



ESTRATEGIAS INTEGRALES PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

**Apuntes sobre innovación en la
planificación, implementación y evaluación**



EDITORES

**CLEMENTE J. NAVARRO
MARÍA JOSÉ GUERRERO-MAYO
ALICIA DOMÍNGUEZ-GONZÁLEZ**

Esta publicación y el trabajo desarrollado por el URBAN DUSI Lab ha contado con el apoyo de la Comisión Europea a través de la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea (EUrPol, Ref. Project: 612051- EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-CHAIR).

El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



https://doi.org/10.46661/rio.20221110_1



Salvo que se indique lo contrario, el uso de este documento es autorizado bajo la licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).
Más información en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

© Los autores
© Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab
Universidad Pablo de Olavide

EDITA:
Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab
Universidad Pablo de Olavide

Primera edición: 2022
ISBN: 978-84-09-45815-8

Diseño/Maquetación: Estudio Ale Rojas



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Este trabajo presenta resultados del trabajo conjunto realizado por miembros del equipo de investigación de la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea (EUrPol), del Centro de Sociología y Políticas Urbana-The Urban Governance Lab de la Universidad Pablo de Olavide, y de equipos técnicos de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integral (EDUSIs) de los ayuntamientos de Conil de la Frontera, Córdoba, Martos, Montilla, y la Diputación de Huelva. En concreto, las personas participantes son las que se indican a continuación



SOFÍA MÉNDEZ GROISS
TERESA MUELA TUDELA



AYUNTAMIENTO DE CONIL DE LA FRONTERA

CELIA RODRÍGUEZ MUÑOZ



AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA

SOLEDAD CAÑIZARES SEVILLA



AYUNTAMIENTO DE MONTILLA

JOSÉ MANUEL LUCENA ZAMORA



AYUNTAMIENTO DE MARTOS

BELÉN PÉREZ LÓPEZ



MARÍA OLIVA JARA



MARÍA JOSÉ GUERRERO-MAYO
ALICIA DOMÍNGUEZ-GONZÁLEZ
FRANCESCA DONATI
MARIA JOSÉ DORADO-RUBÍN
CLEMENTE J. NAVARRO

Presentación



TERESA MUELA

Secretaria General Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)

—

CLEMENTE J. NAVARRO

Responsable Cátedra Jean Monnet Políticas Urbanas en la Unión Europea (EUrPol)
Universidad Pablo de Olavide (UPO)



La práctica y el estudio del desarrollo local sostenible ocupa a una comunidad cada vez más amplia de agentes, tanto aquellos que ponen en marcha políticas al respecto, los agentes socio-económicos involucrados o concernidos por las mismas, actores especializados en prestar asesoramiento y apoyo técnico, o quienes los estudian desde una perspectiva académica y, más allá, la ciudadanía.

Este trabajo surge de una iniciativa por la que se ha pretendido crear un proceso de colaboración para el aprendizaje mutuo en algunos de esos actores. En concreto, por un lado, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que vienen desarrollando diversas iniciativas sobre el desarrollo local sostenible, y en particular, su Red Andaluza de Ciudades EDUSI; y por otro lado, la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbana en la Unión Europea, financiada por la Comi-

sión Europea, que desarrolla sus trabajos desde el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab de la Universidad Pablo de Olavide, donde se desarrollan diversas líneas de investigación sobre el análisis y evaluación de políticas locales en un contexto multi-nivel.

Con ese objetivo, ambas entidades establecieron un acuerdo de colaboración para el desarrollo de actividades de investigación y difusión sobre el desarrollo urbano sostenible. Y en ese marco, se acordó la puesta en marcha del URBAN DUSI Lab para favorecer el intercambio de conocimiento entre ambas entidades, así como autoridades locales que desarrollan iniciativas de desarrollo local sostenible. Ello ha supuesto dos años de trabajo conjunto mediante la celebración de un total de seis talleres en los que cinco administraciones locales, la FAMP y EUrPol

han discutido ideas y herramientas para el diseño, implementación y evaluación de la aplicación de la estrategia integral en políticas públicas a proyectos de desarrollo local sostenible.

El URBAN DUSI Lab ha supuesto un espacio de encuentro y aprendizaje mutuo entre el 'mundo académico' y el 'mundo de la práctica' sobre ese asunto. No ha supuesto, pues, un trabajo de asesoramiento o apoyo técnico desde la *expertise* universitaria a las entidades municipales para el diseño, desarrollo o evaluación de sus iniciativas, ni tampoco el intercambio de experiencias entre proyectos entre éstas, sino un proceso de intercambio, de co-producción de conocimiento y herramientas útiles tanto para los agentes locales implicados en las iniciativas de desarrollo local sostenible, como para inves-

tigadores que las analizan gracias al conocimiento práctico aportado por los equipos técnicos de las administraciones involucradas en la iniciativa. En este sentido, no ha sido el objetivo principal de los trabajos proporcionar ideas y herramientas, digamos, 'definitivas', sino instrumentos para la reflexión que redunden en la mejora de las iniciativas que se ponen en marcha. Ese es el objetivo de la presente publicación.

Dada la época en la que se ha desarrollado este proceso de co-creación, el espacio de encuentro y aprendizaje ha sido, necesariamente, virtual. También hemos aprendido de ello y las dinámicas de trabajo aprendidas serán incorporadas en los próximos trabajos e iniciativas a desarrollar desde el URBAN DUSI Lab.

Índice

ESTRATEGIAS INTEGRALES PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

APUNTES SOBRE INNOVACIÓN
EN LA PLANIFICACIÓN,
IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Introducción



Primera
parte



De la planificación al análisis de la
calidad del diseño de la estrategia

Segunda
parte



De la implementación al análisis de
la lógica integral de la estrategia:
las redes de implementación

Tercera
parte



La evaluación teórica de los efectos de
la estrategia urbana integral: de medir
resultados a evaluar mecanismos

Referencias
bibliográficas



Anexo I



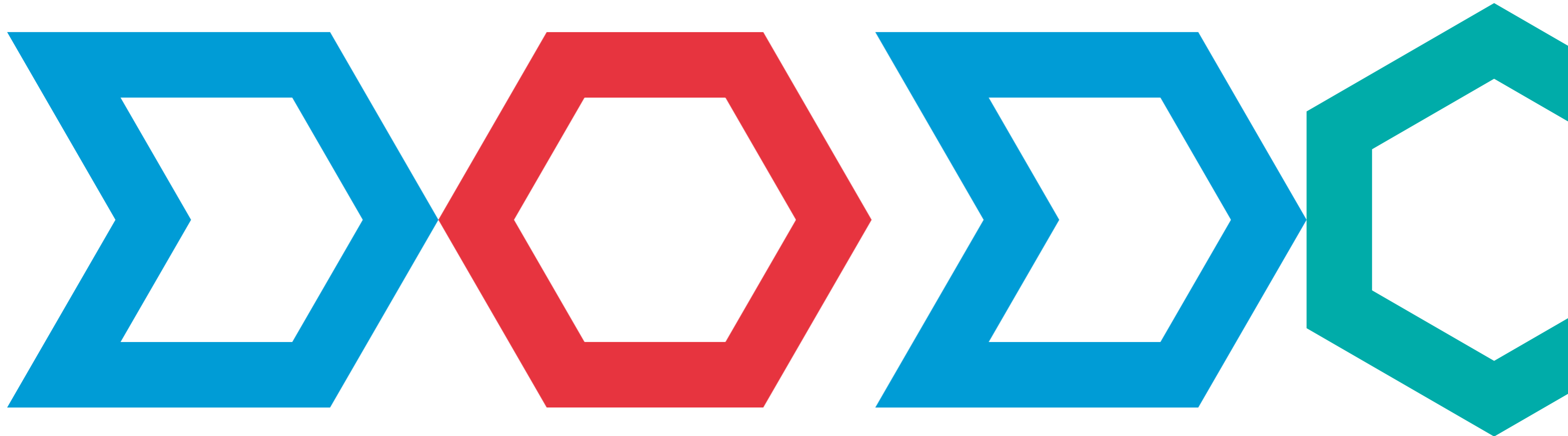
Informe sobre la calidad del diseño de
la estrategia urbana para el desarrollo
local integral y sostenible

Anexo II



Informe sobre la lógica de la
implementación de estrategias
de desarrollo local integral y
sostenible: diversidad e integración

Introducción



Introducción



CLEMENTE J. NAVARRO



La idea del desarrollo sostenible viene siendo el *meta policy frame* que orienta buena parte de las iniciativas que impulsan las autoridades públicas, así como otros agentes, para promover iniciativas y políticas públicas a escala local (Navarro y Guerrero-Mayo, 2022). Muy resumidamente, además de su énfasis en la participación ciudadana, sus elementos esenciales serían: la complejidad y multi-escalaridad de los problemas locales requieren acciones que consideren objetivos provenientes de diferentes ámbitos o sectores de política pública (planificación urbana-territorial, desarrollo económico, bienestar, medio ambiente, ...), aplicando los instrumentos y metodologías que son característicos en cada uno de estos sectores e involucrando a los actores que normalmente participan en las redes y comunidades políticas que estos ámbitos sectoriales de política pública conforman.

Este *meta policy frame* está presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Nueva Agenda Urbana propuesta por Naciones Unidas (UN, 2015; UN-Habitat, 2017). También, desde los años 90, en la estrategia europea de desarrollo territorial o en la denominada dimensión urbana de la política de cohesión de la Unión Europea; esto es, el conjunto de iniciativas que ésta apoya para promover el desarrollo urbano (Atkinson, 2014; Cotella, 2018). Ahora bien, tanto en el caso de la Nueva Agenda Urbana, como aún más explícitamente en el caso de la UE, se propone que para ello es conveniente la aplicación de la estrategia integral en políticas públicas. Es decir, que además de la pluralidad de *sectoral policy styles*, de objetivos y procesos característicos de diferentes sectores o ámbitos de política pública, las iniciativas han de procurar la integración y comple-

mentariedad entre ellos para conformar una nueva -y adecuada- forma de entender y enfrentar los retos territoriales.

Esta idea supone, pues, la necesidad de desarrollos conceptuales e instrumentos específicos que permitan el análisis de este nuevo *meta-policy frame* que **combina el desarrollo sostenible y la estrategia integral** en iniciativas locales que se desarrollan en el marco de políticas promovidas por autoridades supra-municipales. A ello debe unirse que el propio 'principio de adicionalidad' de la política de cohesión de la UE supone la necesidad de plantearse la evaluación de sus resultados esperados (McCann, 2015), sea en términos de mejoras sobre las políticas públicas, sea en términos del impacto sobre los territorios y sus residentes (Mairate, 2006). ¿Se hubieran producido las mejoras institucionales y sociales sin haber aplicado la política de cohesión?, en nuestro caso, la estrategia integral de desarrollo local sostenible.

En este texto se presentan algunas ideas e instrumentos sobre cómo dar respuesta a esa cuestión. Se trata del resultado del trabajo conjunto entre investigadores de la Cátedra Jean Monnet en Políticas Urbanas de la Unión Europea (EUrPol), la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y técnicos responsables de proyectos locales que concretan el *meta policy frame* del desarrollo local sostenible mediante la aplicación de la estrategia integral a través de proyectos en espacios territoria-

les específicos. En esta introducción se presentan brevemente las ideas que se han ido desarrollando y cómo hemos llegado a las mismas.



Estrategias integrales para el desarrollo sostenible: ¿qué hay de nuevo?

Desde un punto de vista analítico, al igual que otras políticas urbanas y de desarrollo territorial a escala local, las estrategias integrales para el desarrollo local sostenible suelen adoptar la forma de **complex multi-level policy mixes** (Navarro y Rodríguez-García, 2020). Son políticas multi-nivel porque los planes, proyectos y estrategias locales se diseñan e implementan en el marco de una política más amplia¹. Esta última establece un *policy frame* que señala sus fines generales y ciertas preferencias de implementación que han de adoptarse a escala local. En el caso de la UE, los fines y preferencias de implementación que establece el *policy frame* de la política de cohesión se concreta a través de programas operativos a nivel de estados miembros y regiones y, posteriormente, en la forma de proyectos y planes a escala local (sean sus targets territoriales barrios, municipios o áreas urbanas funcionales). A esta escala se definen de forma específica las orientaciones de las dos grandes dimensiones del *policy frame* y sus componentes. Por un lado, los retos específicos que en cada territorio justifican la iniciativa y los objetivos que quieren alcanzarse en función de lo anterior (dimensión sustantiva); y, por otro lado, la

1 – En adelante usaremos como sinónimos los términos proyecto, plan o estrategia local para referirnos a las iniciativas que se desarrollan a esa escala. Asimismo, las ideas e instrumentos que se presentan en los capítulos siguientes son aplicables a iniciativas que se desarrollen tanto en espacios urbanos, cualquiera que sea su escala (barrios, ciudad o área urbana funcional), como a espacios rurales.

especificación de los instrumentos a utilizar durante la implementación para lograr los objetivos propuestos y los actores que se involucrarán en las iniciativas (dimensión procedimental). Por tanto, su desarrollo es resultado de la interacción entre, al menos, tres niveles de política pública en donde se definen sus dimensiones sustantiva y procedimental con diferente nivel de abstracción, desde el *policy frame*, a los programas y las estrategias/planes locales (Navarro, 2021).

Por otro lado, se trata de políticas complejas por, al menos, dos razones. Una de ellas se refiere al hecho de desarrollarse simultáneamente en territorios que son muy diferentes entre sí. De ahí la necesidad de adaptar el *policy frame* general desde la política de cohesión UE a las estrategias y planes locales, haciendo que tanto ese marco general como las características de cada territorio constituyan 'condiciones de partida' que establecen cierta estructura de oportunidades para el diseño, implementación y resultados de las iniciativas; además de otros factores de índole institucional que caracterizan al sistema de gobierno local y políticas urbano-territoriales en cada país. Esto hará que incluso en el marco de un mismo *policy frame* y plan operativo existan diferentes diseños y procesos de implementación, así como diferentes resultados de las estrategias locales como muestran, por ejemplo, análisis comparativos sobre las iniciativas desarrolladas en España (Navarro, 2020).

La segunda razón se relaciona con el hecho de que estas iniciativas, como propuestas de desarrollo local sostenible, pretenden lograr objetivos en distintas áreas o sectores de política pública (territorio, medio ambiente, integración social, desarrollo económico...). Por tanto, las estrategias, planes y proyectos locales suponen una combinación de diferentes sectores de política pública actuando de forma simultánea, y con ello, aplicando sus específicos '*policy styles*', sus propias concepciones -o

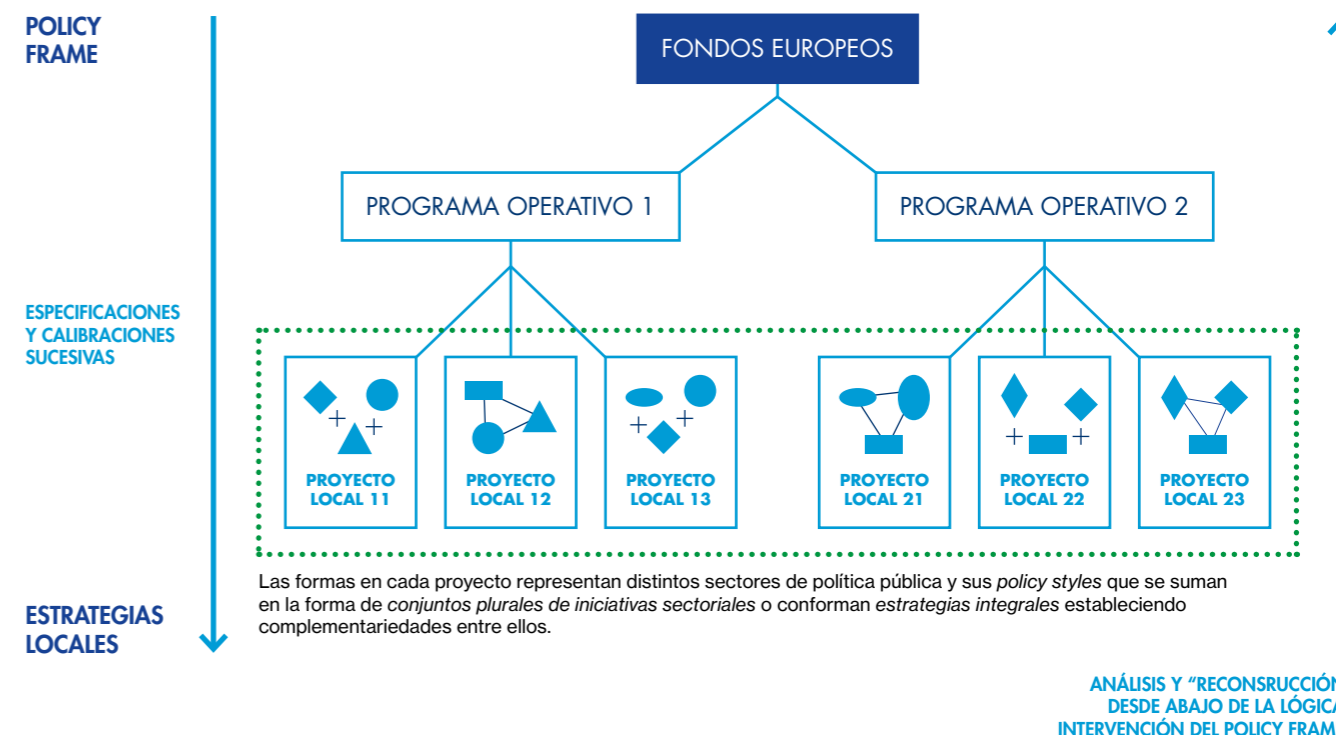
teorías- sobre las causas de los retos a enfrentar y, con ello, en qué consisten y cómo se definen los objetivos de la iniciativa a desarrollar; así como la forma más adecuada para alcanzarlos mediante la aplicación de diferentes instrumentos o *policy tools* y los actores que han de involucrarse en razón de sus interés en la iniciativa y los recursos que aportan al respecto, conformando coaliciones de gobernanza e implementación (Navarro y Rodríguez-García, 2015; Navarro, 2022).

Lo anterior implica que los planes locales diseñados e implementados en el marco de ese tipo de políticas urbanas y territoriales suponen **conjuntos plurales de iniciativas sectoriales** en sus contenidos, procesos y actores característicos. Ahora bien, esto no implica, necesariamente, que en ellos se aplique la estrategia integral en políticas públicas, esto es, la existencia de procesos de integración, de relaciones de complementación entre las diferentes dimensiones y componentes de las iniciativas sectoriales incluidas (Candel, 2019). El hecho de que se incluyan objetivos de diferentes sectores de política pública no supone *per se* que se produzca complementación entre los instrumentos que suelen usarse en ellos o entre los actores de las coaliciones de gobernanza e implementación que les son típicas. Se trata de dimensiones analíticamente diferentes que pueden presentar, en un mismo momento y para una estrategia concreta, o para el conjunto de planes incluidos en un mismo programa o política, un mayor o menor grado de integración y no estar relacionados necesariamente entre sí (Pastor et al., 2020; Dorado-Rubín et al., 2021). En suma, la pluralidad o diversidad de sectores de política pública incluidos en una estrategia de desarrollo local no supone que se trate de una estrategia integral, ni en su visión de los retos a enfrentar, los objetivos planteados, los instrumentos para lograrlos o las coaliciones de actores involucrados, como tampoco en la relación que pueda existir entre estos componentes de sus dimensiones sustantiva y procedimental.



FIGURA 1
STRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLES
COMO COMPLEX MULTI-LEVEL POLICY MIXES

FUENTE: BASADO EN NAVARRO Y RODRÍGUEZ-GARCÍA (2015, 2020) Y NAVARRO (2022)



Estos rasgos de las estrategias de desarrollo local sostenible, en buena medida comunes a la lógica del desarrollo rural promocionado por la UE a través del conocido como 'método LEADER' (Navarro, 2018), e incorporado como 'desarrollo local participativo' en las propuestas sobre desarrollo urbano de la UE desde 2016 (European Commission, 2016a), supone la aplicación tanto de 'principios clásicos' en el desarrollo de políticas públicas en general y de las de desarrollo local y territorial en particular, como otros principios más 'novedosos'. Entre los primeros, la necesidad de que exista cierto grado de *policy compliance* para que la acción local redunde en el logro de los fines de la política en la que se desarrollan,

tanto a escala local, como para todos los territorios en los que se aplica. O también, la necesidad de consistencia entre sus componentes (retos, objetivos, instrumentos,...). Pero, además, que entre estos se evidencie el principio de integración basado en la complementariedad entre tales componentes si es propósito de la iniciativa aplicar la estrategia integral. Este es el principio que se relaciona con la innovación que suponen las estrategias integrales para el desarrollo local sostenible. Y, por tanto, requeriría de ideas e instrumentos de análisis adecuados para incorporarlos tanto en el análisis académico, como en la práctica de la planificación, implementación y evaluación de tales estrategias.



URBAN DUSI Lab: combinando conocimiento académico y conocimiento práctico sobre la estrategia integral en el desarrollo local sostenible

Atender a la última cuestión ha sido el objetivo del URBAN DUSI Lab promovido por el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab de la Universidad Pablo de Olavide y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea (EUrPol). Se trata de una iniciativa inspirada en la idea de los denominados URBAN Labs. Estos suponen la generación de conocimiento sobre procesos y políticas urbanas mediante trabajo conjunto de especialistas del mundo académico, quienes diseñan y ejecutan políticas urbanas y otros agentes socio-económicos. En el caso de las tareas desarrolladas hasta ahora en el URBAN DUSI Lab ha participado personal investigador del EUrPol, de la FAMP y técnicos de cinco proyectos de la Iniciativa EDUSI (Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado), que supone la aplicación de la propuesta de la política de cohesión para el periodo 2014-2020 en España. Pero ¿qué hemos hecho?, ¿cómo lo hemos hecho?

¿Qué hemos hecho? Nos hemos centrado en tres aspectos específicos que pueden suponer elementos novedosos para la práctica del desarrollo local sostenible basado en la estrategia integral. Por una parte, hemos tratado de indagar sobre cómo evaluar el proceso de planificación y su resultado: el diseño de la estrategia local. No se ha discutido sobre métodos, técnicas o instrumentos para planificar y diseñar la estrategia de desarrollo local sostenible. Existen múltiples textos, manuales y propuestas en la literatura práctica de políticas públicas, en general, y sobre planificación urbana y territorial, en particular; por ejemplo, los instrumentos que propone URBACT, el manual elaborado por

Acero et al. (2019) a partir de la experiencia en la UE o el manual diseñado para las estrategias de desarrollo urbano sostenible por Fioretti et al (2020)². Aquí nos hemos centrado en **la evaluación de la planificación**, y más concretamente, de su resultado, mediante la evaluación de la **calidad del diseño de la estrategia integral como política pública**. Se proporciona un marco conceptual y un instrumento novedoso que previamente no se había aplicado a las estrategias de desarrollo urbano o territorial fomentadas por la UE, y que se han venido desarrollando y aplicando desde el Urban Governance Lab-UPO (por ejemplo, Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2020).

En segundo lugar, se ha pretendido discutir sobre el significado de la estrategia integral y cómo ésta se incorpora al diseño y al proceso de implementación. Tal y como se ha indicado anteriormente, esta estrategia es algo más que la diversidad o pluralidad de retos, objetivos, instrumentos y actores en un mismo plan de actuación. De hecho, lo más común es que los planes de implementación reflejen una lógica de 'relaciones jerárquicas' o, al menos, relaciones de 'necesidad' entre retos, objetivos, instrumentos y actores involucrados orientadas por una lógica 'sectorial' para garantizar su 'consistencia' o lógica interna (Rodríguez-García y Navarro, 2022). Ahora bien, la integración supone otra lógica de planificación y ejecución para las políticas locales. Por ello hemos ido de la idea del 'plan de implementación' a la de la 'red de implementación', o mejor, las **'redes de implementación'** (de retos, objetivos, instrumentos y actores) y las relaciones existentes entre ellas. A partir de este desarrollo conceptual, se propone un acercamiento original al estudio de la estrategia integral mediante el análisis estratégico de estas redes de implementación.

Por último, se ha pretendido reflexionar sobre la evaluación, que, por lo común, es el aspecto que presenta un menor nivel de calidad en la planifica-

ción de las estrategias locales, tanto en el caso de las iniciativas fomentadas por la UE, como en otras similares (Rodríguez-García y Navarro, 2022). Existen diferentes objetivos o 'fines evaluativos', aunque la literatura (académica y no académica) sobre las estrategias integrales a escala local suele centrarse en dos clásicos: la evaluación de implementación y el logro de objetivos. Aquí nos hemos centrado más en la idea del 'attribution gap' común a las políticas territoriales, esto es, en cómo responder a la siguiente pregunta: ¿estamos seguros de que la acción desarrollada es la que ha causado los resultados que hemos observado? Para responder a esta cuestión hemos trabajado sobre la idea de la **evaluación teóricamente orientada (o fundamen-**

tada), donde el objetivo principal no es tanto saber si se hace lo previsto (implementación) o se logra lo planteado (objetivos), que es muy relevante y necesario, sino a partir de ahí conocer si realmente lo primero explica lo segundo a partir de las **teorías y mecanismos causales** que subyacen a la estrategia de desarrollo sostenible implementada (Navarro, 2020; Navarro y Rodríguez-García, 2020). Además de mencionar ejemplos sobre distintas formas en las que se ha aplicado este enfoque, incluyendo el *Territorial Impact Assessment* desarrollado para evaluar iniciativas europeas, se pone un ejemplo de la técnica de modelización basadas en actores para conocer el impacto de los mecanismos que subyacen a *policy tools*.



FIGURA 2
¿QUÉ HEMOS HECHO?



2 – El *toolbox* de URBACT en <https://urbact.eu/toolbox-home>. El manual de Acero et al. (2019), en <https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf> y el manual de Fioretti et al. (2020) en https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/static/data/pdf/ES_MANUAL%20DE%20ESTRATEGIAS%20DE%20DESARROLLO%20URBANO%20SOSTENIBLE.pdf

¿Cómo lo hemos hecho? Hemos realizado un trabajo continuado de reflexión y análisis conjunto durante casi dos años entre personal investigador de EUrPol, FAMP y responsables de cinco proyectos EDUSI. No se ha tratado, pues, de seminarios o talleres específicos, sino de **una dinámica de trabajo compartida y continuada de un grupo de trabajo combinando el conocimiento derivado de la investigación académica sobre políticas públicas con el que proviene de la práctica de éstas.**

Juntamente con la FAMP, y su conocimiento de los EDUSI a través de su Red Andaluza de ciudades EDUSI, se eligieron proyectos que podrían representar la diversidad de la aplicación de esta iniciativa y de la realidad andaluza en particular. Esto es, iniciativas que se desarrollan en grandes municipios que suelen articular un área urbana funcional, en municipios integrados en áreas funcionales, ciudades-medias tanto de interior como de costa (con realidades socio-económicas diferentes), así como un proyecto a escala de área urbana funcional. No se ha pretendido que los municipios y sus proyectos supongan una muestra estadísticamente representativa del conjunto de los proyectos EDUSI, sino la presencia de la pluralidad de contextos en los que tiene lugar la aplicación de la estrategia integral para el desarrollo sostenible. El objetivo ha sido poner en común ideas e instrumentos sobre planificación, implementación y evaluación similares en distintas realidades, esto es, en contextos socio-espaciales y proyectos que suponen diferentes 'condiciones de partida' para el desarrollo de estrategias integrales de desarrollo local sostenible. Se ha tratado de proponer, aplicar y validar ideas e instrumentos que puedan ser útiles a distintas realidades socio-espaciales, para estrategias con distintos objetivos, planes de implementación o targets territoriales (barrios, municipios o áreas funcionales). O más simplemente, hemos tratado de responder a dos cuestiones: ¿las ideas e instrumentos son útiles? y, además, ¿pueden ser útiles para diferentes 'condiciones de partida' o deben especificarse en cada caso concreto?

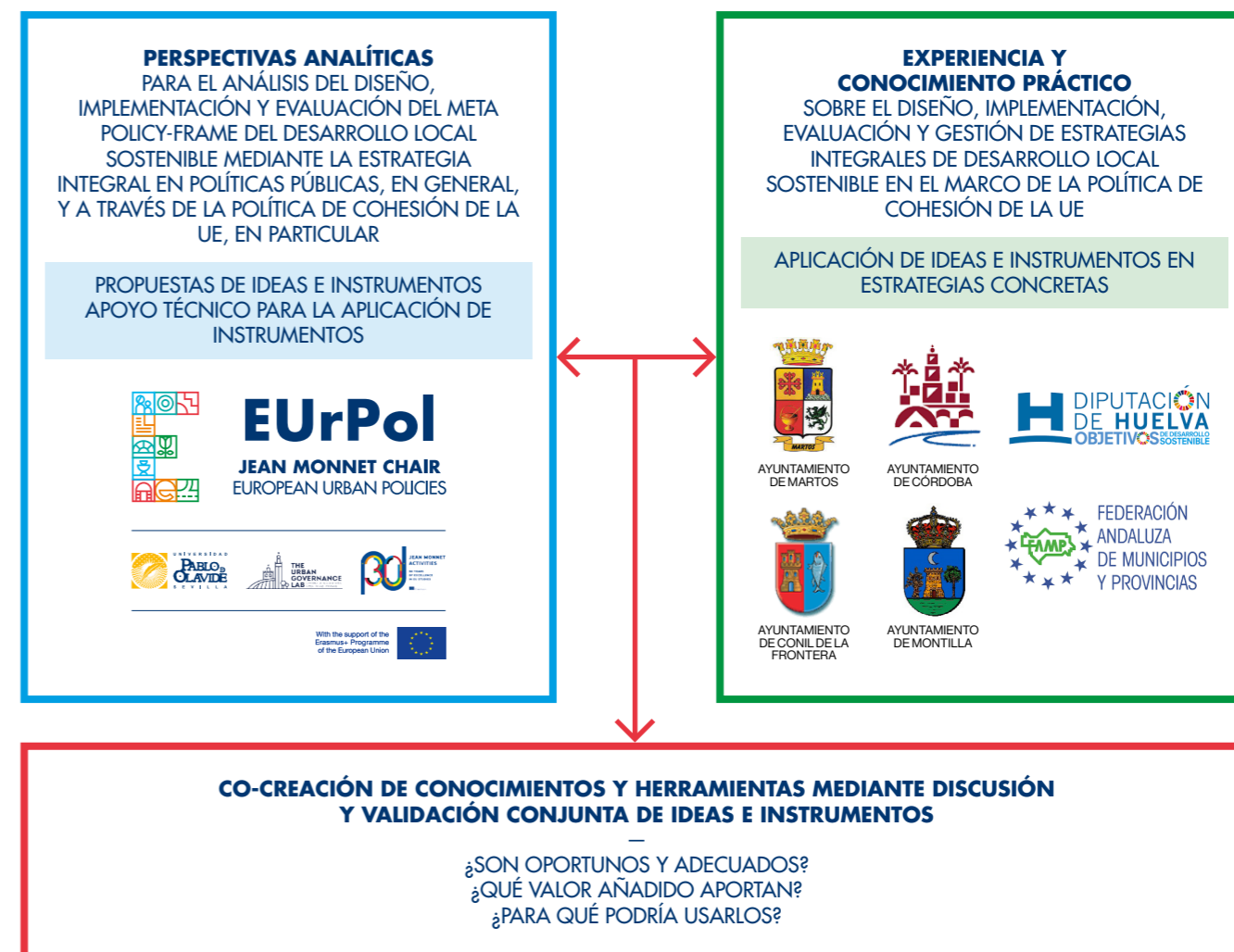
Hemos celebrado seis talleres de trabajo en los que se han presentado ideas e instrumentos que se han aplicado y validado en cada proyecto participante en la iniciativa, realizando, posteriormente, una evaluación conjunta del trabajo realizado. En general, el equipo EUrPol ha presentado y propuesto ideas, instrumentos y ejemplos que se han aplicado a cada proyecto por parte de sus respectivos técnicos con la ayuda de personal investigador de EUrPol y, finalmente, se han discutido, validado y, en su caso, mejorado conjuntamente³.

Las ideas e instrumentos discutidos suponen algunos de los aspectos que se integran en la perspectiva del **análisis comparado de políticas urbanas o CUPPA (comparative urban policy portfolio)** que viene desarrollando el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab. Se trata de una perspectiva desarrollada acorde con la propuesta analítica de las políticas urbanas como **multi-level policy mixes** aplicada para analizar el valor añadido de las estrategias urbanas integrales promovidas por la UE en el marco de EUrPol, pero que también pueden ser utilizadas por personas implicadas en el diseño, implementación y evaluación de estrategias de desarrollo local sostenible o responsables de las políticas en las que éstas se desarrollan, tanto a diferentes escalas, como espacios territoriales (urbanos, rurales, metropolitanos,...) (Navarro, 2022).

3 – Cada entidad cuenta, pues, con los instrumentos y los resultados de su aplicación. No obstante, se acordó que, dado que los proyectos EDUSI aún no han finalizado su ejecución, era preferible presentar resultados referidos a un 'ejemplo' en el que se aplican las ideas y herramientas. Es este ejemplo, que ha sido escogido por el equipo EUrPol al azar entre los 173 EDUSI que actualmente se desarrollan en España, en el que se basan los análisis e informes que se presentan en este texto.



FIGURA 3
URBAN DUSI LAB: ¿CÓMO LO HEMOS HECHO?



En su conjunto, los trabajos realizados en el URBAN DUSI Lab han de tomarse como propuestas de ideas e instrumentos que habrán de seguir utilizándose para mejorarlos y conocer su contribución a los objetivos que se plantearon. Aún más, el objetivo principal del URBAN DUSI Lab no es, necesariamente, que se usen o apliquen los instrumentos que se presentan en este trabajo en casos concretos, sino, sobre todo, que sirvan para reflexionar sobre la importancia que supone la inclusión de innovaciones en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en general, y las de desarrollo local sostenible, en particular. Si el nuevo

meta-policy frame al respecto implica, por ejemplo, diseñar a partir de evidencias y aplicar la estrategia integral, debe pensarse en ésta no solamente de forma retórica, sino conociendo si realmente se aplica y cuáles son sus dificultades, sus ventajas y sus resultados; a saber: ¿este/mi proyecto supone una propuesta de desarrollo local sostenible?, pero, además de incluir una pluralidad de objetivos, actuaciones y actores, ... ¿se está aplicando la estrategia integral desde el diseño a su evaluación?, ¿produce esta estrategia los efectos esperados?, ¿crea valor añadido en las políticas locales y en la calidad de vida de la ciudadanía?

Las ideas e instrumentos que se han ido discutiendo pueden ser aplicados en los momentos del ciclo de la política pública con los que se corresponden, pero también, como instrumentos de planificación desde el propio inicio del proyecto; tal y como han señalado los responsables de proyectos EDUSI durante los talleres desarrollados. Puedes analizar la calidad del diseño una vez finalizada la planificación, sea por parte de técnicos municipales o por un agente externo, o puedes utilizar el instrumento que se propone al mismo tiempo que se planifica el proyecto para ir monitorizando la propia planificación y su resultado. Puedes utilizar las redes de implementación para ver si se está desarrollando el proyecto tal y como se pensó, se planificó, para ver qué consecuencias puede tener que algo no se haga como se pensó, ... pero también, para ver el grado de complejidad de la estrategia que se está diseñando y en qué es realmente integral o en qué medida debe serlo, tanto en su conjunto, como para algunos procesos u objetivos en particular. Algunos de los modelos evaluativos que se presentan pueden utilizarse para analizar los impactos al finalizar la implementación, pero también para estudiar *ex ante* posibles efectos de lo que se está planificando y así poder elegir entre diferentes opciones posibles.



FIGURA 4
IDEAS E INSTRUMENTOS PARA EL ESTUDIO Y LA PRÁCTICA DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE



En definitiva, no pretendemos que el contenido de estos *Apuntes sobre innovación en la planificación, implementación y evaluación de estrategias integrales para el desarrollo local sostenible* sean la respuesta definitiva a esas cuestiones. Sólo hemos tratado de llamar la atención sobre su importancia y hemos tratado de proponer alguna forma para enfrentarlas explícitamente, tanto conceptual, como de forma aplicada mediante algún instrumento. Esperemos que, al menos, estos *apuntes* que hemos tomado durante los talleres sean de interés y de utilidad a la creciente comunidad de investigadores, técnicos y agentes socio-económicos involucrados -o concernidos- por este tipo de iniciativas.



Primera parte



De la planificación al análisis de la
calidad del diseño de la estrategia

Primera parte

De la planificación al análisis de la calidad del diseño de la estrategia

MARÍA JOSÉ GUERRERO-MAYO,
ALICIA DOMÍNGUEZ-GONZÁLEZ,
FRANCESCA DONATI Y
CLEMENTE J. NAVARRO



INTRODUCCIÓN

El resultado final del proceso de planificación de una política pública suele reflejarse en un documento donde se señala, de forma más o menos explícita, la naturaleza de sus elementos principales y sus relaciones (retos, objetivos, actuaciones a desarrollar,...). Este resultado último del proceso de planificación supone el diseño de la política pública. Y, como señala la literatura al respecto, un buen diseño repercute positivamente en su implementación y resultados (Howlett y Lejano, 2012).

De lo anterior se deriva que analizar la calidad del diseño de las políticas públicas, en general, y de las urbanas, en particular, es un elemento relevante para conocer sus probabilidades de éxito. Se trata de un ejercicio de evaluabilidad (o evaluación ex ante) con el objeto de conocer su adecuación y coherencia, así como para saber si podrá realizarse el seguimiento y evaluación de su implementación y resultados (Rodríguez-García y Navarro, 2022). Luego, el análisis de la calidad del diseño se convierte en un importante instrumento para la mejora de las planificaciones para que puedan aplicarse con eficacia y eficiencia (Guyadeen & Seasons, 2018).

Además, en el caso de las políticas urbanas, como *complex multi-level policy mixes*, también es relevante para conocer el grado en el que los proyectos, planes y estrategias locales se ajustan al *policy-frame* de la política en la que se desarrollan, tanto respecto con su implementación y logros a nivel local, como por agregación, para la política urbana en su conjunto; como pueda ser el caso de la dimensión urbana de la política de cohesión y sus aplicaciones específicas a nivel de estados miembros y sus regiones (Navarro, 2022).

Esto último implica que el *policy frame*, como una de las condiciones de partida para el diseño, implementación y posibles resultados de las políticas urbanas, establece una serie de parámetros generales para aquel. En el caso del *meta-policy frame* del desarrollo urbano sostenible promovido por los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana (NAU) de Naciones Unidas se incluyen, como sus principios centrales, la idea de transversalidad de los objetivos e integración de actuaciones en los diferentes sectores de política pública para afrontar la complejidad de los proble-

mas urbanos; los procesos de gobernanza multinivel para responder al carácter multiescalar de los mismos; el establecimiento de mecanismos para la participación de la red de actores involucrados o concernidos en las iniciativas que se desarrollen; así como procesos *bottom-up* que garanticen la proximidad y adecuación de la política al espacio de intervención (Navarro y Guerrero-Mayo, 2022). Por tanto, la calidad del diseño se refiere tanto a referentes normativos sobre lo que es considerado un buen diseño en base a la literatura y experiencia en políticas públicas, en general, y políticas locales, en particular, como también al *policy frame* en el que en cada caso se desarrollan.

Ahora bien, ¿cómo analizar la calidad del diseño de las estrategias locales que pretenden fomentar el desarrollo urbano sostenible? A continuación, trataremos de proporcionar alguna respuesta a esta cuestión a partir de un enfoque y un instrumento diseñado a tal efecto desde el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab que hemos aplicado y validado en el marco de los talleres del Urban DUSI Lab.



