

LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS URBANAS: LA INICIATIVA URBAN EN CANARIAS

Carmen Díaz Rodríguez
Carmen R. Delgado Acosta

INTRODUCCIÓN

La iniciativa URBAN, concebida con un enfoque integrado para resolver la degradación física, social y económica de áreas urbanas en crisis, ocupa desde los años 90 del siglo pasado un lugar destacado en la transformación que experimentan muchas ciudades europeas y españolas. Los resultados de este programa han mostrado su validez desde el punto de vista de la regeneración del paisaje urbano y de la revitalización económica de numerosos espacios. Igualmente, no son despreciables los beneficios que sobre la calidad de vida de la población residente se derivan de las reformas realizadas en los espacios públicos y en las infraestructuras. Sin embargo, los logros en uno de sus principales ejes de intervención, el destinado a mitigar la difícil y precaria situación social que suelen presentar tales ámbitos, han sido en general más modestos e incluso, en ciertos casos, decepcionantes.

La finalidad de este análisis es, por un lado, reflexionar e invitar al debate sobre los vínculos entre el URBAN y los procesos de reestructuración urbana derivados de la gestión política neoliberal y de su visión del papel que deben cumplir las ciudades en un mundo globalizado. Por otro, relacionar los déficits que desde la perspectiva social presenta esta iniciativa con las prioridades que subyacen en las actuales estrategias de revitalización urbana: crecimiento económico y fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas.

Con ese doble propósito se examina, en primer lugar, el origen y la filosofía que sostiene a las dos generaciones de iniciativas URBAN hasta ahora desarrolladas. A continuación se tratan a escala de los países participantes, los proyectos vigentes enmarcados en el URBAN II (2000-2006), atendiendo a la financiación que se destina a los diversos ejes de intervención. Por último, se aborda la orientación y las particularidades que ofrece el programa de La Cuesta-Taco (La Laguna, Tenerife), la única zona de la Comunidad canaria integrada en la segunda iniciativa en curso. En este punto se intenta valorar, aunque sea de manera provisional, su eficacia en la solución de los diversos problemas de orden social presentes en el área en cuestión.

LA INICIATIVA URBAN: ORIGEN Y FINES DE LA METAMORFOSIS URBANA

En la Unión Europea, la cuestión urbana se ha convertido en la última década y media en una prioridad política de primer orden. A solicitud de diversos Estados miembros, la Comisión Europea pone en marcha a partir de 1994 la Iniciativa Comunitaria para Zonas Urbanas (URBAN). El análisis de las intervenciones emprendidas desde entonces se orienta, de un lado, a identificar los fines que la propia Comisión declara perseguir con su desarrollo y, de otro, a esclarecer las razones que determinan la mayor afinidad de los resultados

alcanzados con los principios que rigen las políticas urbanas desde los años 80 del siglo pasado, que con los objetivos definidos por la iniciativa europea.

El URBAN es una de las cuatro iniciativas financiadas con los Fondos Estructurales de la Unión (FEDER)¹ cuya finalidad es “proporcionar ayuda a las zonas urbanas en crisis” atendiendo a un conjunto de ejes prioritarios fijados por la Comisión que se engloban en tres grandes ámbitos de actuación: el urbano, el económico y el social. El primero de ellos centra su atención en la recuperación del entorno físico y medioambiental a través de la creación de zonas verdes, espacios abiertos, restauración de fachadas, mejora del viario, de las infraestructuras, del transporte público y del mobiliario urbano, entre otros. La actuación en lo económico pivota sobre dos líneas maestras vinculadas: una, el desarrollo de la capacidad empresarial y de las potencialidades económicas de las zonas de intervención; otra, la generación de empleo. La dimensión social, por su parte, implica el desarrollo de medidas diversas para la inserción que incluyen desde la creación de talleres profesionales o programas de formación dirigidos a los parados, a los inmigrantes o a las mujeres, hasta el establecimiento de servicios básicos destinados a otros colectivos desfavorecidos y necesitados de asistencia para superar situaciones de mendicidad, prostitución, drogadicción, delincuencia o, en general, de extrema precariedad. En esos tres amplios campos se inscriben las medidas y actuaciones concretas que, después de los proyectos piloto,² se emprenden con el URBAN I (1994-1999) y el URBAN II (2000-2006), aún en ejecución.³ Los informes preliminares que sobre ambas versiones difunde la Comisión Europea expresan con nitidez lo que se puede considerar como los “fines” principales de las actuaciones acometidas en los diversos espacios urbanos:

Las ciudades son los emplazamientos clave para el crecimiento y la competitividad de la UE ... al eliminar los obstáculos a la inversión, URBAN contribuye a la cohesión económica y el crecimiento sostenible del conjunto de la ciudad ... el enfoque urbano dentro del objetivo nº 1 se centra en la mejora de la competitividad (Comisión Europea, 2002, pp. 3 y 7).

Otras muchas referencias sobre el particular indican que, en último término, se trata de conseguir un buen clima para los negocios y de ese modo reconvertir los diferentes espacios en potenciales áreas de producción y consumo. Pero para que las ciudades y los territorios asuman ese papel productivo, desarrollen su latente capacidad para transformarse en espacios de prosperidad y alcancen un aceptable grado de competitividad, es preciso que antes se eliminen los obstáculos a la inversión, las deficiencias de la infraestructura urbana, la debilidad de las finanzas municipales... (Lungo, 2005, p. 51) y, en general, la existencia de un entorno social, económico y material poco atractivo para los inversores.

