100,0	18,4	0,0	44,4
	Medio ambiente	29,3	0,0	23,7	0,0	11,1
	G. comunitaria	58,5	0,0	0,0	0,0	4,7
Foco	Actores	97,6	64,0	1,1	31,9	37,5
	Contexto	2,4	36,0	98,9	68,1	62,5
Público-objetivo	Residentes	75,6	7,9	90,0	0,0	42,2
	C. vulnerables	24,4	92,1	10,0	0,0	39,5
	A. económicos	0,0	0,0	0,0	100,0	18,3
<i>Policy tool</i>	Estímulos	0,0	2,1	0,0	28,7	6,0
	Acceso	4,9	36,0	38,9	46,8	36,6
	Capacitación	0,0	45,0	0,0	8,5	18,1
	Concienciación	92,7	15,3	2,1	5,3	14,8
	Reglas	2,4	1,6	58,9	10,6	24,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
			41,0	189,0	190,0	94,0
Porcentaje sobre total de actuaciones		8,0	37,0	18,3	36,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

servicios, aunque su *policy tool* distintivo es la capacitación. El otro pretende la mejora de la cohesión comunitaria mediante procesos de concienciación para tratar de modificar estilos de vida respecto al medio ambiente, la mejora de las relaciones de convivencia entre diferentes grupos de residentes (étnicos, por género, por edades, etc.) o el fomento de la participación cívica.

Los otros dos tipos de actuaciones tienen una clara orientación contextual. El más común tiene por objeto la mejora del hábitat urbano, sea el espacio físico o, en menor medida, aspectos ambientales, aplicando regulaciones o realizando mejoras en el acceso a servicios en la forma de infraestructuras y equipamientos (mejoras y reorganización del transporte público, zonas de aparcamiento o regulación del tráfico, renovación o creación de espacios públicos o zonas verdes, o infraestructuras para facilitar la recogida selectiva de residuos). El segundo tipo se orienta a la mejora del barrio como 'espacio productivo' mediante el uso de dos tipos de instrumentos: incentivos para revitalizar la actividad económica, pero, sobre todo, mediante la mejora del entorno para crear un espacio más atractivo para el desarrollo de actividades económicas o para

atraer visitantes (centros comerciales, centros de empresas, escuelas empresariales o de artesanos, museos/centros de interpretación, creación y señalización de rutas turísticas, etc.).

En su conjunto, los resultados de estos análisis muestran que la lógica que subyace a la estrategia de actuación de los planes locales se articula en torno a dos grandes ejes (tabla 5). El primero distingue las actuaciones según su orientación hacia el contexto o hacia los actores. En el primer caso se pretende modificar el barrio como estructura de oportunidades bajo el supuesto de que estas incentivarán las acciones necesarias para producir los efectos esperados, sea cambios en el 'contexto físico', cuando se trata de actuaciones ligadas al hábitat urbano, sea cambios en el 'contexto decisional', cuando se trata de aquellas orientadas a fomentar el desarrollo económico. Es por ello que los *policy tools* que utilizan son, fundamentalmente, de carácter contextual (acceso y reglas), siendo minoritarios los de carácter motivacional (en concreto, estímulos para la actividad económica). Las actuaciones orientadas a los actores pretenden reducir ciertas barreras que dificultan el desarrollo de acciones que permitirían el cumplimiento de los objetivos propuestos,

**Tabla 5.** La lógica de los planes locales como *policy mixes*: principales dimensiones y tipos de actuaciones

		Orientación	
		Actores	Contexto
<b>Bien que se provee</b>	<b>'Bienes privados'</b> a grupos específicos	<b>Inclusión social</b> mediante <b>capacitación</b> y accesibilidad	<b>Competitividad económica</b> mediante <b>accesibilidad</b> y estímulos
	<b>'Bienes colectivos'</b> a la comunidad	<b>Cohesión comunitaria</b> mediante <b>concienciación</b>	<b>Hábitat urbano</b> mediante <b>regulación</b> y accesibilidad

Fuente: Elaboración propia.

proveyendo para ello mejor acceso a ciertos servicios, pero sobre todo recursos, información o la adquisición de habilidades. No se pretende modificar las oportunidades que el contexto —el barrio— les ofrece, sino sus motivos respecto al desarrollo de ciertos comportamientos y actividades que, por agregación, deberían lograr los objetivos propuestos (la mejora de la empleabilidad, la recogida selectiva de residuos o las relaciones vecinales, por ejemplo).