1. ¿QUÉ ES LA CALIDAD DEL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA URBANA INTEGRADA PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE?

El diseño es el resultado del proceso de planificación y, por tanto, tal y como se ha indicado antes, el análisis de su calidad debe considerar el enfoque -o *policy frame*- que guíe ese proceso y, más en general, los principios básicos que al respecto establece la literatura sobre políticas públicas, así como la referida a la planificación urbana y territorial.

Así, la perspectiva integral y sostenible de desarrollo urbano que recoge la NAU implica, por un lado, una concepción de la planificación como un proceso decisional que determina de dónde se parte, dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo y quiénes hacerlo y en qué orden secuencial (UN-Hábitat, 2017); y, por otro, una planificación con enfoque integral que parte de la concepción holística de los problemas, de la diversidad de objetivos, de la coherencia e integración de estrategias basadas en procesos participativos y de gobernanza multinivel, así como de las interrelaciones entre estos elementos. Estos principios generales son también comunes a la Agenda Urbana para la Unión Europea o la Agenda Urbana Española que se inspira tanto en la anterior, como en las experiencias previas sobre el desarrollo de estrategias integrales para fomentar la regeneración urbana y el desarrollo local desde los años noventa en el marco de la política de cohesión de la UE, así como, en el caso español, a través de otras iniciativas enmarcadas en los Planes Nacionales de Vivienda (Hernández-Aja y Rodríguez-Suárez, 2017).

Desde esta perspectiva, la planificación y la evaluación de políticas se convierten en procesos complementarios e interrelacionados que se desarrollan simultáneamente a lo largo de las etapas del ciclo de vida de una política. La planificación es útil como herramienta de diagnóstico y toma de decisión en torno a lo que se debe hacer y al camino que se debe recorrer. La evaluación examina la lógica de las relaciones de causalidad entre el diagnóstico, las acciones programadas y los objetivos propuestos, así como la adecuación de los sistemas articulados para la implementación, gestión, seguimiento y evaluación de la política para determinar en qué medida se están alcanzando los objetivos estipulados y contribuyendo a la mejora de la realidad urbana (Guerrero-Mayo, Domínguez-González y Donati, 2022).

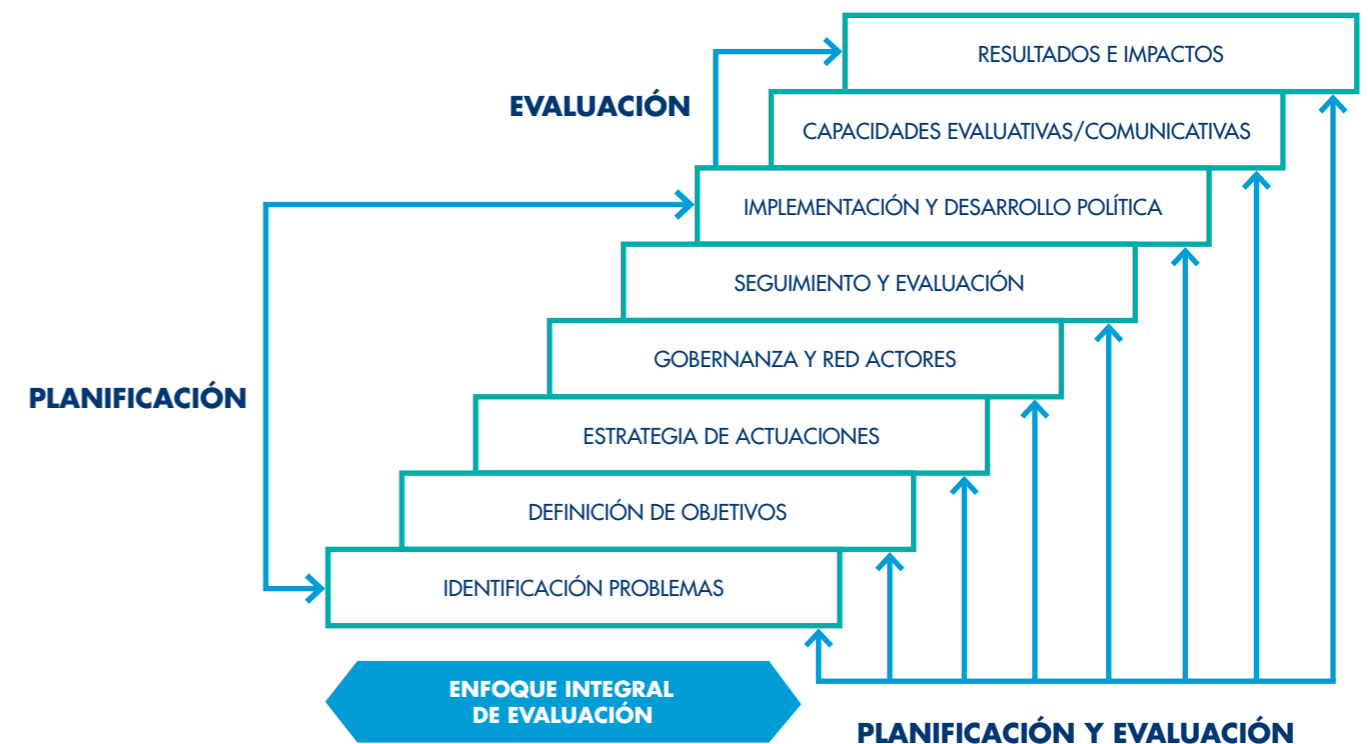
Como resultado de la retroalimentación de los procesos de planificación y de evaluación se obtiene: por una parte, diseños con una visión holística y exhaustiva del contexto y de la situación de partida, así como de los objetivos y estrategias a seguir para lograrlo; y, por otra, la valoración de estos diseños para garantizar, a priori, la evaluabilidad, racionalidad, coherencia e integración de la política a implementar. Luego, se puede afirmar que las estrategias de desarrollo urbano que siguen procesos de planificación en interrelación con procesos de evaluación estarán sustentadas en 'diseños de calidad'; facilitando así, su implementación y desarrollo, lo que redundará positivamente en sus resultados e impactos.



FIGURA 1.1.
LA PERSPECTIVA INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN

PRINCIPIO DE LA FLEXIBILIDAD

La planificación no termina con el comienzo de la actuación, ni la evaluación empieza cuando la actuación ha terminado. Éstas son permanentes y aplicables a todas las fases del ciclo de vida de una política.



Así pues, optamos por el enfoque integral de evaluación al ofrecer una visión comprehensiva y participativa de la evaluación (Rossi y Freeman, 1993), donde ésta se realiza en todas las etapas del ciclo de una política, incluida la del proceso de planificación, y sus resultados se reflejan en términos de diseño, que es el objeto de la evaluabilidad, en general, (Plante, 1991; Wholey, 1979), y en términos de análisis de calidad del diseño, en particular (Navarro et al., 2020a; Rodríguez-García y Navarro, 2022). De este modo, la evaluación integral amplía la interpretación del enfoque lineal de la evaluación que sitúa la evaluación en la última fase del ciclo de vida de una polí-

tica considerándola, únicamente, como el análisis de sus resultados e impactos (Dye, 1995); para definirla como una "filosofía" o "cultura" que debe imbuir todas las fases de la vida de una política; desarrollándose de manera simultánea y complementaria a la planificación. Este enfoque, además, atiende a las necesidades y características de los actores y territorios vinculados a las estrategias de desarrollo y su relación con los resultados e impactos conseguidos (lógica bottom-up) (Vedung, 1997); adecuándose, de esta manera, a la realidad del entorno socioespacial específico en el que se desarrolla.

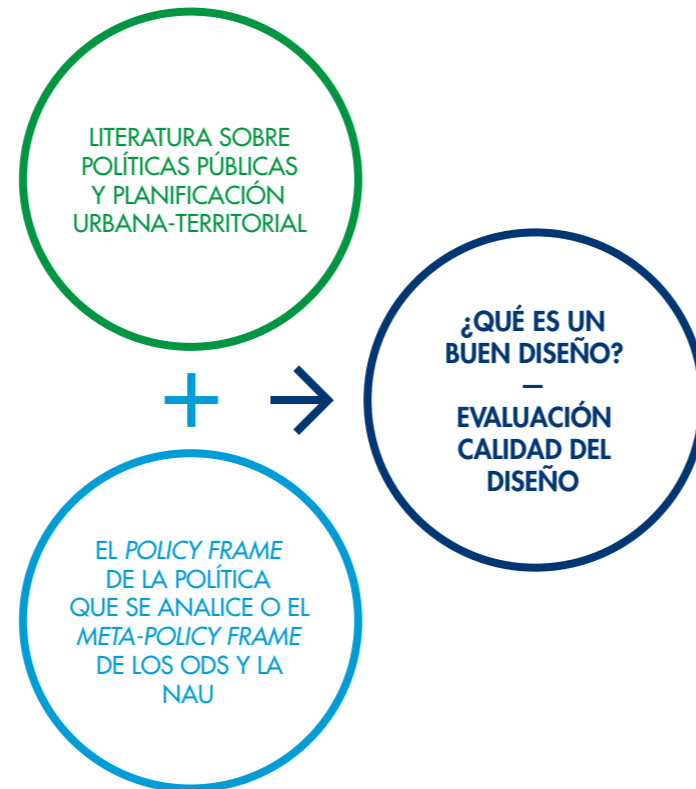
A pesar de la importancia de la evaluabilidad y la evaluación ex ante, tanto en general, como también en el marco de la política de cohesión de la UE, este tipo de análisis es escaso cuando se trata de las estrategias urbanas integrales que esta política u otras de ámbito estatal o autonómico ponen en marcha. En este sentido, algunos análisis previos han mostrado que, en general, el nivel de calidad de los planes desarrollados en el marco de iniciativas apoyadas por la UE es bajo, desde la Iniciativa URBANA a los actuales EDUSI (Navarro et al., 2020; Guerrero et al., 2022). De manera que, aunque la lógica del desarrollo urbano sostenible e integral haya ido progresivamente adoptándose en iniciativas a nivel estatal, no aparece aún como una práctica muy extendida a nivel local, el ámbito en el que se diseñan y tendrán efectos estas iniciativas; o si se prefiere, el nivel de *policy compliance* a escala local es aún bajo (Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2022a).

Así pues, tanto los principios básicos de planificación del nuevo *meta-policy frame* que supone la NAU y sus desarrollos en la UE o a otras escalas, por un lado, como las evidencias sobre la calidad del diseño existentes, por otro lado, suponen la oportunidad -y la necesidad- de ofrecer a los agentes implicados en su diseño y gestión un sistema validado que permita valorar el nivel de calidad del diseño al final del proceso de planificación para que puedan introducir mejoras antes de la implementación o, incluso, puedan reformular sus proyectos en atención al desarrollo de esta última atendiendo a criterios de calidad sobre planificación y diseño.

Pero ¿qué aspectos debería recoger este instrumento?, ¿cómo analizaría un proyecto o estrategia?, ¿qué instrumentos de análisis se podrían usar para establecer posibles mejoras en el diseño? Trataremos de aportar alguna respuesta a estas cuestiones en el apartado siguiente.



FIGURA 1.2.
LA CALIDAD DEL DISEÑO:
SUS REFERENTES MÍNIMOS



2. ¿CÓMO EVALUAR LA CALIDAD DEL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE?

En primer lugar, se presentan, brevemente, los fundamentos en los que se basa la propuesta, así como las dimensiones definidas para evaluar la calidad del diseño y cómo hacerlo de forma operativa. En segundo lugar, se presentan algunos instrumentos de análisis que permitirían hacer un diagnóstico de la calidad del diseño de un proyecto o estrategia concreto, o incluso, por agregación, para una política o programa en su conjunto.

2.1. Fundamentos, objetivos y dimensiones evaluativas

Cualquier intervención en el espacio urbano debe partir de un análisis riguroso de la realidad, contraponiendo la imagen de la realidad con la imagen ideal a la que se quiere llegar con la actuación. Esta transformación de la “imagen en negativo” a la “imagen en positivo”, que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre los fines y medios de los objetivos (Enfoque Marco Lógico. CE, 1993), es la base de la evaluación conceptual o de diseño. Así, la evaluación se integra desde el primer momento de la planificación, definiendo la cadena causal que conecta retos y resultados mediante la definición sistemática y sintética de cómo se transforman los insumos y actividades en determinados productos y en cómo estos interactúan en la realidad para generar resultados, efectos e impactos (Fundación W. K. Kellogg, 1998).

Partiendo de esta idea, y siguiendo una metodología evaluativa de la CE (1993, 1995), en el Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab se ha elaborado un instrumento para evaluar la calidad del diseño de la planificación urbana-territorial considerando las orientaciones de la Nueva Agenda Urbana. Éstas señalan la necesidad de afrontar de manera complementaria los procesos de planificación y de evaluación para que den como

resultados diseños que garanticen “mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente” (NAU, Hábitat III). Por ello, el sistema evaluativo propuesto pretende facilitar un análisis que informe sobre la evaluabilidad, racionalidad, coherencia e integralidad del diseño atendiendo a la perspectiva de desarrollo integral y sostenible que formula la NAU.

De este modo, el instrumento evaluativo se elabora atendiendo a que la efectividad de las estrategias de desarrollo urbano-territorial será mayor en la medida en que sus diseños, además de tener las condiciones y elementos necesarios para ser evaluados (evaluabilidad), contemplen: (1) un diagnóstico que atienda al carácter multidimensional y multiescalar de los problemas de una población objetivo-determinada y sus interrelaciones (relevancia); (2) una adecuada definición y jerarquización de objetivos transversales, diversos y comprensivos (pertinencia) vinculados con los problemas (racionalidad); (3) una estrategia diseñada desde la integralidad y sostenibilidad afín con el diagnóstico y objetivos (coherencia interna) y complementarias con intervenciones coincidentes en tiempo y/o espacio para aprovechar sinergias (coherencia externa) que aborde la transversalidad, diversidad y la interrelación entre los elementos de la política. Asimismo, el diseño debe recoger cómo se implementarán y desarrollarán estos elementos a través de la inclusión de: (4) procesos de gobernanza multinivel y participación de actores en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación; (5) sistemas de implementación, seguimiento y evaluación; (6) procesos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas; y, finalmente, (7) capacidades evaluativas que posibiliten la evaluación del proyecto y (8) capacidades comunicativas que promueven la implicación de actores.



FIGURA 1.3.
LAS DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO

FUENTE: GUERRERO-MAYO (2020)



Lo anterior constituyen las dimensiones a considerar en la evaluación de la calidad del diseño basadas en la literatura y experiencia previa sobre calidad del diseño de la planificación urbana-territorial (Navarro et al, 2020; 2020a) quedando recogidas en el sistema evaluativo elaborado (Tabla 1.1.). El sistema incluye 50 ítems integrados en 8 dimensiones, así como un área específica sobre el enfoque integrado de género, que incluye 8 ítems y otra sobre planificación del proceso que incluye 6 ítems. A esto habría que añadirle 24 ítems más que miden la importancia de las diferentes áreas de problemas, objetivos y actuaciones de la política.

Para analizar la calidad de cada dimensión se han redactado afirmaciones (ítems) que darían cuenta de su 'estado ideal', y que se valoran mediante escalas Likert de 5 puntos, ofreciéndose una descripción para cada uno de esos 5 puntos que realizan la valoración del diseño de un proyecto para el aspecto que cada ítem abarca. La definición detallada de las dimensiones, ítems y su valoración pueden consultarse en la aplicación online diseñada al efecto y que es de libre acceso; aunque en la Tabla 1.1. se ofrece un resumen de estas¹.

1 – Previamente a su aplicación y estudio en el marco de EUrPol, la propuesta evaluativa y una primera versión del instrumento online fue diseñada y validada en el marco del proyecto URBAN-IMPACTS “Políticas Urbanas, Cambio Socioeconómico e Innovación” (UIP) (CSO215-70048-R) financiado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital –MINECO- del Gobierno de España y Fondos FEDER de la UE; y, posteriormente, se han realizado mejoras en el marco del proyecto CADIPAT “La calidad del diseño de la planificación territorial: Instrumentos para la capacitación y transferencia en la evaluación del diseño de políticas de intervención en espacios urbanos en el marco de la Nueva Agenda Urbana”, financiado por el Programa de Cooperación Internacional de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía del que procede la versión de la aplicación que puede consultarse y utilizarse en el siguiente enlace: <https://www.upo.es/cspl/appcadipat/>.



TABLA 1.1.
ELEMENTOS Y DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DE CALIDAD DEL DISEÑO

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA O ESTRATEGIA URBANA	ELEMENTOS DEL DISEÑO	DIMENSIONES EVALUATIVAS DE LA CALIDAD DEL DISEÑO
Dimensión sustantiva ¿cuál es la visión de futuro a partir de la situación actual?	Agenda estratégica Base para formular la visión de futuro para el territorio ¿El diseño permite conocer de forma clara y precisa qué necesidades se pretenden atender, qué objetivos se pretende alcanzar y cómo se ha planteado hacerlo?	1. DIAGNÓSTICO (retos) Situación de partida y contexto ¿Existen evidencias y argumentos que permiten establecer bases para hacer una planificación realista del proyecto (sus objetivos y actuaciones)? ¿Existe una concepción integral y holística de los problemas urbanos? ¿Se parte de la complejidad, multidimensionalidad y multiescalaridad de los problemas?
		2. OBJETIVOS Objetivos y propósito: visión de futuro ¿Cómo se pretende que sea, como será el territorio después de desarrollar el proyecto? ¿Se formulan con un enfoque integral (desde la diversidad, transversalidad) los objetivos a lograr? ¿Son comprensivos?
Dimensión procedimental ¿qué deberá hacerse para llegar a la visión de futuro planteada y saber que realmente se ha conseguido?	Actores: involucración y cooperación ¿El diseño permite conocer con claridad cómo se pretende involucrar a los agentes en su desarrollo y garantizar que colaboran? – Evaluación, transparencia y rendición de cuentas ¿Podremos saber si se alcanzan los objetivos planteados?, ¿será fácil conocerlo?	3. ACTUACIONES Estrategia de acciones para el logro de objetivos ¿Qué se quiere hacer y cómo quiere hacerse para lograr los objetivos propuestos? ¿La estrategia está diseñada desde la integralidad e interrelacionada con el diagnóstico y objetivos? ¿Se ha atendido a la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel? ¿Y a la integración o acción conjunta de diferentes sectores de políticas?
		4. GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN Mecanismos para promover involucración y colaboración entre agentes y ciudadanía ¿Cómo se fomentará la involucración y colaboración de los agentes concernidos por el proyecto? ¿Se han considerado la diversidad de actores? ¿Y los diferentes ámbitos y niveles de participación, coordinación y colaboración?
Capacidades	Capacidades evaluativas y comunicativas ¿El proyecto podrá ser evaluado?, ¿se cuenta con un enfoque e instrumentos para ello? ¿El proyecto comunicará bien lo que pretende hacer, lo que hace, como lo hace y que resultados obtiene?	5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN Planificación de sistemas para orientar la ejecución y analizar los resultados ¿Durante la ejecución del proyecto se tendrá información que permita anticipar cambios que sean necesarios para alcanzar los objetivos propuestos? ¿Durante la ejecución y al finalizar el proyecto existirán evidencias que permitan conocer si la ejecución se ha correspondido con lo planificado desde un enfoque integral? ¿Se podrán conocer los logros e impactos del proyecto?
		6. PUBLICIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS Procesos de comunicación para garantizar el conocimiento y control independiente del proyecto ¿Será posible conocer cómo se ha desarrollado el proyecto y sus logros por parte de cualquier agente o persona que lo desee?
		7. CAPACIDADES EVALUATIVAS ¿El diseño garantiza que la ejecución, resultados e impactos del proyecto podrán ser evaluados de una forma adecuada? ¿Se han definido instrumentos, metodologías e indicadores que proporcionarán la información necesaria para evaluar de forma válida y fiable? 8. CAPACIDADES COMUNICATIVAS ¿El proyecto se entiende y promoverá la implicación de agentes institucionales y sociales concernidos multinivel?

Fuente: Guerrero-Mayo et al. (2020, 2022).

Además de la evaluación de la calidad del diseño, la propuesta incorpora otras dos secciones opcionales: una, referida a algunos aspectos del proceso de planificación (participación de agentes, haber contado con asesoramiento; y, otra, referida al contenido del proyecto en términos de distintos sectores de política pública (importancia de diferentes áreas de problemas en el diagnóstico, objetivos y actuaciones). Asimismo, la aplicación ofrece una plantilla para que puedan recabarse las evidencias, que avalan la puntuación asignada en cada ítem, sea para facilitar procesos de consenso entre distintos analistas, sea para presentarlas junto al informe final que produce la aplicación².

Para conocer la fiabilidad de los ítems se ha comprobado la valía de los mismos mediante indicadores de finalidad inter-raters (en concreto, Rwg* y ADM). Además, mediante análisis factorial, se ha llevado a cabo un análisis de validez de las dimensiones para comprobar que los ítems miden realmente el concepto (la idea) que se pretende medir (ver, por ejemplo, Navarro et al., 2020). Además, la propuesta evaluativa fue objeto de valoración por 244 personas expertas en planificación urbana en seis países diferentes (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y España) y mediante un Taller Internacional en el que participaron alrededor de 70 especialistas. La valoración de la propuesta evaluativa y la aplicación on-line diseñada fue muy positiva (Guerrero-Mayo et al., 2022).

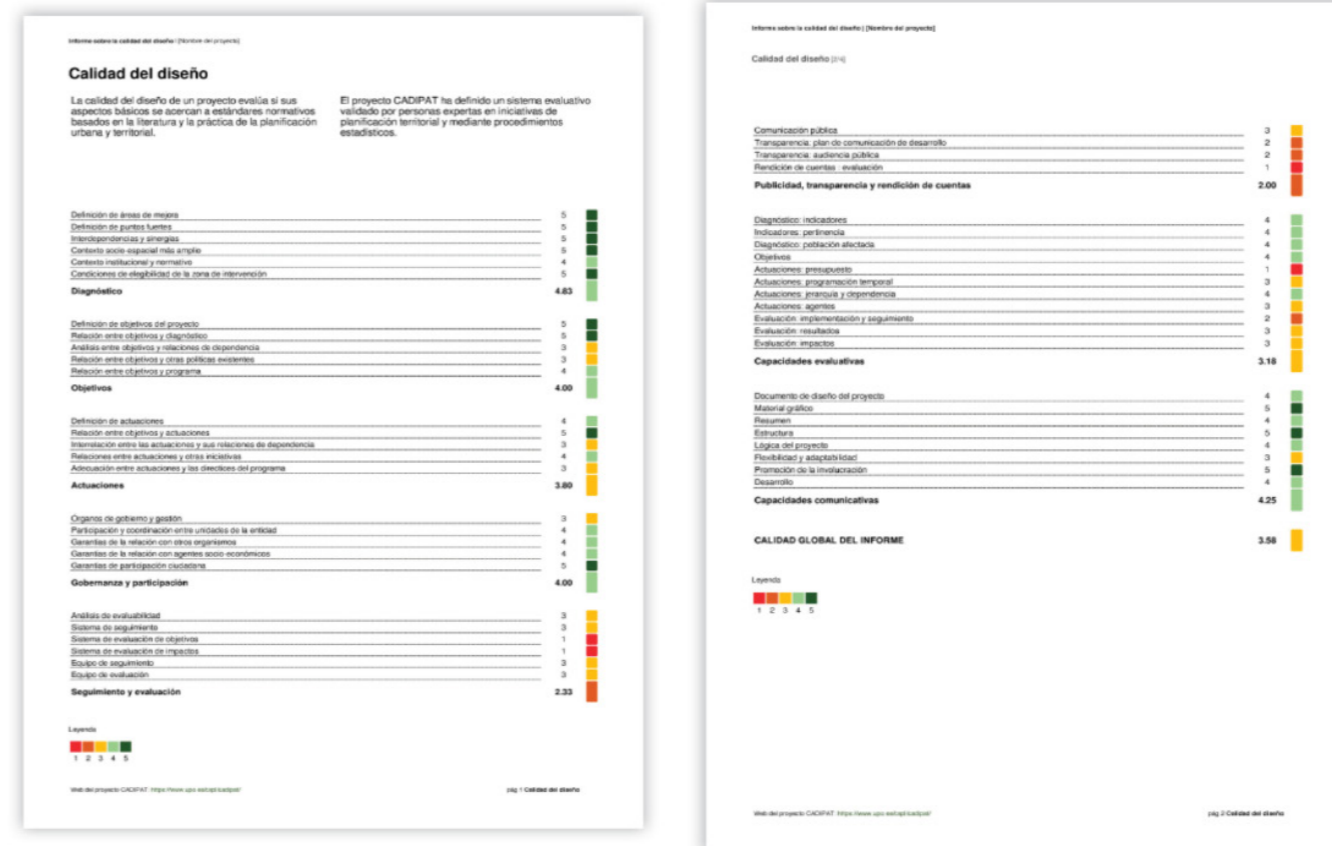
Por último, la propuesta ha sido específicamente aplicada a los proyectos EDUSI de los municipios que han participado en los talleres del URBAN DUSI Lab, y en general, la valoración realizada ha sido positiva, tanto lo que se refiere a la existencia de una propuesta e instrumento evaluativo para diseñar estrategias para el fomento del desarrollo urbano integral y sostenible, como por el instrumento utilizado para ello.

2.2. Instrumentos de análisis de los niveles de calidad del diseño: interno, comparado y estratégico

Un primer y básico instrumento para analizar la calidad del diseño consiste en el análisis de las puntuaciones del proyecto o estrategia que se estudie. Para ello, la aplicación ofrece un informe de resultados dando la puntuación de cada ítem y la media de éstos para cada dimensión, señalando en colores el nivel de calidad en correspondencia con la escala (1-5) utilizada en el análisis (Figura 1.4.). Ahora bien, a partir de esta información es posible realizar otros análisis específicos que se señalan a continuación.



FIGURA 1.4.
LA CALIDAD DEL DISEÑO: ÍTEMS Y DIMENSIONES EVALUATIVAS



2.2.1. Análisis interno del proyecto: debilidades y fortalezas

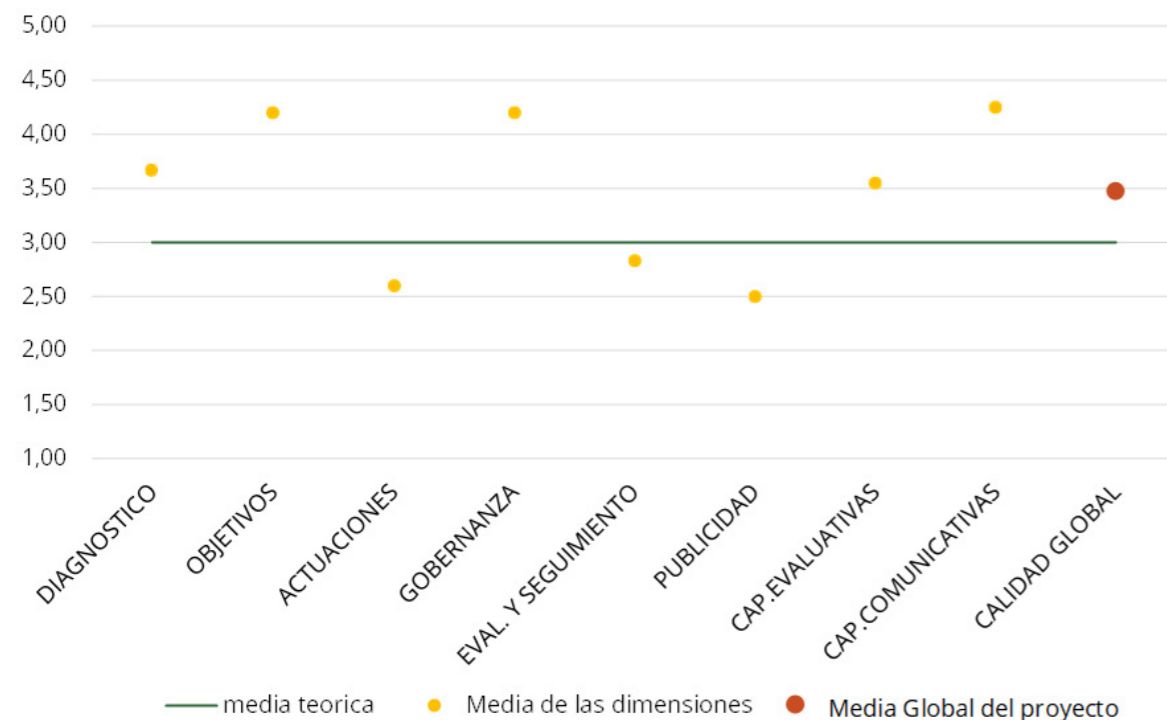
El análisis interno del proyecto parte de los valores que refleja el informe anterior y, por tanto, los referentes son 'situaciones ideales' identificadas por la literatura y la práctica del análisis de políticas urbanas. Así pues, deben considerarse como una orientación a partir de la cual poder reflexionar sobre la existencia de puntos fuertes y áreas de mejora en

el diseño que se analice (por ítems o por dimensiones). Con esta finalidad puede tomarse como referencia el punto medio de la "escala ideal" (1-5), es decir, el valor 3, y analizar el valor de cada ítem y dimensión. Esto permitiría conocer cómo se sitúa el diseño con respecto a las situaciones ideales definidas, y qué ítems y dimensiones destacan en el mismo. En la figura 1.5. se ofrece la puntuación de cada dimensión y la puntuación global de un proyecto tomado como ejemplo.

2 – En la aplicación existe una dimensión específica para estudiar el enfoque integrado de género. No se menciona aquí porque se trata de un aspecto específico. A este respecto, en el taller de validación del DUSI Urban Lab se señaló que no era imprescindible para conocer la calidad de una iniciativa y que, igualmente, podrían incluirse otros asuntos y sectores de relevancia en el marco de la política de cohesión de la UE (como, por ejemplo, los jóvenes).



FIGURA 1.5.
ANÁLISIS INTERNO DE UN PROYECTO EDUSI



¿Qué sería una diferencia destacable? Tomando como base análisis previos, diferencias superiores a un punto con respecto a la media de la situación ideal mostrarían un valor destacable del proyecto para definir una clara área de mejora (o debilidad) o un claro punto fuerte (o fortaleza). Diferencias de entre 0,5 y 1 puntos supondrían situaciones en las que, no siendo destacable como potencial debilidad o fortaleza, sería conveniente examinar en detalle los ítems que la componen.

A partir de ahí es posible elaborar un informe del análisis interno del proyecto señalando que ítems y dimensiones suponen puntos fuertes o áreas de mejora en atención, ahora, a la puntuación media de todos los ítems y dimensiones del mismo. Esto es, ¿qué ítems destacan en cada dimensión?, ¿cuáles podrían potenciarse para mejorar la calidad global del documento de diseño? A continuación, se muestra un cuadro resumen en el que se señalan los ítems concretos que suponen debilidades y fortalezas en el proyecto analizado como ejemplo, en función de si se sitúan por encima o por debajo de la media teórica del proyecto (Tabla 1.2).



TABLA 1.2.
ANÁLISIS INTERNO: ÁREAS DE MEJORA Y PUNTOS FUERTES

ÍTEMS DESTACADOS POR DIMENSIÓN TOMANDO COMO REFERENTE LA MEDIA TEÓRICA DEL PROYECTO

DIMENSIONES	DEBILIDADES	FORTALEZAS
DIAGNOSTICO		<ul style="list-style-type: none"> - Definición áreas de mejora - Definición puntos fuertes
OBJETIVOS		<ul style="list-style-type: none"> - Definición de objetivos del proyecto - Análisis entre objetivos y relaciones de dependencia - Relación entre objetivos y otras políticas existentes
ACTUACIONES	<ul style="list-style-type: none"> - Relación entre actuaciones y otras iniciativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Órganos de gobierno y gestión - Participación y coordinación entre unidades de la entidad - Garantías de participación ciudadana
GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN		
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de evaluabilidad - Equipo de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de evaluación de objetivos - Sistema de seguimiento
PUBLICIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	<ul style="list-style-type: none"> - Rendición de cuentas y evaluación 	
CAPACIDADES EVALUATIVAS		<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores pertinencia - Objetivos - Evaluación resultados
CAPACIDADES COMUNICATIVAS		<ul style="list-style-type: none"> - Documento de diseño del proyecto - Material gráfico - Estructura - Promoción de la involucración - Lógica del proyecto

2.2.2. Análisis contextualizado: el referente comparativo de otros proyectos similares

Además de considerar las ‘situaciones ideales’ como referente evaluativo, es conveniente contextualizar el análisis del proyecto en el marco de otros proyectos semejantes, permitiendo así examinar los resultados del ejercicio evaluativo con respecto a un ‘contexto real’; esto es, con respecto a las evidencias ofrecidas por otros proyectos además de las ‘situaciones ideales’ definidas para cada ítem y dimensión.

En este sentido, el análisis sobre evaluabilidad de políticas públicas y sobre la calidad del diseño de proyectos de desarrollo urbano en particular, suele mostrar que algunas dimensiones suelen estar diseñadas de forma más precisa que otras como, por ejemplo, el diagnóstico frente a la evaluación; lo que puede servir, asimismo, para establecer referentes a

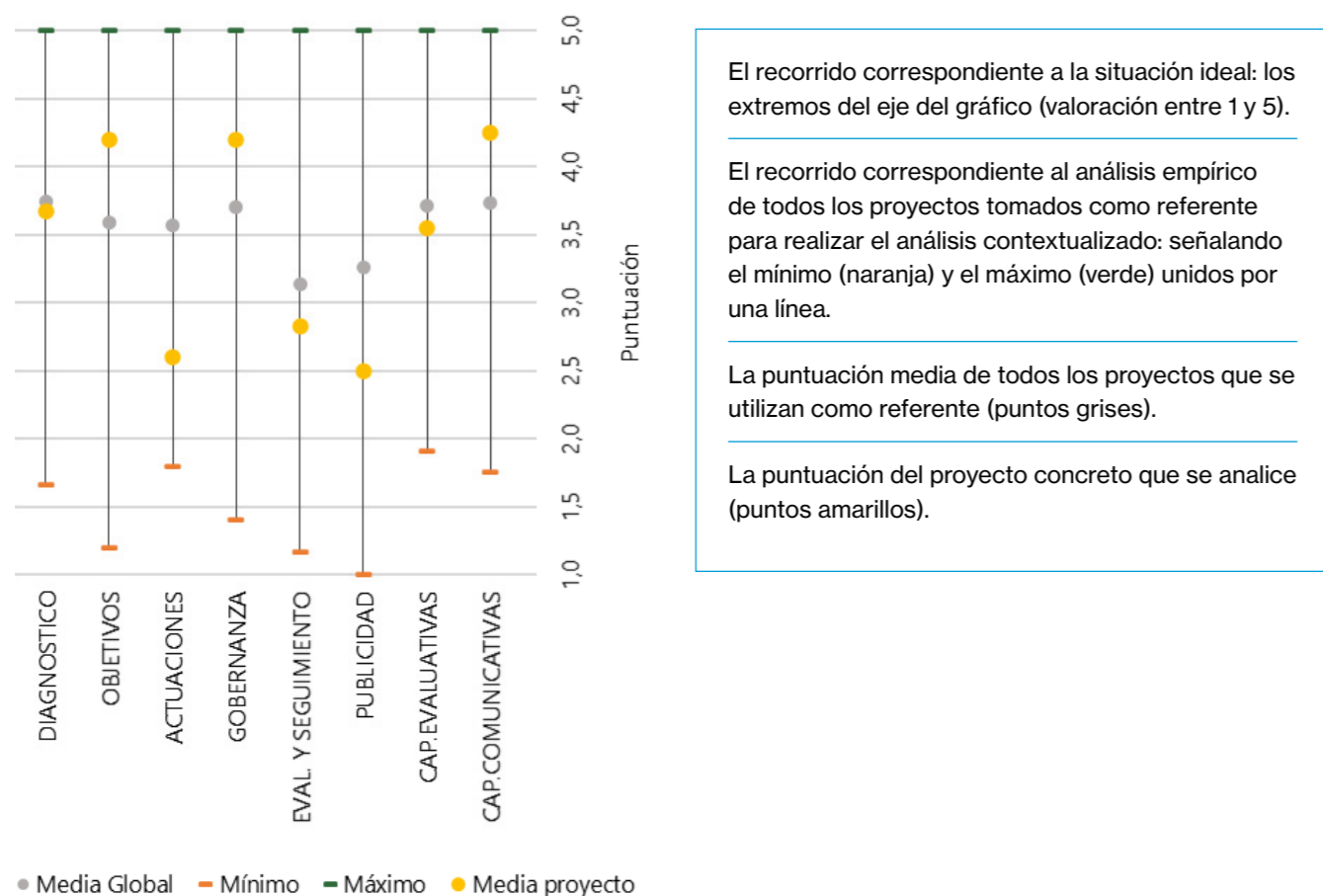
la hora de examinar los resultados del análisis realizado (Guerrero-Mayo y Rodríguez-García, 2020; Rodríguez-García y Navarro, 2022).

De esta forma, el análisis permitiría responder a preguntas como las siguientes: ¿la calidad del proyecto que se analiza es similar a la de otros proyectos comparables?, ¿la valoración de las dimensiones -o ítems- muestran una tendencia análoga a la de otros proyectos similares?, ¿las diferencias entre las dimensiones presentan una pauta semejante a otros análisis realizados?

Con esta finalidad, en el gráfico siguiente se ofrece el análisis contextualizado del proyecto tomado como ejemplo utilizando como referente comparativo el análisis de la calidad del diseño de 110 proyectos EDUSI en España. Éste ofrece la siguiente información que aparece en la figura 1.6:



FIGURA 1.6.
ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DE UN PROYECTO EDUSI



El recorrido correspondiente a la situación ideal: los extremos del eje del gráfico (valoración entre 1 y 5).

El recorrido correspondiente al análisis empírico de todos los proyectos tomados como referente para realizar el análisis contextualizado: señalando el mínimo (naranja) y el máximo (verde) unidos por una línea.

La puntuación media de todos los proyectos que se utilizan como referente (puntos grises).

La puntuación del proyecto concreto que se analice (puntos amarillos).

¿Qué sería una diferencia destacable? Tomando como base análisis previos, así como la distribución de las dimensiones para el conjunto de los proyectos analizados, diferencias superiores a un punto respecto a la media del conjunto de proyectos analizados mostrarían un valor destacable del proyecto para definir una clara área de mejora o un claro punto fuerte. Diferencias de entre 0,5 y 1 puntos supondrían situaciones destacables que pudieran ser, potencialmente un área de mejora o un punto fuerte. Valores inferiores a 0,5 de diferencias indicarían que el valor es similar al del conjunto de los proyectos analizados.

2.2.3. Análisis estratégico: áreas de aprendizaje y de mejora

Las dimensiones analizadas, que cubren todo el ciclo de un proyecto o una política pública, pueden considerarse más o menos importantes en cuanto a su posible incidencia en la posterior implementación y evaluación de la iniciativa que se analiza. Por tanto, la consideración de este aspecto, junto a la valoración de la calidad del diseño, permitiría definir diferentes áreas de diagnóstico sobre la calidad del diseño que puede orientar sobre los aspectos que deben mejorarse y la relevancia de este hecho (Figura 1.7).