En su definición territorial, las diversas actuaciones a las que el URBAN confiere un carácter integrado acaban presentando, sin embargo, notables limitaciones desde la óptica social. De tal modo que en la materialización final de los proyectos se identifica con claridad la concepción urbana neoliberal a través de la desigual atención prestada a los diferentes ejes de intervención.

El énfasis puesto en la “metamorfosis formal”, mediante la construcción de grandes infraestructuras de transporte, espacios abiertos, zonas ajardinadas, arquitecturas de diseño más o menos vanguardista, el ornato, la peatonalización y la dotación de un mobiliario urbano pretendidamente colorista, constituye una manifestación evidente de las prioridades de la gestión política en el urbanismo neoliberal, es decir, de las preferencias de esa forma

“específica de hacer ciudad plenamente coherente con los procesos globales de reestructuración económica” (Díaz, 2006, p. 1). En cierto modo, se consolida el discurso de que el desarrollo de las infraestructuras, especialmente las viarias, la dotación de equipamientos de todo tipo y la mejora de la escena urbana son actuaciones necesarias para solucionar los diversos y complejos problemas sociales, al mismo tiempo que, con tales intervenciones, se garantiza la obligada competitividad económica y territorial.

Bajo esa idea capital no es extraño, que muchas veces, la importancia que inicialmente se dispensa a los temas de índole social, pues no en vano son los que fundamentan tanto la petición como la concesión de la ayuda financiera por parte de la UE,⁴ termine por diluirse y convertirse en un argumento vacío de contenido que, no obstante, ha servido para obtener una cuantiosa y estable financiación⁵ de las instituciones comunitarias. En esta línea, los análisis efectuados en diversos espacios sobre los beneficios sociales alcanzados tras la aplicación del URBAN I, coinciden en señalar que a la hora de la verdad el cambio urbano se consigue a costa de que las medidas y las inversiones acaben “privilegiando la materialidad de la ciudad” (Valenzuela, 2000, p. 123), por lo que “los resultados en la esfera social parecen más discutibles” (García, 1998, p. 191) y, en suma, mientras “las actuaciones sociales apenas se realizan en la práctica y las económicas solo de forma parcial, las de carácter urbanístico, sin embargo, han sido mayoritariamente ejecutadas” (Delgado y Díaz, 2005).

En definitiva, estamos ante una iniciativa que declara unos ambiciosos objetivos económicos y sociales aunque en repetidas ocasiones se abandona en su praxis política esa intencionalidad de partida, dirigiendo la mayoría de sus esfuerzos y recursos a la recuperación del entorno físico. Ese marcado sesgo material con el simultáneo arrinconamiento de las acciones de índole social, no parece sintonizar con la finalidad anunciada desde Bruselas al poner en marcha este tipo de programas. Ante la brecha abierta entre objetivos y resultados genuinamente sociales, no es casual que en los documentos que recogen los principios rectores del URBAN II se reitere y se insista, quizá de un modo más voluntarista que real, en el compromiso social que conlleva su aplicación pues, a pesar de que no se renuncia a la competitividad, en tanto que objetivo esencial en un mercado único, se otorga un notable protagonismo a las acciones encaminadas a obtener, además de un desarrollo urbano sostenible, una mayor cohesión social y, por extensión, territorial. Por ello, tanto en las disposiciones que deben presidir el desarrollo de los diferentes proyectos, como en los específicos criterios establecidos para solicitar y acceder a la financiación comunitaria, se alude una y otra vez a la integración de la finalidad social pues es la que asegura la continuidad de las mejoras materiales y económicas que se pueden alcanzar durante la realización del programa.

URBAN II: CIUDADES & PROGRAMAS

La positiva valoración que la UE realiza de los resultados de muchos de los proyectos desarrollados a partir del URBAN I, justifica la continuación de esta iniciativa mediante el URBAN II que, manteniendo igual filosofía integradora y participativa, incorpora, según la Comisión Europea, las siguientes mejoras: “administración simplificada, inclusión de ciudades pequeñas y medianas en el programa, criterios más transparentes para la selección de sitios y un programa en red para el intercambio de experiencias” (Comisión Europea, 2002, p. 4).

En la fase actual, la asignación de recursos por Estado miembro se ha determinado, según la Comisión, “en función de los porcentajes de la población que habitan en zonas urbanas y de

las tasas de desempleo y de desempleo de larga duración en dichas zonas”.⁶ De igual manera, se señala que las áreas beneficiadas presentan, en general, graves privaciones y desafíos pues “sus índices medios de desempleo y criminalidad (...) vienen a ser el doble del promedio comunitario. Además el porcentaje de inmigrantes supera en el 200% la media de las zonas urbanas de la UE, y la proporción de espacios verdes -indicadores de salud ecológica y amenidad- apenas alcanza el 50% del promedio urbano de los quince”.⁷ La integración social, el empleo y la regeneración física y ambiental constituyen, no necesariamente en ese orden, ámbitos privilegiados desde el punto de la financiación. De hecho, para formar parte del programa y ser, por tanto, seleccionadas y financiadas las zonas urbanas candidatas debían cumplir, al menos, tres de los siguientes criterios:⁸

- alto índice de desempleo de larga duración
- bajo nivel de actividad económica
- alto nivel de pobreza y exclusión
- número elevado de inmigrantes, grupos étnicos y minoritarios, o refugiados
- bajo nivel educativo, importante déficit de cualificaciones y elevado índice de abandono escolar
- nivel elevado de criminalidad y delincuencia
- tendencias demográficas precarias
- entorno particularmente degradado

De acuerdo con esos criterios iniciales, el URBAN II sufraga los proyectos de 70 ciudades y barrios repartidos entre los países integrantes de la Unión en el año 2000.⁹ Aunque desconocemos las solicitudes que presenta cada país, el análisis a esta escala revela una concentración geográfica de los programas aprobados. Alemania se sitúa a la cabeza con 12; seguida por el Reino Unido con 11; Italia y España, con 10 ciudades beneficiarias cada una, ocupan el tercer y cuarto puesto y, por último, Francia con 9 se coloca en el quinto lugar. El 75% de los programas se localiza en tales países, de modo que el resto obtiene financiación para una o, en el mejor de los casos, para 3 solicitudes.