La segunda dimensión se refiere al tipo de bien que se provee, con cierta independencia del contenido o el tipo de instrumento utilizado. A partir de la clásica definición de Ostrom y Ostrom (1977), cabría distinguir dos tipos. Por un lado, algunas actuaciones proveen 'bienes privados' entre miembros de colectivos específicos, como por ejemplo procesos de formación entre grupos vulnerables, ayudas para promover la actividad económica entre actores económicos, pero también mediante la mejora de la accesibilidad (a servicios sociales, centros para el fomento de la actividad económica, etc.). Por otro lado, otras actuaciones proveen 'bienes colectivos' para el conjunto de la comunidad, como nuevos espacios o transporte público, así como capacitación o información para mejorar la cohesión comunitaria.

#### 4.2. La estrategia de los planes locales como *policy mixes*: la diversidad contextual en el marco de los programas

¿Qué tipos de medidas predominan en cada plan local?, ¿qué procesos causales subyacen a la estrategia empleada para su implementación? Para responder a estas preguntas hemos definido dos indicadores. Por un lado, la orientación contextual de los planes, mediante la diferencia entre el porcentaje de actuaciones contextuales incluidas en un plan menos el porcentaje que suponen las actuaciones orientadas a los actores (ver tabla 4). En segundo lugar, si priman actuaciones orientadas a la provisión de bienes colectivos frente a las que lo hacen hacia bienes privados (ver tabla 4). En ambos casos, el recorrido es igual al intervalo (-100, 100).

Existe bastante diversidad entre los planes locales. Como es esperable por la lógica multinivel de los programas, cada proyecto ha desplegado una estrategia diferente en atención al contexto socioespacial en el que se ha aplicado, pero atendiendo al marco

general de cada programa. En un mismo programa, o incluso para contextos similares, se han desarrollado planes con estrategias diferentes. Pero estos dos factores también explican ciertas pautas. Los planes del programa URBAN se centran en mayor medida en actuaciones orientadas a actores y la provisión de bienes privados, mientras que en el caso de URBANA destacan la orientación contextual y la provisión de bienes colectivos (gráfico 3a). Las diferencias según el tipo de barrio se refieren sobre todo a su orientación contextual, siendo esta mayor en el caso de los barrios centrales que en los periféricos (gráfico 3b).

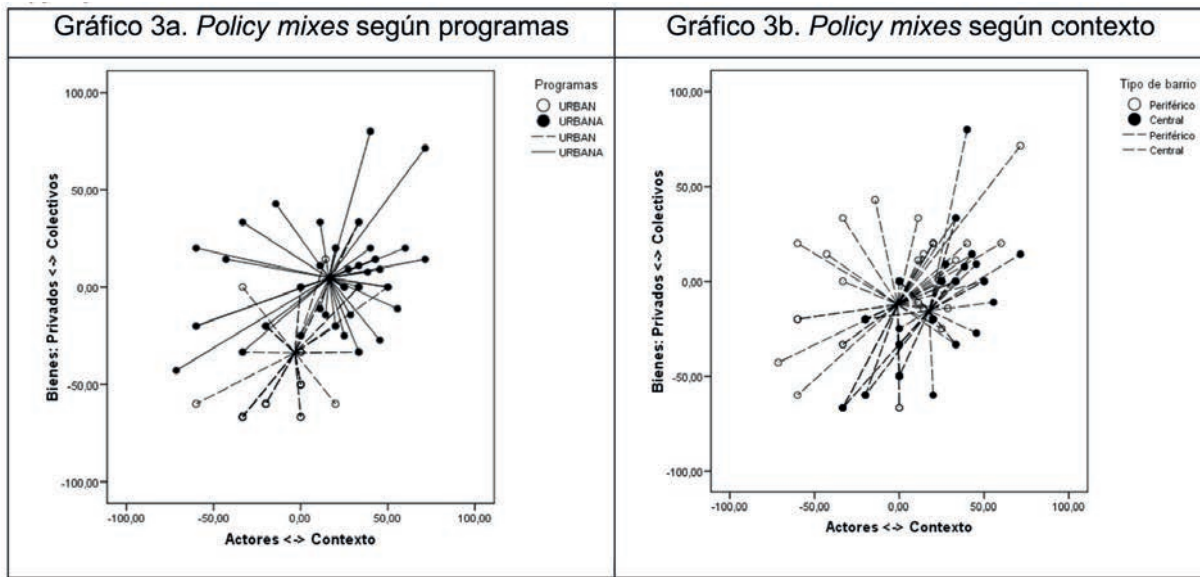
Para evidenciar la magnitud del efecto de los programas y los tipos de barrios sobre la estrategia desarrollada por los planes locales hemos calculado diferencias estandarizadas mediante el indicador *g* de Hedges (Hedges y Olkin, 1985), así como su conversión al indicador *U3* propuesto por Cohen (1998), que muestra el porcentaje de casos de un grupo (un programa o un tipo de barrio) que tienen un valor superior a la media del grupo con el que se compara. La diferencia entre los planes locales del programa URBANA y los del programa URBAN es igual a 0,618 respecto a su orientación contextual y a 1,403 respecto al tipo de bienes (gráfico 4). Esto significa que el 73% de los planes URBANA se encuentran por encima de la media de los planes URBAN en la primera dimensión, y que ese valor es igual al 92% para la segunda (gráfico 4). Al comparar barrios centrales y periféricos solo existen diferencias respecto a la orientación contextual, sin que existan respecto al tipo de bienes; los valores de las diferencias estandarizadas son iguales a 0,60 y -0,1, respectivamente. Esto es, en el 73% de los planes desarrollados en los primeros la orientación contextual es mayor que en los barrios periféricos. En cambio, sólo el 46% de los planes desarrollados en barrios centrales es superior a la media de los segundos.