FIGURA 1.7.
ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DE UN PROYECTO EDUSI

CALIDAD	+	ÁREA DE BUENAS EXPERIENCIAS: Aspectos que presentan un alto nivel de calidad, pero se consideran menos importantes	ÁREA DE APRENDIZAJE Aspectos que presentan un alto nivel de calidad y se consideran muy relevantes en el diseño
	-	ÁREA DE MEJORAS un aspecto con un bajo nivel de calidad, pero que se considera menos importante en el diseño	ÁREA DE MEJORA ESTRATÉGICA un aspecto con un bajo nivel de calidad y que se considera muy importante en el diseño
		-	+
IMPORTANCIA			

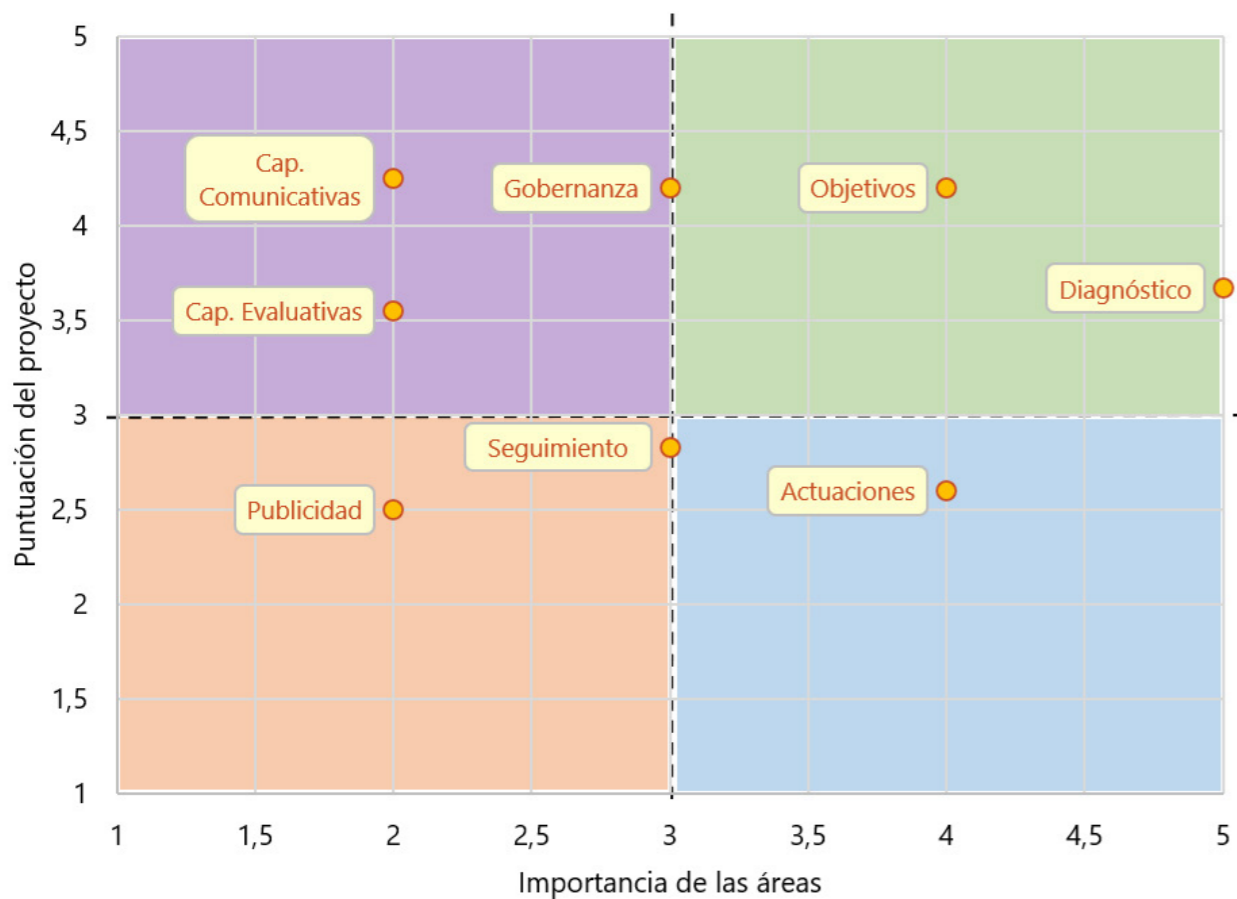
Este análisis orienta el esfuerzo en las estrategias de mejora durante el proceso de planificación para detectar ex ante su incidencia en la implementación o evaluación del proyecto o como instrumento para poder explicar el seguimiento de la implementación o resultados obtenidos.

Los resultados del análisis estratégico del proyecto que tomamos como ejemplo se presenta en la figura 1.8. El nivel de importancia se basa en las aportaciones realizadas por personas expertas consultadas al respecto. No obstante, cabría establecer estos niveles de importancia para cada proyecto en particular por parte de sus equipos técnicos o según el tipo de proyecto que se analice (su naturaleza, convocatoria, programa o política que se trate)³.

3 – En el marco de los talleres los técnicos de cada ayuntamiento han realizado el diagnóstico estratégico de sus respectivos diseños de proyectos EDUSI.



FIGURA 1.8.
EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PROYECTO:
ÁREAS DE DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DEL DISEÑO.



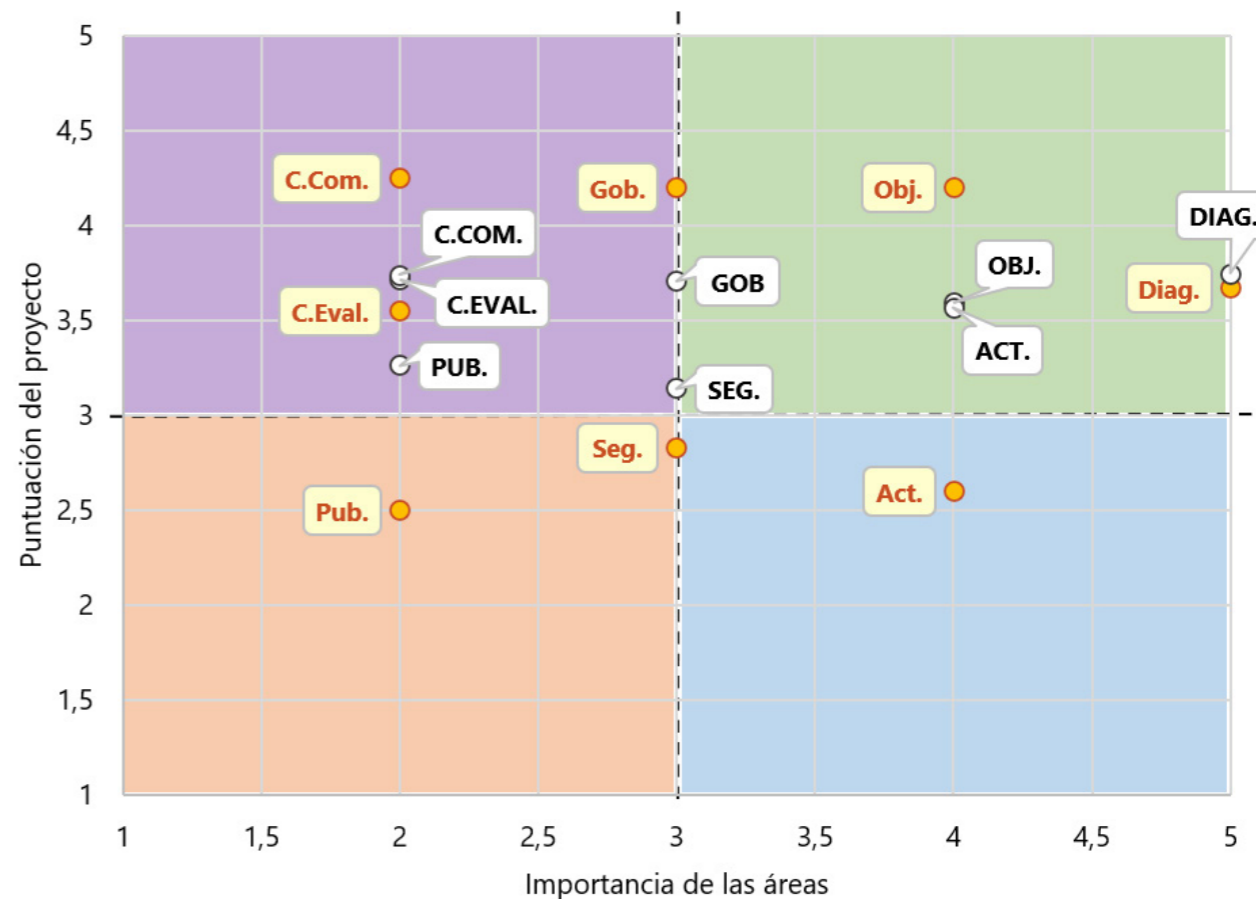
● Calidad proyecto

- Área de puntos fuertes, de menor relevancia
- Área de puntos fuertes
- Área de mejora, de menor relevancia
- Área de mejora



FIGURA 1.9.
EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PROYECTO:
ÁREAS DE DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DEL DISEÑO.

REFERENTE COMPARATIVO: MEDIA DEL ANÁLISIS DE 110 PROYECTOS EDUSI



● Calidad proyecto ○ Calidad media de conjunto de proyectos EDUSI

- | | | | |
|-------|----------------------------|---------|---------------------------|
| DIAG. | Diagnóstico | ACT. | Actuaciones |
| SEG. | Seguimiento y evaluación | C.EVAL. | Capacidades evaluativas |
| OBJ. | Objetivos | GOB. | Gobernanza |
| PUB. | Publicidad y transparencia | C.COM. | Capacidades comunicativas |

El análisis estratégico también puede contextualizarse en atención a proyectos semejantes. Éste permite conocer posibles estrategias de mejora en el marco de la importancia y calidad de cada dimensión (o ítem) en el contexto, por ejemplo, de un mismo programa o política. En la figura 1.9 se muestra el análisis estratégico de un proyecto en relación con la media de la calidad de esas dimensiones a partir del análisis de 110 proyectos EDUSI. Los niveles de importancia son los mismos del análisis anterior, pero ahora se añade el patrón comparativo del nivel de calidad de cada dimensión para el conjunto de proyectos analizados.

Todos los análisis propuestos se reflejan de forma conjunta en el Anexo I, que supone el informe de resultados de la evaluación de la calidad del diseño que se ha realizado para cada proyecto participante en el proyecto y que aquí hemos ejemplificado con un caso – un proyecto- anonimizado.

2.3. El estudio analítico de aspectos específicos del diseño: la integralidad

Además de proporcionar información sobre la calidad del diseño de los proyectos en cada una de sus dimensiones, mediante el instrumento propuesto se pueden analizar, asimismo, aspectos específicos. Por ejemplo, pueden elaborarse indicadores sobre la evaluabilidad técnica (o *readiness*) del proyecto: ¿sus elementos centrales están definidos de forma que podrá evaluarse? También, un acercamiento a la consistencia de su lógica interna como la relación existente entre retos, objetivos y actuaciones. Estas supondrían, pues, dos dimensiones analíticas para el análisis de la calidad del diseño o, incluso, para monitorizar la misma durante su ejecución (Rodríguez-García y Navarro, 2022).

Del mismo modo, tal y como proponen Dorado-Rubín et al. (2021), sería posible analizar el nivel de integralidad de un proyecto, así como realizar análisis comparativos, mediante la combinación de ciertos ítems que dan cuenta de la presencia de esta estrategia en las dos dimensiones básicas de los proyectos y sus componentes: retos y objetivos en la dimensión sustantiva, actuaciones y actores en la dimensión procedimental. Esto permite, por ejemplo, estudiar el nivel de integralidad de la estrategia, pero también de cada dimensión o aspecto, así como las relaciones existentes entre éstos. Además, permite conocer en qué aspectos se alcanza un mayor o nivel de integración, o la medida en que se producen procesos de aprendizaje al respecto con el paso del tiempo y la experiencia adquirida en la planificación y ejecución de políticas y estrategias de desarrollo sostenible mediante la estrategia integral en el ámbito local.

En este sentido, para el caso de las Iniciativas URBAN y URBANA en España, Dorado-Rubín et al. (2021) muestran que es mayor el nivel de integralidad respecto a los actores en términos de gobernanza que en otros aspectos, que se trata del aspecto que en mayor medida aumenta entre las Iniciativas URBAN (1994-2006) y URBAN (2007-2014), y con ello, que no necesariamente la relación entre las distintas dimensiones de las políticas urbanas y sus componentes alcanzan el mismo nivel de integración.

3. CONCLUSIONES: RECUERDA... SE EVALÚA DESDE EL PRINCIPIO

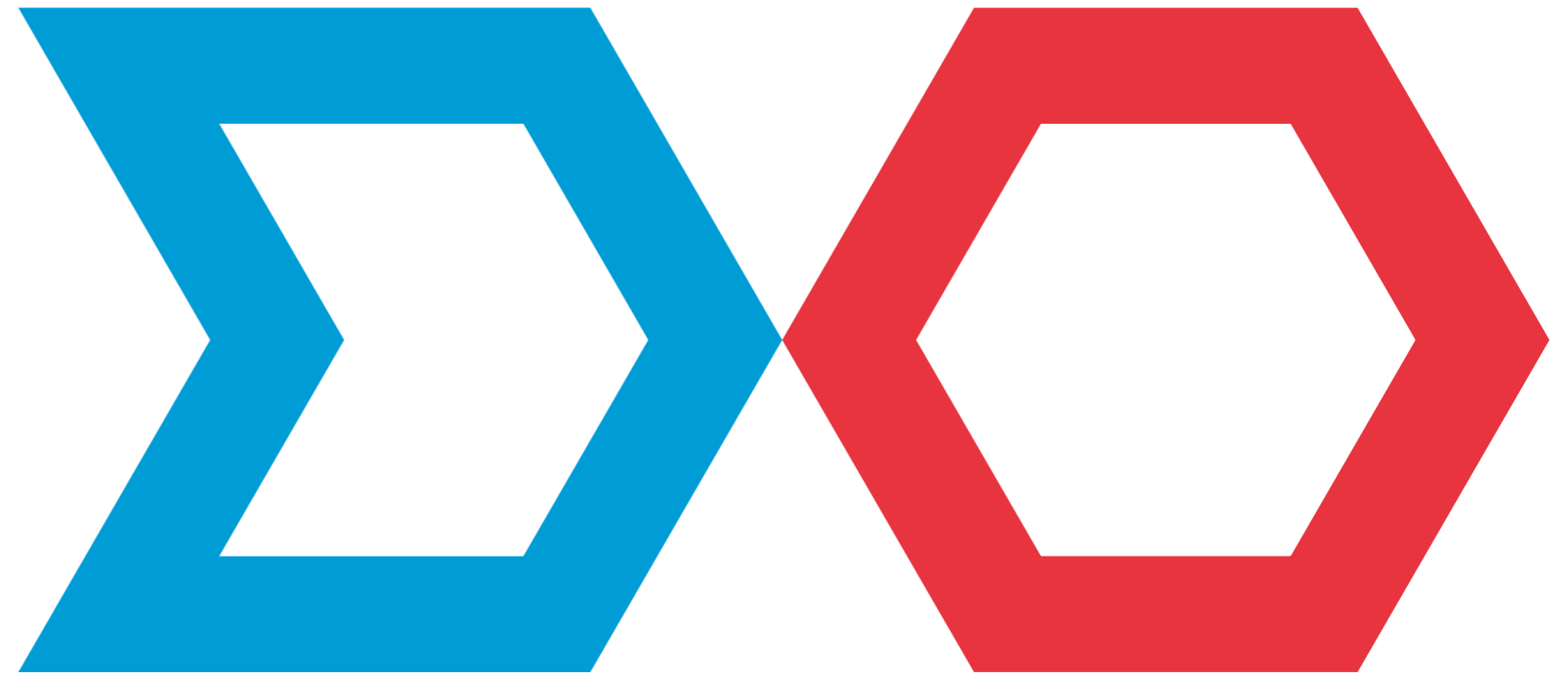
Tal y como se ha tratado de señalar hasta aquí, la calidad del diseño es multidimensional y su análisis debe atender a cada una de las dimensiones explicadas anteriormente. Cada una de ellas se acerca a la 'situación ideal' de un 'buen diseño' de una estrategia de desarrollo territorial, en general, y la aplicación de la estrategia integral, en particular. La aplicación del sistema propuesto y validado permite, pues, ofrecer un análisis de la calidad del diseño de este tipo de políticas, tanto para un caso en particular, como para realizar análisis comparativos en el marco de una misma política o iniciativa.

La propuesta supone una herramienta novedosa, versátil y fácil de utilizar para analizar la calidad del diseño de proyectos, iniciativas o planes de desarrollo urbano. La herramienta puede utilizarse tanto durante el proceso de planificación para ir monitorizando este proceso, para realizar el análisis de evaluación ex ante, tal y como recomienda la Nueva Agenda Urbana y la Comisión Europea, o incluso como referente desde el que ir haciendo el seguimiento de la implementación.

Evidentemente, un 'buen diseño' no es el único elemento necesario para el desarrollo de una adecuada implementación y el logro de los objetivos propuestos, pero si supone un elemento esencial para ello pues asegura desde el inicio algunos principios esenciales de cualquier política pública, como su evaluabilidad o la racionalidad y coherencia entre sus elementos esenciales (retos, objetivos, actuaciones, ...). Pero, sobre todo, evaluar el diseño, el resultado del proceso de planificación, supone incluir la evaluación como un elemento esencial y, sobre todo, transversal en todo el ciclo de la política pública, no sólo como una tarea finalista centrada en los resultados. Quizás, la evaluación de la calidad del diseño, incluso haciéndola al final de la implementación, puede ofrecer pistas del nivel de éxito, de logro, de las iniciativas.



Segunda parte



De la implementación al análisis de
la lógica integral de la estrategia:
las redes de implementación

Segunda parte

De la implementación al análisis de la lógica integral de la estrategia: las redes de implementación

MARÍA JOSÉ DORADO-RUBÍN,
ALICIA DOMÍNGUEZ-GONZÁLEZ,
MARÍA JOSÉ GUERRERO-MAYO Y
CLEMENTE J. NAVARRO



INTRODUCCIÓN

El crecimiento y desarrollo de las ciudades de las últimas décadas ha provocado que éstas hayan adquirido un protagonismo sin precedentes al concentrar casi al 55% de la población mundial según el Banco Mundial (llegando al 75% en Europa o al 82% en Estados Unidos). Aunque las ciudades brindan oportunidades para mejorar el acceso a los recursos y servicios, para avanzar económica y socialmente, para innovar, etc., también son espacios en los que confluyen problemas de pobreza, desigualdad social, degradación medioambiental, consecuencias del cambio climático, etc. Así, los contextos urbanos en sus diferentes escalas (desde el barrio a las áreas urbanas funcionales), se enfrentan a una problemática de gran complejidad que requiere de enfoques integrales y sostenibles en la planificación de políticas. Para dar una respuesta eficaz a dichos problemas, se viene adoptando un nuevo *policy frame* denominado “desarrollo urbano integral y sostenible” que se caracteriza por partir de una concepción de los problemas urbanos desde su complejidad y planteándose el enfoque integrado como la respuesta más adecuada para afrontarlos (Commission of the European Communities, 1999; European Commission, 2009).

El enfoque integrado se define por la transversalidad de retos y objetivos entre diferentes sectores de política pública (espacio físico, desarrollo económico, inclusión social, medio ambiente y gobernanza), el desarrollo de procesos de gobernanza multinivel para el diseño, implementación y evaluación, así como una activa involucración de los agentes socioeconómicos en cada una de estas fases. Este enfoque o *policy frame* debe reflejarse en el diseño de los proyectos, pero también, en su implementación, así como en los procesos de su evaluación y seguimiento.

Pero ¿en qué consiste la estrategia integral?, ¿cómo se refleja en el diseño y, en especial, en la implementación? La revisión de la literatura muestra que, aunque existen ya bastantes aportaciones analíticas sobre la estrategia integral en políticas públicas, su análisis empírico y comparativo es aún muy escaso, y, fundamentalmente, respecto con las políticas urbanas, donde suele asumirse que la diversidad en los contenidos de la agenda de actuación implica que existe integralidad (Dorado-Rubín et al., 2021; Pastor et al., 2020). En lo que sigue vamos a tratar de

resumir la perspectiva analítica y algunos aspectos de la estrategia de investigación empírica que al respecto venimos desarrollando desde el CSPL-The Urban Governance Lab, que hemos compartido, aplicado y mejorado con técnicos responsables de proyectos EDUSI en el marco del URBAN DUSI-Lab fomentado por EURPol y la FAMP¹.

1 – Algunos de los argumentos y perspectivas de análisis que se recogen en este trabajo vienen siendo desarrollados como parte de la tesis doctoral que sobre la aplicación de la estrategia integral en políticas locales realiza María José Dorado-Rubín.



1. ¿QUÉ SUPONE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL?: DE LA DIVERSIDAD DE 'POLICY STYLES' A LA INTEGRACIÓN

La estrategia integral en políticas públicas surge como respuesta a la necesidad de dar una respuesta adecuada a problemas complejos que atraviesan distintas áreas y sectores de política pública, y que, por tanto, han de trascender la lógica de actuación sectorial que caracteriza a la acción pública. Este es el caso, entre otros, de los problemas y políticas urbanas, que suponen el planteamiento de retos complejos, multi-dimensionales y multi-escalares, que requieren la actuación desde diferentes sectores de política pública y escalas gubernamentales (Navarro y Rodríguez-García, 2020; Navarro y Guerrero Mayo, 2022).

La estrategia integral pretende desarrollar una nueva dinámica de intervención que combine diferentes sectores de política pública y, por tanto, sus dimensiones y componentes característicos. Esto es, su dimensión sustantiva, en donde se identifican retos y se plantean a partir de ellos objetivos; y, su dimensión procedimental, donde se fijan instrumentos para el logro de tales objetivos durante su implementación y la red de actores que se involucrarán en su diseño, implementación o evaluación.

El hecho es que, tal y como señala el clásico enfoque del 'policy sector' y su aplicación al caso de las políticas locales, suele darse cierta relación entre esas dos dimensiones y sus componentes; a saber, que el contenido en cuanto a problemas y objetivos que define a cada sector de política pública configura un cierto 'policy style', cierta concepción sobre los problemas y cómo resolverlos, y con ello, cuáles son los instrumentos más adecuados y las redes de actores que actúan como coaliciones que apoyan la formulación de ciertas políticas y su posterior implementación (Navarro, 2022). A este respecto, el reto de la estrategia integral es configurar un nuevo sector de política pública que combine una concepción trans-

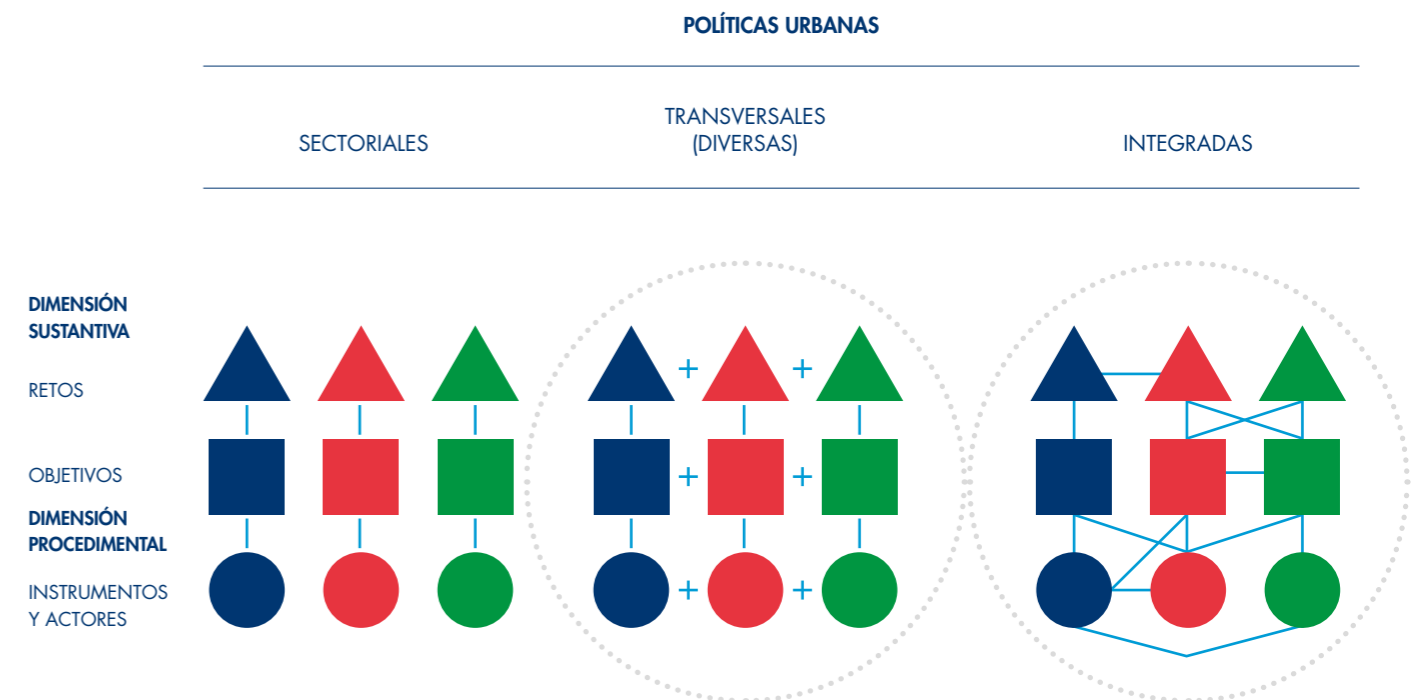
versal de los problemas y los objetivos, estableciendo combinaciones de instrumentos comunes a diferentes ámbitos de política pública y nuevas redes o comunidades en las que se integran actores característicos de distintos sectores de política pública, configurando coaliciones de gobernanza e implementación híbridas (Briassoulis, 2004; Carey & Crammond, 2015; Navarro y Rodríguez-García, 2015).

Lo anterior supone que la integralidad es un fenómeno diferente de la idea de transversalidad o mejor, de la idea de diversidad. Esta última supone que en un mismo plan local se incluyen actuaciones de diferentes sectores de política pública, sus objetivos, instrumentos y coaliciones de implementación. El plan, es pues, diverso, o si se prefiere, plural en cuanto a retos, objetivos, instrumentos y actores involucrados. La integralidad, en cambio, supone un ejercicio explícito para crear una lógica de intervención que se base no sólo en la mera presencia, sino en la interrelación entre diferentes sectores de política pública, entre sus objetivos, instrumentos y coaliciones de implementación. O más llanamente, **la presencia de diferentes sectores de políticas pública y sus componentes (retos, objetivos, instrumentos y actores) no significa que se aplique una estrategia integral.**

Así, por ejemplo, la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local -urbano- sostenible implica la implementación de actuaciones y la intención de obtener logros en diversas áreas o sectores de política pública. Si, además, se trata de aplicar una estrategia de integración de políticas públicas, supone, también, establecer ciertos grados de complementariedad entre el contenido de cada dimensión y sus componentes, como también entre éstos. Esto significa que la diversidad puede suponer un paso entre el clásico enfoque sectorial y la estrategia integral, pero no implica necesariamente la segunda.



FIGURA 2.1.
POLÍTICAS URBANAS: SECTORIALES, TRANSVERSALES (DIVERSAS) E INTEGRALES



NOTA: CADA COLOR REPRESENTA UN SECTOR DE POLÍTICA PÚBLICA

1.1. La integralidad como fenómeno multi-dimensional y procesual: de los sectores de política pública a la acción integrada

Al igual que otras políticas, las políticas locales pueden definirse a través de sus dos dimensiones básicas (sustantiva y procedimental) y sus componentes, y la estrategia integral implica, asimismo, su desarrollo respecto a tales elementos: el diagnóstico de los retos que enfrenta el área urbana desde los que se establecen los objetivos, los instrumentos -o *policy tools*- que se emplearán para alcanzarlos y los actores que se involucrarán en ello (Dorado-Rubín et al., 2021). Así pues, cabría señalar que la estrategia integral se puede producir, al menos, respecto con los siguientes aspectos:

Retos: el desarrollo de una perspectiva comprensiva, holística de los retos existentes, sus causas, sus consecuencias y las interrelaciones existentes entre ellos. Esto es, el desarrollo de visión de los retos que trasciende el enfoque sectorial de los mismos, atendiendo a causas y consecuencias cruzadas entre ellos.

Objetivos: al igual que respecto con los retos, los objetivos deben estar interrelacionados de una forma coherente y congruente entre sí que redunde en el logro de objetivos que trasciendan los más específicos de cada sector o área de política pública, o cuanto menos, redunden positivamente entre sí.

Actuaciones: deben existir complementariedades entre los instrumentos que se emplean para el desarrollo de los objetivos planteados de manera que se produzcan sinergias y se eviten redundancias o impactos negativos entre aquellas que normalmente se desarrollan aisladamente desde cada política sectorial.

Actores involucrados: procesos y mecanismos destinados a garantizar los procesos de gobernanza, la cooperación y colaboración entre agentes implicados, tanto institucionales, como no institucionales, sea durante el diseño o durante la implementación de la iniciativa, que garanticen el desarrollo de redes o comunidades de actores de carácter híbrido.

jetivos y de actuaciones de una estrategia de intervención que trasciende los sectores de política pública implicados, involucrando a actores que típicamente participan en las redes y coaliciones de las políticas sectoriales en otras más extensas e integradas. De esta manera, el diseño de una política integrada pretende que sus interacciones posibiliten el logro de objetivos más amplios que superen la fragmentación de políticas y de los modelos sectoriales, abogando por la colaboración y cooperación entre sectores de política pública y multinivel, haciendo referencia a la necesaria interrelación, complementariedad y sinergias entre los diferentes elementos (problemas, objetivos e instrumentos) así como los actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de las iniciativas de desarrollo urbano integral.

El carácter multi-dimensional de la estrategia integral supone que el grado en que ésta se produce puede ser diferente y adoptar ritmos distintos en las dimensiones señaladas. Por ejemplo, puede darse una visión comprensiva de los retos que afronta un territorio, pero no se desarrolle una visión integral de los objetivos a alcanzar. También cabe pensar que la integración se produzca en la dimensión procedimental, mediante el desarrollo de procesos de colaboración entre actores que prestan servicios de forma cotidiana en un mismo territorio compartiendo sus 'tecnologías' de intervención, por ejemplo, en un barrio, y que, posteriormente, se desarrolle una visión comprensiva de retos y objetivos. O que sólo se desarrolle una visión compartida si existen previamente mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental (Navarro y Rodríguez-García, 2015). Esto es, que sean los componentes de la dimensión procedimental los que expliquen los componentes de la dimensión sustantiva, y no al revés, pudiendo dar lugar a una iniciativa conjunta que define, posteriormente, sus objetivos de forma integrada. En este sentido, el análisis sobre las estrategias urbanas integrales desarrolladas en el marco de las Iniciativas URBAN y URBANA muestra que, al menos en estos casos, la relación entre el nivel de integralidad de las distintas dimensiones de la estrategia que plantean no es muy alta (Dorado-Rubín et al. 2021).



FIGURA 2.2.
LA ESTRATEGIA INTEGRAL COMO UN FENÓMENO MULTI-DIMENSIONAL

FUENTE: BASADO EN DORADO-RUBÍN et al. (2021)



Por tanto, el empleo de una estrategia integral no es la mera yuxtaposición de políticas sectoriales, sino que se define a partir de las relaciones complementarias entre el conjunto de problemas, ob-

1.2. 'Planificando integralmente': de la coherencia sectorial a la integración de redes de implementación

Si la estrategia integral supone, pues, una nueva concepción o *policy-frame* para las políticas urbanas, ¿cómo podríamos planificarlas para que esa innovación se refleje en la lógica de actuación -en la estrategia- de la iniciativa? La idea principal es que debe potenciarse la idea de integración como criterio evaluativo además de la más clásica de coherencia, o si se prefiere, el paso de las 'políticas sectoriales' a las 'políticas integrales' supone que debe pasarse de una 'perspectiva jerárquica' a una 'perspectiva reticular' en la planificación y su posterior implementación. Vamos a tratar de explicarlo brevemente.

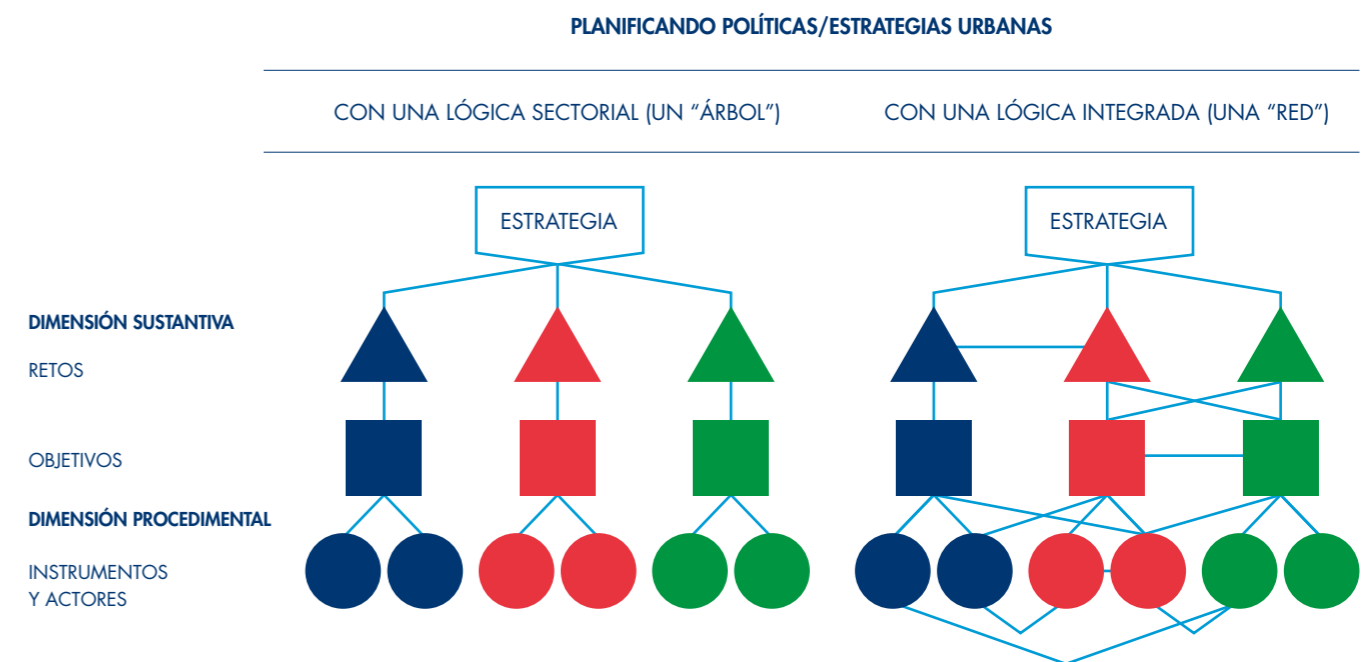
La 'perspectiva jerárquica' es la más clásica y, quizás, dominante en la planificación de políticas públicas en general y de políticas urbanas en particular, en la que predomina la idea de coherencia derivada de la perspectiva del '*policy style*' de la política sectorial. Esto es, a los contenidos (retos y objetivos) característicos de un ámbito o sector de políticas pública se

ligan ciertos instrumentos o *policy tools* así como una comunidad o red específica de actores (o al contrario). Se supone que existe una clara correspondencia entre dimensiones sustantivas (retos y objetivos) y procedimental (instrumentos y actores involucrados). Esto hace que en la planificación prevalezca el principio de coherencia para garantizar una adecuada relación entre sus distintas dimensiones y elementos. En suma, esta lógica supone que, a determinados objetivos, relacionados con determinados retos, les corresponden determinados instrumentos -*policy tools*- y la involucración de determinados tipos de actores.

Desde la 'perspectiva reticular' no se contempla el plan como una estructura jerárquica desde los retos a los logros en una lógica sectorial sino como un conjunto interrelacionado de retos, objetivos, instrumentos y actores involucrados. Por ello, además del principio de coherencia entre sus dimensiones y elementos, debe considerarse el principio de complementariedad e integración, esto es, hasta qué punto existen relaciones de complementariedad entre las distintas dimensiones (y componentes) de la iniciativa urbana que se desarrolla.



FIGURA 2.3.
LÓGICAS DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL E INTEGRAL: 'ÁRBOLES' Y 'REDES'





2. ¿CÓMO ANALIZAR LA DIVERSIDAD Y LA INTEGRALIDAD DE LA ESTRATEGIA?: DEL PLAN A LA RED (REDES) DE IMPLEMENTACIÓN

Hasta aquí hemos señalado lo siguiente. Primero, que la diversidad en los contenidos de una política urbana no supone necesariamente la existencia de una estrategia integral. Segundo, que la integralidad es un fenómeno multidimensional relacionado con las diferentes dimensiones y componentes de cualquier política pública. Tercero, que no necesariamente todas las dimensiones y componentes dentro de una misma política pública o iniciativa desarrollan la dinámica integral en el mismo grado y en el mismo momento. Y cuarto, que adoptar la perspectiva de la estrategia integral supone un cambio en la concepción de la planificación y de la implementación desde una 'visión jerárquica' a una 'visión de red'.

Esto último supone, por una parte, que una política urbana en general, y una estrategia urbana integral en particular, puede conceptualizarse y, por tanto, analizarse como una red que interconecta entre sí sus distintas dimensiones y componentes. Por tanto, cabría referirnos más que a planes, a **redes de implementación**, pudiendo aplicar, pues, el análisis de redes para estudiarlas. Y, por otra parte, que esta perspectiva y análisis podría aplicarse a cada una de sus dimensiones y componentes para conocer si en cada uno de ellos se ha planificado (en el diseño) y se produce (durante la implementación) la estrategia integral; así como ver la relación entre las redes de implementación de cada aspecto. Cabría referirse, pues, a distintas redes (o sub-redes) de implementación según las dimensiones y componentes que se consideren (problemas y objetivos en la dimensión sustantiva, instrumentos y actores en las actuaciones) y a las redes que los relacionan¹.

¿Cómo analizar estas redes de implementación? Tal como propone la perspectiva que conceptualiza las políticas urbanas como *multi-level policy mixes*, el nivel de política pública más elemental es el que constituyen las actuaciones incluidas en la estrategia (o plan) de actuación. Cada una de éstas específica, a partir de un reto identificado, qué objetivo u objetivos se persiguen, y señala qué instrumentos -o *policy tools*- se emplearán para lograrlos, así como la red de actores que participan en su desarrollo. En correspondencia con esta perspectiva analítica, se propone la estrategia metodológica del 'análisis comparado de portfolios urbanos' (*Comparative Urban Policy Portfolios Analysis -CUPPA-*) que consiste en estudiar los elementos constitutivos de las dos dimensiones de la estrategia integral, pero en cada una de las actuaciones, para reconstruir posteriormente la lógica de intervención planteada para el proyecto o, por agregación, el programa o política en el que este se desarrolla en su conjunto. Se trata, pues, de analizar 'desde abajo', desde la unidad mínima de la estrategia integral, los componentes de sus dos dimensiones (sustantiva y procedimental), así como las relaciones existentes entre ellos y entre las propias actuaciones (Navarro y Rodríguez-García, 2020).

Una vez identificadas las actuaciones y analizados sus elementos constitutivos, el CUPPA permite estudiar las relaciones existentes entre ellas para analizar el grado y naturaleza de la lógica de intervención integral de cada estrategia en concreto. En lo que sigue se ejemplificará esta estrategia analítica considerando las actuaciones y sus relaciones, así como los objetivos generales que recogen los planes².