El análisis de la financiación que en promedio concede el FEDER por programa sitúa, de nuevo, en posición ventajosa a los mismos países. El presupuesto máximo corresponde a Alemania que se acerca a los 12.400.000 € (precios de 2002); las ciudades italianas, francesas, británicas y españolas¹⁰ reciben, por su parte, algo más de 11.260.000 € en promedio. De todos modos, no hay que perder de vista el hecho de que al importe comunitario se suman los fondos locales y nacionales, incluidos los del sector privado, que elevan sustancialmente, aunque en proporciones variables según países y ciudades, la financiación total por programa.

Además de las zonas urbanas seleccionadas y de la ayuda financiera conseguida, interesa examinar cuáles son las actuaciones que merecen, desde el punto de vista presupuestario, mayor atención. De acuerdo con las directrices que guían los programas, las acciones concretas a ejecutar deben inscribirse en alguno, por lo general en todos o en la mayoría, de los siguientes seis grandes ejes definidos por la Comisión:¹¹

- Eje 1. Regeneración del entorno físico y medioambiental. Se trata de mejorar las condiciones de vida, por ejemplo, mediante la renovación de edificios y la creación de espacios verdes.

- Eje 2. Capacidad empresarial y empleo. La finalidad es crear puestos de trabajo a nivel local, en ámbitos tales como el medio ambiente, la cultura y los servicios a la población.

- Eje 3. Inserción social. En esta línea, el reto consiste en integrar las clases sociales desfavorecidas en los sistemas educativo y de formación.

- Eje 4. Transporte. El objetivo es desarrollar sistemas de transporte público poco contaminantes.

- Eje 5. Energía. Se orienta a la creación de sistemas eficaces de gestión de la energía y de utilización más intensiva de energías renovables.

- Eje 6. Tecnologías de la información y la comunicación. Dirigido a la mejora y uso de las tecnologías de la información.¹²

Un somero análisis del gasto previsto clasificado por ejes a partir de las orientaciones dadas por la Comisión Europea, muestra el alcance que a escala nacional adquiere la partida destinada a la “regeneración del entorno físico y medioambiental”. Esta situación sugiere que la dimensión social de la iniciativa URBAN cuya credibilidad, como se ha señalado, fue ampliamente cuestionada al evaluar los resultados conseguidos en su primera fase (1994-1999), parece correr igual suerte en la actual, pues la propia Comisión afirma que los proyectos propuestos en virtud del URBAN II:

... conceden la máxima prioridad a la regeneración del entorno físico y medioambiental, que supone el 40% del gasto previsto. Los siguientes dos ejes -exclusión social y capacidad empresarial/empleo- suman entre los dos otro 42%. Otras prioridades, en particular el transporte y la sociedad de la información, se reparten el resto, aunque en algunos casos alcancen proporciones más elevadas (Comisión Europea 2002, p. 4).

Es difícil, además de arriesgado, llevar a cabo una valoración comparativa a cualquier escala de estudio sobre la importancia concedida al capítulo social a través del análisis de la proporción de gasto dedicada a cada uno de los ejes que han sido primados por la Comisión. Es, sin duda, una tarea comprometida entre otras razones por la diversidad de situaciones que ofrecen las zonas urbanas incluidas en esta iniciativa, tanto desde el punto de vista económico, social y político como desde la óptica de la conservación y mantenimiento de sus respectivos tejidos urbanos. Aún así, en una tentativa de aproximación a esta cuestión, se pueden apuntar algunas ideas sobre el comportamiento que al respecto ofrecen los diferentes países.

Con la ayuda de la figura I, síntesis gráfica de la distribución porcentual del gasto destinado a los distintos ejes de intervención previstos en el URBAN II, podemos llevar a cabo esta primera exploración sobre el “perfil inversor” de los países participantes.¹³ Estos se han ordenado según el porcentaje que dedican a la regeneración del entorno físico y medioambiental, mostrando la última columna el promedio de los distintos ejes en los 70 programas en marcha.

La imagen permite apreciar que la mitad de los países participantes destinan un 40% o más de su presupuesto a las actuaciones que tienen por finalidad la regeneración física y ambiental. Entre ellos se encuentra España que, ligeramente por detrás de Austria, Italia y Grecia, dedica a este capítulo la mitad de su financiación. En el extremo opuesto, con un 0% de inversión en este eje, se encuentran Finlandia y Suecia que priman, en cambio, las medidas dirigidas a propiciar la inserción social y a fomentar la capacidad empresarial y la creación de

empleo, pues para esos fines reservan algo más del 70% de sus respectivos fondos. En una situación parecida en gasto social y “empleabilidad” se hallan Dinamarca y, por extraño que resulte dado su mayor parecido en numerosos aspectos con el resto de los países mediterráneos, Portugal. Menores esfuerzos realizan en esta última dirección los demás países, aunque con diferencias sustanciales entre ellos.