El análisis conjunto de la influencia de programas y contexto muestra que no existe un efecto interactivo entre ellos, esto es, las diferencias en la orientación contextual entre tipos de barrios son similares en los dos programas.<sup>7</sup> Y, además, confirma que estos dan cuenta de diferencias relevantes: desde una lógica más centrada en la provisión focalizada de bienes y servicios a colectivos específicos mediante mecanismos motivacionales, en el caso de URBAN, a la pro-

<sup>7</sup>Se ha aplicado análisis lineal generalizado en el que también hemos incluido como covariable el nivel de vulnerabilidad mediante el indicador propuesto por Fernández, Navarro, Zapata y Mateos (2018), sin que este tenga efecto sobre ninguna de las dos dimensiones.

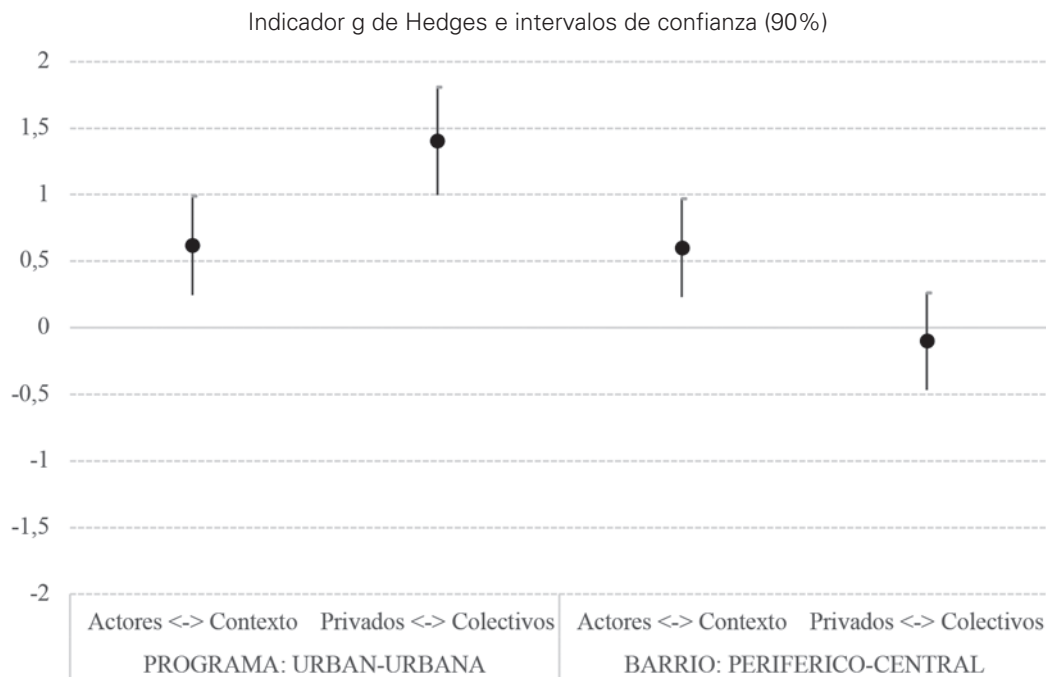
**Gráfico 3.** Las estrategias de los planes locales según programas y tipos de barrios