2.1. La diversidad del desarrollo urbano sostenible: los contenidos de la agenda

La idea de diversidad implica la presencia de diferentes sectores de política pública en una misma estrategia urbana, así como la importancia relativa de cada uno de ellos. Pero ¿qué sectores de política pública considerar para estudiarla? Para responder a esta pregunta puede utilizarse, al menos, dos criterios. Por un lado, puede tomarse como marco de referencia el *policy frame* e incluso la convocatoria específica de la política en el que se desarrolla la estrategia urbana integral o un marco analítico más general. Respecto a este último pueden considerarse, a su vez, aquellos inspirados por ciertos organismos que están impulsando el nuevo *meta-policy frame* del desarrollo urbano integral y sostenible, o alguna perspectiva teórica específica al respecto.

En el primer caso, viene siendo común el uso del marco que ofrece los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la ONU, así como su concreción para el ámbito y desarrollo urbano a través de la Nueva Agenda Urbana. En el caso de la UE, puede tomarse como referencia el marco del desarrollo urbano integral y sostenible propuesto desde la Declaración de Toledo (2010), y para el que se ha desarrollado una aplicación *on-line* específica, el RFSC de sus siglas en inglés: *Reference Framework for Sustainable Cities*³. Este marco define cinco objetivos generales (territorio, economía, social, medio ambiente y gobernanza) que se despliegan en treinta objetivos específicos. La aplicación permite analizar planes locales estableciendo qué actuaciones se relacionan con que objetivos específicos, produciendo una visualización en la que se representan en forma de barras la importancia de cada objetivo. En concreto, esta importancia refleja el número de actuaciones orientadas al logro de cada objetivo. La aplicación permite, además, ir anotando el grado en el que las actuaciones se han ido desarrollando y su logro, ofreciendo para ello una serie de indicadores y la posibilidad de incluir otros propios de cada plan,

que conforman los sistemas de seguimiento de la implementación.

El análisis de los objetivos que ofrece el RFSC implica que una estrategia -un plan- que apunte en mayor medida al marco del desarrollo urbano sostenible que establece el RFSC, sería aquel que presente un perfil más equilibrado entre objetivos, esto es, barras en la mayoría de los objetivos y de un similar tamaño⁴. Ahora bien, otra forma habitual por la que suele analizarse el contenido de la agenda -y el grado de implementación- de las estrategias urbanas integrales, o de las políticas públicas en general, es la importancia financiera de los objetivos, o si se prefiere, de las actuaciones ligadas a la implementación de cada objetivo (Navarro y Domínguez González, 2020). En este caso hemos diferenciado tres aspectos específicos en vez de la gran área de gobernanza, a saber: implicación en la vida comunitaria y participación de la ciudadanía, redes de colaboración entre agentes y cambios en la estructura o procesos relativos a la administración pública y la prestación de servicios.

En la figura 2.4. se presenta la diversidad de la agenda de una estrategia urbana integral, tanto desde un punto de vista financiero, como a partir de la importancia del número de actuaciones, tal como lo ofrece el RFSC. Además, en ambos casos, y con fines comparativos entre diferentes planes locales, puede tratar de resumirse el nivel de diversidad en la agenda a través de un indicador. En concreto, basándonos en la propuesta de Navarro y Rodríguez-García (2020) o Navarro (2021), hemos aplicado el Índice de Diversidad de Herfindhal-Hirschman para analizar la diversidad de la agenda, su contenido en términos de objetivos generales. Lo hemos estandarizado a escala (0-1), de manera que el valor 0 indicaría que las acciones del plan analizado se concentran en un sector o área de objetivos, esto es, un alto grado de concentración en la agenda, y el valor 1 que existe una distribución homogénea entre objetivos, esto es, un alto grado de diversidad.

1 – En el Anexo I se ofrece un ejemplo de la red de actores en cinco sectores de política pública. El análisis conjunto en varias ciudades y la conformación de diferentes coaliciones de gobernanza según el contenido de cada política en Navarro y Rodríguez-García (2015).

2 – Los resultados que se ofrecen a continuación no se refieren a ninguno de los municipios que han participado en los talleres; se trata de un caso real pero que no se corresponde con ninguno de ellos. Los mismos análisis que se presentan a continuación se han hecho conjuntamente entre el equipo de EUrPol y los técnicos responsables de los proyectos locales para cada uno de sus proyectos. A partir de un primer análisis de las actuaciones realizado por el equipo EUrPol, estos últimos han revisado el análisis de las actuaciones de sus respectivos planes y han elaborado las matrices en las que se basa el análisis de las redes de implementación.

3 – <http://rfsc.eu/>

4 – Esta interpretación del gráfico que ofrece la aplicación RFSC se debe a los autores de este documento, no se trata de una indicación que proporcione la aplicación, no señala nada al respecto.



FIGURA 2.4.
LA DIVERSIDAD DE LA AGENDA: NÚMERO DE ACTUACIONES Y PESO PRESUPUESTARIO

1. DIVERSIDAD: CONTENIDOS DE LA ESTRATEGIA Y SU IMPORTANCIA

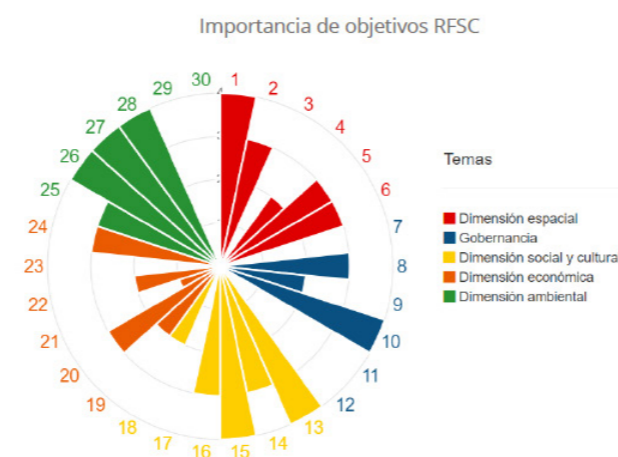
1.1. AGENDA 'FINANCIERA'

Diversidad/transversalidad (HII): 0,743



1.2. AGENDA SEGÚN RFSC

Diversidad/transversalidad (HII): 0,795



2.2. La integralidad en el desarrollo urbano sostenible: las redes de implementación

Pero, además de diversidad, ¿existe integración en el plan de actuación analizado? Para tratar de dar respuesta a esta cuestión es necesario analizar las relaciones existentes entre los componentes de tal plan, esto es, analizar el conjunto de relaciones existentes entre actuaciones y sus rasgos (retos, objetivos, *policy tools* y actores). En lo que sigue nos centraremos en los objetivos definidos en el CUPPA al estudiar las redes de implementación. Más concretamente, para ello hemos 'descompuesto' el plan de implementación de los EDUSI en sus objetivos generales (identificados como líneas de actuación) y sus 'actuaciones' como conjuntos coherentes de actividades según sus objetivos e instrumentos de imple-

mentación. Utilizaremos para ello los siete objetivos generales propuestos desde el marco que establece el CUPPA (ver 'agenda financiera' en Figura 2.4)

Una vez identificados y validados los objetivos y las actuaciones se han definido tres matrices para recoger sus relaciones. Por un lado, la matriz de relaciones entre actuaciones y objetivos, que es la información que suele aparecer de forma más explícita en el plan de implementación, la matriz de relaciones entre actuaciones y, por último, la matriz de relaciones entre objetivos. En todas ellas se ha valorado la intensidad de la relación en una escala Likert de 5 puntos, dándole un valor positivo o negativo según el carácter de la relación (el valor 0 implicaría que no existe relación).

A partir de estas matrices de relaciones es posible conocer, por ejemplo, la importancia de los elementos del plan de implementación según el número de relaciones que generan o que concentran (o ambas cuestiones simultáneamente). Existe multitud de indicadores para conocer este asunto. Aquí hemos escogido dos por su simplicidad para informar del grado en que los elementos de la red de implementación son relevantes o críticos, a saber:

Elementos 'relevantes': elementos de la red de implementación (objetivos o actuaciones) a los que se dirigen otros muchos elementos. Esto es, se trata de elementos que requieren mucho esfuerzo de implementación, dependiendo, pues, de que otros 'facilitadores' se hayan implementado previamente. Su logro depende de que otros muchos elementos se implementen y, por tanto, muestran **en qué aspectos se centra la estrategia de intervención, su implementación**. Para captar este aspecto de la red de implementación se puede calcular el indicador de centralidad 'de entrada' (*indegree*).

Elementos 'críticos': elementos de la red de implementación (objetivos o actuaciones) que se dirigen a otros muchos elementos. Esto es, se trata de elementos esenciales en el proceso de implementación pues de su desarrollo depende la implementación y logro de otros muchos elementos. Identifican **qué aspectos posibilitan -o ponen en riesgo- la estrategia de intervención, su implementación**. Para captar este aspecto de la red de implementación se puede calcular el indicador de centralidad 'de entrada' (*outdegree*).

A partir de esta información, se han desarrollado dos instrumentos para estudiar la implementación del plan: el mapa de la red de implementación y su análisis estratégico.

2.2.1. La integralidad en la red de implementación: densidad de relaciones

Tal y como se ha indicado previamente, la estrategia integral en políticas públicas supone la existencia de complementariedad entre los componentes de éstas, y en particular, de los que son característicos de distintos sectores de política pública. ¿Cómo analizar este aspecto en las redes de implementación? Una respuesta sencilla es entender la integración como densidad de la red. La densidad mide cuántas relaciones existen entre sus elementos entre todas las posibles. Por tanto, un mayor nivel de densidad en la red de implementación supone un mayor grado de integración entre sus elementos.

Si el indicador de diversidad informa de la presencia e importancia de diferentes objetivos en la estrategia que se pretende desarrollar o que efectivamente se implementa, la densidad informa de si existen relaciones de complementariedad entre ellos, esto es, es un *proxy* a la medición de la idea de integración. Además, como en el caso del indicador de diversidad propuesto, al tratarse de una propiedad de la red de implementación en su conjunto, permite realizar análisis comparativos entre diferentes redes de implementación, entre diferentes estrategias urbanas integrales.

2.2.2. El mapa de la red de implementación: la lógica de la intervención

El mapa de la red de implementación supone representar gráficamente las relaciones existentes entre sus elementos y la importancia de estos, sea porque son relevantes, sea porque son críticos. Los elementos se identifican por colores según al sector de política pública que se trate para facilitar la interpretación. Por ejemplo, en la figura 2.5. se presenta el mapa de la red de implementación considerando únicamente los objetivos generales. En concreto, los objetivos más importantes, por ser relevantes (en el gráfico de la iz-

quierda) o por ser críticos (en el gráfico de la derecha), aparecen en la zona superior del gráfico y, progresivamente, hacia abajo, los menos relevantes o críticos. Puede apreciarse que, en este caso, el objetivo relacionado con el desarrollo económico es el más relevante (OB2), seguido de la integración social (OB3) y el fomento de la cohesión social comunitaria (OB5). Ahora bien, el objetivo crítico, del que depende buena parte de los otros, es el relacionado con la mejora de la administración pública (OB7), seguido de la integración social (OB3) y el territorio (OB1). A ello puede unirse que el objetivo relacionado con la sostenibilidad ambiental, ni es crítico, ni es relevante (OB4)⁵.

Así pues, aunque el plan presenta cierta diversidad, y aunque el objetivo de desarrollo económico no era el más importante en su agenda financiera según el RFSC, sí parece ser al que se dirige un mayor esfuerzo de implementación, junto a la cohesión comunitaria y la integración social. A ello se une que este último, pero sobre todo la mejora en la administración municipal, son objetivos críticos en la estrategia de intervención. Esto es, aplicar la perspectiva integral en el análisis de la red de implementación muestra una lógica de intervención diferente a la que revela el análisis de la agenda, sus contenidos y su diversidad. El plan analizado muestra un nivel medio de diversidad (un valor de alrededor de 0,75 puntos) e integración (NI=0,62), pero el papel que juegan los objetivos difiere según la perspectiva que se utilice para analizarlo.

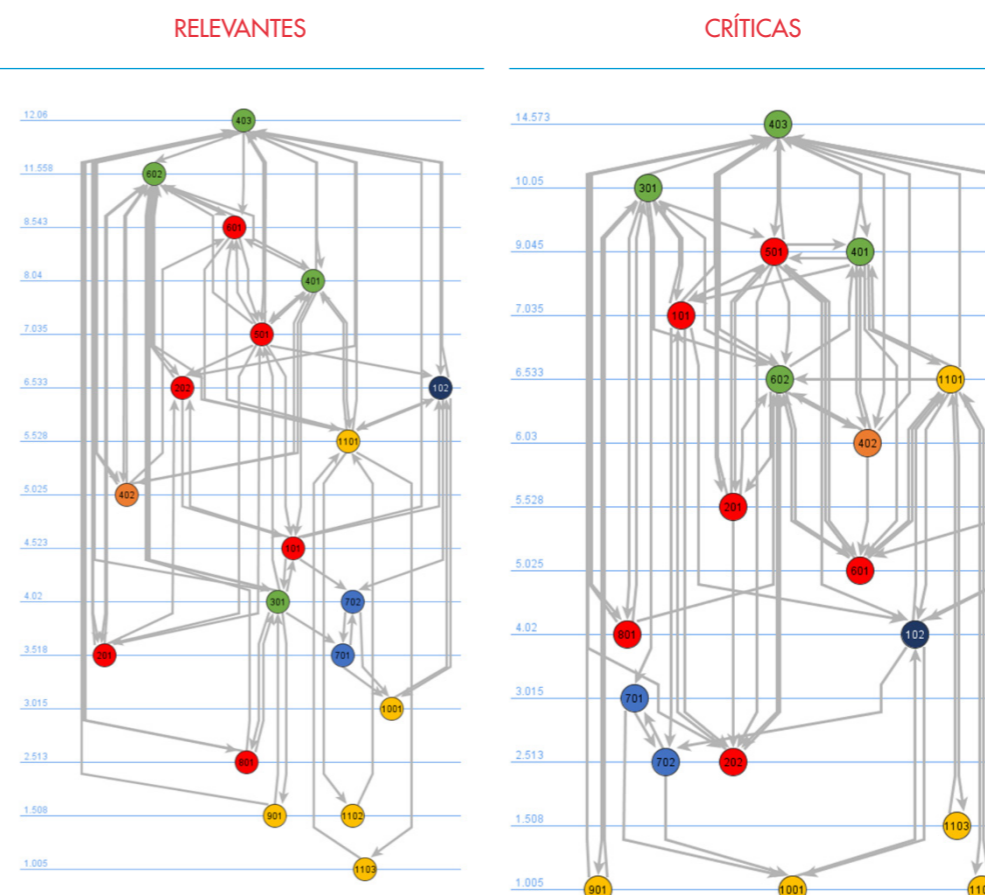
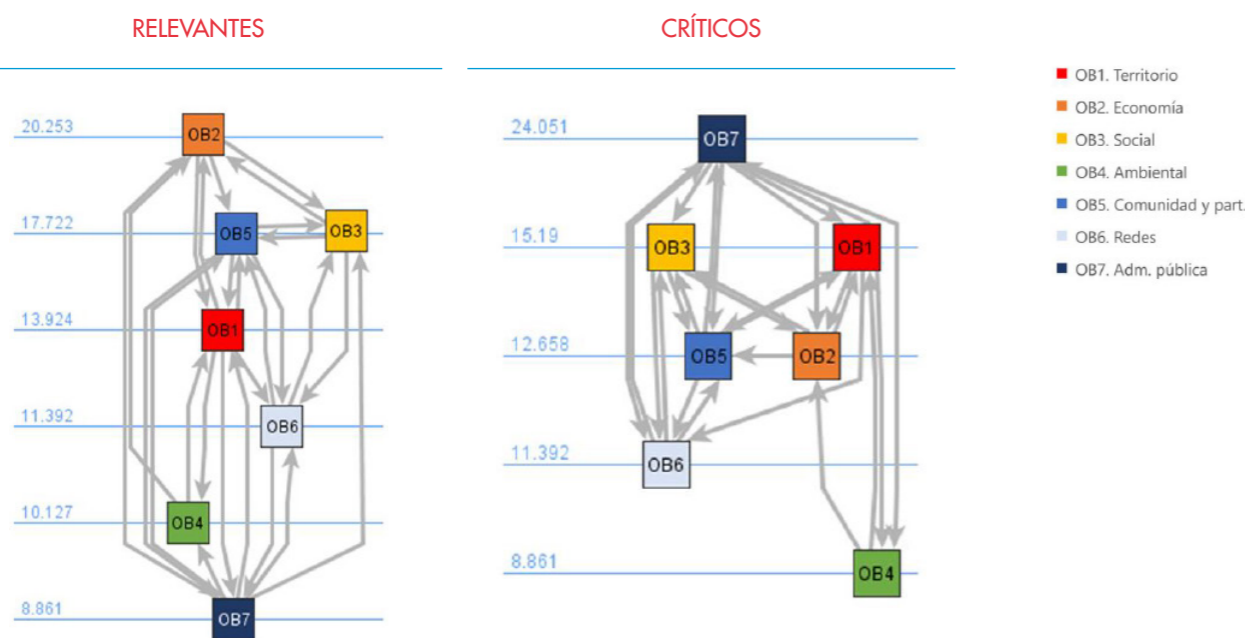
Si consideramos las actuaciones, puede apreciarse la clara relevancia de algunas de ellas, identificadas con colores según el área de política pública y un ordinal para su identificación (figura 2.6). En concreto, puede apreciarse que una actuación, que se relaciona con el área de sostenibilidad ambiental (id 403), es esencial para el proyecto por ser la más relevante y crítica. Esto es, de ella dependen muchas otras actuaciones y, al mismo tiempo, es resultado de otras muchas actuaciones. En cambio, otras actuaciones relacionadas con la mejora de la administración municipal no son ni relevantes ni críticas para la implementación de la estrategia (por ejemplo, aquellas identificadas como 1102 y 1103).



FIGURA 2.5. EL MAPA DE RED DE IMPLEMENTACIÓN: OBJETIVOS GENERALES



FIGURA 2.6. EL MAPA DE RED DE IMPLEMENTACIÓN



5 – La visualización de las redes de implementación y los análisis se han realizado con el software VISIONE.

Si consideramos conjuntamente actuaciones y objetivos puede obtenerse una visión de conjunto del plan de implementación, viéndose el papel que juegan las actuaciones para el logro de ciertos objetivos, así como la importancia de éstos en la estrategia a desarrollar (figura 2.7.).

2.2.3. El análisis estratégico de red de implementación: la lógica y adecuación interna de la intervención

Para obtener una visión sintética y estratégica del plan de implementación cabe analizar de forma conjunta el papel que objetivos y actuaciones tienen como elementos críticos y relevantes de la lógica de intervención planteada. Para ello es posible

realizar una matriz (un gráfico) donde situar cada actuación y objetivo según esos dos rasgos (ver Figura 2.8.). Puede apreciarse la relevancia de ciertos objetivos hacia los que se dirigen, fundamentalmente, el esfuerzo de implementación, en la zona inferior derecha del gráfico. En la zona izquierda del gráfico aparecerían los objetivos que contribuyen a que los anteriores se produzcan, y en particular, en la zona superior izquierda, aquellos que son críticos respecto al resto. La zona superior derecha identifica elementos, en este caso, objetivos, que requieren de una especial atención porque son al mismo tiempo críticos y relevantes y, por tanto, de su implementación depende buena parte de la estrategia y sus logros.



FIGURA 2.7.
EL MAPA DE RED DE IMPLEMENTACIÓN: ACTUACIONES Y OBJETIVOS

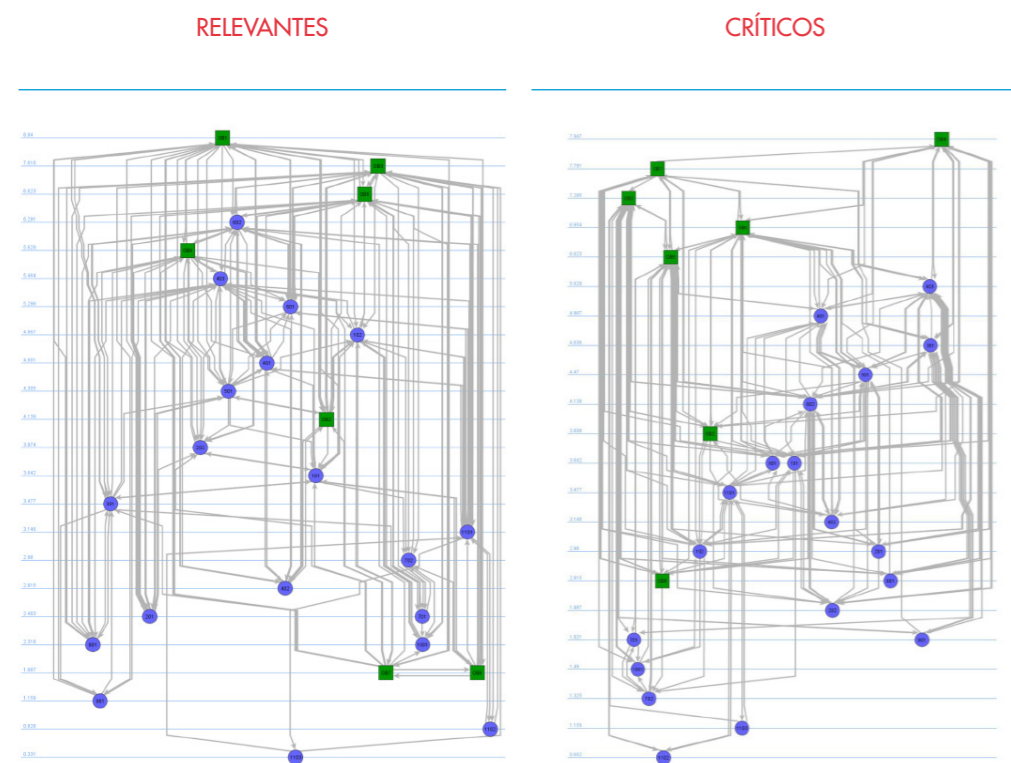
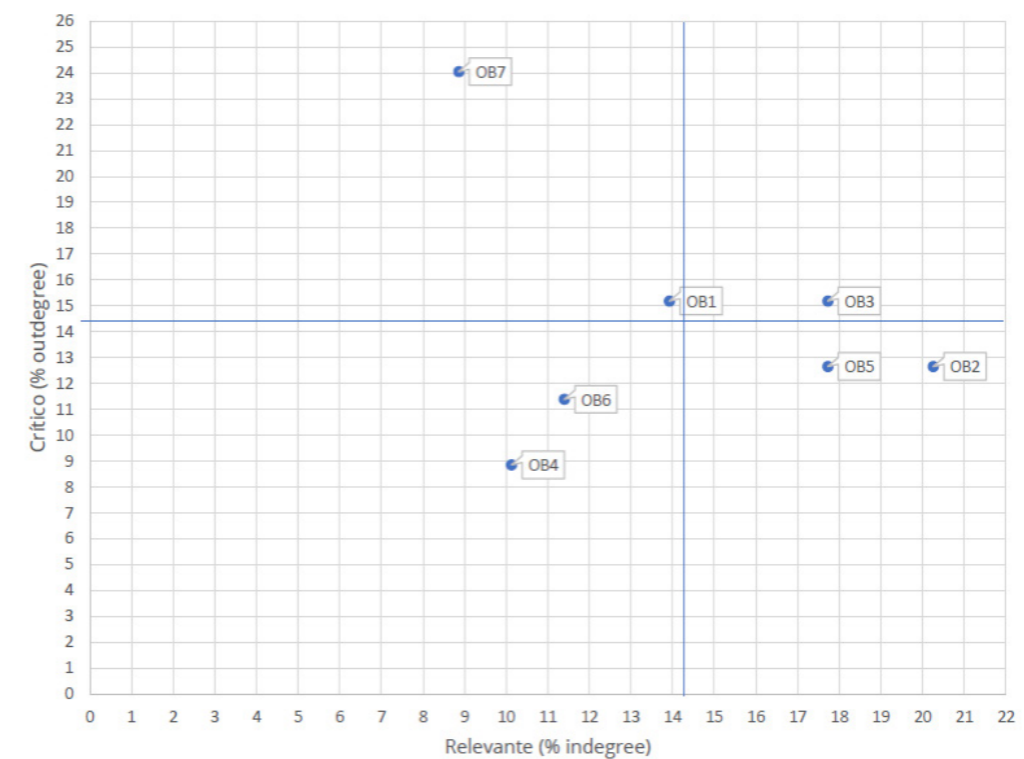


FIGURA 2.8.
ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA RED DE IMPLEMENTACIÓN: OBJETIVOS

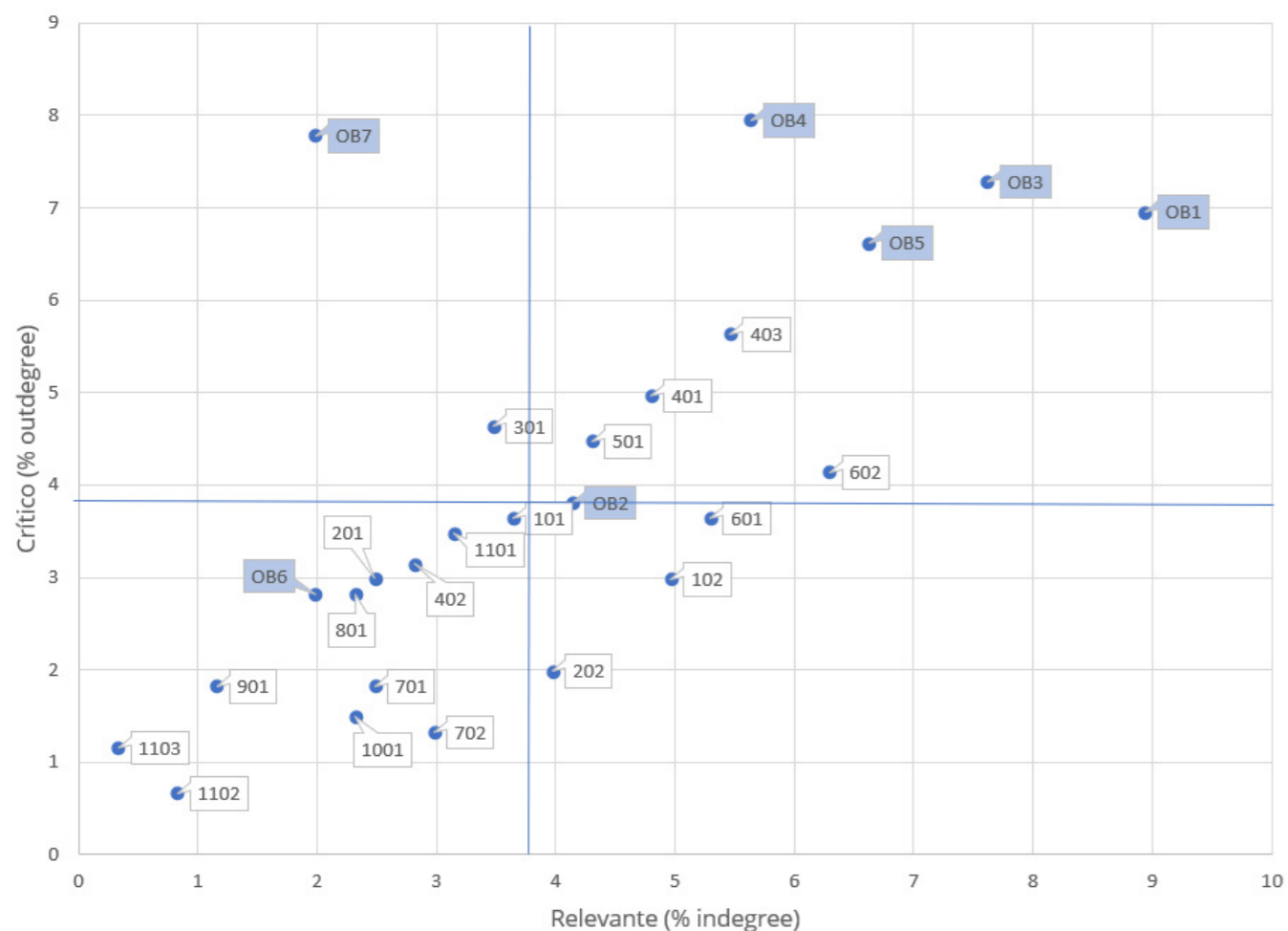


De este modo, si consideramos simultáneamente actuaciones y objetivos, pueden analizarse, al menos, dos aspectos, uno referido a la estrategia en su conjunto y otra a sus elementos (Figura 2.9). En primer lugar, puede conocerse si la lógica de intervención tiene un planteamiento (y posteriormente, desarrollo) estable y orientada a objetivos -o no-. Esta situación se daría cuando las actuaciones se encuentren, mayoritariamente, en la zona superior izquierda, y los objetivos se sitúan, mayormente, en

la zona inferior derecha. Esta disposición mostraría que, en general, las actuaciones son procesos que actuarán como mecanismos para el logro de objetivos. En segundo lugar, y en el marco de lo anterior, el gráfico informa del papel que juegan determinados objetivos y actuaciones en la implementación: ¿cuáles son relevantes?, ¿cuáles son críticos?, ¿cuáles merecen una especial atención para no hacer peligrar la implementación porque son tanto relevantes como críticos?



FIGURA 2.9.
ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA RED DE IMPLEMENTACIÓN: ACTUACIONES Y OBJETIVOS



Si la disposición de actuaciones y objetivos es diferente a la señalada, quizás debería revisarse la estrategia porque, aunque sea diversa e integral, no hay una clara orientación a la consecución de los objetivos planteados. En caso afirmativo, cabe estudiar el papel de actuaciones y objetivos para confirmar que se corresponde con la lógica planteada o, en su caso, modificarla en algún aspecto o para proceder al seguimiento del proceso de implementación, prestando especial atención a las actuaciones y objetivos críticos identificados en el análisis estratégico y en el mapa de la red de implementación. En el caso que estamos tomando como ejemplo puede apreciarse que, en general, las actuaciones se sitúan en la zona izquierda y los objetivos en la zona derecha, mostrando pues una orientación al logro de objetivos, aunque es cierto que ninguno de ellos se sitúe en la zona inferior derecha, que daría cuenta de aquellos que son, esencialmente, los grandes objetivos de la estrategia en su conjunto.



3. A MODO DE CONCLUSIONES:
ENFRENTAR LA COMPLEJIDAD DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL

El desarrollo urbano sostenible implica el establecimiento de una agenda y actuaciones en una amplia diversidad de ámbitos y sectores de política pública. Por definición, pues, se trata de una orientación, un *policy frame*, que aboga por políticas y estrategias locales donde existe diversidad en sus objetivos, formas de actuar y actores involucrados (Navarro, 2016). Ahora bien, la estrategia integral, en el marco de este *policy frame* u otros para las políticas locales, implica el establecimiento de relaciones de complementariedad en sus distintas dimensiones y componentes.

El paso de una 'política sectorial' a una 'política integral', o la integración de varias políticas sectoriales para configurar una estrategia de intervención integral, no sólo implica la yuxtaposición de objetivos, instrumentos y actores, sino un ejercicio explícito de complementariedad entre ellos. Esto supone que el avance de tal transformación puede ser muy diferente entre cada uno de los componentes y dimensiones de la estrategia integral y, por tanto, en la relación que pueda existir entre éstos.



FIGURA 2.10.
HACIA EL ESTUDIO Y LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL EN POLÍTICAS LOCALES



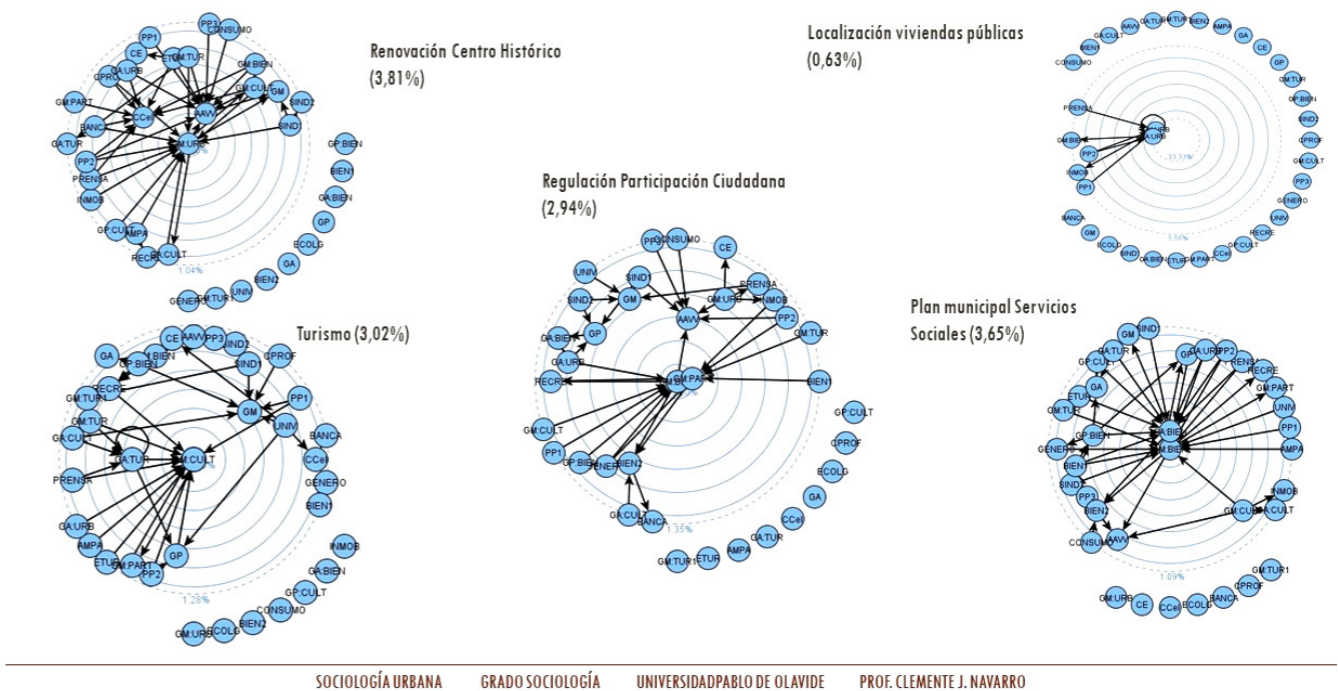
Esta innovación en las políticas locales debería implicar también, pues, una nueva visión sobre cómo planificar e implementar las políticas urbanas. Aquí hemos tratado de llamar la atención sobre este hecho señalando la importancia de entenderlas como redes de implementación. Además, hemos desarrollado algunos instrumentos metodológicos para planificar y analizar tales redes que pueden ser útiles respecto al seguimiento de la implementación (o incluso, respecto a la evaluación).

La visión e instrumentos recogidos en este texto no pretenden sustituir el amplio abanico de perspectivas y estrategias metodológicas para el estudio, la planificación o la implementación de políticas públicas en el ámbito local. El objetivo es llamar la atención sobre la importancia de desarrollar nuevas perspectivas e instrumentos que se correspondan con la lógica de intervención innovadora que supone la estrategia integral, elemento relevante en el nuevo *meta-policy frame* de las políticas locales.



ANEXO
REDES DE ACTORES EN DIFERENTES SECTORES DE POLÍTICAS LOCALES EN UN MUNICIPIO: LA RELACIÓN ENTRE CONTENIDOS Y REDES DE ACTORES.

LOS SECTORES DE POLÍTICA PÚBLICA: DOMINIOS POLÍTICOS LOCALES



Fuente: proyecto Bienestar y Sociedad Política Local. Centro de Sociología y Políticas Locales.

NOTAS

En cada red, cada círculo es un tipo de actor según su posición en las diferentes arenas políticas locales (Rodríguez-García y Navarro, 2016). Se trata de los mismos tipos de actores en los cinco sectores de política pública. Entre paréntesis, el indicador de densidad para cada red.

Las redes representan la centralidad de grado (*indegree*) de cada actor. Los más centrales (a los que se dirigen más relaciones) en la zona central del gráfico.

El análisis conjunto de los diferentes tipos de coaliciones de gobernanza en diferentes ciudades según los diferentes sectores de política pública en Navarro y Rodríguez-García (2015).



Tercera parte



La evaluación teórica de los efectos de la estrategia urbana integral: de medir resultados a evaluar mecanismos

Tercera parte

La evaluación teórica de los efectos de la estrategia urbana integral: de medir resultados a evaluar mecanismos

ALICIA DOMÍNGUEZ-GONZÁLEZ,
MANUEL ROMERO-FERNÁNDEZ
Y CLEMENTE J. NAVARRO



INTRODUCCIÓN

Análisis previos sobre las estrategias urbanas integrales promovidas por la UE han venido mostrando que su evaluación es uno de los aspectos que menor atención recibe en su planificación y diseño; siendo este asunto común a otras estrategias de intervención urbana de carácter integral (Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2020; Guerrero-Mayo, Domínguez-González y Donati, 2022; Rodríguez-García y Navarro, 2022). Ahora bien, tal y como señalábamos al inicio de este texto, uno de los principios fundamentales de la Política de Cohesión de la UE, desde la que se promueven las estrategias urbanas integrales, es el de la 'adicionalidad', a saber: debe mostrarse que la aplicación de la política de cohesión, en este caso, las estrategias urbanas integrales, han supuesto un valor añadido con respecto a sus objetivos relacionados con el desarrollo urbano sostenible y la cohesión socio-espacial. Más concretamente, esto significa que debería mostrarse que los resultados alcanzados no se hubiesen producido de no haberse implementado la política de cohesión (McCann, 2015), o en el caso que nos ocupa, la estrategia urbana integral que se haya aplicado en el marco de ésta. Esto supone analizar tanto el logro de objetivos como, sobre todo, ser capaz de atribuirlo a la estrategia desarrollada y no a otros factores.

A pesar de ello, más allá del análisis de casos concretos, existen pocos ejercicios evaluativos sobre el impacto de las estrategias urbanas integrales promovidas por la UE en la escala territorial en las que se implementan (barrios, municipios y, más recientemente, áreas urbanas funcionales). En ellos cuentan varios factores, entre los que cabe destacar, por un lado, la dificultad de disponer de datos adecuados a la escala territorial en la que se implementa este tipo de estrategia y la ausencia de estrategias de investigación adecuadas para su análisis, y por otro lado, la ausencia de una 'teoría' sobre la estrategia urbana integral y sus actuaciones que permita orientar el ejercicio evaluativo hacia la reducción del '*attribution gap*' común a la evaluación de políticas territoriales, esto es, el hecho de no saber si los resultados obtenidos se deben o no la estrategia desarrollada; un aspecto que, en general, viene afectando a la política de cohesión, en general, y a su dimensión urbana, en particular (Navarro, 2022; Domínguez-González y Navarro, 2022).

¿Cómo evaluar, pues, una estrategia urbana integral considerando estos factores?, ¿cómo tratar de asegurar que las iniciativas y acciones desarrolladas han producido los efectos esperados? Responder a

estas cuestiones no sólo es importante para evidenciar la eficacia de las estrategias urbanas integrales, sino también en vistas a la mejora de las capacidades de quienes las diseñan y gestionan, porque reducir el '*attribution gap*' supondrá ofrecer y acumular *policy evidence* sobre mecanismos de intervención que han sido útiles previamente y que, por tanto, podrán ser aplicados en otras situaciones o casos.

Para el logro de ese objetivo, presentamos aquí el enfoque de la *evaluación teóricamente orientada/fundamentada*. Nos centraremos en sus aspectos más relevantes sin entrar en detalle sobre diseños, estrategias o métodos que pueden encontrarse en manuales y textos específicos sobre metodología y técnicas de investigación y suelen caracterizar los textos sobre evaluación de políticas públicas. Aquí, como en las secciones anteriores, se presenta una lógica diferente para el análisis y evaluación de las estrategias urbanas integrales que fomenta la UE y se presentan algunos ejemplos. En particular, mediante un sencillo ejemplo, presentaremos una metodología apropiada al desarrollo de evaluación teóricamente fundamentada aplicable a las estrategias urbanas integrales: los modelos basados en agentes¹.