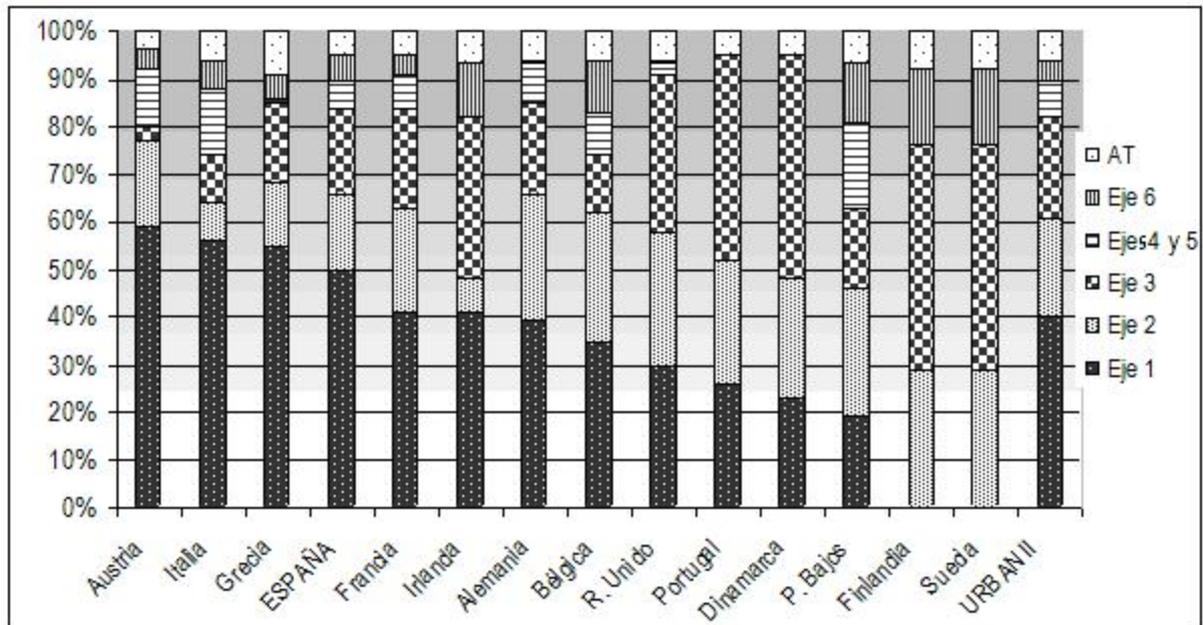


Figura I. Porcentaje de gasto dedicado en cada eje de actuación.

Eje 1: Regeneración del entorno físico y medioambiental; Eje 2: Capacidad empresarial y empleo; Eje 3: Inserción social; Ejes 4 y 5: Transporte y energía; Eje 6: Tecnologías de la información y de la comunicación. AT: Asistencia técnica. Fuente: Comisión Europea, 2002. Elaboración propia.

El reducido porcentaje que en muchos casos se reserva a los ejes con mayor contenido social es posible, aunque es pronto para afirmarlo, que responda al hecho de que en un número indeterminado de ciudades se estén poniendo en práctica, de nuevo con financiación europea, actuaciones de regeneración urbana encauzadas a la inversión en grandes proyectos de infraestructura y de “cosmética” y que, una vez más, se descuiden las acciones dirigidas a propiciar la cohesión social. El problema en este caso no se circunscribe sólo al hecho de que los fondos asignados a ese fin puedan resultar insuficientes, sino que tanto o más importante es que tales partidas, independientemente de su magnitud, acaben a la postre desviándose hacia objetivos diferentes. No es de ningún modo justificable conseguir una relativa ventaja promocional o de competitividad a costa de la cobertura de riesgos y necesidades sociales, aunque esta haya sido una estrategia habitual en la práctica política desde la década de los 90. A la hora de “materializar” las ayudas europeas en una u otra dirección no se puede obviar, por tanto, el papel que desempeñan, además de las heterogéneas situaciones económicas y sociales de partida, las orientaciones políticas de los gobiernos nacionales, así como las diferentes posturas ideológicas de los gobiernos locales y sus márgenes de acción y decisión, pues sin duda son estos, en última instancia, los factores determinantes.

EL PROGRAMA URBAN LA CUESTA-TACO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

La ciudad de San Cristóbal de La Laguna fue la única de Canarias que se acogió a la subvención de la Iniciativa Comunitaria URBAN II. El proyecto realizado por el Ayuntamiento de La Laguna y refrendado por la Unión Europea¹⁴ a través de la inversión de

capitales procedentes del FEDER pretende, según proclaman los dirigentes políticos locales, promover un cambio radical de la fisonomía urbana de la zona de La Cuesta-Taco, con la finalidad de convertirla en el motor económico del área metropolitana de Tenerife. Se trata de un programa ambicioso, pues supone la transformación de un espacio con cotas elevadas de deterioro físico, económico y social en un dinámico centro urbano.

El espacio URBAN ocupa unas 475 hectáreas, inscritas en la mitad de la conurbación Santa Cruz-La Laguna e incluye los barrios de La Cuesta y Taco, así como los núcleos de Los Andenes y Las Chumberas, localizados en el sector meridional del término. En 1996 residían en ese ámbito 29.000 personas, casi la cuarta parte de la población del municipio lagunero, con densidades cercanas a los 6.000 habitantes por Km².