Los planes locales (puntos) se han unido mediante sus centroides según programa o tipo de barrio



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

**Gráfico 4.** La lógica de los planes locales como policy mixes según programas y tipos de barrios



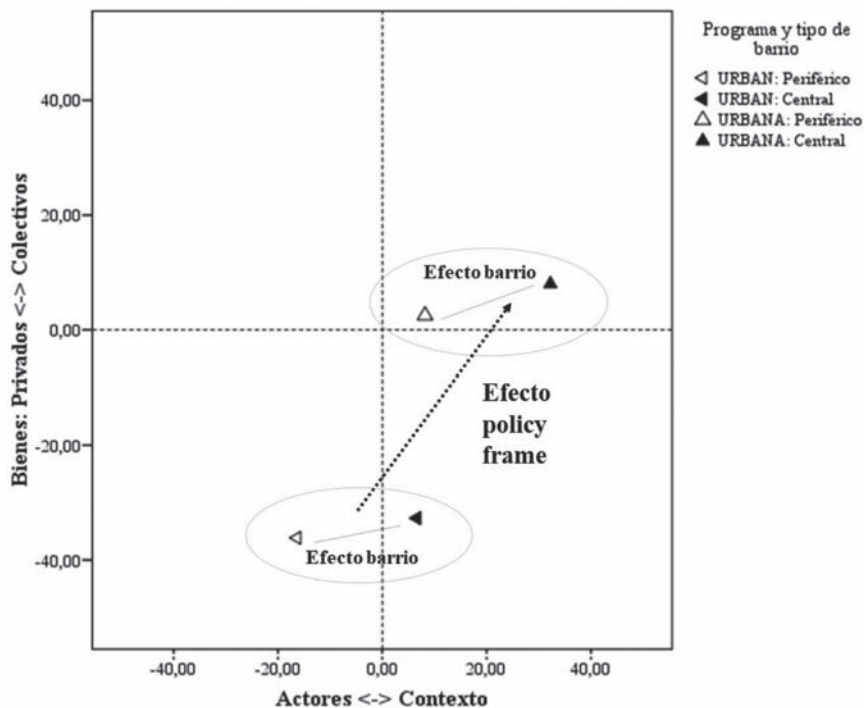
Nota: valores más altos significan diferencias más amplias de URBANA respecto a URBAN, y de barrios centrales respecto a periféricos.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

visión de bienes colectivos al conjunto del barrio mediante mecanismos contextuales, en el caso de URBANA (gráfico 5). Si la primera remite a la idea de revitalización del barrio y su focalización en las desigualdades y la cohesión social, la segunda lo hace en mayor medida a la idea de crear un entorno más atractivo para residentes (actuales y nuevos), actividades económicas y posibles visitantes, un aspecto relevante para entender las políticas territoriales de la UE (Servillo, Atkinson y Russo, 2011).

### 5. Conclusiones: abriendo la 'caja negra' de las políticas de regeneración y desarrollo urbano

Los análisis muestran la importancia de la UE en la definición de las estrategias de regeneración urbana desarrolladas desde los años noventa en España, pues, al menos en parte, su *policy frame* ha configurado la teoría de la intervención que desarrollan los planes locales de los programas URBAN y URBANA. Ahora bien, también han mostrado que, a pesar de

Medias de valores estimados a partir del análisis lineal generalizado



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

esto y del contexto en el que se desarrollan, existe bastante diversidad entre las estrategias de los planes locales. Esto supone la necesidad de estudiar otros factores que puedan dar cuenta de ello, además de los dos analizados.

Pero, sobre todo, pueden derivarse enseñanzas en vista a la evaluación de sus efectos sobre los barrios, pues esta tarea debería constatar si las teorías desplegadas en sus *policy mixes*, sus procesos y sus mecanismos causales han alcanzado realmente los resultados previstos (Weiss, 1997). De ahí cabría diferenciar, al menos, dos estrategias para su evaluación. Por un lado, una estrategia centrada en el estudio del ‘impacto medio’ de los programas, cuando se analizan todos sus planes conjuntamente, y por otro lado, especificaciones que consideren el impacto de diferentes procesos causales. En este sentido, análisis previos suelen mostrar que el impacto de este tipo de iniciativas es muy moderado. Esto podría deberse a la existencia de ‘efectos de composición’ entre efectos contrapuestos derivados de diferentes lógicas, y de los contextos donde se aplican, en el marco de un mismo programa. De hecho, al considerar la lógica de los planes o su contexto de aplicación, los efectos se hacen más evidentes, así como la diferencia entre distintos tipos de actuaciones y sus respectivas lógicas (Navarro et al., 2016; Zapata y Navarro, 2017; Navarro et al., 2020).