1 – Algunos de los argumentos que incluye este trabajo se apoyan en el desarrollo de la tesis doctoral de Alicia Domínguez-González sobre el impacto de la política de cohesión a nivel local. El contenido referido a los ABM (*Agent Based Models*) ha sido desarrollado por Manuel Romero a través de una Beca de Iniciación a la Investigación financiada por la Universidad Pablo de Olavide.



1. ¿QUÉ ES UNA EVALUACIÓN TEÓRICAMENTE ORIENTADA?: OBJETIVOS Y COMPONENTES

La evaluación teóricamente orientada (*program theory evaluation* o *theory-driven evaluation*) supone una perspectiva evaluativa preocupada por mejorar nuestra explicación sobre cómo y por qué se producen los resultados obtenidos al implementar una política pública, o también, prever ex ante qué resultados serán los esperables al implementarla a tenor del diseño realizada para ésta (Rogers et al., 2000). Para ello, es esencial desarrollar sus dos componentes fundamentales, uno de carácter analítico y otro de carácter metodológico, a saber: la *teoría* de la política, programa o estrategia urbana que se evalúa y el establecimiento de *comparaciones controladas* para producir evidencias empíricas válidas sobre la atribución de causalidad a la teoría respecto a los resultados observados.

1.1. La teoría de la estrategia urbana integral: *policy tools* and *intervention mechanisms*

Uno de los problemas que enfrenta la evaluación de la planificación urbana es la dificultad de poder atribuir causalidad al plan o política desarrollado respecto a los resultados que se observan después de su implementación, el denominado 'attribution gap' (Guyadeen y Seasons, 2018). Aunque conocer los resultados obtenidos a partir de metodologías o sistemas de indicadores rigurosos es una tarea crucial para conocer la valía de una iniciativa, esto no permite conocer si los mismos se deben efectivamente al plan desarrollado; debemos conocer, además, la lógica que conecta los objetivos planteados a partir de un reto o un problema con los resultados esperados a través de las actuaciones diseñadas. Por tanto, no



FIGURA 3.1. EVALUACIÓN TEÓRICAMENTE ORIENTADA Y VALOR AÑADIDO DE LAS ESTRATEGIAS URBANAS INTEGRALES



sólo debe garantizarse que la estrategia de actuación sea entendible a partir de una definición clara y rigurosa de retos, actuaciones y resultados y los indicadores referidos a ello, sino conocer cómo se relacionan tales elementos entre sí para poder analizar si esas relaciones son lo que explican -o no- que los últimos se hayan dado (Rodríguez-García y Navarro, 2022). Esto supone la necesidad de reconstruir la teoría de la estrategia de actuación de la política, programa o actuación que se esté analizando, elemento central del enfoque de la evaluación teóricamente fundamentada (ETF).

La teoría de una política, programa o estrategia urbana supone un conjunto de supuestos sobre cómo se cree que se lograrán los objetivos propuestos a partir de las actuaciones incluidas en la estrategia de actuación planteada y ejecutada (por ejemplo, en el plan de implementación en el caso de los EDUSI). O de otra forma, la teoría pretende responder a la siguiente pregunta: ¿de qué manera se lograrán las situaciones o comportamientos que harán posible el logro de los objetivos esperados?

Aunque sea implícitamente, cada actuación incluida en el plan de implementación de la estrategia urbana integral supone la aplicación de un *policy tool* que *desencadenará* un *mecanismo* que conectará las actividades que se implementan con los resultados que se logra, o si se quiere, que hará entendible cómo las actividades lograrán tales resultados. Por tanto, los *policy tools* suponen la aplicación de diferentes mecanismos de intervención para producir las situaciones o comportamientos que darán lugar al cumplimiento de los objetivos establecidos. Más en general, esto supone, por un lado, que a cada actuación subyace un proceso causal que hace inteligible por qué se ha producido -o no- el resultado esperado (el objetivo planteado) y, por otro lado, que aquello que lo hace inteligible (entendible, reconocible) es el mecanismo explicativo que subyace al *policy tool* empleado (Navarro, 2021)².

Lo anterior implica que una política urbana supone un conjunto específico de procesos causales que ligan sus contenidos u objetivos con sus resultados a través de procesos de implementación que suponen la aplicación de ciertos *policy tools* y los mecanismos que subyacen a éstos, así como los actores involucrados en ello. En particular, la aplicación de una estrategia integral supone la combinación de diferentes tipos de *policy tools* y mecanismos comunes a diferentes sectores de política pública para el logro de un objetivo sectorial u otros de carácter transversal a varios sectores de política pública, involucrando para ello a la pluralidad de actores que suele participar en las coaliciones de implementación sectoriales (Navarro y Rodríguez-García, 2020; Navarro, 2020).

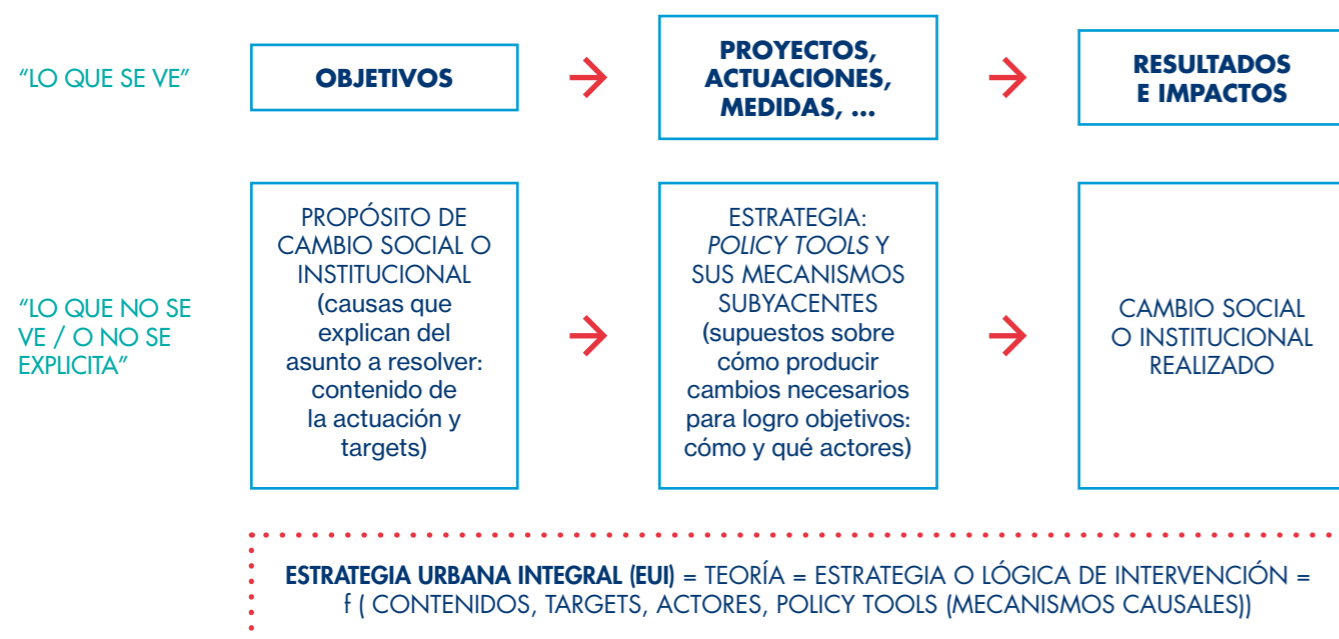
2 – Un repertorio de *policy tools* típicos en este tipo de actuaciones y su mecanismo subyacente puede encontrarse en Navarro (2021) y Navarro y Rodríguez-García (2022).



FIGURA 3.2.

LA TEORÍA DE LA ESTRATEGIA URBANA INTEGRAL: DE LAS ACTUACIONES A LOS POLICY TOOLS Y MECANISMOS SUBYACENTES

¿CÓMO ENTENDER Y ANALIZAR LAS ESTRATEGIAS URBANAS INTEGRALES? LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN COMO ESTRATEGIAS O COMBINACIÓN DE MECANISMOS CAUSALES



BASADO EN NAVARRO Y RODRÍGUEZ-GARCÍA (2020, 2022).

Este es precisamente el análisis realizado sobre la lógica de intervención del programa en la segunda parte de este libro, aunque allí hayamos establecido únicamente la existencia de integración (relaciones) entre actuaciones sin hacer explícito a través de qué *policy tools*, mecanismos y procesos causales se produce esta o qué actores se involucran en las mismas. Se pretendía explicar de una forma más sencilla en qué consiste una estrategia integral, que, como se ha indicado anteriormente, no se circunscribe únicamente a los objetivos o contenidos, sino también a su implementación en términos de *policy tools* y actores involucrados en coaliciones de implementación.

Además, la inclusión de determinadas acciones -y sus *policy tools*- se relacionan con el diagnóstico realizado en la estrategia, con el hecho de qué debe existir alguna teoría sobre por qué y cómo se produce el problema o asunto que pretende modificarse, algún razonamiento sobre qué factores lo producen. Las actuaciones incluidas en el plan de actuación suponen, pues, iniciativas que tratan de influir en ese proceso causal identificado en la fase de diagnóstico. Por ejemplo, en las estrategias urbanas integrales promovidas por la UE, como en otros tipos de *area-based initiatives*, es común el objetivo de incrementar la tasa de empleo en las zonas donde se actúa y para ello el uso de la combinación de actuaciones por el lado de la oferta y demanda del

mercado de trabajo. En el primer caso, mediante el uso de incentivos para la actividad empresarial (no existen empresas donde puedan trabajar los residentes y se les ofrecen incentivos para que mejoren su actividad o se creen otras nuevas; y en el segundo, mediante acciones para mejorar la empleabilidad (no tienen las habilidades, capacidades, conocimientos,... para ser empleados) mediante *policy tools* centrados en la capacitación o la información (información, asesoramiento, cursos de formación, ...), con cierta independencia de que las evidencias empíricas avalen o no los resultados esperados de esta estrategia (Navarro, 2021).

Otro ejemplo. Puedo suponer, en el diagnóstico, que la salud de los residentes de un barrio (o un municipio) es peor que en otro barrio (o municipio) porque han de enfrentar costes de desplazamientos para recibir información y tratamiento sobre problemas de salud, pues en su barrio (municipio) no hay centro de salud. Por tanto, una posible vía de mejorar la salud es reducir tales costes de desplazamiento creando un centro de salud en el barrio. Hemos considerado que el problema se relacionaba con el acceso y se ha propuesto una actuación que se centra en ello, sin necesidad de utilizar otro *policy tool*³. No obstante, cabría pensar que de tener un mejor conocimiento sobre pautas de vida saludable los residentes también mejorarían su salud. Para ello, se ponen en marcha cursos, talleres, etc. sobre esta materia. En este caso, se considera que el problema se relaciona con falta de información y se utiliza un *policy tool* relacionado con ello. Además, pueden integrarse este y el *policy tool* anterior para actuar tanto sobre las oportunidades que ofrece el barrio (un nuevo centro de salud) como en las preferencias y estilos de vida de sus residentes (cursos, concienciación, ...). Análisis sobre iniciativas de regeneración urbana en Andalucía muestran el efecto positivo de estas políticas, entendidas como la combinación de diferentes actuaciones que suponen la provisión de diferentes tipos ‘recursos flexibles’ que influyen en la salud de sus residentes y en las desigualdades en salud (Zapata-Moya y Navarro, 2017).

Así pues, la evaluación teóricamente orientada supone utilizar la teoría de la política pública, programa o estrategia como referente para realizar la evaluación. Esta teoría establece una serie de supuestos sobre cómo se cree que la política, programa o estrategia logrará los objetivos propuestos en relación con el problema o reto desde el que se define. La evaluación pretende conocer si tales supuestos se han producido dando lugar al impacto esperado.

1.2. Las comparaciones controladas: sobre condiciones de partida y contexto.

Pero ¿estos mecanismos han producido una mejora en el empleo, la salud, ... de los residentes?, ¿estamos seguros qué se debe a las actuaciones implementadas? Para responder a estas cuestiones debemos aplicar una estrategia metodológica que proporcione *policy evidence* adecuadas. Este es el segundo componente del enfoque de la evaluación teóricamente orientada, pues deben producirse evidencias relacionadas con la teoría de la estrategia urbana integral que se evalúa, no sólo sobre el logro de resultados o el grado de ejecución de las actividades programadas. Por tanto, la pregunta clave es: ¿estamos seguros de que ha sido la actuación y no otros factores lo que explica el resultado obtenido?

A este respecto, la perspectiva de la evaluación teóricamente fundamentada señala la importancia del contexto en el que se aplica una política pública, pues se trata de un factor muy relevante que puede inhibir o potenciar los efectos esperados de la aplicación de una teoría u otra (de *policy tools* y sus mecanismos). O de otra forma, una misma teoría puede tener efectos diferentes en distintos contextos porque en éstos existen diferentes elementos que influyen en el fenómeno que se pretende cambiar y, por tanto, el efecto de un determinado *policy tool* puede ser diferente.

3 – La relación entre este diagnóstico y el *policy tool* propuesto es bastante común en las actuaciones centradas en áreas urbanas, así como en las estrategias integrales fomentadas por la UE (Navarro y Rodríguez-García, 2000, 2022).

Desde una perspectiva más general, las estrategias urbanas se producen en el marco de unas ‘condiciones de partida’ que establecen ciertos parámetros para su diseño e implementación, así como ciertas oportunidades para su éxito (su logro e impacto). Además de los rasgos del contexto socio-especial en el que se desarrolla la estrategia urbana, también es importante considerar el contexto institucional (que fija recursos y capacidades para diferentes actores) y las orientaciones del *policy frame* de la política desde la que se desarrolla la estrategia (que establece objetivos generales y reglas de implementación) (Navarro, 2016; Navarro y Guerrero-Mayo, 2022; Navarro, 2022).

De lo anterior se derivarían, al menos, las siguientes enseñanzas. Primero, si las condiciones de partida de una estrategia urbana integral, y en particular, los rasgos del contexto socio-espacial e institucional donde se aplica son un elemento relevante para explicar el éxito de la teoría que subyace a la misma, esto supone que este elemento debe ser considerado en el proceso evaluativo. Y segundo, por tanto, en nuestro diseño de investigación tendremos que establecer algún mecanismo que ‘controle’ el efecto de esos elementos para estar seguros de que el objetivo alcanzado se debe a la actuación (o estrategia) implementada; esto es, algún procedimiento que reduzca empíricamente el *attribution gap*. ¿Cómo hacerlo?

La estrategia general es la realización de ‘**comparaciones controladas**’. Básicamente, éstas se basan en la idea de comparar ‘pares semejantes’; esto es, un caso, situación o grupo de actores entre los que se aplica una política o actuación con un caso, situación o grupo similar a los anteriores donde no se aplica, para que su comparación muestre si la aplicación de la política produce un resultado diferente; en concreto, si en el caso donde se aplica se produce el efecto esperado y no se produce en el otro caso.

O bien, alternativamente, pueden escogerse casos muy diferentes entre sí en sus condiciones de partida en los que se aplica una misma actuación para mostrar que en todos ellos, a pesar de sus diferencias, se produce el mismo resultado esperado. Se trata de los clásicos métodos de las concordancias (o casos muy diferentes) y método de las diferencias (o casos muy similares), básicos en el desarrollo de análisis comparativo (Figura 3.3)

Existen diferentes estrategias metodológicas para diseñar comparaciones controladas. En la Figura 3.4 siguiente presentamos, de forma estilizada, posibles estrategias o diseños según dónde/entre quiénes se realizan observaciones y cuándo se hacen. Muy brevemente, puede apreciarse que cuando estudiamos solamente el caso donde se aplica la estrategia integral y el resultado obtenido, no es posible saber si existe realmente impacto y tampoco si éste se debe a la actuación o a otros factores porque no estamos realizando ninguna comparación (diseño 1 en la figura 3.4). El análisis de un caso antes y después de la implementación ya está comparando dos situaciones que permiten conocer si se produce el cambio esperado. No obstante, con sólo casos experimentales no podemos reducir el *attribution gap* porque no ‘aislamos’ el efecto de otros factores que pueden explicar el cambio observado de la aplicación de la estrategia urbana integral o alguna de sus actuaciones. No sabemos qué hubiera pasado de no haberse aplicado (el cambio que se observe en el grupo de control) (diseño 2 en figura 3.4). Puede apreciarse que la mejor situación para reducir el *attribution gap*, para poder imputar causalidad a la actuación que se evalúa y su teoría, es aquella en la que tenemos observaciones antes y después de la implementación y comparamos casos en los que se aplica con otros en los que no se aplica la actuación o la estrategia integral en su conjunto (diseño 4 en figura 3.4).



FIGURA 3.3. COMPARACIONES CONTROLADAS PARA EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS MÉTODOS BÁSICOS PARA LA SELECCIÓN DE CASOS A COMPARAR

METHOD A			METHOD B		
	Case A	Case B		Case A	Case B
Similarities (Context: starting conditions)	X	X	Differences (Context: starting conditions)	X	No-X
	Y	Y		Y	No-Y
Crucial difference (policy implementation or not)	I	No-I	Crucial similarity (policy implementation)	I	I
Dependent variable (policy goal)	D	No-D	Dependent variables (policy goal)	D	D

BASADO EN BARTOLINI (1991)



FIGURA 3.4. ¿CÓMO HACER ‘COMPARACIONES CONTROLADAS? ALGUNAS POSIBILIDADES

TIPOS DE DISEÑOS	OBSERVACIONES (RECOGIDA Y ANÁLISIS DE DATOS)			
	¿Dónde/entre quiénes se realizan? En grupo ...	¿Cuándo se realizan?		
		Antes de ...	Implementación	Después de ...
(1) Estudio de caso: sólo grupo experimental y post-mediciones	Experimental			
(2) Estudio de caso: sólo grupo experimental con pre y post-mediciones	Experimental			
(3) Comparación con grupo de control: sólo post-mediciones	Experimental			
	Control			
(4) Comparación con grupo control: pre y post-mediciones	Experimental			
	Control			

NOTA: GRUPO EXPERIMENTAL Y DE CONTROL SON SEMEJANTES SALVO QUE EN EL PRIMERO ES DONDE SE APLICA LA POLÍTICA

Sean estas estrategias u otras diferentes, todas aquellas que suponen 'comparación controlada' comparten un elemento: la selección de los casos o situaciones a comparar se basa en criterios teóricos relacionados con la teoría que subyace a la actuación que se evalúa y/o elementos relacionados con las 'condiciones de partida'. La diferencia entre ellas se encuentra, sobre todo, en el método de selección de casos que se aplica, en la medida en que proporciona un mayor o menor grado de posibilidades para controlar el efecto de aquellos elementos que no son los mecanismos explicativos que subyacen a la actuación desarrollada. A grandes rasgos cabría diferenciar entre el estudio comparado de casos, donde el control se realiza mediante la selección de los casos centrados en ciertos criterios teóricos, la estrategias de carácter cuasi-experimental, que establecen diferentes métodos estadísticos para construir casos/grupos experimentales para que sean similares en aquellos rasgos que, no siendo la actuación, podrían explicar los resultados obtenidos, y, por último, diseños puramente experimentales mediante asignación aleatoria a grupos a comparar⁴.

Lo importante en este componente empírico de la evaluación teóricamente orientada es que se establezca alguna estrategia de 'control' que permita dilucidar el efecto de la actuación con independencia de otros factores explicativos, que permita reducir el *attribution gap* respecto al mecanismo explicativo que subyace al *policy tool* empleado y señalado en el análisis de la teoría de la actuación. Aunque el diseño experimental sea el que garantiza en mayor medida este criterio, no debe confundirse evaluación teóricamente orientada con el uso de este diseño de investigación (Cook, 2000). Esta perspectiva sólo llama la atención sobre la necesidad de producir evidencias que se fundamentan en diseños de investigación que garanticen la producción de evidencias sobre el efecto causal de la teoría que subyace la actuación o estrategia urbana integral que se evalúa.



2. ¿CÓMO HACER EVALUACIÓN TEÓRICAMENTE ORIENTADA DE ESTRATEGIAS URBANAS INTEGRALES?: ALGUNAS ALTERNATIVAS Y EJEMPLOS

Tal y como señalan Crescenzi y Giua (2020), existen dos grandes perspectivas en el análisis de los efectos de la Política de Cohesión de la UE, en la que se enmarcan las estrategias urbanas integrales (EUI). Por un lado, la investigación que se ha centrado en el análisis de cómo las condiciones contextuales (socio-económicas, institucionales, ...) condicionan el éxito de las políticas, haciendo uso de métodos econométricos (regresiones, análisis panel, modelizaciones, ...), a los que denominan la 'perspectiva de la contextualización'. Por otro lado, la investigación que ha tratado de captar el 'impacto neto' de la política mediante métodos cuasi-experimentales basados en la comparación contrafactual (grupos experimentales y de control), a lo que denominan la 'perspectiva de la identificación'.

Brevemente, desde una perspectiva metodológica, la diferencia fundamental entre ellas es cómo se diseña la comparación controlada, representando bastante bien los dos modelos clásicos y básicos de la investigación comparativa señalados en el apartado anterior: el método de las concordancias (o casos muy diferentes) y el método de las diferencias (o casos muy similares). En el primer caso se eligen casos diferentes en los que se aplica una misma política (por ejemplo, todas las regiones de la UE y la aplicación de los ESIF), tratando de conocer qué factor del contexto (socio-económico, institucional, ...) explica las diferencias en los efectos de la iniciativa evaluada. En el segundo caso, se eligen casos similares en sus condiciones de partida mediante distintas estrategias cuasi-experimentales (*propensity score matching, discontinuos regression,...*) y, normalmente, se compara la diferencia entre un momento anterior y posterior a la implementación de la iniciativa, de modo que la diferencia en sus trayectorias de cambio da cuenta del 'efecto neto' de

la política evaluada (por ejemplo, regiones con los mismos rasgos socio-económicos e institucionales en las que se aplican los ESIF).

Existen bastantes ejemplos de estos dos enfoques respecto a la evaluación del impacto de la política de cohesión a escala regional. Tanto en un caso como en el otro, se proporcionan argumentos teóricos sobre el efecto de distintos factores en vistas a sus efectos esperados en los modelos que se desarrollan (en la perspectiva de la contextualización) o bien como criterios que han de utilizarse en la selección de los casos mediante diferentes métodos cuasi-experimentales para garantizar que los casos son semejantes respecto a esos criterios que pudieran explicar diferencias en los efectos de la política (en la perspectiva de la identificación).

Una propuesta específica para analizar el impacto de iniciativas de la Unión Europea desarrollado en el marco de ESPON es el método de la Evaluación del Impacto Territorial (*Territorial Impact Assessment, TIA*), habiendo desarrollado un instrumento online específico⁵. Básicamente, esta perspectiva pretende conocer cómo una política promovida por la UE (una normativa, una directiva, ...) puede tener efectos diferentes según las condiciones de partida de cada territorio, principalmente entendidas en términos

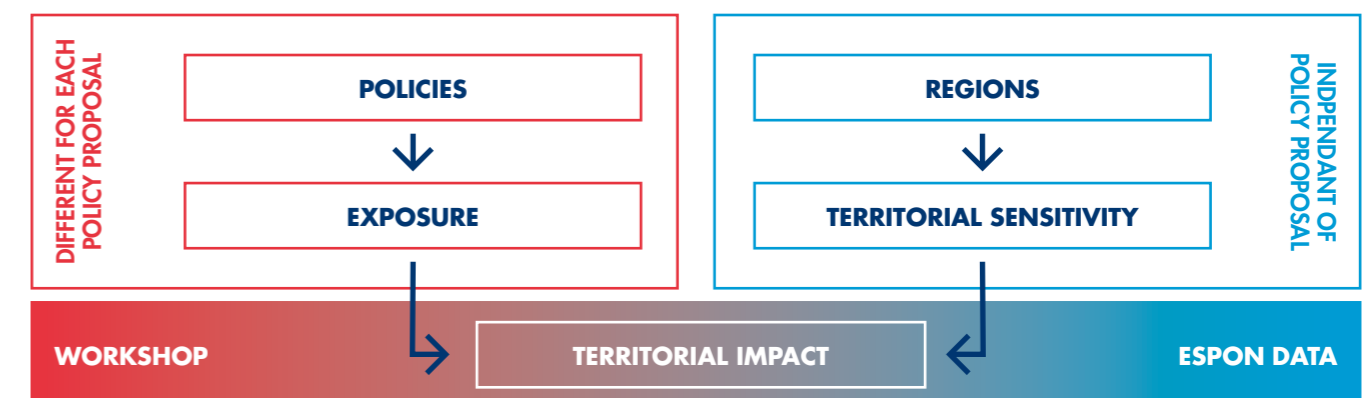
de aspectos socio-espaciales (territorio, economía, bienestar, medio ambiente, ...), sobre lo que el instrumento online proporciona indicadores específicos. La idea principal es que la 'exposición' a una determinada medida promovida por la UE puede tener efectos diferentes en distintos territorios europeos debido a la heterogeneidad existente entre éstos. O de otra forma, que las 'condiciones de partida' influirán en los efectos de la 'exposición' a la política pública. Se trata de una metodología (e instrumento) que permite, pues, analizar con posterioridad a su implementación el efecto de una política, pero también, si se desea, preverlos (exante) antes de la puesta en marcha de la iniciativa (Figura 3.5).

Para ello, se celebran talleres en los que participan expertos que establecen argumentos sobre la exposición a la política, esto es, la 'teoría' de la política o iniciativa que se pretende evaluar: ¿qué efectos produciría?, ¿sobre qué?, ¿de qué manera?, ¿por qué? El objetivo es establecer un modelo conceptual que ligue las actuaciones de la política con sus potenciales efectos territoriales; esto es, que señale cuáles son los mecanismos explicativos que conectan las acciones de la política con sus potenciales efectos. Desde este punto de vista cabría considerar que se trataría, pues, de una evaluación teóricamente orientada.



FIGURA 3.5. LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ESTRATEGIA DEL TERRITORIAL IMPACT ASSESMENT (TIA)

FUENTE: SCHUH Y GAUGITSCH (2018)



4 – En el clásico de Campbell y Stanley (1973) o en Kish (1995) pueden consultarse multitud de diseños experimentales y cuasi-experimentales, así como sus ventajas y desventajas. La figura 3.4 se basa en el modo en que Campbell y Stanley presentan sus diferentes diseños.

5 – <https://www.espon.eu/tools-maps/espon-tia-tool>

Sobre la base de este marco conceptual se establece si la política tendrá un efecto positivo, neutro o negativo sobre diferentes aspectos medidos a través de indicadores específicos que proporciona el instrumento diseñado. Una vez operacionalizado el modelo conceptual en términos de impactos sobre indicadores, y mediante un proceso de modelización que realiza el propio instrumento online, se establece el impacto agregado de la política en cada territorio a partir del impacto en cada uno de los indicadores y las relaciones existentes entre ellos. Esto es, se supone que el 'funcionamiento' de la misma teoría dará lugar a efectos diferentes en distintos territorios según sus condiciones de partida. El resultado se puede mostrar mediante un mapa que muestra el efecto -el impacto- que tendrá la política analizada en los distintos territorios -regiones- europeos.

Aunque tanto la perspectiva de la contextualización, como la de la identificación, han sido ampliamente aplicadas para evaluar el efecto de la política de cohesión a nivel regional, su uso es prácticamente casi inexistente a la escala territorial del target de las estrategias urbanas integrales (barrios, municipios o, más recientemente, áreas urbanas funcionales); salvo algunos casos (Navarro, Moya y Guerrero, 2016; Fernández_García, 2021; Navarro, 2021; Navarro, Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, 2020). Esto también es cierto para el TIA, que emplea una estrategia más cercana a la perspectiva de la contextualización que a la de la identificación. Aunque esta metodología ha sido empleada para evaluar impactos a escala regional, aún no existen aplicaciones a nivel de áreas urbanas, en gran

medida, porque su desarrollo hace necesario contar con indicadores para reflejar el impacto que se derive de la teoría elaborada a la escala del target territorial de las estrategias urbanas integrales. Esto hace que, al menos por esta razón, aún sea difícil realizar evaluaciones a escala sub-municipal, municipal o de áreas urbanas funcionales. Ésta es también, sin duda, una razón que explica que la evaluación del impacto de las estrategias urbanas integrales promovidas por la UE mediante las otras dos perspectivas más generales de la contextualización y de la identificación sea también escasa (Navarro, 2022). No obstante, existe algún ejemplo de la aplicación del TIA para analizar los efectos potenciales de la Agenda Territorial 2030 en ciudades y de la pandemia COVID-19 (Dallhammer et al. 2018; Gaugitsch et al. 2020).

A continuación, y de forma resumida, se proporcionan ejemplos de diferentes estrategias encuadradas en los enfoques señalados que se han aplicado para evaluar el impacto de estrategias urbanas integrales. Se señala, brevemente, el objetivo que se plantea la evaluación, las teorías que se evalúan (componente analítico de la ETF), la estrategia o diseño de investigación empleada (componente empírico), y el resultado del ejercicio evaluativo. No se pretende mostrar de forma detallada las teorías y análisis realizados, sino presentar de una forma muy simple ejemplos que puedan servir para ver cómo aplicar la perspectiva de la evaluación teóricamente orientada⁶. Además, se resume una de las aplicaciones del TIA al ámbito urbano.



EJEMPLO 1

COHESIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA EN EL BARRIO: COALICIONES DE IMPLEMENTACIÓN EN ESTRATEGIAS DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRAL.

1. **OBJETIVO:** fomentar coaliciones de implementación integrales basadas en la colaboración intersectorial de distintos servicios que se prestan en los barrios.
2. **TEORÍAS (COMPONENTE ANALÍTICO):**
 - 2.1. **SOBRE EL PROBLEMA:** los procesos de gobernanza, entendidos como procesos de colaboración entre diferentes actores institucionales y no institucionales para el diseño y gestión de una política o su implementación, supone un dilema de acción colectiva. La literatura muestra que el capital y la cohesión social son mecanismos colectivos que favorecen la resolución de ese dilema.
 - 2.2. **SOBRE LA INTERVENCIÓN:** en aquellos casos donde exista un mayor grado de cohesión social será menos necesario poner en marcha mecanismos institucionales que reduzcan los costes y dilemas de acción colectiva que generen coaliciones de implementación integrales.
3. **PRODUCCIÓN DE EVIDENCIAS MEDIANTE COMPARACIÓN CONTROLADA (COMPONENTE EMPÍRICO)**
 - 3.1. **DISEÑO:** estudio comparado de casos con muestra teórica según niveles de cohesión social en el barrio.
 - 3.2. **SELECCIÓN DE CASOS:** barrios vulnerables donde se aplican procesos integrales de regeneración urbana. Dos barrios con niveles alto de cohesión social y dos con niveles más bajos, y entre éstos, uno de ellos cuenta con un mecanismo específico de coordinación intersectorial e intergubernamental.
 - 3.3. **RECOGIDA DE INFORMACIÓN:** entrevistas a responsables del programa de regeneración urbana, de la prestación de servicios públicos en el barrio (educación, salud, servicios sociales, ...) y asociaciones (vecinal, ONGs, de comerciantes, ...).
 - 3.4. **ANÁLISIS PARA LA ELABORACIÓN DE POLICY EVIDENCE:** análisis de las entrevistas para conocer redes de colaboración entre actores.
4. **RESULTADOS:** en los barrios con mayores niveles de cohesión social se producen en mayor medida coaliciones integrales (intersectoriales) que donde hay menos nivel de cohesión social, salvo que se ponga en marcha un mecanismo institucional específico para ello.

FUENTE: NAVARRO Y RODRÍGUEZ-GARCÍA (2015a)

6 – De forma resumida, esta es la metodología que se emplea en la explicación y trabajos prácticos sobre evaluación de políticas urbanas en la asignatura de Sociología Urbana en el Grado de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide programada por uno de los autores en el marco de la Cátedra Jean Monnet EUrPol.



EJEMPLO 2

EL IMPACTO DE LA MOVILIZACIÓN DE ACTORES SOBRE EL ÉXITO DE LAS INICIATIVAS DE REGENERACIÓN URBANA INTEGRAL.

1. **OBJETIVO:** analizar el impacto de los procesos de gobernanza, entendida como como la movilización de actores relevantes, en el éxito de las iniciativas de regeneración urbana integral.
2. **TEORÍAS (COMPONENTE ANALÍTICO):**
 - 2.1. **SOBRE EL PROBLEMA:** para garantizar su éxito, las iniciativas han de movilizar e involucrar a actores con recursos vitales para crear coaliciones de gobernanza e implementación que apoyen el proyecto y su ejecución.
 - 2.2. **SOBRE LA INTERVENCIÓN:** con cierta independencia de las condiciones de partida (nivel de vulnerabilidad en el barrio) u otros rasgos del diseño y la implementación de la estrategia integrada, aquellos casos en los que se produce mayor movilización de actores que se consideran relevantes alcanzarán en mayor medida el logro de sus objetivos.
3. **PRODUCCIÓN DE EVIDENCIAS MEDIANTE COMPARACIÓN CONTROLADA (COMPONENTE EMPÍRICO)**
 - 3.1. **DISEÑO:** diseño observacional mediante encuesta a técnicos responsables de iniciativas en barrios.
 - 3.2. **SELECCIÓN DE CASOS:** responsables del desarrollo de la estrategia integral en el barrio.
 - 3.3. **RECOGIDA DE INFORMACIÓN:** entrevistas mediante encuesta on-line a responsables de iniciativas en tres programas de regeneración urbana.
 - 3.4. **ANÁLISIS PARA LA ELABORACIÓN DE POLICY EVIDENCE:** análisis multivariable mediante modelos lineales generalizados.
4. **RESULTADOS:** el indicador de movilización de actores se relaciona de forma positiva con la percepción de los entrevistados sobre el logro de objetivos y de impacto como percepción de cambios (mejoras) en el barrio.

FUENTE: NAVARRO (2015)



EJEMPLO 3

REDES DE BÚSQUEA DE EMPLEO, CAPITAL SOCIAL DEL BARRIO Y CALIDAD DEL EMPLEO.

1. **OBJETIVO:** incrementar la inserción laboral y la calidad del empleo entre residentes de barrios desfavorecidos en los que se desarrollan procesos de regeneración urbana.
2. **TEORÍAS (COMPONENTE ANALÍTICO):**
 - 2.1. **SOBRE EL PROBLEMA:** la inserción laboral en barrios desfavorecidos depende de, al menos, tres cuestiones: las capacidades (empleabilidad) de residentes, sus redes de búsqueda de empleo y su acceso a otras redes de información. Los barrios vulnerables sufren de cierto aislamiento de redes donde circule información de calidad sobre oportunidades de empleo.
 - 2.2. **SOBRE LA INTERVENCIÓN:** mediante un servicio y cursos de información, asesoramiento y formación se mejora la empleabilidad de los residentes desempleados en barrios vulnerables. Ahora bien, el efecto de ese 'acercamiento' (de esa reducción en los costes de búsqueda de información) será mayor en aquellos barrios en los que exista un capital social de mayor calidad (las redes de interacción en los barrios se integran por personas con mayor nivel ocupacional).
3. **PRODUCCIÓN DE EVIDENCIAS MEDIANTE COMPARACIÓN CONTROLADA (COMPONENTE EMPÍRICO)**
 - 3.1. **DISEÑO:** diseño cuasi-experimental de efectos contextuales con medición post-intervención.
 - 3.2. **SELECCIÓN DE CASOS:** encuesta en barrios donde se ha implementado el programa de regeneración urbana y otros donde no se ha implementado, pero eran similares en sus niveles de vulnerabilidad antes del inicio del programa.
 - 3.3. **RECOGIDA DE INFORMACIÓN:** entrevistas mediante cuestionario a muestra representativa de residentes en barrios experimentales y de control.
 - 3.4. **ANÁLISIS PARA LA ELABORACIÓN DE POLICY EVIDENCE:** análisis multi-nivel para conocer si existe un efecto cross-level entre calidad del capital social en el barrio y de la calidad de las redes de búsqueda de empleo de los residentes que explique diferencias en la calidad del empleo (euro por hora trabajada).
4. **RESULTADOS:** el efecto de la calidad de la red de búsqueda de empleo se ve incentivado por la calidad del capital social existente en el barrio. Por tanto, el efecto de la intervención es modulado por las condiciones de partida que presentan los barrios.

FUENTE: NAVARRO, RODRÍGUEZ-GARCÍA, ZAPATA-MOYA Y MATEOS-MORA (2016)



EJEMPLO 4

EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL 2030 EN LAS ÁREAS URBANAS EN EUROPA.

1. **OBJETIVO:** ¿cómo afectará la Estrategia Territorial 2030 a las ciudades y áreas urbanas en Europa?
2. **TEORÍAS (COMPONENTE ANALÍTICO):**
 - 2.1. **SOBRE EL PROBLEMA:** existen claras evidencias sobre la heterogeneidad de la realidad urbana en Europa.
 - 2.2. **SOBRE LA INTERVENCIÓN:** identificación de potenciales efectos de la Estrategia Territorial 2030 en diversos aspectos a partir de un workshop con especialistas.
3. **PRODUCCIÓN DE EVIDENCIAS MEDIANTE COMPARACIÓN CONTROLADA (COMPONENTE EMPÍRICO)**
 - 3.1. **DISEÑO:** aplicación TIA
 - 3.2. **SELECCIÓN DE CASOS:** todas las áreas urbanas.
 - 3.3. **RECOGIDA DE INFORMACIÓN:** indicadores a partir de datos secundarios que proporciona EUROSTAT.
 - 3.4. **ANÁLISIS PARA LA ELABORACIÓN DE POLICY EVIDENCE:** modelización a través del instrumento on-line TIA
4. **RESULTADOS:** diagnóstico detallado de los impactos potenciales de la Estrategia Territorial 2030 en áreas urbanas. El efecto diferencial de la estrategia según la heterogeneidad en las condiciones de partida.

FUENTE: DALLHAMMER, E.; SCHUH, B. AND CALDEIRA, I. (2018)



3. UNA ESTRATEGIA INNOVADORA PARA REALIZAR EVALUACIÓN TEÓRICAMENTE ORIENTADA DE ESTRATEGIAS URBANAS INTEGRALES: SOCIOLOGÍA ANALÍTICA Y ABM PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS URBANAS.

Debido a algunas de las dificultades comentadas para aplicar ejercicios evaluativos que establezcan comparaciones controladas para evaluar el impacto de una teoría (recursos, datos, ...), es posible recurrir a estrategias de modelización que se acerquen a los principios de la evaluación teóricamente fundamentada. Este puede ser el caso de los Modelos Basados en Agentes (ABM, por sus siglas en inglés, *Agent-Based Modelling*) que permiten estudiar cuál sería el efecto previsible de ciertos mecanismos explicativos que subyacen a los *policy tools* que se aplican en una actuación o algún aspecto más general de la orientación de la estrategia de intervención en su conjunto.

Se trata de una metodología relativamente novedosa que está siendo utilizada cada vez más por los científicos sociales gracias al crecimiento de la capacidad computacional y a la difusión de la programación. La sociología analítica ha sido la que más hincapié ha hecho en las posibilidades que ofrecen los ABM, dado que permiten observar el comportamiento social a partir de determinados mecanismos propuestos teóricamente, en lugar de inferirlo a partir de un modelo de regresión con determinadas variables, donde los mecanismos explicativos no quedan patentes o no suelen señalarse explícitamente (Hédstrom y Bearman, 2009; Squazzoni, 2012; García-Valdecasas, 2016).