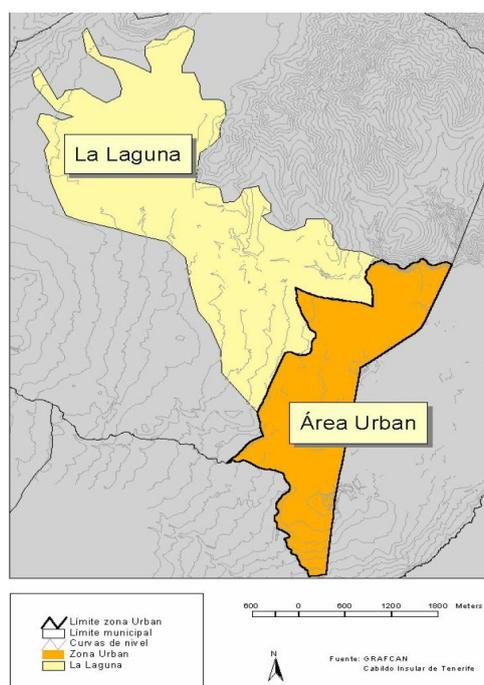


Figura II. Detalle del área URBAN-La Laguna.

Fuente: <http://www.dgfc.spgg.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/urban2.jsp>

La difícil situación que a finales del siglo pasado ofrecía ese denso conjunto urbano es el producto, de un lado, del rápido y desordenado crecimiento que experimenta desde la década de 1960 y, de otro, de las diversas carencias que acumula en el mismo período. Su localización intermedia entre las principales ciudades de la isla favoreció que en ese plazo de tiempo se haya producido tanto el establecimiento de la población excedentaria que las dos urbes no habían sido capaces de absorber, así como el de diversas actividades económicas: las que por su carácter molesto (talleres de reparación e industrias) no tenían cabida en las dos ciudades, y las que buscando su cercanía a ambos núcleos requerían locales o solares a precios más bajos (naves de almacenamiento, comercio mayorista y minorista). La escasa o inexistente planificación deriva en una expansión urbana anárquica que, siguiendo los principales ejes viarios que conectan la capital insular con el norte y sur de Tenerife, se sustenta en barrios de autoconstrucción levantados por las clases populares. La posterior compactación que conocen los núcleos originales acaba configurando un espacio heterogéneo, desarticulado internamente, carente de espacios verdes, con una importante congestión de tráfico en sus principales arterias y diversos problemas ambientales.

En ese contexto, las actividades económicas, que muchas veces se intercalan entre los usos residenciales, presentan igualmente deficiencias. La existencia de un tejido empresarial obsoleto con escasa innovación tecnológica; la exigua creación de empleo y una precaria cualificación laboral de los trabajadores, constituyen razones de peso que justifican su débil proyección a escala municipal y comarcal.

Por último, desde el punto de vista social, la inmigración ha sido el factor que conforma demográficamente este espacio y continúa siendo el principal componente de su crecimiento poblacional. Una población de plural procedencia, en términos comparativos joven y con escasa formación, en la que existían en la segunda mitad de la década de 1990, como muestran algunos indicadores significativos al respecto, algo más que potenciales ingredientes de exclusión social: las tasas de paro se movían en torno al 26% de los activos, concentradas sobre todo en los jóvenes y en las mujeres; el analfabetismo afectaba al 21% de los mayores de 10 años; la pobreza grave la padecía el 4,3% de la población; y el 53% de los hogares pertenecían a los estratos socioeconómicos bajos y medio-bajos.¹⁵

Para corregir ese complejo agregado de problemas, la Comisión Europea aprobó el proyecto URBAN, cuyo carácter integrado garantizaba una intervención simultánea en las grandes líneas de actuación: urbana, económica y social. Un proyecto al que el equipo redactor del *Informe final de evaluación intermedia* de 2003¹⁶ califica de ambicioso pues incorpora numerosas medidas en todos los ejes fijados por la Comisión, a la vez que en su programación presenta una distribución equilibrada entre las tres líneas de intervención. De los ocho objetivos específicos,¹⁷ tres se ocupan de los problemas urbanos, en especial de la renovación arquitectónica; la vertebración territorial; la adecuación de la infraestructura viaria y el ahorro energético. Los dos objetivos económicos resumen bien las carencias de la zona: mejorar el tejido productivo y su complementariedad sectorial; fomentar la capacidad emprendedora, la readaptación tecnológica y la empleabilidad. También son dos los de contenido social, promoviéndose la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la puesta en marcha de programas formativos y la creación de infraestructuras y equipamientos sociocomunitarios que, en principio, servirían para afrontar los problemas de pobreza, paro, analfabetismo y exclusión. Por último, la implicación ciudadana es una meta que responde a las condiciones impuestas por el URBAN.

Tiene interés analizar, aunque sea de forma somera, las actuaciones previstas en las tres grandes líneas de actuación del Plan. Las medidas programadas en cada una de ellas responden por supuesto a las necesidades detectadas, pero siempre su elección está condicionada por la relación de las que pueden ser subvencionadas de acuerdo con las directrices del URBAN (DOCE C51/19, 23. 02. 2000),¹⁸ de ahí que en los distintos programas¹⁹ sean muy parecidas.

Lo primero que llama la atención es que las acciones sociales contempladas en el eje 3 de La Cuesta-Taco (Tabla I), al igual que en el primer programa aplicado al centro histórico de la ciudad de Santa Cruz, son casi en su totalidad de índole educativa. Se observa que en los tres proyectos españoles que actúan en las periferias urbanas (La Laguna, Gijón y San Adrià de Besòs) con dificultades semejantes, las acciones que se planean son invariablemente y cualesquiera que sean los problemas a resolver, cursos de formación cuyas modalidades varían en función del colectivo al que se dirigen. Así, en el caso de La Cuesta-Taco, la inserción social de las minorías con problemas (perceptores de Ayudas Económicas Básicas, exreclusos, extoxicómanos, etc.), se afronta mediante el diseño de cursos formativos al efecto. De igual modo, la integración de los inmigrantes se busca a través de esa misma vía,

mejorando su cualificación y previniendo las actitudes xenófobas y racistas. Para los más jóvenes, en general, se plantea la creación, cómo no, de una Escuela-Taller (Centro de Formación y Sociocultural de Taco). Finalmente, otras acciones como la puesta en marcha de los centros socioculturales se inserta, igualmente, dentro de los proyectos formativos y de ocio.