Desde un punto de vista sustantivo, los análisis mostrarían que el uso de la categoría ‘regeneración urbana integral’, ‘desarrollo urbano integral’, ‘desarrollo urbano sostenible’ o ‘método integral’, podría sufrir del

conocido problema de ‘estiramiento conceptual’, al cubrir bajo un mismo concepto estrategias de intervención que, en realidad, son bastante diferentes entre sí y de las que cabe esperar diferentes resultados. Aunque su uso pueda resultar de interés para orientar los fines y preferencias de implementación a nivel del *policy frame* de las políticas, informan poco sobre la teoría del cambio urbano que subyace a las mismas y, por tanto, sobre sus potenciales efectos en la calidad de vida y la cohesión urbanas. Para ello es necesario estudiar con cierto detalle y desde una perspectiva comparativa la propuesta de cambio urbano que subyace a los planes locales. Esto supone analizar sus procesos causales para poder evaluar adecuadamente sus potenciales efectos. Aquí se ha realizado una propuesta para su análisis que, evidentemente, está sujeta a posibles mejoras.

Tal y como señalan las convocatorias de la Estrategia DUSI y las Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el período 2014-2020 (Red de Iniciativas Urbanas, 2015), este programa se ha basado en la experiencia anterior sobre desarrollo urbano integral de los programas URBAN y URBANA, un aspecto común a la definición de la Agenda Urbana en España. Los análisis presentados implican la necesidad de sumar al estudio de sus aspectos administrativos o sus *policy frames* el estudio de los *policy mixes* de sus planes locales para conocer la teoría o teorías del cambio urbano que están impulsando, y con ello tener cierta previsión sobre sus potenciales efectos en la cohesión en las áreas urbanas españolas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASTBURY, B. y LEEUW, F.L. (2010). "Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation". *American Journal of Evaluation*, 31(3): 363-381.
- ATKINSON, R. y ZIMMERMAN, K. (2016). "Cohesion Policy and cities: an ambivalent relationship", en: S. Piattoni y L. Polverari (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (pp. 413-428). Chantelham: Edward Elgar Publisher.
- AVDIKOS, V. y CHARDAS, A. (2016). "European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth-Less Redistribution and Cohesion". *Territory, Politics, Governance*, 4(1): 97-117.
- BALCH, G.I. (1980). "The Stick, The Carrot, and Other Strategies". *Law and Policy Quarterly* 2(1): 35-60.
- BOUDON, R. (2003). *Raison, Bonnes Raisons*. París: PUF.
- COHEN, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. USA: Lawrence, Erlbaum Associates Publisher.
- DE GREGORIO, S. (2017). "Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answer from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)". *Cities*, 60: 402-414.
- DE GREGORIO, S. y GONZÁLEZ, M. (2017): "La EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España". *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 6(2).
- DOWDING, K. (1991). *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- EUROPEAN COMMISSION (2003). *Ex-Post Evaluation. Urban Community Initiative*. Bruselas: European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). *Promoting sustainable development in Europe. Achievements and opportunities*. Bruselas: European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2010). *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06: The URBAN Community Initiative*. Bruselas: European Union.
- FERNÁNDEZ, M., NAVARRO, C.J., ZAPATA, Á.R. y MATEOS, C. (2018). "El análisis de la desigualdad urbana. Propuesta y validación de un índice de nivel socio-económico en áreas urbanas españolas (1991-2001)". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 39: 49-77.
- FIORETTI, C., PERTOLDI, M., BUSTI, M. y VAN HEERDEN, S. (eds.). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- GUTIÉRREZ, A. (2008). "El método URBAN y su difusión como principal valor añadido de la iniciativa comunitaria", en: AA.VV., *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejoras de barrios* (pp. 315-337). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- HEDSTRÖM, P. (2006). *Dissecting the social. On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HEDGES, L. y OLKIN, I. (1985). *Statistical Methods for Meta-Analysis*. Nueva York: Academic Press.
- HOWLETT, M. (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans. A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Science*, 47: 73-89.
- HOWLETT, M. (2018). "Matching policy tools and their targets: beyond nudges and utility maximization in policy design". *Policy and Politics*, 1: 101-124.
- HOWLETT, M. y DEL RÍO, P. (2015). "The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33: 1233-1245.
- MCCANN, PH. y VARGA, A. (2015). "The Reforms to the Regional and Urban Policy of the European Union: EU Cohesion Policy". *Regional Studies*, 49(8): 1255-1257.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007): *Resolución de 7 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria 2007 de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el período de intervención 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007): *Iniciativa URBANA (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España.
- NAVARRO, C.J. (COORD.), ECHAVES GARCÍA, A., GUERRERO PARNAL, G., MOYA ALFONSO, R., MATEOS MORA, C., RODRÍGUEZ GARCÍA, M.J. y ZAPATA MOYA, A.R. (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*. Sevilla: Centro de Sociología y Políticas Locales-Universidad Pablo de Olavide.
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. (2020). "Urban policies as policy mixes. Analysing the strategies of integral urban area based initiatives in Spain". *Cities*, 102, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102716>
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. (2020). "La estrategia de los programas y de los proyectos: teoría, objetivos, procesos causales y exposición", en: C.J. Navarro, M.J. Rodríguez-García y M.J. Guerrero-Mayo (eds.). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*. Barcelona: Icaria (en prensa).
- NAVARRO, C.J., RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. y GUERRERO-MAYO, M.J. (2020): *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*. Barcelona: Icaria (en prensa).
- OSTROM, V. y OSTROM, E. (1977). "Public Goods and Public Choices", en: E. S. Savas (ed.), *Alternatives for*