Los ABM consisten en simulaciones por ordenador del comportamiento de agentes (individuos, grupos sociales, instituciones, países, etc.) a los que se les asigna ciertas características y preferencias de comportamiento (preferir un partido a otro, rendirse

si tienen las de perder, ayudar a las personas que tienen cerca, etc.), dado un contexto (una ciudad, un barrio, etc.), con el cual pueden o no interactuar, resultando de ello un equilibrio dinámico que daría cuenta del resultado final de la modelización realizada a partir de los supuestos asignados a agentes, contextos e interacciones⁷. Este proceso debe ser repetido varios cientos o miles de veces para garantizar que el resultado del modelo sea generalizable,

Estos modelos se construyen con el objetivo de predecir o explicar fenómenos sociales cuyo desarrollo es difícil de observar mediante otros métodos empíricos (encuestas, grabaciones, seguimiento de movilidad, etc.), tomando especial relevancia los casos donde el resultado agregado no es predecible de manera obvia porque se dan consecuencias inintencionadas fruto de la interacción y de la acción colectiva entre actores (Wilensky & Rand, 2015; Squazzoni, 2012; García-Valdecasas, 2016).

Así pues, los ABM no se deben construir de manera arbitraria, sino que deben seguir unas pautas para poder ser considerados una metodología científica y no un simple juego de ordenador⁸. En primer lugar, los inputs -o supuestos- sobre agentes, contexto, etc. deben estar calibrados empíricamente o, al menos, ser razonables, siempre y cuando no exista evidencia empírica sobre ellos. Esto es fundamental, ya que el objetivo de un ABM es responder a una pregunta de investigación sobre un fenómeno real a partir del comportamiento de actores. Ahora bien, estos inputs deberán ser distintos según el problema que queramos abordar y los mecanismos que creamos explicarán el fenómeno. Por ejemplo, si nuestro objetivo es predecir el conjunto de todos los efectos de una política integral en un barrio, deberemos tomar el mayor número de parámetros posibles para que la predicción sea más rigurosa. En cambio, si queremos centrarnos sólo en los efectos de la rehabilitación de viviendas sobre la satisfacción de los vecinos, no serán necesarios tantos parámetros.

7 – Un equilibrio dinámico puede definirse como una situación en la cual, a pesar de que sus agentes puedan cambiar de posición, el resultado agregado apenas varía.

8 – En este sentido, el conocido juego *Los Sims* cumple todas las características esbozadas hasta aquí.

En segundo lugar, es vital comprobar la verificación del modelo, es decir, si nuestros agentes hacen lo que les hemos dicho que hagan o no, ya que esto nos indicará si hemos construido correctamente la simulación. También hay que tener en cuenta la sensibilidad del modelo con respecto a los parámetros iniciales, ya que es posible encontrar que, rebasado un umbral determinado de un parámetro, el resultado global varíe completamente, como cuando se añade un elemento a un matraz y se produce una reacción química (por ejemplo, puede que a partir de un número rehabilitado de viviendas la satisfacción de los vecinos aumente exponencialmente).

Por último, un ABM deberá tener validez, es decir, producir unos resultados razonables y coherentes con el resultado real, ya sea a priori o a posteriori, ya que lo contrario indicará que el modelo no simula correctamente el comportamiento de los agentes reales (Wilensky y Rand, 2015; García-Valdecasas, 2016).

Los ABM se pueden elaborar mediante muchos lenguajes de programación orientada a objetos, como Java, C++, R o Python, ya que su arquitectura sirve de base para crear agentes y dotarles de funciones de comportamiento. No obstante, el software NetLogo, desarrollado por Uri Wilensky (Wilensky y Rand, 2015) ha sido diseñado específicamente para la construcción de ABM y es el más usado en este ámbito, ya que tanto su interfaz como su lenguaje de programación son muy intuitivos y ofrecen unos niveles de personalización que requerirían más complejidad con otros programas⁹.

3.1. Los ABM aplicados a las políticas públicas urbanas

Los ABM ofrecen grandes posibilidades para el desarrollo de la sociología urbana, ya que con ellos es posible crear interacciones entre el espacio y los individuos, difícilmente observables por otros métodos. Por ello, no es casualidad que uno de los primeros y más conocidos ABM es el modelo de segregación residencial del premio Nobel de Economía Thomas Schelling (1971). En él se disponen dos grupos de individuos y se establecen únicamente dos parámetros, la densidad poblacional en barrios y la preferencia por vivir con alguien del mismo grupo en el mismo barrio, a lo que podemos llamar 'homofilia' (Hédstrom y Bearman, 2009). El modelo trata de conocer si las personas tratan de satisfacer esa preferencia mediante la movilidad residencial, esto es, si buscan un barrio donde vivan más personas parecidas a ellas, lo que, en términos agregados, podría producir procesos de segregación residencial (grupos distintos viviendo separadamente en distintos barrios). Los resultados del modelo son muy sorprendentes, ya que con un nivel de homofilia relativamente bajo (por ejemplo, querer vivir con al menos un 30% de personas de mi mismo grupo) se alcanzan niveles de segregación muy altos: los individuos viven alrededor de un 75% de personas similares a ellos. Esto ayudó a explicar que los altos niveles de segregación alcanzados por las ciudades estadounidenses a finales de los años 60 según etnia no eran necesariamente la consecuencia de un alto grado de xenofobia en las preferencias individuales¹⁰.

Desde entonces, el número de ABM enfocados a la movilidad residencial, como comportamiento que micro-fundamenta los procesos de segregación residencial, no ha dejado de crecer y de perfeccionarse, aumentando su complejidad, aunque se han centrado sobre todo en predecir los efectos del crecimiento urbano (usos del suelo, desconcentración, precios de la vivienda, etc.) y no tanto en analizar las políticas públicas que puedan afectar a éste (Huang et al., 2014). No obstante, cabe resaltar algunos análisis relevantes sobre cómo analizar políticas urbanas

mediante los ABM. Feitosa et al. (2012), utilizando un modelo muy detallado sobre la expansión urbana en São José dos Campos, comparan una política de provisión de prestaciones económicas destinada a la vivienda para las rentas bajas y otra de localización de viviendas de clase media en barrios pobres. Encuentran que, pese a que la primera tiene efectos inmediatos sobre la segregación residencial, a largo plazo, o si cesa la prestación, estos desaparecen, mientras que la segunda tiene efectos más lentos, pero más duraderos, lo cual puede ser lo mejor en el contexto de la ciudad brasileña.

Malik et al. (2015) encuentran, entre otros resultados, que tanto un aumento de los ingresos de los ciudadanos como una disminución de la segregación pueden aumentar el porcentaje de población creativa. Liang et al. (2022), analizando datos reales de Shangái, encuentran que el diseño de comunidades urbanas de "15 minutos", donde los servicios necesarios para los ciudadanos puedan ser alcanzados a pie, es el que más promueve el uso de espacios verdes, frente a otros diseños más dispersos. Por último, más allá de la movilidad residencial, Weisburd et al. (2017) analizan que la implementación de "puntos calientes" de actividad policial en las ciudades es más eficaz que una distribución aleatoria de las unidades policiales para reducir la criminalidad.

Estos análisis se realizan creando, al menos, dos versiones de los modelos, una en donde no se implementa la política a investigar y otra donde sí se implementa. Esto puede hacerse de muchas maneras según el *policy tool* y su mecanismo subyacente que se quiera analizar. Por ejemplo, modificando los parámetros iniciales respecto a los agentes (añadiendo más renta a los ciudadanos), dotando de características diferentes al entorno (se genera más oferta de servicios que hacen que los ciudadanos quieran permanecer en el barrio) o introduciendo nuevos agentes (la apertura de nuevos comercios o población inmigrante). Esta metodología es, pues, similar a la utilizada por los diseños cuasi-experimentales señalados más arriba que caracterizan la perspectiva de la identificación en la evaluación de la política de cohesión de la UE a nivel regional, pues pretende comparar una situación experimental (se implementa la política) y una situación de control (no se aplica la política).

Naturalmente, los ABM presentan la ventaja de no tener que preocuparnos por controlar variables exógenas a la comparación, esto es, aplicar métodos para asegurarnos que las áreas (contextos) que analizamos son similares en los factores que puedan influir en los resultados de la política pública sujeta a evaluación. Su inconveniente reside en el hecho de no estar observando a personas sino a agentes creados por la modelización realizada. De ahí la importancia del realismo en la propuesta teórica en la que se base el mecanismo que pretendemos evaluar y la comprobación de su verosimilitud posterior. A ello debe añadirse que su objetivo no se encuentra en proporcionar el 'efecto neto' de la política, como en el caso de la perspectiva de la identificación, sino la valía de un mecanismo explicativo para producir tal efecto que ésta pretende -o pretendía- producir. Aunque también puede compararse el efecto según distintos elementos del modelo, como veremos en el siguiente ejemplo.

3.2. ¿Focalizar una intervención en barrios o no? Un ejemplo de un hipotético ABM aplicado a una política pública urbana.

En el estudio de las políticas territoriales, en general, y de las urbanas en particular, existe cierto debate sobre la 'bondad' de focalizar actuaciones en espacios urbanos específicos, sea para atender a la heterogeneidad socio-espacial que supone el fenómeno urbano, sea para focalizar esfuerzos en áreas que concentran grandes niveles de vulnerabilidad y lo 'necesitan más' que otras áreas urbanas, como el clásico enfoque de revitalización de barrios en la regeneración urbana (Navarro, 2020). En ambos casos, de darse una adecuada selección de los targets territoriales podrían producirse efectos multiplicadores y de interacción entre actuaciones sectoriales que redundarían en un mayor grado de eficacia de la acción pública (Fernández-García, Navarro y Gómez-Ramírez, 2021).

Ahora bien, las actuaciones centradas en áreas también pueden producir efectos *spillover* en barrios cercanos con menos vulnerabilidad, pudiendo verse más los beneficios en éstos que en los que se ha intervenido (por ejemplo, su población es más empleable en la nueva actividad económica generada

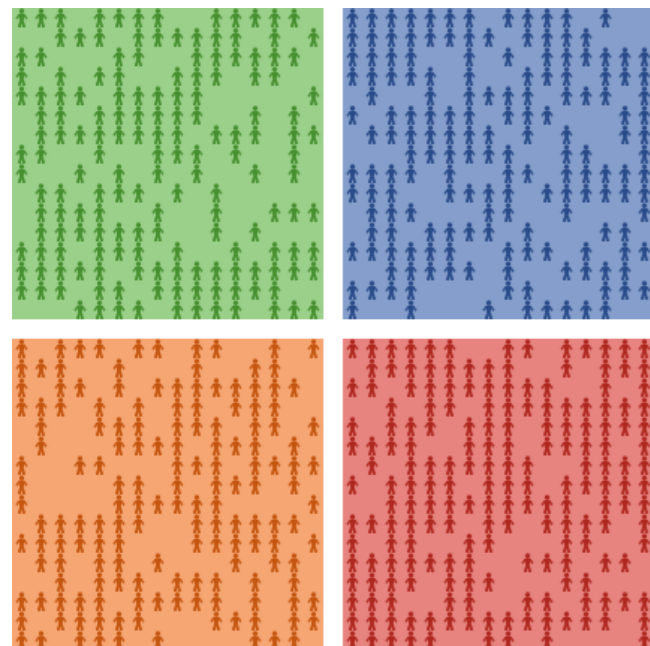
9 – En español el único manual de NetLogo disponible hasta la fecha es el de García-Valdecasas (2016).

10 – Puede simularse el modelo desde [la página web de NetLogo](#).

en el barrio donde se actúa). Y, además, también puede darse que las personas que mejoran como consecuencia de la actuación realizada (encuentran trabajo, mejoran situación socio-económica e ingresos, ...) prefieran moverse a un barrio que consideran que está algo mejor que aquel desfavorecido en el que viven, viniendo al barrio personas con menor nivel socio-económico. Esto hace que la composición socio-económica de la población del barrio al final del proceso de implementación sea similar a la que existía antes. Esto es, los beneficios de las actuaciones no se evidenciarían porque se marchan aquellos sobre los que ha podido tener un efecto positivo. Se produce un efecto de 'movilidad residencial ascendente' (*moving scalator effect*) que 'escondería' los efectos de la intervención, como muestran algunos análisis respecto a estrategias urbanas integrales promovidas por la UE (Navarro, 2021; Navarro, Fernández y Domínguez, 2020).



FIGURA 3.6.
DISTRIBUCIÓN INICIAL DE RESIDENTES EN LOS CUATRO BARRIOS



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE NETLOGO

De lo anterior podría deducirse que si se incluyen iniciativas para retener a quienes mejoran, los efectos de las intervenciones serían más evidentes. Un modo simple de comprobarlo es comparar intervenciones focalizadas con intervenciones no focalizadas en distintos tipos de barrios según su estatus socioeconómico ¿Cuál sería el efecto sobre la movilidad residencial de quienes mejoran según se focalice territorialmente o no la intervención?

Para tratar de responder a esta cuestión hemos diseñado un ABM con cuatro barrios diferenciados según la renta de sus residentes (en verde quienes tienen más renta, seguido del azul, el naranja y el rojo) y hemos introducido una mejora en un porcentaje de los mismos, aquellos que en el gráfico serán representados por un círculo (por ejemplo, la rehabilitación de su vivienda).

Partimos de la premisa de un *mecanismo individual* basado en la idea (y evidencia) sobre la preferencia por la 'movilidad residencial ascendente' entre quienes mejoran, a saber: 'si mejoro, me voy a otro barrio mejor' (por ejemplo, del rojo al naranja). Y a ello añadimos una premisa sobre un *mecanismo contextual* que subyace al *policy tool* relacionado con la forma en que se implementará la política, focalizada territorialmente o no. Más concretamente, suponemos que, si un mayor número de mis vecinos reciben la mejora, mi preferencia por quedarme en el barrio será mayor (política focalizada), mientras que, si solo unos pocos vecinos reciben la mejora, porque no se focaliza mayormente en el mismo barrio, decidirá marcharse (política no focalizada). Esto se refleja en el gráfico por el número de personas que son representadas por un círculo y tienen otros círculos cerca (gráficos 3.6 y 3.7). Si hay muchos círculos cerca, la decisión será quedarse, si hay pocos círculos cerca, la decisión será marcharse. Así pues, el mecanismo explicativo que subyace a la focalización de una política se basa en la idea de homofilia descrita anteriormente. Y a este respecto podemos establecer en los modelos un 'umbral', esto es, un porcentaje de vecinos que han de mejorar a partir del cual el individuo cambia de opinión (prefiere quedarse en vez de irse a un barrio 'mejor')¹¹.

11 – El único caso en el que el mecanismo contextual no produciría los efectos señalados sería en el barrio con renta más alta porque en este caso no habría un barrio, mejor, al que moverse.

A continuación, analizamos dos políticas, una en la cual la mejora (la actuación) se distribuye espacialmente de forma aleatoria (p. ej., cualquiera puede apuntarse a un plan de formación para el empleo, puede rehabilitar su vivienda, ...) o de manera focal (se seleccionan varios grupos de vecinos cercanos para que se apunten conjuntamente a dicho plan). Como se observa en los gráficos 3.7, cuando el plan se implementa de manera focal el número de vecinos que recibe la mejora y permanece en el barrio es mayor, especialmente cuando nos centramos en el barrio más desfavorecido (círculos en rojo que permanecen en el barrio de color rojo y no se van al barrio en color naranja). Esto nos indica que, según el modelo, si el plan integral se implementase de manera más concentrada territorialmente, el abandono del barrio entre quienes mejoran disminuiría considerablemente. El resultado sería una menor probabilidad de un desplazamiento de los ciudadanos hacia otras zonas de la ciudad, y con ello, una mejora colectiva para los habitantes del barrio, como resultado, en términos agregados, una reducción de la desigualdad socio-especial. En cambio, el modelo no focalizado, a pesar de la intervención, produciría un aumento de la desigualdad socio-especial (de la segregación residencial entre barrios según renta).



FIGURA 3.7.A
SITUACIÓN CUANDO SE IMPLEMENTA UNA POLÍTICA FOCAL

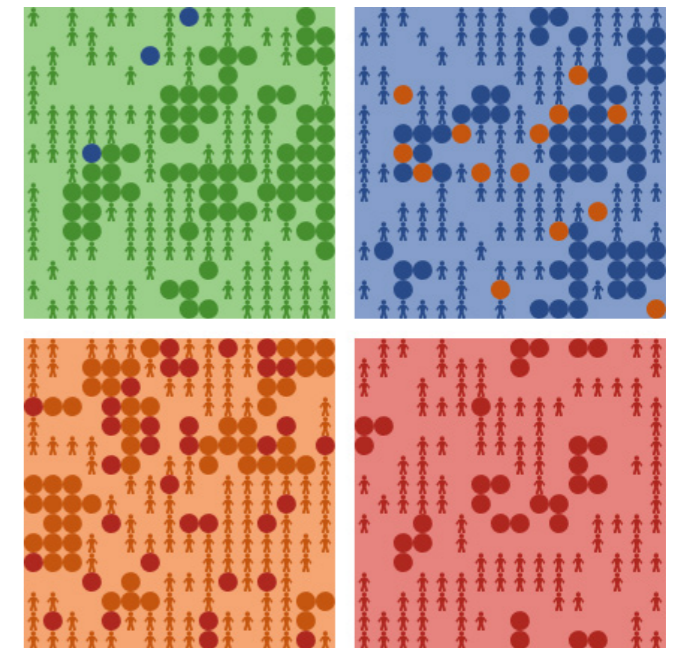
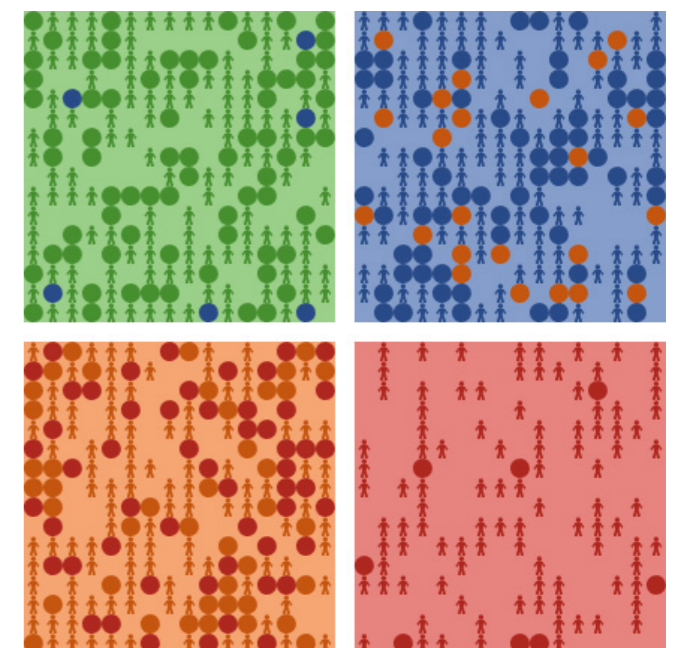


FIGURA 3.7.B
SITUACIÓN CUANDO SE IMPLEMENTA UNA POLÍTICA ALEATORIA



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE NETLOGO

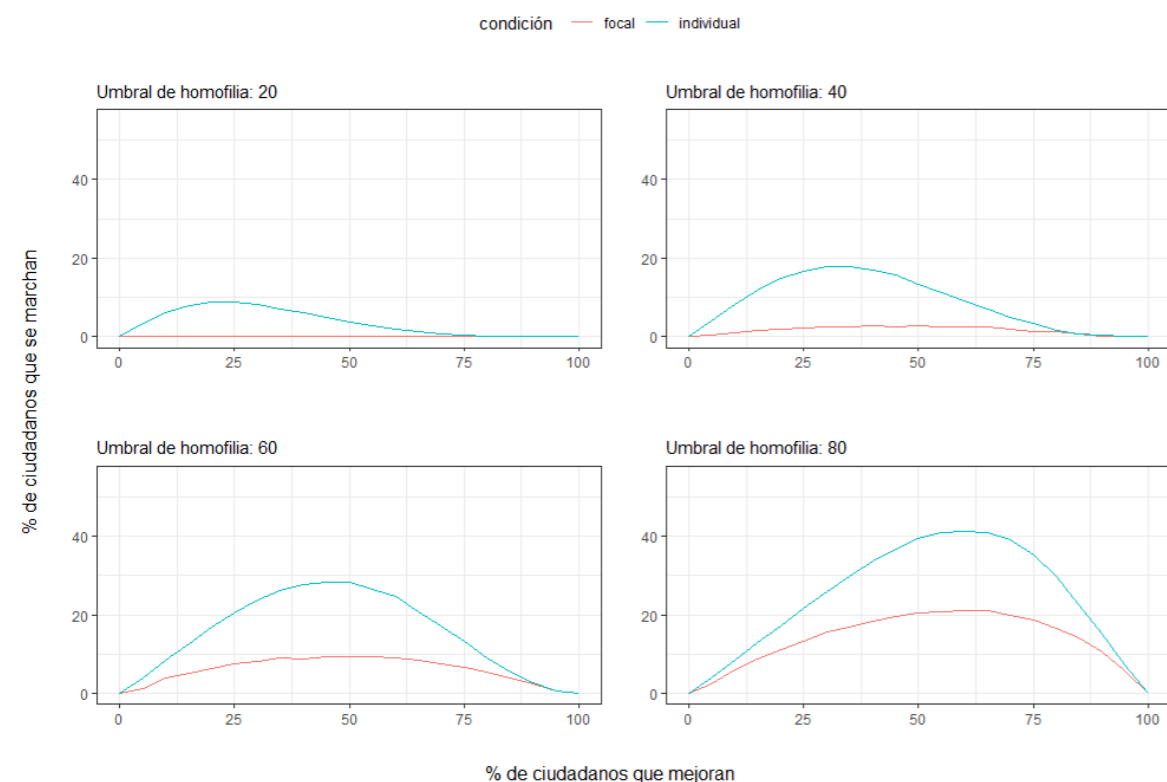
Hemos comparado cómo influyen dos tipos de políticas, o mejor, la elección de un *policy tool* y su mecanismo subyacente (focalizar o no) en diferentes tipos de barrios. En esto ha consistido, hasta este momento, nuestra 'comparación controlada'. Pero, además, podemos comprobar cómo varía el efecto de los dos tipos de política según el porcentaje de vecinos que recibe la mejora (la intensidad de la política) y según el umbral de los residentes respecto a la semejanza respecto a sus vecinos (cuántos han de mejorar como yo para que yo me quede en el barrio).

Para que nuestro modelo sea más robusto, hemos realizado 200 iteraciones modificando -comparando- esas dos condiciones y sus resultados pueden observarse en la figura 3.8. Tal y como se ve en el

gráfico de arriba a la izquierda, parece que la política focal (línea roja) apenas produce movilidad residencial si el umbral es del 20% o menor (basta con que uno de cada cinco vecinos sea beneficiario de la política para no marcharse del barrio). No obstante, conforme aumenta el umbral y el porcentaje de habitantes que mejoran (eje de abscisas), la movilidad (eje de ordenadas) aumenta, aunque en todo momento se mantiene por debajo del caso de la política individual (línea azul), la cual puede hacer que la mayoría de los que han sido beneficiarios de la política mediante esta forma de implementación se marchen, si el umbral es alto. Esto se observa en el gráfico inferior derecho, donde, si un 60% de habitantes mejora, la política focal haría que se marchasen un 20%, mientras que en la individual sería el doble, un 40%.



FIGURA 3.8.
MOVILIDAD RESIDENCIAL SEGÚN TIPO DE POLÍTICA, UMBRAL DE HOMOFILIA Y PORCENTAJE DE VECINOS QUE RECIBEN LA MEJORA



ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE NETLOGO

A este respecto cabe señalar que el análisis de la estabilidad residencial en barrios andaluces que aplicaron la Iniciativa URBANA mediante la aplicación de diseño cuasi-experimental muestran que la tasa de aquellos que permanecieron en el barrio es mayor que en barrios similares donde no se implementó esta iniciativa, aunque la diferencia no sea estadísticamente significativa; aunque también es cierto que ese efecto no se produce en el caso del programa de áreas de rehabilitación urbana integral o del programa ZNTS, donde los barrios donde se aplican presentan un mayor grado de vulnerabilidad (Navarro, Moya y Guerrero, 2016).

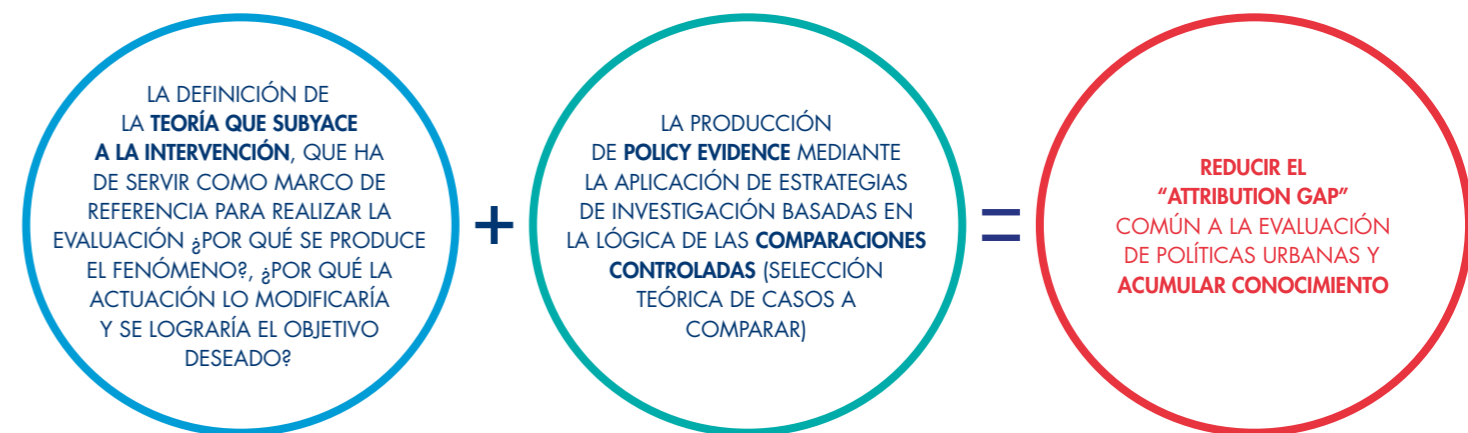
Como vemos, los ABM pueden ayudarnos tanto a predecir los efectos de las políticas públicas como a explicar las consecuencias no intencionadas -no deseadas- que ha ocasionado su implementación. Pueden ser, pues, tanto instrumentos para evaluar, como para planificar comparando diferentes alternativas (*policy tools* y sus mecanismos subyacentes). Su uso ofrece numerosas posibilidades para mejorar el análisis y evaluación de las estrategias de desa-

rollo urbano integral y sostenible que promueve la UE, como el caso del programa EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado). Si los responsables de estas iniciativas consideraran esta herramienta para evaluar o, incluso, para diseñar sus planes, tendrían, cuanto menos, algunos elementos para explicar por qué cierta medida no ha funcionado como esperaban o para garantizar que no existan contradicciones entre las medidas implementadas -sus mecanismos subyacentes- y los objetivos que se quieren alcanzar, algo muy costoso en términos de recursos y difícil de observar mediante las técnicas que se utilizan normalmente para evaluar dichos planes. Pero, sobre todo, se trata de un instrumento heurístico que 'fuerza' al evaluador, e incluso, al planificador y diseñador de una política y sus actuaciones, a considerar los mecanismos explicativos que han de desplegarse para que tengan éxito. En el caso de esta herramienta, no es posible evaluar sin tener una teoría de la política sobre la que se realiza tal ejercicio.

Evidentemente, como cualquier modelización, o más



FIGURA 3.9.
LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS URBANAS INTEGRALES ES UNA LABOR TEÓRICA



en general, como cualquier proceso de análisis de la realidad social, los ABM simplifican la complejidad que esta última supone. Por tanto, su aplicación siempre ha de tener en cuenta los supuestos desde los que se parte, así como la verificación y la verosimilitud del modelo. No se trata de sustituir el uso de otros acercamientos, sino de complementarlos para que la evaluación pueda tener el alcance y la rigurosidad que realmente se pretende. Se trata, pues, de un instrumento más a disposición de quienes evalúan las estrategias urbanas integrales y que debe usarse conjuntamente con otras técnicas y diseños que se basen en la aplicación de la lógica de las comparaciones controladas para ofrecer *policy evidence* sobre el efecto de las políticas urbanas, o mejor, de la teoría que propone para cambiar las ciudades y sus barrios.



4. ALGUNAS CONCLUSIONES: MEJORAR EL CONOCIMIENTO TEÓRICO PARA HACER MEJORES EVALUACIONES

¿Se han logrado los objetivos planteados en la estrategia urbana integral que se evalúa? Responder a esta pregunta es esencial para conocer la eficacia (y también la eficiencia) de estas iniciativas. Pero ¿estamos seguros de que se han logrado gracias a la estrategia implementada y no a otros posibles factores? Responder a esta otra cuestión es crucial para extraer enseñanzas que permitan ir acumulando *policy evidence* sobre las estrategias (y *policy tools* específicos) que producen -o no- los efectos esperados y, sobre todo, por qué.

En este capítulo hemos tratado de señalar que para ello es imprescindible desarrollar *evaluaciones teóricamente fundamentadas*, tanto en su dimensión analítica, como en su dimensión referida a los diseños de investigación. Para poder proporcionar *policy-evidence* sobre la utilidad de las estrategias urbanas integrales, como cualquier otra iniciativa o política pública, ha de analizarse la teoría que subyace a la intervención planteada (*policy tools* y sus *mecanismos explicativos*) y aplicar algún método de comparaciones controladas.

Respecto a este último, además de algunas perspectivas ya conocidas y empleadas para evaluar la política de cohesión de la UE a nivel regional, aunque empleadas de forma muy escasa para el caso de su dimensión urbana, nos hemos detenido con mayor detalle en la estrategia de los ABM, una perspectiva que no enfrenta algunos de los costes que suponen las anteriores, como la disponibilidad de datos para todas las áreas a analizar en el caso del TIA o la definición de áreas urbanas experimentales y de control para aplicar la perspectiva de la identificación. Ahora bien, en los ABM es imprescindible establecer con claridad los mecanismos explicativos que subyacen a la estrategia urbana que se evalúa pues estos dan lugar a la definición y fijación de parámetros en las simulaciones.

Nuestra intención ha sido mostrar que sin la 'teoría del programa' no es posible realizar una evaluación que proporcione claves para mejorar las estrategias urbanas integrales en vistas a futuras aplicaciones. Y, por tanto, que la mejora en las capacidades de quienes diseñan y aplican estas políticas no supone sólo, ni principalmente, nuevos instrumentos para la planificación o para el análisis de datos, sino que estos estén fundamentados en un mejor conocimiento de los mecanismos explicativos que subyacen a la calidad de vida y el cambio urbano. Los ABM fuerzan a ello y de ahí el motivo de llamar la atención sobre su utilidad. O, incluso, muestran la posibilidad de evaluar sin disponer de 'datos' al centrarnos en juzgar la valía de la propuesta teórica para producir cambio social o institucional que realiza la política pública.

Aún más, desde esta perspectiva, la evaluación teóricamente orientada produciría valor añadido respecto a la dimensión urbana de la política de cohesión de la UE, y en general, respecto a las políticas urbanas, al permitir ir acumulando conocimiento sobre que *policy tools* y mecanismos, o combinaciones de éstos en la forma de una estrategia urbana integral, producen qué resultados y en qué contextos. No existen 'fórmulas' que funcionen siempre e igual en todos los casos, pero conocer que *policy tools* y mecanismos vienen usándose y que resultados producen según qué condiciones de partida y contextos pueden ayudar a quienes diseñan, gestionan y evalúan estrategias urbanas integrales en municipios o quienes son responsable de las mismas a nivel supra-municipal.

Así, la evaluación tendría por objetivo acumular conocimiento sobre qué funciona, en qué casos o situaciones y por qué, además de proporcionar evidencias empíricas sobre la eficiencia, la eficacia o el impacto de la política que en cada caso se evalúe. Se trata de una tarea que debe fundamentarse teóricamente y debe tener la aspiración de generar conocimiento teórico útil para diseñar mejores políticas públicas en cuanto a sus efectos sobre la calidad de vida de la ciudadanía.





Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas



- Acero et al. (2019). Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa. Diputación Provincial de Barcelona, <https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf>.
- Atkinson, R. (2014). The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects. Paper presented at a RSA workshop on 'The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020', Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.
- Bartolini, S. (1991). Tempo e ricerca comparata, En Morlino, L. y Satori, G. (eds). La comparazione nelle science sociale, il Mulino.
- Briassoulis, H. (2004). Policy integration for complex policy problems. Berlin Conference 'Greening of policies: interlinkages and policy integration', <https://bit.ly/3yg6CBR>
- Campbell, D., & Stanley, J. (1973): *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Amorrortu.
- Candel, J.J.L. (2019). The expediency of policy integration. *Policy Stud.*, 42, 346–361.
- Carey, G. & Crammond, B. (2015). What works in joined-up governments?. An evidence synthesis, *International Journal of Public Administration*, 38: 1020-1029.
- Commission of the European Communities (1993). Sustainable urban development in the European Union, European Commission.
- Comisión Europea (1995). *Orientations méthodologiques pour le suivi et les évaluations intermédiaires des CCA, DOCUP et interventions*. Comisión Europea.
- Comisión Europea (1993). *Project cycle management. Integrated approach and logical framework*. Dirección General de Desarrollo, Unidad de Evaluación.
- Cook, TH. D. (2000). The false choice between theory-based evaluation and experimentation, *New Direction for Evaluation*, 87, 27-34.

Cotella, G. (2018). The urban dimension of the EU Cohesion Policy. En E. Medeiros (Ed.), *Territorial Cohesion. The Urban Dimension*. Palgrave.

Cresczi, R., & Giua, M. (2020). Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy Leveraging complementarities for evidence-based policy learning. En Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., Muravska, T., (Ed.), *EU Cohesion Policy*, Routledge.

Dallhammer, E. and Schuh, B. y Caldeira, I. (2018): Urban Impact Assessment Report on the Implementation of the 2030 Agenda, Brussels, ESPON. <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/COTER/TIA-Urban-Agenda-28052018.pdf>

Domínguez-González, A. y Navarro, C.J. (2022). The impact of EU integrated urban development initiatives: research strategies beyond 'good practices'. En Navarro, C.J., Rodríguez-García, M.J. & Guerrero-Mayo, M.J. (2022). *EU Integrated Urban Initiatives*, Palgrave.

Dorado-Rubín, M.J., Guerrero-Mayo, M.J.. & Navarro, C.J. (2021). Integrality in the design of urban development plans, *Land*, 10(10), 1-17

Dye, T.R. (1995). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall

European Commission (1999). Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action, Communication from the European Union: A Framework for Action, Communication from the Commission.

European Commission (2008). Fostering the European dimension analysis of the operational programmes co-financed by European Regional Development Fund (2007-2013), European Commission.

European Commission (2009). Promoting sustainable urban development in Europe. European Commission, Directorate-General for Regional Policy.

European Commission (2016). Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam, European Commission.

European Commission (2016a). Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation), https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation.

Feitosa, F. F., Le, Q. B., Vlek, P. L., Miguel V., Monteiro, A., & Roseback, R. (2012). Countering urban segregation in Brazilian cities: Policy-oriented explorations using agent-based simulation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 39(6), 1131-1150.

Fernández-García, M. (2021): Las políticas de regeneración urbana promovidas por la UE en España. Un análisis comparado del “modelo de oferta” de las iniciativas URBAN y Urbana en diferentes contextos, Tesis Doctoral, Universidad Pablo de Olavide. <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/11703>

Fernández-García, M.; Navarro, C.J.; Gómez-Ramírez, I. (2021). Evaluating Territorial Targets of European Integrated Urban Policy. The URBAN and URBANA Initiatives in Spain (1994–2013). *Land*, 10, 956. <https://doi.org/10.3390/land10090956>

Fioretti, C.; Pertoldi, M.; Busti, M., & Van Heerden, S. (Eds.) (2020). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. Publications Office of the European Union.

Fundación W.K. KELLOGG (1998). *Manual de evaluación*. Kellogg Foundation.

García-Valdecasas, J. I. (2016). *Simulación basada en agentes. Introducción a NetLogo*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gaugitsch, R., Dallhammer, E., Schuh, B., Hui-Hsiung, Ch. y Besana, F. (2020): Territorial Impact Assessment: the State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis, Brussels, European Union. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/TIA-Covid19.pdf>

Guerrero-Mayo, M.J. (coord.) (2020). *Evaluación de la calidad del diseño de estrategias de desarrollo urbano-territorial*. Manual para su análisis mediante la aplicación CADIPAT. Centro de Sociología y Políticas Locales, UPO.

Guerrero-Mayo, M.J. y Rodríguez-García, M.J. (2020). La planificación del desarrollo urbano integral: calidad del diseño y aprendizaje. En Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J. y Guerrero-Mayo, M.J. (eds.). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas públicas*, Icaria.

Guerrero-Mayo, M.J.; Domínguez-González, A., & Donati, F. (2022). La evaluación de la calidad del diseño de la planificación urbana-territorial: hacia un sistema evaluativo desde un enfoque integral, En Navarro, C.J., & Guerrero-Mayo, M-J-(Eds.): *Nuevas políticas urbanas en Latinoamérica*, Tirant lo blanch.

Guyadeen, D. y Seasons, M. (2018). Evaluation theory and practice: comparing program evaluation and evaluation in planning. *Journal of Planning Education and Research*, 38, 98–110.

Hedström, P., & Bearman, P. (Eds.). (2009). *The Oxford handbook of analytical sociology*. Oxford University Press.

Hernández-Aja, A., & Rodríguez-Suárez, I. (2017): De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada’, *Ciudades*, 20, 1-20

Howlett, M., & Lejano R.P. (2012). *Tales from the crypt: the rose and fall (and rebirth?) of policy design*. *Administration and Society* 45(3): 357-381.

Huang, Q., Parker, D. C., Filatova, T., & Sun, S. (2014). A review of urban residential choice models using agent-based modeling. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 41(4), 661-689.

Kish, L. (1995). *Diseño estadístico para la investigación*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Liang, X., Lu, T., & Yishake, G. (2022). How to promote residents’ use of green space: An empirically grounded agent-based modeling approach. *Urban Forestry & Urban Greening*, 67, 127435.

Malik, A., Crooks, A., Root, H., & Swartz, M. (2015). Exploring creativity and urban development with agent-based modeling. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 18(2), 12.

McCann, Ph. (2015). *The regional and urban policy of the European Union*, Edward Elgar Publishing Mairate, A. (2006). The ‘Added Value’ of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40: 167–177

Navarro, C.J. (2015): La lógica de la regeneración urbana... desde abajo. Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía y Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide. https://www.aopandalucia.es/inetfiles/resultados_IDI/GGI3001IDIY/memoria/Inf_final_4_1.pdf

Navarro, C.J. (ed.) (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*, Sevilla, CSPL-UPO. <http://hdl.handle.net/10433/3031>.

Navarro, C.J. (Ed.) (2018). Balance y retos de la gestión de LEADER en Andalucía, Observatorio del Gobierno Local-Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Navarro, C. J. (2020). Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la Unión Europea. *Papers*, 63, 8–81.

Navarro, C. J. (2021). The effectiveness of Integral Urban Strategies: Policy Theory and Target Scale. The European URBAN I Initiative and Employment. *Sustainability*, 13(11), 6251.

Navarro, C.J. (2022). EU urban initiatives as integrated multi-level policy mixes. Policy levels, policy dimensions and the added value of local strategies from a comparative perspective. En Navarro, C.J.; Rodríguez-García y Guerrero-Mayo, M.J. (Eds.): *EU Integrated Urban Initiatives*, Palgrave.