Eje 1. Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente 1.1. Espacio multifuncional de El Polvorín y Medio Ambiental El Cardonal. 1.3. Espacio multifuncional de la estación de El Tranvía. 1.5. Fomento de acciones que favorezcan la accesibilidad integral.
Eje 2. Empresariado y pactos a favor del empleo 2.3. Centro de formación, desarrollo e innovación empresarial. 2.4. Promoción de nuevas oportunidades para el empleo femenino. 2.6. Mejora integral y fortalecimiento del corredor comercial La Cuesta-Taco y Plan de información territorial de La Laguna Meridional. 2.7. Concienciación en materia medioambiental y generalización de las Nuevas Tecnologías de la información y la comunicación (NTIC).
Eje 3. Integración de marginados y acceso a los servicios básicos 3.1. Integración de colectivos de exclusión social y laboral. 3.4. Integración de inmigrantes y prevención de actitudes xenófobas y racistas. 3.5. Centro de Formación y Sociocultural de Taco.
Eje 4. Integración del transporte público y comunicaciones 4.1. Promoción del transporte público de viajeros.
Eje 5. Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos 5.1. Promoción de iniciativas empresariales de recuperación, reutilización y reciclaje de residuos urbanos, rehabilitación y humanización de espacios colectivos y de encuentro y recuperación ambiental de barrancos y solares y rehabilitación de fachadas y medianeras.
Eje 6. Desarrollo del potencial de las tecnologías de la información 6.1. Adecuación de equipamiento de los centros de información vecinal y fomento del acceso vecinal a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
Eje 7. Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras del gobierno urbano 7.2. Fortalecimiento y vertebración del tejido asociativo local y Plan de Comunicación y Proyección social de la experiencia URBAN. 7.3. Intercambio de experiencias y buenas prácticas. 7.4. Apoyo y evaluación externa de la gestión del proyecto. 7.5. Asistencia técnica.

*Tabla I. Medidas del URBAN La Cuesta-Taco (2000-2006). Fuente: Programa Iniciativa Comunitaria URBAN. San Cristóbal de La Laguna (2001-2006). Último programa vigente.
http://www.dgfc.sgpg.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/ges_laguna.jsp*

A las medidas destinadas a la inserción social, se añaden los pactos a favor del empleo del eje 2 en el que, de nuevo, muchas de las principales actuaciones programadas consisten en cursos de formación continua y ocupacional (Centros de Formación, Desarrollo e Innovación Empresarial de Los Majuelos y la Hornera). En parecidas acciones se sustenta la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida familiar y laboral, aunque en estos dos últimos casos se complementan con subvenciones para el autoempleo, la contratación de mujeres y con ayudas económicas para plazas de guarderías.

En el ámbito económico, la idea básica de potenciar “el corredor comercial La Cuesta-Taco” pasa por modernizar y dinamizar sus empresas y fomentar la emprendeduría. Con esa intención se recurre también a medidas formativas en nuevas tecnologías y de asesoramiento para los empresarios y trabajadores.

Por último, en el plano urbano, la finalidad es convertir a la Cuesta-Taco en un espacio atractivo desde el punto de vista económico y residencial, capaz por tanto de atraer a la iniciativa privada. Este objetivo se aborda a través de la regeneración del entorno de sus distintos barrios por medio de la rehabilitación de las fachadas medianeras, la creación de equipamientos socioculturales (antigua estación de El Tranvía de La Cuesta y El Polvorín de Taco); la mejora del nivel de accesibilidad; la vertebración territorial y el reciclaje de residuos urbanos.

En consecuencia, el diseño de objetivos y de actuaciones contempla medidas que son en principio, a pesar de algunas limitaciones, válidas para afrontar los problemas urbanos, económicos y sociales del área. Sin embargo, en la distribución de la financiación, las partidas más cuantiosas se asignan a las primeras en detrimento de la última. Del presupuesto del proyecto (15.456.841 euros), se reserva un 58% para las actuaciones urbanas; un 27% para las económicas y solo un 10% para las sociales. Un descompensado reparto que, no obstante, se observa en otros programas, tanto de la fase I como de la II. Así, en el URBAN I del centro histórico de Madrid, más de las tres cuartas partes de los fondos se invierten en el capítulo de mejora del tejido urbano (Valenzuela, 2000: 112), y en el de Santa Cruz de Tenerife poco más de la mitad (Delgado y Díaz, 2005). En el URBAN II la situación es similar²⁰ pues entre los diez que han obtenido subvención en España, tales actuaciones absorben entre el 79% (San Adrià de Besòs) y el 53% del presupuesto (Gijón).

A pesar de que el plazo para la finalización en el caso de La Cuesta- Taco se ha ampliado hasta 2008 y no se pueden evaluar aún sus resultados, es posible, no obstante, analizar su trayectoria hasta el momento y apuntar algunas ideas que contribuyan a la reflexión sobre las acciones emprendidas.