*Delivering Public Services* (pp. 7-49). Boulder, CO: Westview Press.

RED DE INICIATIVAS URBANAS (2015): "Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el período 2014-2020". Madrid: Red de Iniciativas Urbanas, [https://www.rediniciativasurbanas.es/recursos\\_riu/pagina-basica/recursos/20150803\\_orientacionesestrategiasintegradas20142020.pdf](https://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/pagina-basica/recursos/20150803_orientacionesestrategiasintegradas20142020.pdf).

ROBERTS, P.W. y SYKES, H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*. Londres: Sage.

ROGERS, P.J. (2008). "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions". *Evaluation*, 14(1): 29-48.

SALAMON, L.M. (2000). "The New Governance and the tools of public action: An Introduction". *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611-1674.

SERVILLO, L., ATKINSON, R. y RUSSO, A.P. (2011). "Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda". *European Urban and Regional Studies*, 19(4): 349-365.

SCHNEIDER, A. e INGRAM, H. (1990). "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.

WEISS, C.H. (1997). "Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future". *New Directions in Evaluation*, 76: 41-55.

ZAPATA, A. y NAVARRO, C.J. (2017). "Impact of area regeneration policies: performing integral interventions, changing opportunity structures and reducing health inequalities". *Journal of Epidemiological and Community Health*, 71: 239-247.

## Anexo

### A1. Las dimensiones de los planes locales como *policy mixes*

Análisis de correspondencias múltiples: contribuciones y coordenadas de las categorías incluidas en el análisis

Variable	Categorías	Contribuciones			Coordenadas		
		Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3
Contenidos	Espacio	13,8	2,7	0,0	1,345	-0,561	0,010
	Economía	0,1	31,0	0,1	0,134	1,886	-0,100
	Social	9,5	3,1	8,2	-0,745	-0,403	0,551
	M. ambiente	1,9	1,2	3,2	0,676	-0,499	-0,687
	G. comunitaria	1,2	1,0	29,4	-0,814	-0,700	-3,217
Foco	Actores	15,1	0,0	5,2	-1,021	-0,029	-0,477
	Contexto	9,1	0,0	3,1	0,614	0,018	0,287
Público-objetivo	Residentes	8,9	4,0	3,4	0,742	-0,467	-0,366
	C. vulnerables	10,4	3,2	4,5	-0,829	-0,433	0,435
	A. económicos	0,0	32,2	0,1	0,078	2,013	-0,094
<i>Policy tool</i>	Estímulos	0,9	16,5	2,2	-0,617	2,509	-0,772
	Acceso	0,5	0,8	7,1	0,192	0,224	0,564
	Capacitación	10,2	1,0	5,7	-1,213	-0,348	0,719
	Concienciación	3,6	1,5	27,4	-0,801	-0,489	-1,743
	Reglas	14,6	1,7	0,3	1,243	-0,400	-0,131
Varianza explicada (%)		23,6	20,9	14,9			

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.