Navarro, C.J. y Domínguez-González, A. (2020). El impacto de los programas de desarrollo urbano integral: de las ‘buenas prácticas’ a las ‘comparaciones controladas’. En Navarro, C.J., Rodríguez-García, M.J. y Guerrero-Mayo, M.J. (Eds.). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*, Icaria.

Navarro, C.J., & Guerrero-Mayo, M.J. (2022). La planificación de las nuevas políticas de desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva comparada: condiciones de partida y oportunidades de un nuevo *meta-policy-frame*, En Navarro C.J. , & Guerrero M.J. (Eds.). *Nuevas políticas urbanas en Iberoamérica*, Tirant lo blanch.

Navarro, C.J.; Moya, R. & Guerrero, G. (2016). ¿Cómo ha cambiado el barrio?. En Navarro, C.J. (ed.). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*, Sevilla, CSPL-UPO. <http://hdl.handle.net/10433/3031>.

Navarro, C.J., & Rodríguez-García, M.J. (2015). Models of local governing coalitions: city politics and policy effects in Spanish municipalities. *Urban Geography*, 36(8), 1149–1168.

Navarro, C.J., & Rodríguez-García, M.J. (2015a): Regeneración urbana y modelos de gobernanza: Estudio comparado de casos, Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía. Consejería Fomento y Vivienda. Junta de Andalucía y Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide, https://www.aopandalucia.es/inetfiles/resultados_IDI/GGI3001IDIY/memoria/Inf_final_4_2.pdf

Navarro, C. J. y Rodríguez-García, M.J. (2020). Urban policies as multi-level policy mixes: the comparative urban portfolio analysis to study the strategies of integral urban development initiatives. *Cities*, 102.

Navarro, C. J. y Rodríguez-García, M.J. (2020a). La estrategia de los programas y los proyectos: teoría, objetivos, procesos causales y exposición. En Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J., & Guerrero-Mayo, M.J. (eds.) (2020): La lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas. Análisis y evaluación de Iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013), Icaria

Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J., & Guerrero-Mayo, M.J. (eds.) (2020): La lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas. Análisis y evaluación de Iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013), Icaria

Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J., & Guerrero-Mayo, M.J. (2020a): *Evaluating the Quality of Urban Development Plans Promoted by the European Union: The URBAN and URBANA Initiatives in Spain (1994–2013)*, Social Indicators Research, 149: 215-237.

Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J. y Guerrero-Mayo, M.J. (2022). *EU Integrated Urban Initiatives*, Palgrave.
Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J., & Guerrero-Mayo, M.J. (2022a). Policy evidence about the added values of EU integrated urban initiatives as local policy mixes and multi-scalar comparative research. En Navarro, C.J., Rodríguez-García, M.J. & Guerrero-Mayo, M.J. (2022). *EU Integrated Urban Initiatives*, Palgrave.

Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J.; Zapata-Moya, A.R., & Mateos, C. (2016). ¿Cómo han afectado los proyectos a los residentes? En Navarro, C.J. (Ed.), *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*, Universidad Pablo de Olavide.

Pastor, E.; Guerrero-Mayo, M.J. & Navarro, C.J. (2020). La estrategia integral como innovación en políticas urbanas: diversidad, integralidad y aprendizaje, En Navarro, C.J.; Rodríguez-García, M.J., & Guerrero-Mayo, M.J. (Eds.). *La lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*, Icaria

Plante, J. (1991). *Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques*. La Documentation Française.

Rodríguez-García, M.J., & Navarro, C.J. (2016). Gobernanza local comparada: el análisis de los patrones de influencia en los sistemas políticos locales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 153: 127-142.

Rodríguez-García, M.J. y Navarro, C.J. (2022). Evaluating the design of integral urban regeneration plans: combining policy evaluability and plan quality approaches to analyse complex urban policies, *Town Planning Review*. <https://doi.org/10.3828/tpr.2022.19>

Rogers, P.J.; Petrosio, A., Huebner, T.A., & Hacsí, T.A. (2000). Program Theory Evaluation: Practice, Promise, and Problems, *New Direction for Evaluation*, 87, 5-15.

Rossi, P. y Freeman, H. (1993). *Evaluation: a systematic approach*, Sage.

Schuh, B. y Gaugistch, R. (2018). Introduction to the ESPON TIA Quick Check, The Hague, ESPON territorial Impact Assessment toll (TIA) Training Session, 20th November 2018. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TIA%20Introduction%20%28example%29.pdf>

Schelling, T. C. (1971). Dynamic models of segregation. *Journal of mathematical sociology*, 1(2), 143-186.

Squazzoni, F. (2012). *Agent-based computational sociology*. John Wiley & Sons.

United Nations (2015). Policy integration in government in pursuit of the sustainable development goals. Report of the expert group meeting, <https://bit.ly/3btt0yM>

UN-Habitat (2017). *The New Urban Agenda*, UN-Habitat.

UN-Habitat-OECD (2018). *Global state of national urban policy*, United Nationsd and OECD.

Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Weisburd, D., Braga, A. A., Groff, E. R., & Wooditch, A. (2017). Can hot spots policing reduce crime in urban areas? An agent based simulation. *Criminology*, 55(1): 137-173.

Wilensky, U., & Rand, W. (2015). *An introduction to agent-based modeling: modeling natural, social, and engineered complex systems with NetLogo*. MIT Press.

Wholey, J.S. (1987). *Evaluability assessment. Developing program theory*, En Bickman, I (Ed). Using program theory in evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco.

Wholey, J.S. (1979). *Evaluation: Promise and Performance*. Washington, DC, Urban Institute

Zapata-Moya, A & Navarro, C.J. (2017). Impact of area regeneration policies: performing integral interventions, changing opportunity structures and reducing health inequalities, *Journal of Epidemiological Community Health*, 71:239–247.

Anexo I



Informe sobre la calidad del diseño de la estrategia urbana para el desarrollo local integral y sostenible

Anexo I

Informe sobre la calidad del diseño de la estrategia urbana para el desarrollo local integral y sostenible

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. DESARROLLO Y RESULTADOS DEL PROCESO DE ANALISIS
3. POSIBILIDADES ANALÍTICAS PARA LA MEJORA DEL DISEÑO
 - 3.1. ANÁLISIS INTERNO DEL PROYECTO
 - 3.2. ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO
 - 3.3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO



1. PRESENTACIÓN

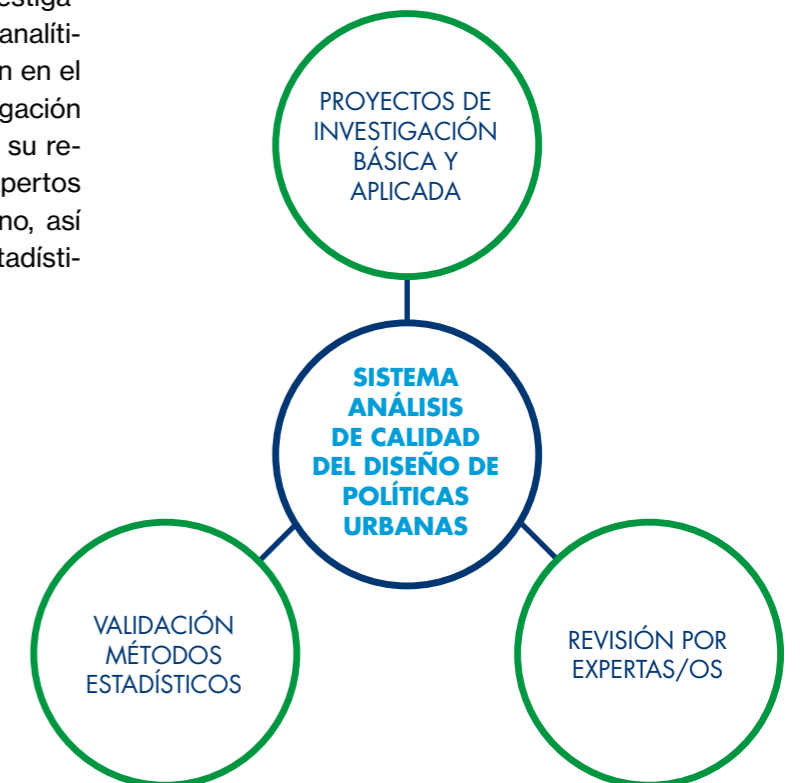
La planificación del desarrollo urbano supone un proceso decisional que determina de dónde se parte, dónde se pretende llegar, qué debe hacerse, cómo y quiénes hacerlo, y en qué orden secuencial (UN-Hábitat, 2017). El resultado del proceso de planificación supone el diseño de la política, iniciativa o proyecto de desarrollo urbano que se pretende desarrollar, y normalmente, se refleja en un documento programático. Supone, pues, junto a otras evidencias, un elemento relevante para analizar la evaluabilidad del proyecto y conocer la calidad del proceso de planificación realizado.

En este marco, desde el Urban Governance Lab se viene diseñando una propuesta para analizar la calidad del diseño de iniciativas y proyectos de desarrollo urbano integral y sostenible, atendiendo para ello a los principios que establece la Nueva Agenda Urbana o la Agenda Urbana de la Unión Europea. El objetivo es ofrecer un instrumento que permita conocer la calidad del diseño, y a partir de ello, establecer posibles estrategias de mejora.

Este instrumento se viene desarrollando en el marco de una línea de trabajo sobre fundamentos e instrumentos para el análisis de políticas urbanas en un contexto multi-nivel por parte del personal investigador del Urban Governance Lab. La propuesta analítica, y el instrumento que se propone, se basan en el trabajo desarrollado en proyectos de investigación básica y aplicada realizados previamente, en su revisión por parte de otros investigadores, expertos y técnicos de proyectos de desarrollo urbano, así como en su validación mediante técnicas estadísticas específicas.



IMAGEN 1. SISTEMA DE ANÁLISIS PROPUESTO



El sistema propuesto pretende ofrecer un instrumento que permita producir evidencias sobre la calidad en la definición de las dimensiones y aspectos básicos de un proyecto de desarrollo urbano (diagnóstico, objetivos, actuaciones, evaluación, gobernanza, ...), así como aspectos que dan cuenta de su coherencia o su integralidad. Para ello se propone el estudio de 50 ítems integrados en 8 dimensiones, así como un área específica sobre el enfoque integrado de género, que incluye 8 ítems.

La utilidad de este sistema reside en su potencialidad como herramienta para estudiar y mejorar la planificación y el diseño de los proyectos. Supone, sobre todo, una guía sobre aspectos a tener en cuenta al concebir y redactar proyectos integrales de desarrollo urbano.



IMAGEN 2. DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL DISEÑO

GUERRERO-MAYO (2020)



2. DESARROLLO Y RESULTADOS DEL PROCESO DE ANÁLISIS

El sistema de análisis consiste en el estudio, por parte de dos analistas, y de forma independiente, del documento de diseño de un proyecto para asignar puntuaciones en cada uno de los ítems evaluativos propuestos. Estos ítems se valoran tomando como referencia una 'situación ideal' definida a partir de la revisión de la literatura y la práctica de la planificación urbana y territorial. Posteriormente, en una sesión de consenso, los analistas discuten sus valoraciones previas para cada ítem para asignar una puntuación de consenso a cada uno de ellos. Este análisis se realiza mediante una aplicación on-line, que proporciona, a la finalización del análisis, un informe de resultados para cada ítem y para dimensión¹.

Tanto en los análisis individuales, como en la reunión de consenso, se referencian las evidencias sobre las que se apoyan las puntuaciones asignadas, indicando, al menos, las páginas del documento del diseño del proyecto que contienen la información utilizada para realizar el análisis y que facilita el proceso de consenso.

Las dimensiones analizadas son el diagnóstico, los objetivos, las actuaciones, la gobernanza y participación, el seguimiento y evaluación, la publicidad, transparencia y rendición de cuentas, las capacidades evaluativas, y las capacidades comunicativas, además del bloque sobre enfoque integrado de género. El informe final ofrece la puntuación para cada ítem, así como para cada dimensión y para el proyecto en su conjunto, calculándose estas últimas como media de los ítems correspondientes². De esta manera, tanto el valor de las dimensiones, como el valor global, se calculan concediendo el mismo peso -o importancia- a todos los ítems y dimensiones. A continuación, se ofrece el informe con un proyecto.

¿Cómo interpretar y utilizar el informe?

El informe ofrece puntuaciones en el marco de escalas con recorrido 1-5, donde el primer valor supone una posible área de mejora y el valor 5 un claro punto fuerte en el marco de las 'situaciones ideales' definidas. A partir de esta información, pueden realizarse distintos análisis con el objeto de conocer y, en el caso necesario, establecer posibles mejoras en vistas al desarrollo del propio proyecto o el diseño de futuros proyectos. En principio, se han definido tres estrategias de análisis que se detallan en los apartados siguientes: análisis interno, análisis contextualizado y análisis estratégico.

En todo caso, debe indicarse que el análisis de la calidad que ofrece el sistema evaluativo propuesto no tiene por objeto emitir un juicio sobre el diseño analizado o establecer comparaciones entre proyectos en la forma de ranking, sino ofrecer una serie de evidencias sobre el resultado del proceso de planificación, tal y como éste se refleja en su documento de diseño.

Se trata, pues, de un instrumento que pretende ofrecer evidencias sobre aspectos que, según la literatura y especialistas, deben considerarse para garantizar un 'buen diseño' desde el que afrontar su implementación y evaluación.

Puede utilizarse como instrumento-guía durante el proceso de planificación, y una vez finalizado éste, para establecer posibles mejoras antes de su implementación. E incluso, una vez iniciada la implementación del proyecto para conocer posibles eventualidades en su desarrollo derivadas de aspectos que, quizás, pudieran haberse definido con mayor precisión previamente o deban adaptarse al propio desarrollo del proyecto.

Para ello puede resultar conveniente que el análisis lo realicen analistas implicados en el proceso de planificación o que estos realicen aportaciones sobre el resultado del ejercicio evaluativo realizado por otros analistas mediante el sistema propuesto.

1 – Puede accederse y registrarse en la app para su uso a través del siguiente enlace: <https://www.upo.es/cspl/appcadipat/>

2 – Los argumentos que fundamentan la estrategia evaluativa planteada, así como una descripción detallada de dimensión, ítems y 'situaciones ideales' delimitadas, pueden consultarse en: Guerrero-Mayo, M.J. (Coord.) (2020): Evaluación de la calidad del diseño de estrategias de desarrollo urbano-territorial, Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab, Universidad Pablo de Olavide.



Calidad del diseño

La calidad del diseño de un proyecto evalúa si sus aspectos básicos se acercan a estándares normativos basados en la literatura y la práctica de la planificación urbana y territorial.

El proyecto CADIPAT ha definido un sistema evaluativo validado por personas expertas en iniciativas de planificación territorial y mediante procedimientos estadísticos.

Definición de áreas de mejora	5	■
Definición de puntos fuertes	5	■
Interdependencias y sinergias	3	■
Contexto socio-espacial más amplio	3	■
Contexto institucional y normativo	3	■
Condiciones de elegibilidad de la zona de intervención	3	■
Diagnóstico	3.67	■
Definición de objetivos del proyecto	5	■
Relación entre objetivos y diagnóstico	3	■
Análisis entre objetivos y relaciones de dependencia	5	■
Relación entre objetivos y otras políticas existentes	5	■
Relación entre objetivos y programa	3	■
Objetivos	4.20	■
Definición de actuaciones	3	■
Relación entre objetivos y actuaciones	3	■
Interrelación entre las actuaciones y sus relaciones de dependencia	3	■
Relaciones entre actuaciones y otras iniciativas	1	■
Adecuación entre actuaciones y las directrices del programa	3	■
Actuaciones	2.60	■
Órganos de gobierno y gestión	5	■
Participación y coordinación entre unidades de la entidad	5	■
Garantías de la relación con otros organismos	3	■
Garantías de la relación con agentes socio-económicos	3	■
Garantías de participación ciudadana	5	■
Gobernanza y participación	4.20	■
Análisis de evaluabilidad	1	■
Sistema de seguimiento	4	■
Sistema de evaluación de objetivos	5	■
Sistema de evaluación de impactos	3	■
Equipo de seguimiento	3	■
Equipo de evaluación	1	■
Seguimiento y evaluación	2.83	■



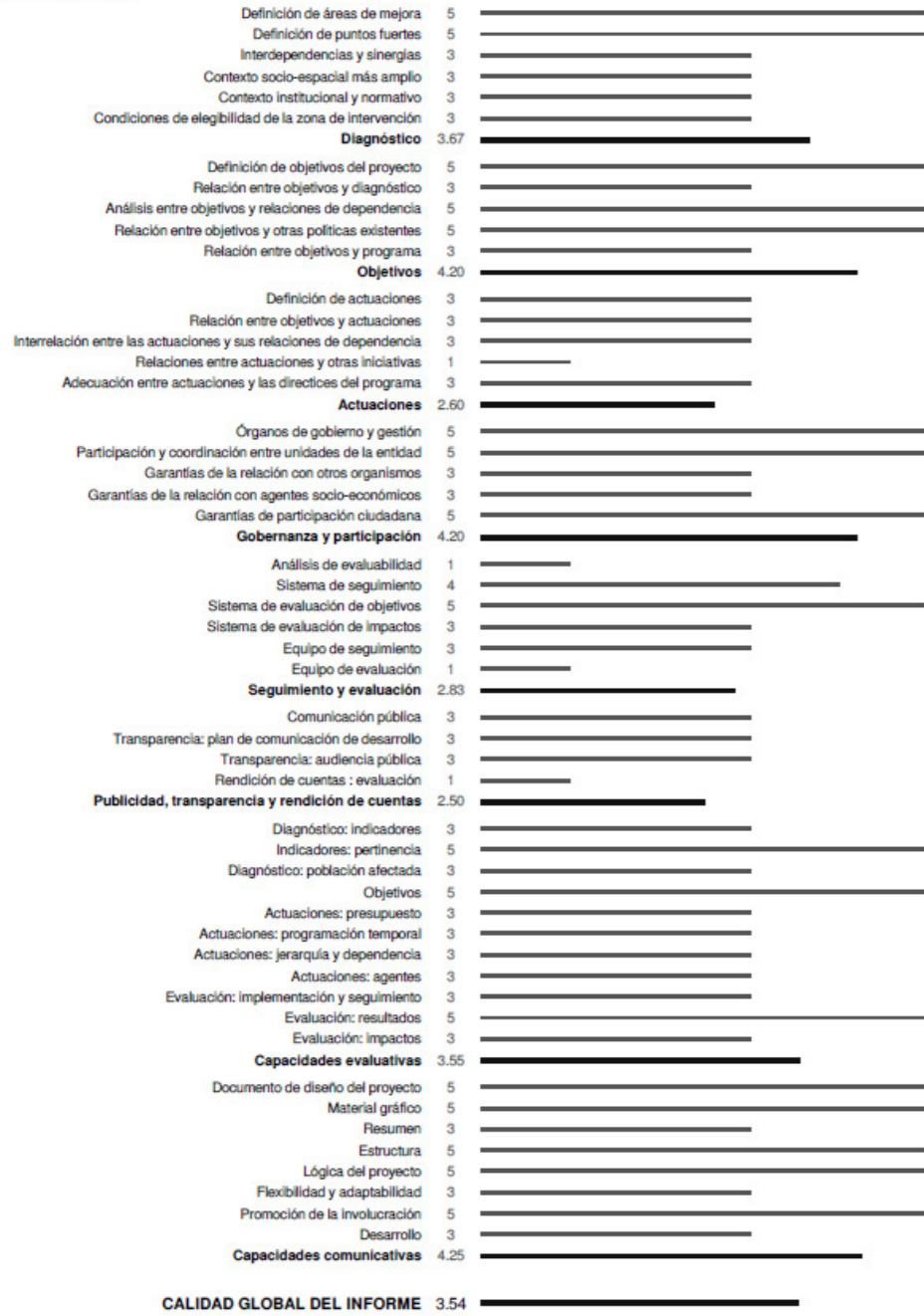
Calidad del diseño [2/4]

Comunicación pública	3	■
Transparencia: plan de comunicación de desarrollo	3	■
Transparencia: audiencia pública	3	■
Rendición de cuentas : evaluación	1	■
Publicidad, transparencia y rendición de cuentas	2.50	■
Diagnóstico: indicadores	3	■
Indicadores: pertinencia	5	■
Diagnóstico: población afectada	3	■
Objetivos	5	■
Actuaciones: presupuesto	3	■
Actuaciones: programación temporal	3	■
Actuaciones: jerarquía y dependencia	3	■
Actuaciones: agentes	3	■
Evaluación: implementación y seguimiento	3	■
Evaluación: resultados	5	■
Evaluación: impactos	3	■
Capacidades evaluativas	3.55	■
Documento de diseño del proyecto	5	■
Material gráfico	5	■
Resumen	3	■
Estructura	5	■
Lógica del proyecto	5	■
Flexibilidad y adaptabilidad	3	■
Promoción de la involucración	5	■
Desarrollo	3	■
Capacidades comunicativas	4.25	■
CALIDAD GLOBAL DEL INFORME	3.54	■



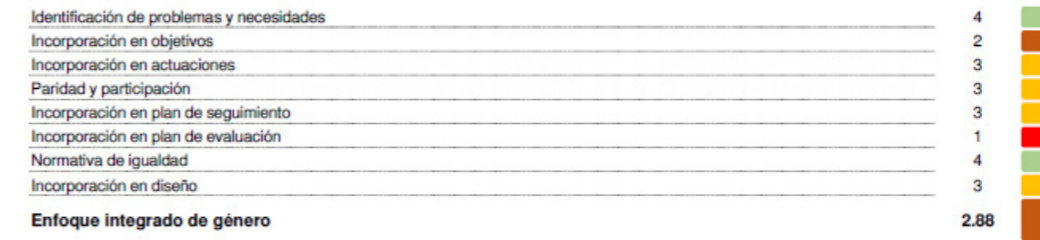


Calidad del diseño [3/4]



Calidad del diseño [4/4]

Enfoque integrado de género





3. POSIBILIDADES ANALÍTICAS PARA LA MEJORA DEL DISEÑO

3.1. Análisis interno del proyecto

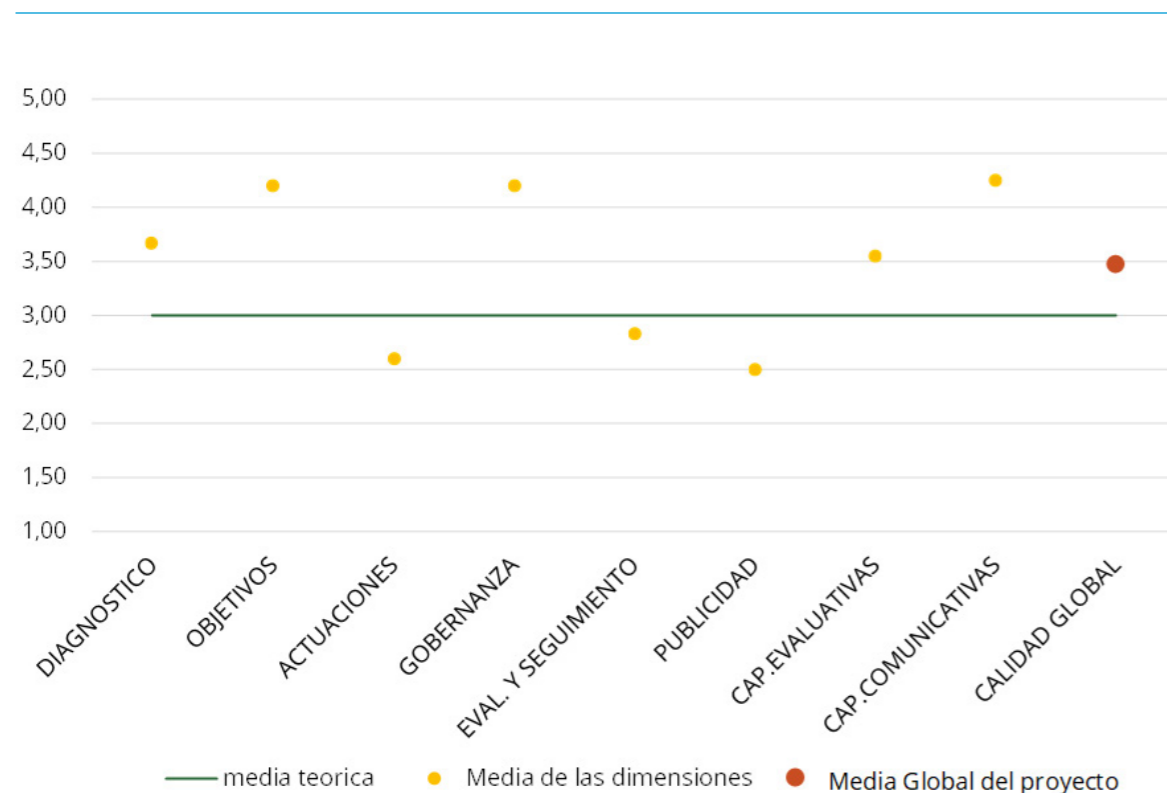
El análisis interno del propio proyecto parte de los valores que refleja el informe final y, por tanto, los referentes son 'situaciones ideales' identificadas por la literatura y la práctica del análisis de políticas urbanas. Así pues, deben considerarse como una orientación a partir de la cual poder reflexionar sobre la existencia de puntos fuertes y áreas de mejora en el diseño que se analice (por ítems o por dimensiones). Con esta finalidad puede tomarse como referencia el punto medio de la "escala ideal" (1-5), en comparación con el mismo, cada ítem y dimensión. Esto permitiría conocer cómo se sitúa el diseño con respecto a las situaciones ideales de-

finidas, y qué ítems y dimensiones destacan en el mismo. En el gráfico siguiente se ofrece la puntuación de cada dimensión y la puntuación global de un proyecto tomado como ejemplo, lo que ofrece una primera imagen del análisis interno propuesto.

¿Qué sería una diferencia destacable? Tomando como base análisis previos, diferencias superiores a un punto con respecto a la media de la situación ideal mostrarían un valor muy destacable del proyecto para definir una clara área de mejora (o debilidad) o un claro punto fuerte (o fortaleza). Diferencias de entre 0,5 y 1 puntos supondrían situaciones que no siendo tan destacables convendría examinar en detalle sus ítems.



GRÁFICO 1.
ANÁLISIS INTERNO DE PROYECTO EDUSI EJEMPLO



Para ello podía detallarse este análisis identificando ítems que suponen posibles áreas de mejora y claros puntos fuertes. Esto es, ¿qué ítems destacan en cada dimensión?, ¿cuáles podrían potenciarse para mejorar la calidad global del documento de diseño? A continuación, se muestra un cuadro resumen, tomando como referencia la media teórica del proyecto:



TABLA 1.
ANÁLISIS INTERNO: ÁREAS DE MEJORA Y PUNTOS FUERTE. ÍTEMS DESTACADOS POR DIMENSIÓN TOMANDO COMO REFERENTE LA MEDIA TEÓRICA DEL PROYECTO

DIMENSIONES	DEBILIDADES	FORTALEZAS
DIAGNÓSTICO		<ul style="list-style-type: none"> - Definición áreas de mejora - Definición puntos fuertes
OBJETIVOS		<ul style="list-style-type: none"> - Definición de objetivos del proyecto - Análisis entre objetivos y relaciones de dependencia - Relación entre objetivos y otras políticas existentes
ACTUACIONES	Relación entre actuaciones y otras iniciativas	
GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> - Órganos de gobierno y gestión - Participación y coordinación entre unidades de la entidad - Garantías de participación ciudadana
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Análisis de evaluabilidad Equipo de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de evaluación de objetivos - Sistema de seguimiento
PUBLICIDAD, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Rendición de cuentas y evaluación	
CAPACIDADES EVALUATIVAS		<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores pertinencia - Objetivos - Evaluación resultados
CAPACIDADES COMUNICATIVAS		<ul style="list-style-type: none"> - Documento de diseño del proyecto - Material gráfico - Estructura - Promoción de la involucración - Lógica del proyecto

3.2. Análisis contextualizado

El análisis de la calidad del diseño viene mostrando que además de considerar las 'situaciones ideales' como referente evaluativo, es conveniente contextualizar el análisis del proyecto en el marco de otros proyectos semejantes, pues esto permitirá examinar los resultados del ejercicio evaluativo respecto con un 'contexto real'; esto es, respecto con evidencias sobre otros proyectos similares, además de las 'situaciones ideales' definidas para cada ítem y dimensión. Además, el análisis sobre evaluabilidad de políticas públicas y sobre la calidad del diseño de proyectos de desarrollo urbano suele evidenciar que algunas dimensiones suelen estar diseñadas de forma más precisa que otras como, por ejemplo, el diagnóstico frente a la evaluación; lo que puede servir, asimismo, para establecer referentes a la hora de examinar los resultados del análisis realizado.

De esta forma, el análisis permitiría responder a preguntas como las siguientes: ¿la calidad del proyecto que se analiza es similar a la de otros proyectos semejantes?, ¿la valoración de las dimensiones -o ítems- muestran una tendencia semejante a la de otros proyectos similares?, ¿las diferencias entre las dimensiones presentan una pauta similar a otros análisis realizados?

Con esta finalidad, en el gráfico siguiente se ofrece el análisis contextualizado del proyecto tomando como referente la distribución del análisis de la calidad del diseño de 110 proyectos EDUSIs en España. Éste ofrece la siguiente información:

El recorrido correspondiente a la situación ideal: los extremos del eje del gráfico (valoración entre 1 y 5).

El recorrido correspondiente al análisis empírico de todos los proyectos tomados como referente para realizar el análisis contextualizado: señalando el mínimo y el máximo unidos por una línea.

La puntuación media de todos los proyectos que se utilizan como referente (puntos grises).

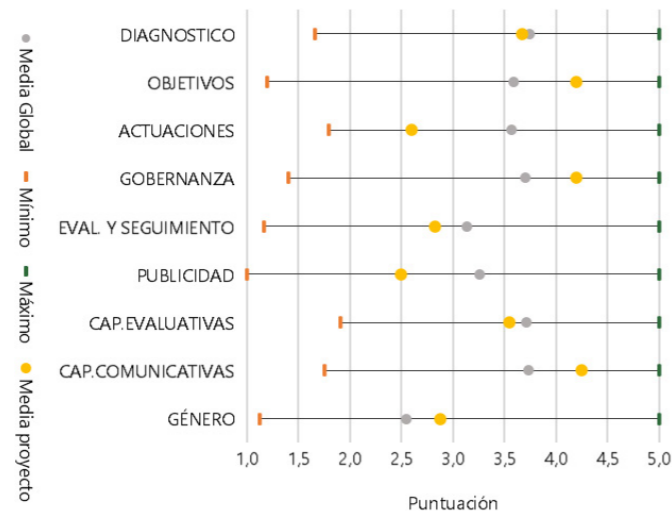
La puntuación del proyecto concreto que se analice (puntos amarillos).

¿Qué sería una diferencia destacable? Tomando como base análisis previos, así como la distribución de las dimensiones para el conjunto de los proyectos analizados, diferencias superiores a un punto respecto a la media del conjunto de proyectos analizados mostrarían un valor destacable del proyecto para definir una clara área de mejora o un claro punto fuerte. Diferencias de entre 0,5 y 1 puntos supondrían situaciones destacables que pudieran ser, potencialmente un área de mejora o un punto fuerte. Valores inferiores a 0,5 de diferencias indicarían que el valor es similar al del conjunto de los proyectos analizados.



GRÁFICO 2. ANÁLISIS CONTEXTUALIZADO DEL EDUSI EJEMPLO

(NOTA: LA DIMENSIÓN DE ENFOQUE INTEGRADO DE GÉNERO NO SE INCLUYE EN LA MEDIA GLOBAL DE CALIDAD DEL PROYECTO).



3.3. Análisis estratégico

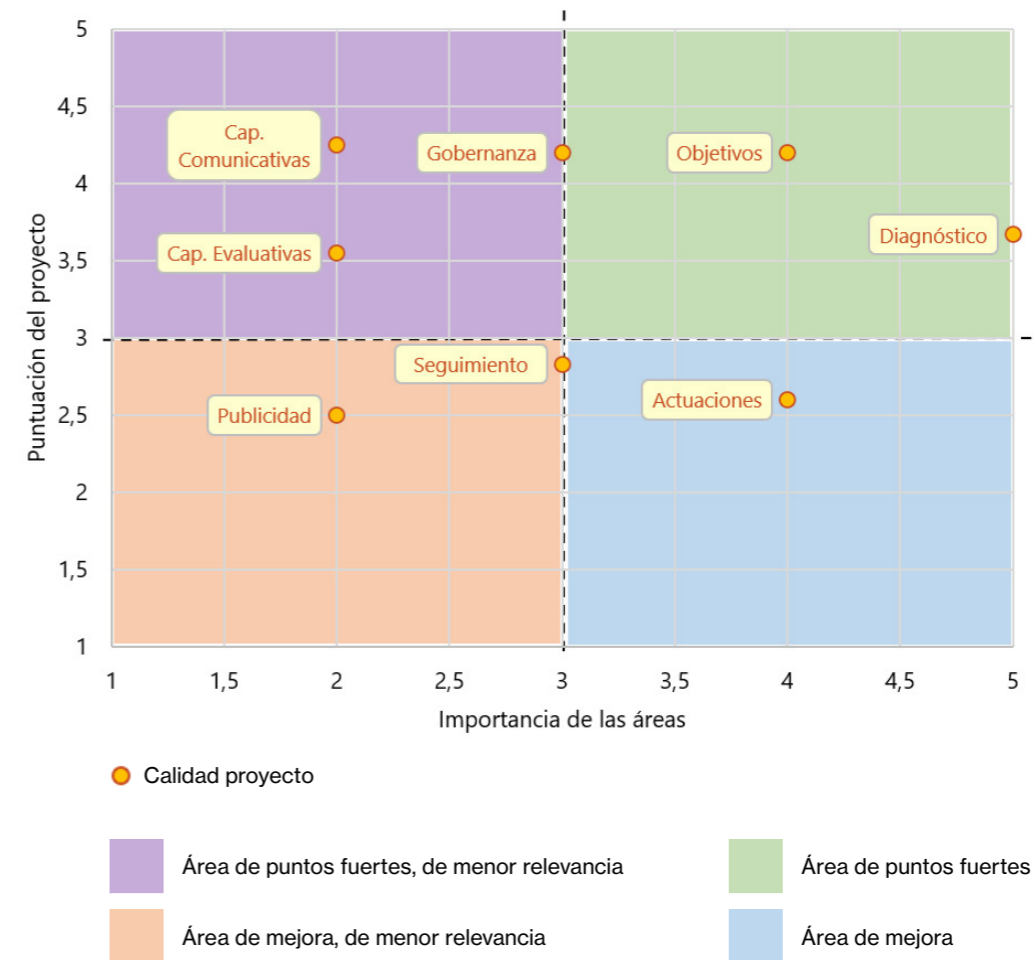
Las dimensiones analizadas, que cubren todo el ciclo de un proyecto o una política pública, pueden considerarse más o menos importantes en cuanto a su posible incidencia en la implementación y evaluación del proyecto. Por tanto, la consideración de este aspecto, junto a la valoración de la calidad del diseño, permitiría definir diferentes áreas con respecto a posibles estrategias de mejora considerando conjuntamente ambos aspectos. Este análisis estratégico puede orientar el esfuerzo en las estrategias de me-

jora durante el proceso de planificación o detectar ex ante su incidencia en la implementación o evaluación del proyecto.

Los resultados se ofrecen en el gráfico siguiente. La importancia relativa de cada dimensión se basa en las aportaciones realizadas por 49 personas expertas consultadas al respecto³. No obstante, cabría establecer estos niveles de importancia para cada proyecto en particular o según el tipo de proyecto que se analice (su naturaleza, convocatoria, programa o política en el que se enmarca, ...).



GRÁFICO 3. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA CALIDAD DE PROYECTO EDUSI EJEMPLO

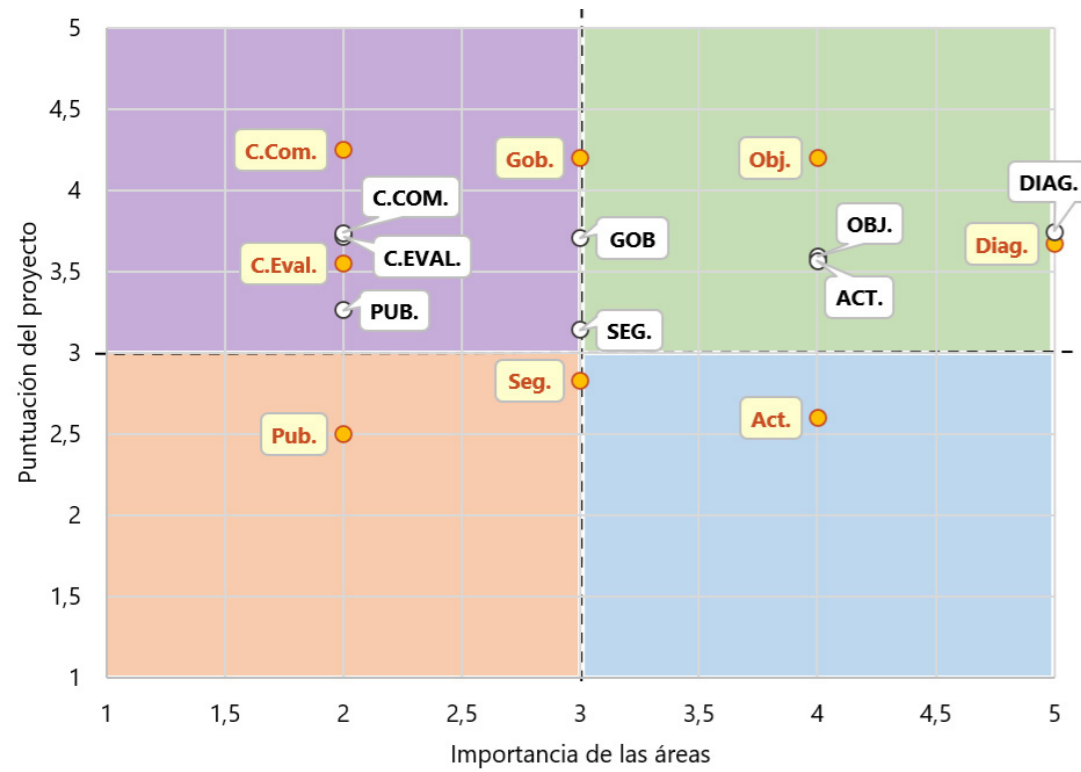


3 – La consulta se realizó en el marco del proyecto CADIPAT. Esta actividad se llevó a cabo a través de un taller online internacional, en el que participaron expertos en la materia del ámbito académico y profesional, procedentes de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, España y Perú.

Igualmente, este análisis estratégico se puede contextualizar en atención a proyectos semejantes. El resultado se muestra en el gráfico siguiente. Éste permite conocer posibles estrategias de mejora en el marco de la importancia y calidad de cada dimensión (o ítem) en el contexto de, por ejemplo, un mismo programa o política.