Las actuaciones concluidas y las pendientes de realización demuestran la cuidada atención que presta la Unidad de Gestión y Promoción Territorial encargada del cumplimiento del proyecto a los aspectos relacionados con la apariencia urbana. Tal es así que en la reprogramación realizada en 2003, el equipo técnico incorpora nuevas acciones de este tipo para el barrio de El Cardonal²¹ y destina parte de los nuevos fondos liberados por el proceso de indexación para el período 2004-2006 al cerramiento de solares y a la rehabilitación de fachadas. Otro indicio de esta orientación lo aporta el informe correspondiente a la *evaluación intermedia* de octubre de 2003 -es decir, a la mitad del plazo inicial de finalización-, en el que se plantea a la Unidad de Gestión el retraso en la ejecución de las medidas económicas y sociales (D'Aleph, 2003:7). Es revelador también el hecho de que un año más tarde, según el último informe anual de seguimiento del programa de 2004,²² se hubiera ejecutado el 74% de las acciones previstas en el ámbito social. La celeridad con la que se concluyen las medidas en este campo puede interpretarse como diligencia en su cumplimiento o ligereza en el diseño de algunas de ellas. Esta última consideración deriva de la comprobación de que entre los planes de formación para la reinserción de colectivos desfavorecidos, se incluyen acciones de discutible pertinencia y eficacia a tal efecto, como un programa de animación deportiva (I torneo deportivo Urban, promoción de la lucha canaria, deporte para mayores) y cursos de cuidado y atención a la infancia.

Para la corporación municipal el éxito del URBAN La Cuesta-Taco es incuestionable y su alcaldesa lo considera como el principal logro alcanzado en su mandato.²³ Es cierto que el área está renovando su fisonomía, aumentado su accesibilidad y su vertebración con el resto del territorio insular, lo que favorece sobre todo a sus residentes pero también a los inversores que observan cómo se incrementa su valor, o mejor su precio. Desde el punto de vista de la

política local, el URBAN es, en efecto, un “gran proyecto urbano” pues cumple la función de estimular el crecimiento económico y reforzar la competitividad del área. Se trata, pues, de uno más de los grandes proyectos ya iniciados o previstos por los actuales gestores insulares (Cabildo) y locales de las ciudades de Santa Cruz y La Laguna, defensores de la vieja idea de fusión de ambas ciudades que se reconvertirían de ese modo en la “gran ciudad de Canarias”. En el contexto de esa aspiración, la recuperación y puesta en valor del área La Cuesta-Taco, estratégicamente situada en el centro físico de la conurbación, está más que justificada.

En suma, todo indica que el URBAN La Cuesta-Taco es una empresa que no está conjugando en todas sus acepciones la idea de regeneración integrada, pues en la práctica su aplicación está siendo disimétrica, al insistir en la recuperación del entorno físico y postergar la intervención en lo social; si finalmente esa disfunción se confirma plenamente, este proyecto habrá sido sin duda una gran oportunidad perdida.

BIBLIOGRAFÍA

- D'ALEPH. *Informe final de evaluación intermedia. Intervención Urban de San Cristóbal de La Laguna*, 2003 http://www.dgfc.spgg.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/ur2_laguna.jsp (consulta: 15/06/06).
- ARIAS GOYTRE, F. *La desigualdad urbana en España*, Madrid, Ministerio de Fomento (centro de publicaciones), 2001. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/du/afari.html> (consulta: 18/05/06).
- AYUNTAMIENTO DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA. *Proyecto Inicial Urban La Cuesta-Taco. Iniciativa Comunitaria II. (2001-2006)*, 2000.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Programación de Fondos Estructurales 2000-2006. Evaluación inicial de la iniciativa Urban. Bruselas, 14.6.2002. COM (2002) 308 final, 2002. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/documents_es.htm (Consulta: 29/04/2006).
- DELGADO, C.R. y DÍAZ, C. “Políticas urbanísticas y problemas sociales: el programa URBAN en Santa Cruz de Tenerife (Canarias)”, en *X Coloquio Ibérico de Geografía*, Évora (en prensa), 2005.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 19.05.2000. C 141/8. ES. Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible — URBAN II (2000/C 141/04).
- DÍAZ ORUETA, F. “Urbanismo neoliberal: el ejemplo valenciano”, en *Página Abierta*, 170, 2006. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/ferdia0506.html> (Consulta: 22/05/06).
- GARCÍA, P. “Aplicaciones de la iniciativa comunitaria Urban”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 26, 1998, pp. 191-206.
- LUNGO, M. “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”, en *Urbano*, julio, 2005, pp. 49-58.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Programa Iniciativa Comunitaria Urban. La Laguna (2001-2006)* http://www.dgfc.spgg.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/ges_laguna.jsp (consulta: 15/06/06).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Informe al 4º comité de seguimiento URBAN San Cristóbal de La Laguna (2001-2006)*. <http://www.dgfc.spgg.meh.es/aplweb/pdf/DescargasFondosComunitarios/INFORME%20ANUALSAN%20CRISTOBAL%202004.pdf> (Consulta: 15/06/06).
- RODRÍGUEZ, A., MOURLAERT, F. y SWINGEDOUW, E. “Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa”, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, Nº 129, 2001, pp. 409-424.
- VALENZUELA, M. “La regeneración de los cascos históricos en España: el programa URBAN, dinero comunitario para una estrategia global”, en *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana*, Burgos, mayo 1998, coord. Begoña Bernal Santa Olalla, 2000, pp. 87-123.