GRÁFICO 4.
ANÁLISIS ESTRATÉGICO CONTEXTUALIZADO DE LA CALIDAD DE PROYECTO EDUSI EJEMPLO



● Calidad proyecto ○ Calidad media de conjunto de proyectos EDUSI

Área de puntos fuertes, de menor relevancia
 Área de puntos fuertes
 Área de mejora, de menor relevancia
 Área de mejora

DIAG.	Diagnóstico	ACT.	Actuaciones
SEG.	Seguimiento y evaluación	C.EVAL.	Capacidades evaluativas
OBJ.	Objetivos	GOB.	Gobernanza
PUB.	Publicidad y transparencia	C.COM.	Capacidades comunicativas



Anexo II



Informe sobre la lógica de la implementación de estrategias de desarrollo local integral y sostenible: diversidad e integración

Anexo II Informe sobre la lógica de la implementación de estrategias de desarrollo local integral y sostenible: diversidad e integración

PROYECTO: EDUSI EJEMPLO



Este instrumento se viene desarrollando en el marco de una línea de trabajo sobre fundamentos e instrumentos para el análisis de políticas urbanas en un contexto multi-nivel por parte del personal investigador del Urban Governance Lab. La propuesta analítica, y el instrumento que se propone, se basan en el trabajo desarrollado en proyectos de investigación básica y aplicada realizados previamente, y en su revisión por parte de otros investigadores, expertos y técnicos de proyectos de desarrollo urbano, así como su aplicación y validación en los talleres URBAN DUSI Lab en el marco de EURPol.

El sistema propuesto pretende ofrecer elementos que permitan analizar la lógica que subyace a las estrategias urbanas, en especial, la aplicación de la estrategia integral respecto a la diversidad de objetivos que supone el desarrollo local sostenible. A continuación se definen algunos conceptos y se dan claves para el estudio de la información que proporciona este informe. Para realizar los análisis se ha utilizado como ejemplo un proyecto aprobado en el marco de la iniciativa EDUSI¹.

DIVERSIDAD:

La diversidad se refiere al contenido de las estrategias en atención a las áreas o sectores de política pública en los que se sitúan sus objetivos, se trata, pues, de la 'agenda' del proyecto, del tipo de objetivos que persigue. Por tanto, no da cuenta de si existe integración entre los elementos del plan de implementación (objetivos y actuaciones), sino del grado de *comprehensividad o transversalidad* de la agenda del proyecto.

Para su análisis se estudia el peso de cada objetivo en el marco de cada proyecto, aplicando para ello dos 'perspectivas' (entre otras posibles), y un indicador sintético; a saber:

Agenda 'financiera': peso de cada objetivo sobre el presupuesto total del proyecto, medido en porcentajes sobre ese total.

Agenda según la importancia de los objetivos en el Marco Europeo de Referencias para el Desarrollo Urbano Sostenible (RFSC): importancia de los 30 objetivos que fija este marco de referencia en el proyecto, desde un nivel de baja importancia (valor 1) a alta importancia (valor 4), o la ausencia del objetivo en el proyecto (valor 0).

Diversidad de la agenda: índice sintético que mide si la agenda del proyecto (sea financiera o en términos de RFSC) se concentra en una **única área o sector de política pública (valor igual a 0) o se diversifica por igual en todos ellos (valor igual a 1)**.

¹ – Los análisis se han aplicado a cada uno de los proyectos que han participado en el URBAN DUSI Lab mediante el trabajo conjunto de sus técnicos responsables y de EURPol. Los resultados se han reflejado en un informe similar a este anexo.

INTEGRACIÓN:

La integración se refiere al grado en que el plan de actuación (plan de implementación) supone un ejercicio de complementación entre acciones (actuaciones) de distintas áreas de política para la consecución de los objetivos propuestos, esto es, si considera una estrategia que pretende *integrar diferentes actuaciones y sectores de política pública*.

La integración se estudia a tres ‘niveles de análisis’ mediante un indicador sintético y el mapa del plan de actuación del proyecto, concibiendo este como una ‘red de implementación’:

INTEGRACIÓN: mide de forma sintética el nivel de integralidad del plan de implementación considerando el número de relaciones existentes entre sus elementos en comparación con las que potencialmente pudieran existir entre ellos (esto es, si todos se relacionan entre sí). Varía desde el valor 0 (no existen relaciones) hasta el valor 1 (existe todas las posibles).

MAPA DEL PROYECTO: muestra las relaciones existentes entre los diferentes elementos del plan de implementación del proyecto (mediante flechas) e información de la importancia de cada elemento en el conjunto de la lógica de implementación del proyecto según su posición en el gráfico: más relevante en la parte superior, menos relevante en la parte inferior. Se presentan tres mapas:

- Objetivos

- Actuaciones

- Actuaciones y objetivos

La importancia de cada elemento en la ‘red de implementación’ se estudia a través de su ‘centralidad’ en la red que constituye el plan de implementación del proyecto, destacando dos aspectos:

ELEMENTOS ‘RELEVANTES’: se trata de elementos (objetivos o actuaciones) a los que se dirigen otros muchos elementos, esto es, identifica a elementos que son importantes porque concentran mucho esfuerzo de implementación, dependiendo, pues, de que otros elementos ‘facilitadores’ se hayan desarrollado previamente. Su logro depende de muchos otros y da cuenta de en qué aspectos se centra el proyecto.

ELEMENTOS ‘CRÍTICOS’: se trata de elementos (objetivos o actuaciones) que se relacionan a los que se dirigen otros muchos elementos, esto es, identifica a elementos que son importantes porque son ‘facilitadores’ de otros muchos elementos del plan de implementación, y su desarrollo es, pues, crítico para el desarrollo efectivo de éste. Se trata, pues, de elementos muy influyentes en la implementación del proyecto, pues de su logro puede depender el de otros muchos elementos del proyecto.

ANÁLISIS ESTRATÉGICO: presenta conjuntamente la importancia de los elementos del plan de implementación según su relevancia y ‘criticidad’. Permite identificar los elementos más relevantes del plan de implementación.

CAMINOS CRÍTICOS: muestra el ‘camino’ de implementación de un elemento del plan de implementación del proyecto, esto es, que elementos actúan como facilitadores de aquel sobre el que se centra el análisis.

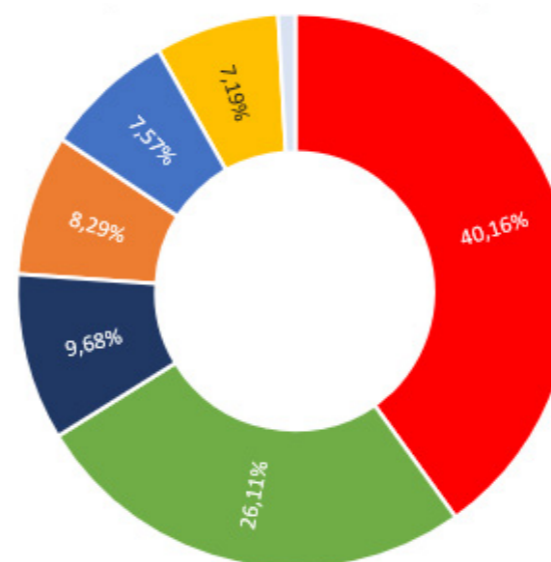
ANEXOS: incluyen la identificación de las actuaciones y su importancia en las redes de implementación de los proyectos.

1. DIVERSIDAD: CONTENIDOS DE LA ESTRATEGIA Y SU IMPORTANCIA



1.1. AGENDA ‘FINANCIERA’

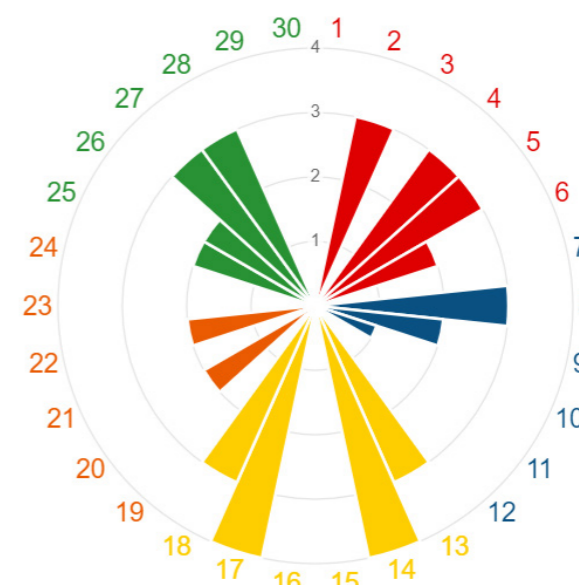
DIVERSIDAD/TRANSVERSALIDAD (HII): 0,743



- OB1. TERRITORIO
- OB2. ECONOMÍA
- OB3. SOCIAL
- OB4. AMBIENTAL
- OB5. COMUNIDAD Y PART.
- OB6. REDES
- OB7. ADM. PÚBLICA

1.2. AGENDA SEGÚN RFSC

DIVERSIDAD/TRANSVERSALIDAD (HII): 0,795



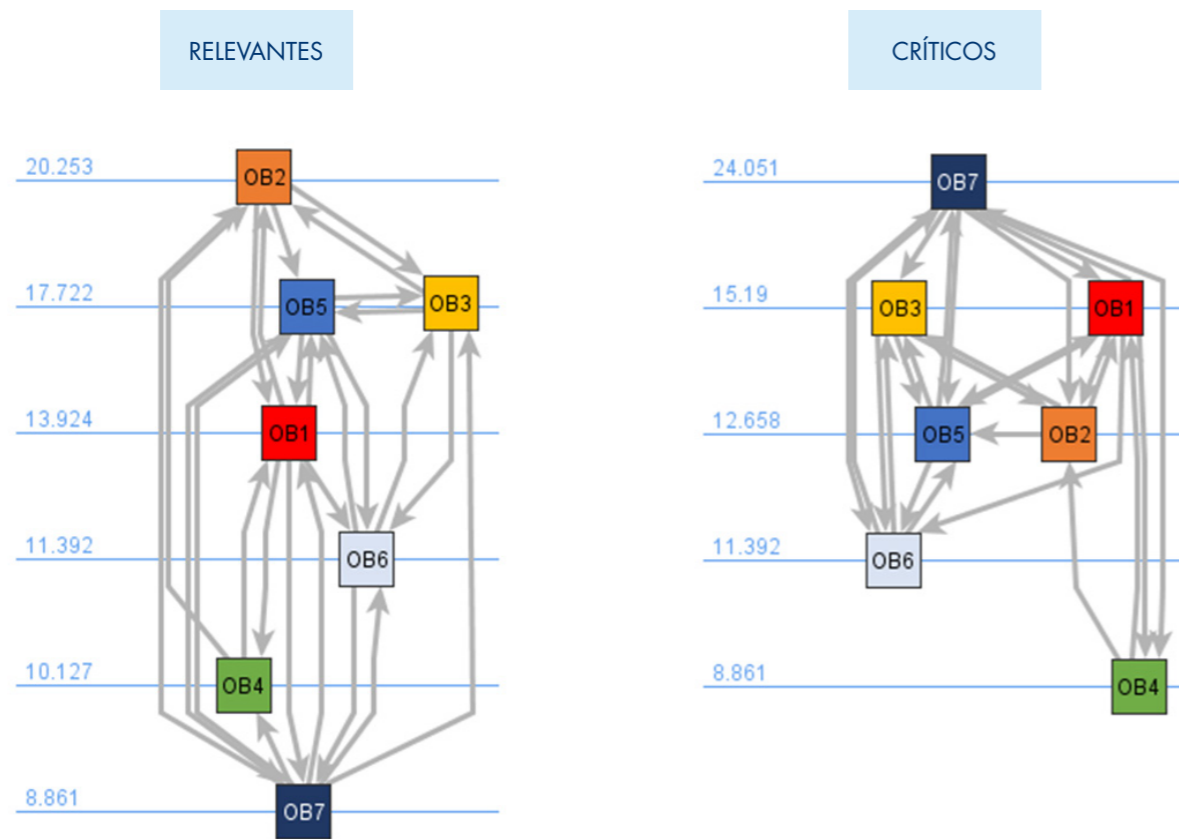
- TEMAS
- DIMENSIÓN ESPACIAL
 - GOBERNANCIA
 - DIMENSIÓN SOCIAL Y CULTURAL
 - DIMENSIÓN ECONÓMICA
 - DIMENSIÓN AMBIENTAL

2. INTEGRACIÓN: RED DE IMPLEMENTACIÓN



2.1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

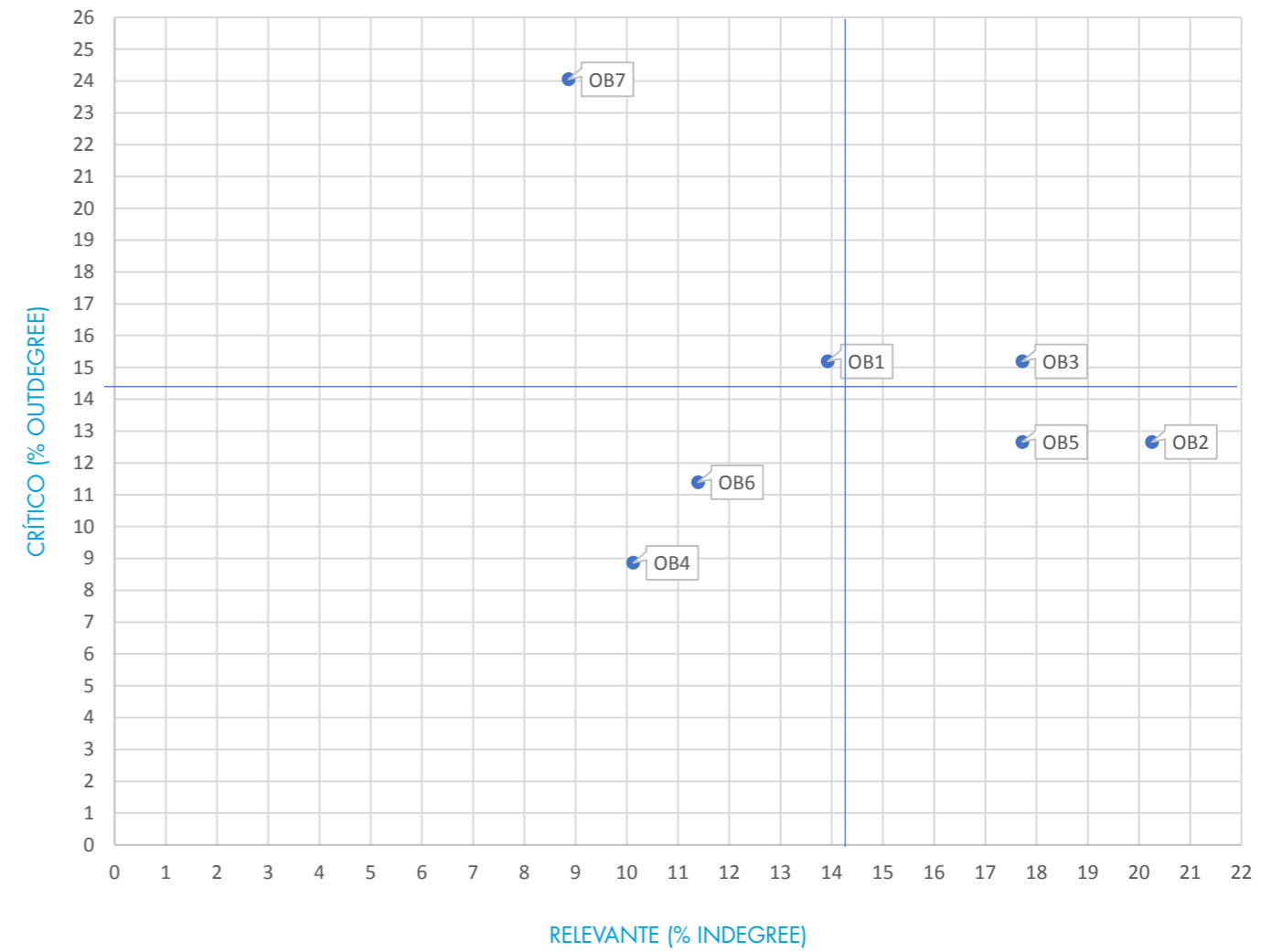
NIVEL DE INTEGRACIÓN: 0,619



- OB1. TERRITORIO
- OB.2 ECONOMÍA
- OB3. SOCIAL
- OB4. AMBIENTAL
- OB5. COMUNIDAD Y PART.
- OB6. REDES
- OB7. ADM. PÚBLICA



ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE OBJETIVOS

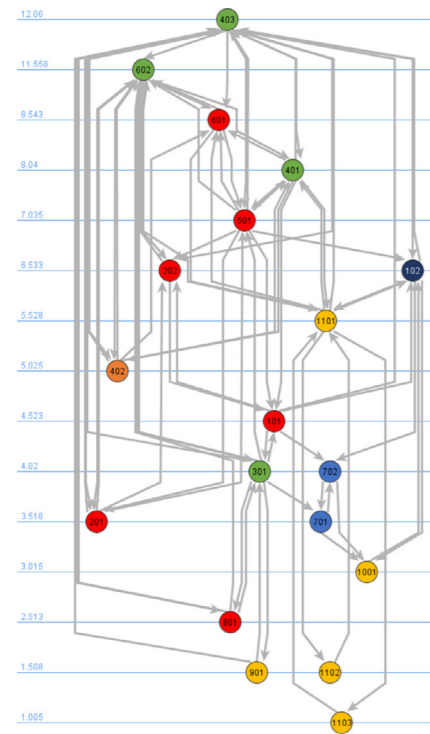




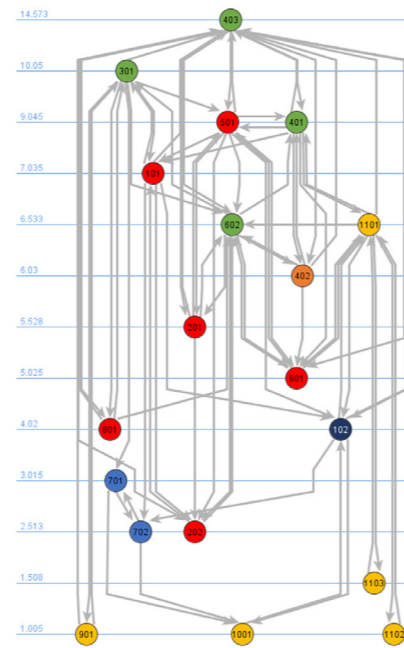
2.2. ACTUACIONES

NIVEL DE INTEGRACIÓN: 0,225

RELEVANTES



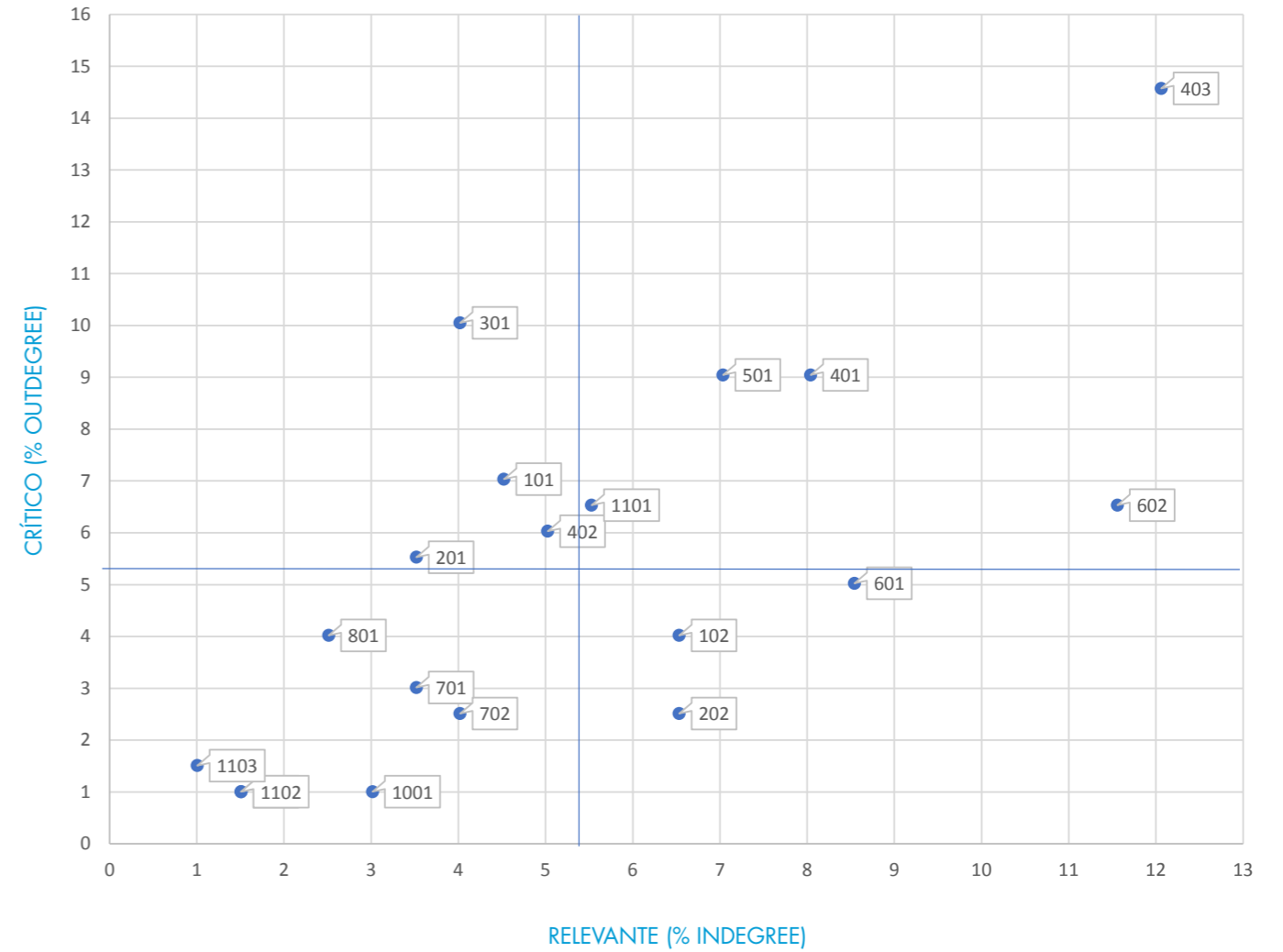
CRÍTICOS



- OB1. TERRITORIO
- OB.2 ECONOMÍA
- OB3. SOCIAL
- OB4. AMBIENTAL
- OB5. COMUNIDAD Y PART.
- OB6. REDES
- OB7. ADM. PÚBLICA



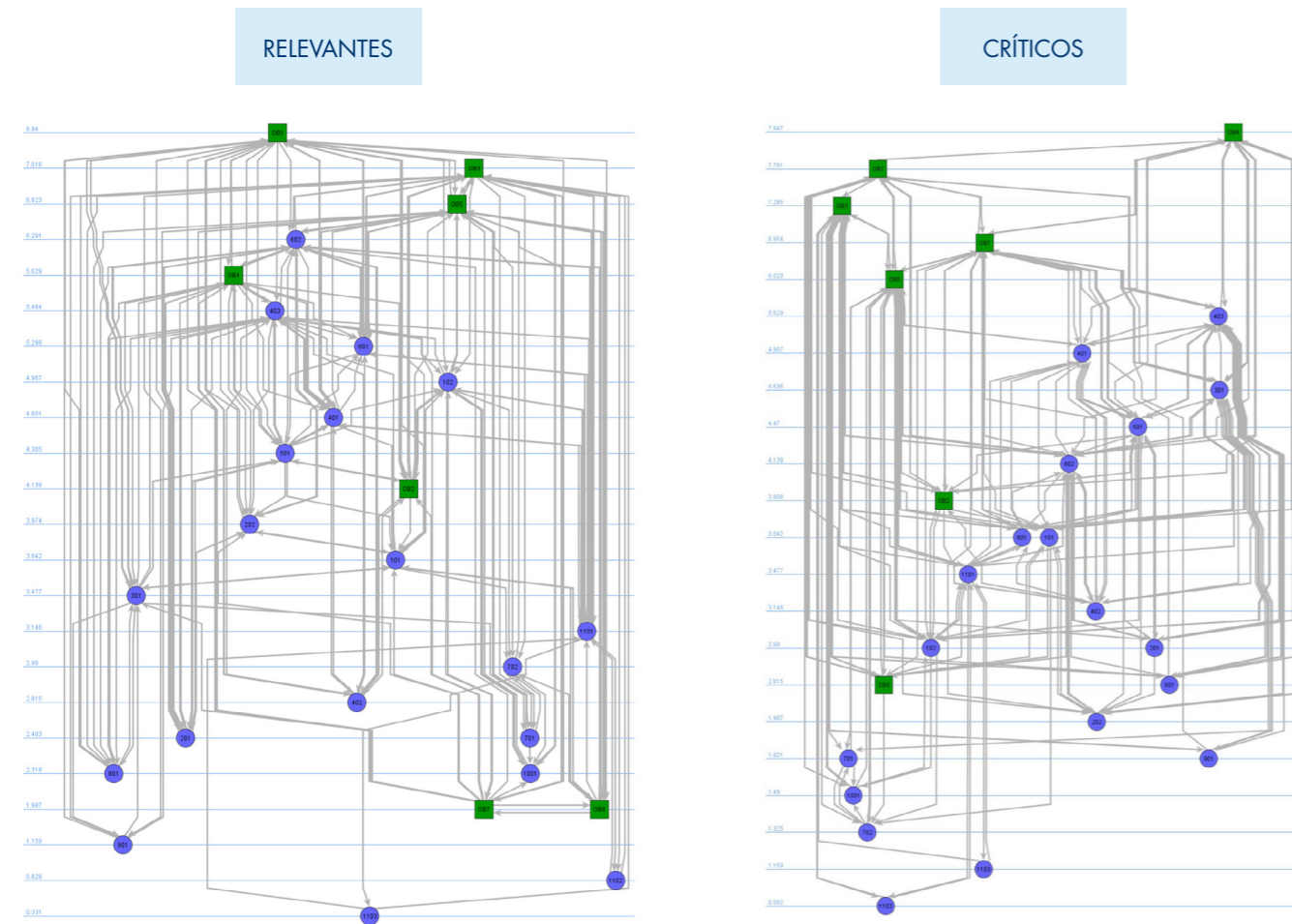
ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE OBJETIVOS



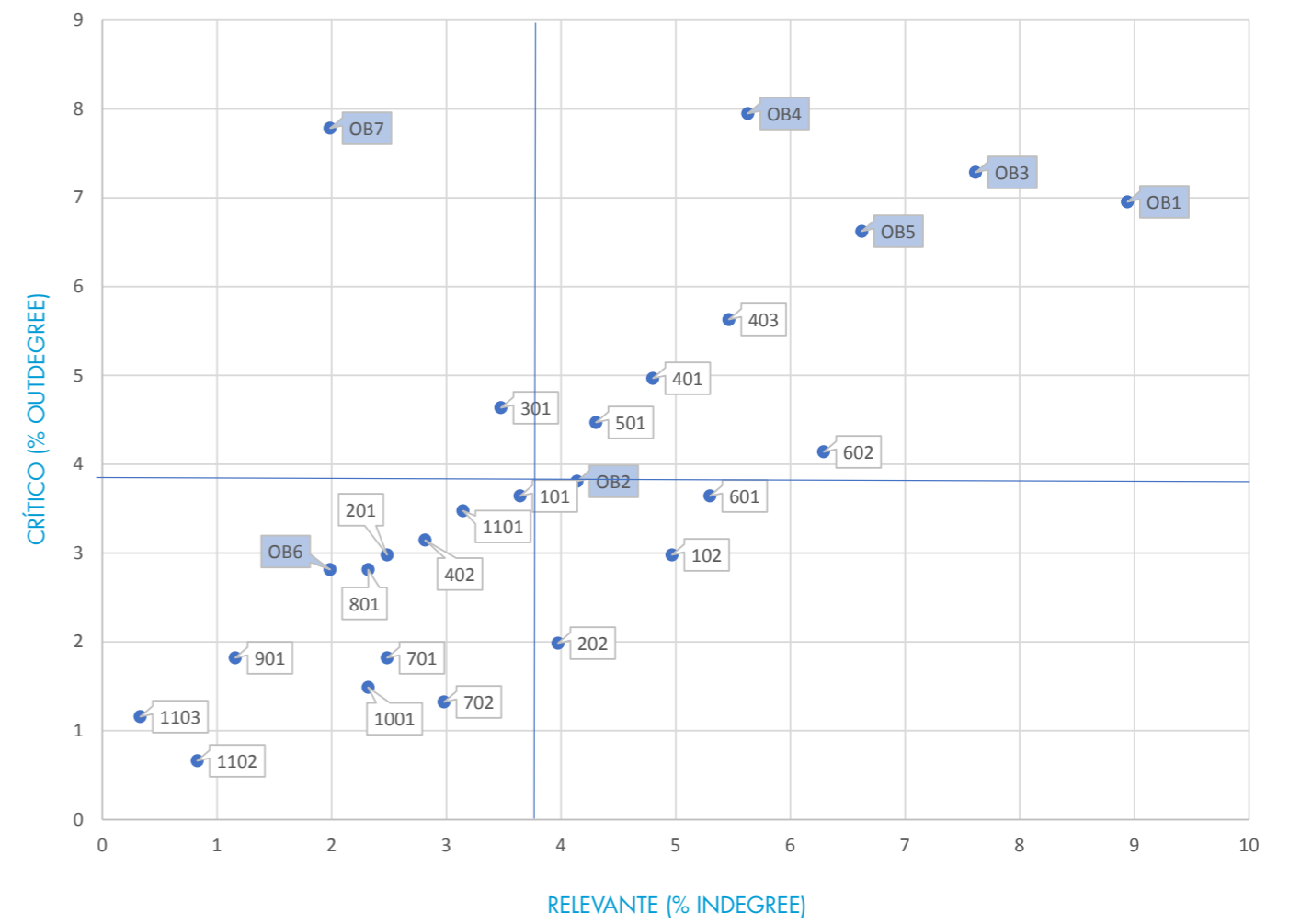


2.3. OBJETIVOS Y ACTUACIONES

NIVEL DE INTEGRACIÓN: 0,297

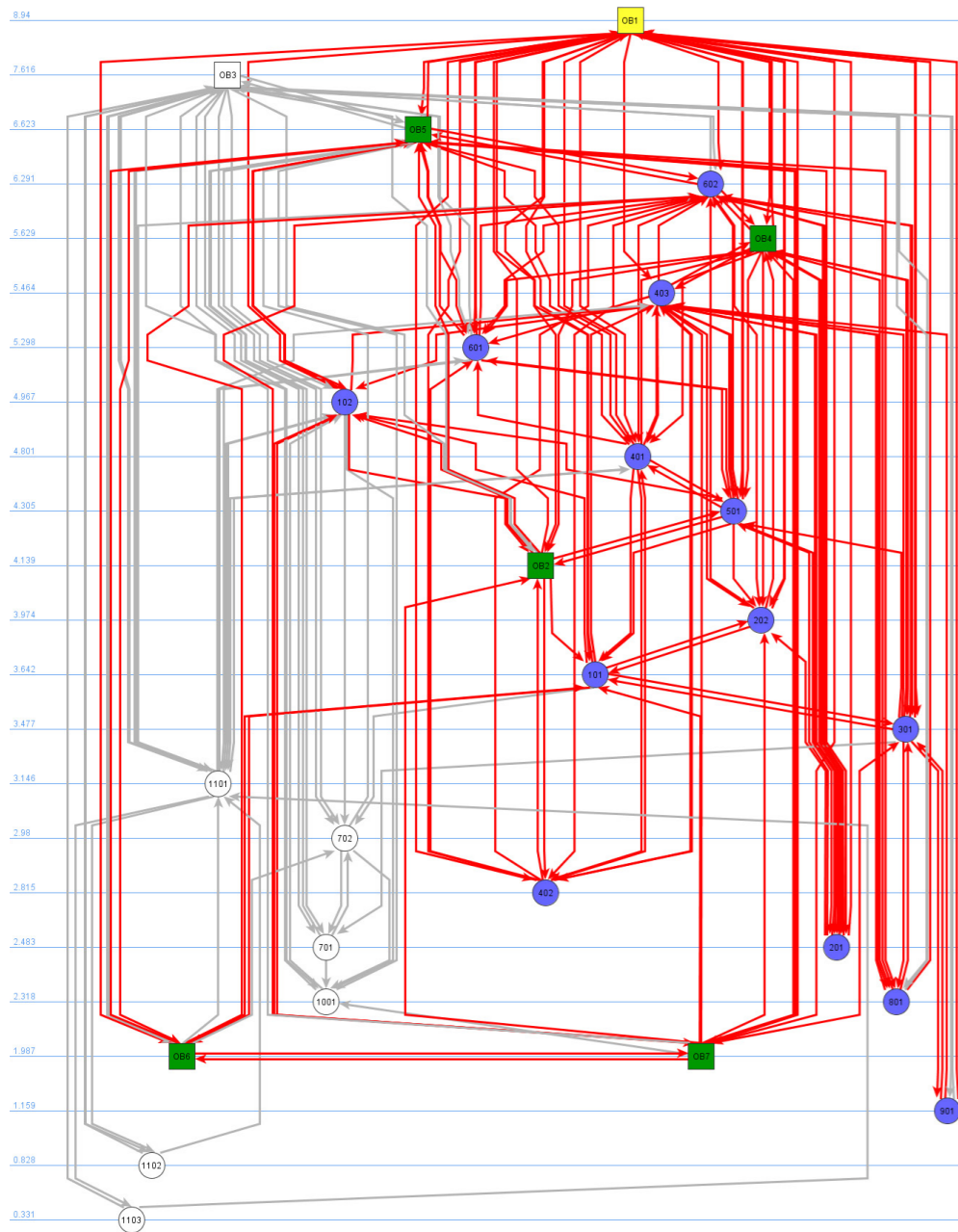


ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE OBJETIVOS Y ACTUACIONES

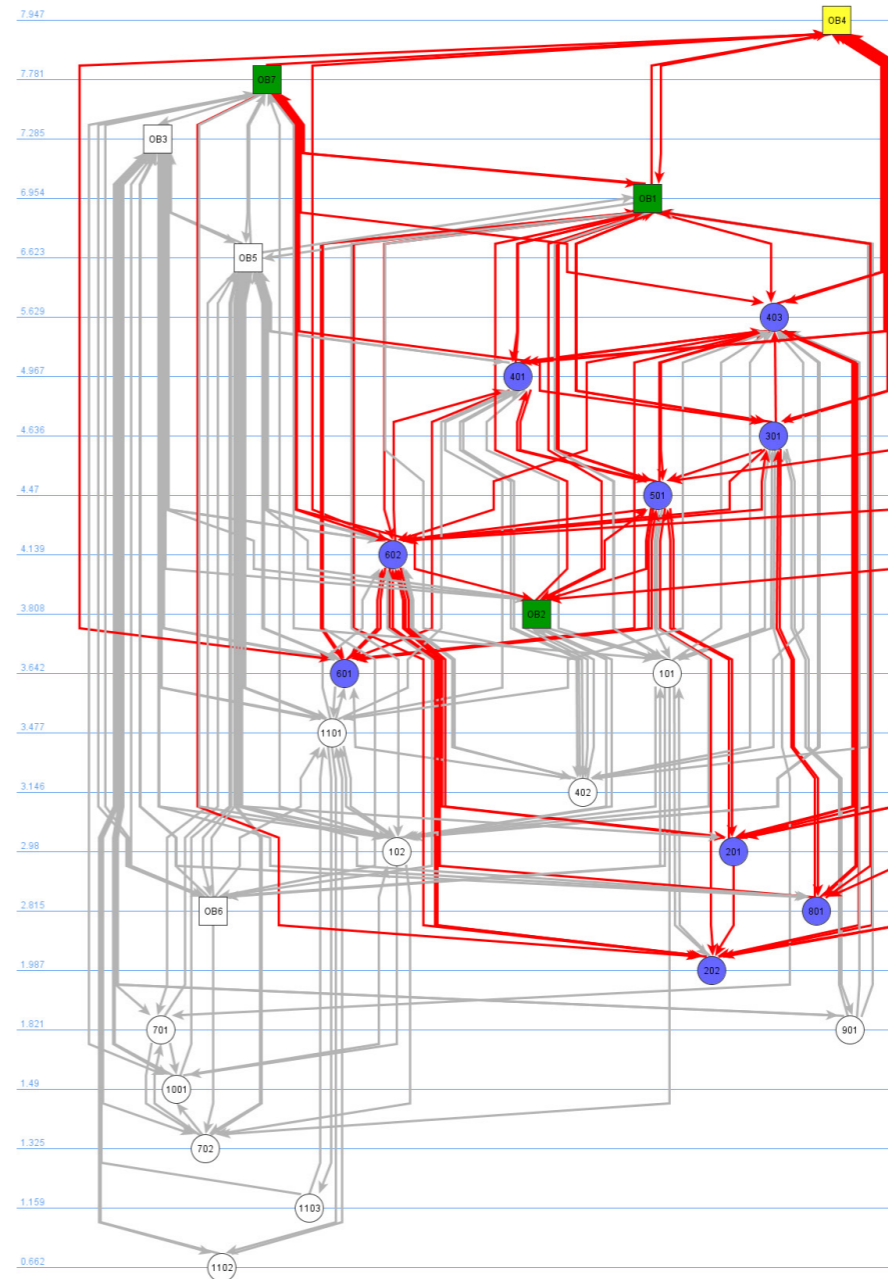




CAMINO RELEVANTE
(OB1)



CAMINO CRÍTICO
(OB4)





ANEXO 1 IDENTIFICACION DE ACTUACIONES

ID	ACTUACIÓN
101	
102	
201	
202	
301	
401	
402	
403	
501	
601	
602	
701	
702	
801	
901	
1101	
1102	
1103	

NOTA

No se incluye la denominación de las actuaciones para preservar el anonimato del proyecto.



ANEXO 2 RESULTADOS ANÁLISIS

OBJETIVOS-OBJETIVOS		
	indegree (%)	outdegree (%)
OB1	13,92405063	15,18987342
OB2	20,25316456	12,65822785
OB3	17,72151899	15,18987342
OB4	10,12658228	8,860759494
OB5	17,72151899	12,65822785
OB6	11,39240506	11,39240506
OB7	8,860759494	24,05063291

ACTUACIONES-ACTUACIONES		
	indegree (%)	outdegree (%)
101	4,522613065	7,035175879
102	6,532663317	4,020100503
201	3,51758794	5,527638191
202	6,532663317	2,512562814
301	4,020100503	10,05025126
401	8,040201005	9,045226131
402	5,025125628	6,030150754
403	12,06030151	14,57286432
501	7,035175879	9,045226131
601	8,542713568	5,025125628
602	11,55778894	6,532663317
701	3,51758794	3,015075377
702	4,020100503	2,512562814
801	2,512562814	4,020100503
901	1,507537688	1,005025126
1001	3,015075377	1,005025126
1101	5,527638191	6,532663317
1102	1,507537688	1,005025126
1103	1,005025126	1,507537688

OBJETIVOS-ACTUACIONES		
	indegree (%)	outdegree (%)
101	3,642384106	3,642384106
102	4,966887417	2,98013245
201	2,483443709	2,98013245
202	3,973509934	1,986754967
301	3,476821192	4,635761589
401	4,801324503	4,966887417
402	2,814569536	3,145695364
403	5,463576159	5,629139073
501	4,304635762	4,470198675
601	5,298013245	3,642384106
602	6,291390728	4,139072848
701	2,483443709	1,821192053
702	2,98013245	1,324503311
801	2,317880795	2,814569536
901	1,158940397	1,821192053
1001	2,317880795	1,490066225
1101	3,145695364	3,476821192
1102	0,82781457	0,662251656
1103	0,331125828	1,158940397
OB1	8,940397351	6,953642384
OB2	4,139072848	3,80794702
OB3	7,61589404	7,284768212
OB4	5,629139073	7,947019868
OB5	6,622516556	6,622516556
OB6	1,986754967	2,814569536
OB7	1,986754967	7,781456954

**ESTRATEGIAS INTEGRALES
PARA EL DESARROLLO
LOCAL SOSTENIBLE**

Apuntes sobre innovación en la
planificación, implementación y evaluación