NOTAS

- ¹ El resto son Interreg (cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), Leader + (que dirige el desarrollo sostenible en las zonas rurales) y Equal (que aborda las desigualdades y la discriminación en el mercado laboral). Comisión Europea, 2002, p. 3.
- ² En el período de 1989-1993 se aprobaron 33 proyectos piloto en otras tantas ciudades europeas. Comisión Europea, 2002, p. 8.
- ³ El URBAN I actuó en 118 ciudades que debían contar con un mínimo de 100.000 habitantes. En este programa, la Comunidad Europea financió 17 proyectos en España. El URBAN II se aplica en 70 ciudades: en 31 casos a zonas del centro urbano; en 27 a zonas periféricas; en 4 a zonas mezcladas y en 8 a ciudades enteras. La aceptación del proyecto pasa por que el área de intervención cuente como mínimo con 20.000 habitantes o 10.000 en casos excepcionales debidamente justificados. En el programa actual participan 10 ciudades españolas. Comisión Europea, 2002, pp. 4 y 10.
- ⁴ Las zonas URBAN I y II son, de acuerdo con los datos socioeconómicos suministrados por las ciudades solicitantes, las más deprimidas de la Unión Europea.
- ⁵ El FEDER puede financiar hasta un 75% del coste total de un programa si la zona urbana está situada, como en el caso de Canarias, en una región menos desarrollada (objetivo 1) y hasta un 50% en las restantes. Los importes pueden incrementarse mediante préstamos por parte del Banco Europeo de Inversiones. Las dos iniciativas URBAN han tenido una duración de entre 5 y 6 años.
- ⁶ Véase: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/budget_es.htm (consulta: 29/04/06).
- ⁷ Véase: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/themes/urban_es.htm (consulta: 29/04/06).
- ⁸ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 19.5.2000.
- ⁹ Los 70 programas URBAN II abarcan una población que ronda los 2,2 millones de habitantes, con una contribución del FEDER de 730 millones y una inversión total de 1.600 millones de euros. Comisión Europea, 2002, p. 4.
- ¹⁰ Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Orense, Pamplona, San Adriá de Besos, San Sebastián-Pasajes y San Cristóbal de La Laguna (Programa La Cuesta-Taco), cuyos documentos de base pueden ser consultados en el Ministerio de Economía y Hacienda.
<http://www.dgfc.sggp.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/urban2.jsp>
- ¹¹ Véase: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/towns_prog_es.htm (consulta: 29/04/06).
- ¹² A ese conjunto de capítulos se suma en los distintos programas un eje 7 en el que se incluyen acciones diversas, tales como: asistencia técnica; fortalecimiento y vertebración del tejido asociativo; intercambio de experiencias y buenas prácticas; evaluación, etc. que absorbe un porcentaje que oscila entre las distintas áreas beneficiarias entre el 3% y el 15% del presupuesto total.
- ¹³ Luxemburgo no tiene ningún programa incluido en el URBAN II.
- ¹⁴ La CE aprobó el URBAN II San Cristóbal de La Laguna el 22 de noviembre de 2001, véase:
<http://www.dgfc.sggp.meh.es/indexPrevio.jsp?Op=4>
- ¹⁵ Datos obtenidos del Último Programa Vigente de La Cuesta-Taco disponible en:
<http://www.dgfc.sggp.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/urban2.jsp>

- ¹⁶ Siguiendo los términos de la Agenda 2000 que rige el ciclo 2000-2006 de los Fondos Estructurales Europeos, todos los programas URBAN efectuaron en 2003 una *evaluación intermedia*, realizada por la empresa D’Aleph. Entre los asuntos claves se analizaron los siguientes: coherencia y pertinencia de la estrategia empleada; cuantificación de objetivos, realizaciones y resultados y fiabilidad del sistema de recogida de datos; estudio de la eficacia y de los impactos socio-económicos esperados; calidad de la ejecución y de los sistemas de seguimiento; valor añadido comunitario; y conclusiones y recomendaciones operativas. El *Informe final de evaluación intermedia. Intervención Urban de San Cristóbal de La Laguna* se puede consultar en:
http://www.dgfc.spgg.meh.es/aplweb/foncomun/fondosestr/feder/urban2/ur2_laguna.jsp
- ¹⁷ Los objetivos del Programa de La Cuesta-Taco se pueden consultar en el Último Programa Vigente.
- ¹⁸ Véase: <http://www.dicoruna.es/ipe/ayudas/DesarrolloTerritorial/urbanos/urban/urban2000-2006.htm>
- ¹⁹ Véase nota 10.
- ²⁰ Aún así, los programas que actúan en la periferia urbana destinan un porcentaje mayor a los temas sociales (13% en San Adrià de Besòs, 12% en Gijón y 10% en La Cuesta-Taco) que los desarrollados en la zona central o en el conjunto de la ciudad, con porcentajes que oscilan en estos últimos casos entre el 4% y el 7%.
- ²¹ Las actuaciones de la acción “Medioambiental El Cardonal” consisten en la repavimentación de aceras, construcción de muretes en los parterres, redes de saneamiento, mejora de edificios y zonas comunes, alumbrado, sistemas de riego para jardines, construcción de un parque infantil y de un escenario en la plaza de la iglesia. MEH, *Informe al 4º comité de seguimiento URBAN San Cristóbal de La Laguna (2001-2006)*.
- ²² El Informe al 4º comité de seguimiento URBAN San Cristóbal de La Laguna (2001-2006) puede consultarse:
<http://www.dgfc.spgg.meh.es/aplweb/pdf/DescargasFondosComunitarios/INFORME%20ANUALSAN%20CRISTOBAL%202004.pdf>
- ²³ Entrevista a la alcaldesa Dña. Ana Oramas: “La fusión de Santa Cruz y La Laguna hará posible la Gran Ciudad de Canarias”, en *La Voz de Gran Canaria*.
<http://vozgrancanaria.blogia.com/2005/093006-entrevista-a-ana-oramas-la-fusion-de-santa-cruz-y-la-laguna-hara-posible-la-gran.php>