

El Enfoque Integrado en las Políticas Urbanas: Experiencias Europeas y Españolas

Policy Lab de EUKN para España, Noviembre de 2021
Informe



Todos los derechos reservados. Solo se permite citar o hacer referencia a toda o parte de esta publicación si se menciona correctamente la fuente y se notifica a los autores en info@eukn.eu.

Autores: Secretaría de la EUKN

Imagen de Portada: Sevilla. Autor: Reinhard Bruckner. Fuente: Pexels.

Fecha de Publicación: Marzo 2022



Sobre la EUKN

La Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN) es la única red independiente e impulsada por los Estados miembros de la UE en el ámbito de la política, la investigación y la práctica urbanas. Nuestro objetivo principal es trabajar colaborativamente con gobiernos regionales y nacionales europeos para promover el desarrollo urbano sostenible. Proporcionamos experiencia en el sector y asesoramiento especializado a nuestros miembros, trabajando conjuntamente para crear ciudades justas, verdes, productivas y digitales.

La EUKN ha participado estrechamente en la creación de la Agenda Urbana para la UE y la Nueva Agenda Urbana global, y ha contribuido activamente a desarrollar estas agendas estratégicas a través de actos, investigaciones y análisis de expertos.

Para conocer más la EUKN, consulte www.eukn.eu y suscríbase a nuestra [newsletter](#).

Tabla de Contenidos

Introducción	4
Presentación Institucional	5
Experiencias Europeas	6
El Enfoque integrado y la dimensión urbana a nivel de la UE	6
Alemania, el Programa de Cohesión Social	8
Lisboa, el Programa BIP/ZIP	10
Tilburg, la Red Urbana Holandesa	12
Experiencias Españolas	14
Zaragoza, el caso de Ebrópolis	14
Sant Boi de Llobregat, trabajo interdisciplinario	16
Alfaro, el Plan de Acción Local	18
Grupos de Trabajo	20
Conclusiones	28

Introducción

Este Policy Lab fue un evento híbrido, diseñado para apoyar la colaboración entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y las ciudades españolas en el marco estratégico de la Agenda Urbana Española y del desarrollo de Planes de Acción Local que promueven el enfoque integrado en las políticas urbanas.

La Nueva Carta de Leipzig

El enfoque integrado en las políticas urbanas ha experimentado notables progresos desde que fue impulsado por primera vez en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007, estableciendo un nuevo marco político en esta materia a nivel europeo.

Aunque los Estados Miembros de la UE han asimilado el enfoque integrado en el desarrollo de sus políticas urbanas en las últimas décadas,¹ todavía existen numerosos desafíos que dificultan una aproximación holística y coordinada. La traslación y conceptualización de este enfoque a nivel local se ha visto afectada por la rápida y cambiante evolución de las dinámicas urbanas, influidas por retos y problemáticas globales como el cambio climático, la migración transnacional, el aumento de las desigualdades o la digitalización, entre otros.

En 2020, la Nueva Carta de Leipzig - El poder transformador de las ciudades para el bien común² - reconoce el poder transformador de las ciudades para hacer realidad los acuerdos europeos y mundiales relativos al ámbito urbano. Esta reitera el mensaje central de su predecesora: superar el pensamiento aislado y avanzar hacia un enfoque integrado en las políticas urbanas, aprovechando la digitalización para lograr una transición hacia ciudades más productivas, justas y ecológicas.

Agenda Urbana Española

Puesta en marcha en 2019, la Agenda Urbana Española³ (AUE) es un documento estratégico, sin carácter normativo, que persigue el logro de la sostenibilidad integrada en el entorno urbano. La AUE constituye un método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que fomentan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación. Con este fin, pone a disposición de actores interesados un verdadero “menú a la carta” para desarrollar Planes de Acción Local y fortalecer la gobernanza participativa y multinivel.

Objetivos del Policy Lab

Este Policy Lab proporcionó una plataforma para compartir e intercambiar ejemplos pioneros de la implementación del enfoque integrado en las políticas urbanas a diferentes escalas en el contexto español y europeo. Los casos presentados abarcaron el nivel local, nacional y de la UE, con el objetivo de inspirar una mayor experimentación de políticas urbanas integradas en el período pos-pandémico del Covid-19. Puede encontrar las presentaciones de los ponentes en nuestra página web.

[Consulte la página web del Policy Lab](#)

1. Ver: “Ten years after the Leipzig Charter”, estudio realizado por el Secretariado de la EUKN (2017) <https://www.eukn.eu/publications/ten-years-leipzig-charter/>.

2. Accesible en: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/new_leipzig_charterannex.pdf.

3. Accesible en: <https://www.aue.gob.es/>.

Presentación Institucional

El enfoque integrado en las agendas Internacionales

Intervención de David Lucas Parrón, Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda, MITMA

Desde hace ya algunos años, documentos como la Agenda del Milenio o de manera más reciente la Agenda de Desarrollo Sostenible, dejan constancia de los retos globales a los que se enfrenta la humanidad. En un mundo cada vez más urbano estos retos solo se pueden afrontar trabajando desde los pueblos y ciudades, desde lo local, y así se ha puesto de manifiesto por la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea. Ambas Agendas reconocen que el papel de las Administraciones Locales es fundamental para conseguir los objetivos globales.



Imagen nº1: Mesa redonda de presentación del Policy Lab, 16 de noviembre de 2021, Madrid.

Desde el MITMA se quiere apoyar a las Entidades Locales para que alcancen el protagonismo que merecen y para ello apuesta por una mejora de la gobernanza multinivel caracterizada por la colaboración y la cooperación para poner en marcha políticas públicas que, mediante soluciones integradas y conectadas entre sí, realmente contribuyan a mejorar la vida de los ciudadanos y a afrontar los retos del siglo XXI.

El enfoque integrado en la Agenda Urbana Española

Intervención de Iñaki Carnicero, Director de Agenda Urbana y Arquitectura, MITMA

La Agenda Urbana Española es un marco estratégico, sin carácter normativo, y por lo tanto no vinculante, que se plantea como una hoja de ruta para que los pueblos y ciudades adopten políticas públicas integradas y transversales. El MITMA, Ministerio impulsor de la AUE, es también el punto focal del Gobierno de España para el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11: ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

En este marco, el MITMA está llevando a cabo acciones para impulsar la planificación y elaboración de actuaciones de financiación, gobernanza, y de difusión e intercambio de conocimientos entre ciudades. El aspecto fundamental en este sentido es la implementación de la AUE a nivel local. Así pues, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ofrece un programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto locales, dotado con 20 millones de euros. Recientemente, 121 entidades locales españolas han sido seleccionadas gracias a su calidad, singularidad y capacidad ejemplarizante.⁴

4. Consulte más información sobre la Convocatoria de Ayudas para impulsar proyectos piloto de la AUE aquí: <https://www.aue.gob.es/proyectos-piloto-de-la-aue-convocatoria-de-ayudas-2021>.

Experiencias Europeas

El enfoque integrado y la dimensión urbana a nivel de la UE

Presentado por: Valentina Corsetti, Directora de Programas, DG REGIO, Comisión Europea

Se puede considerar que, a nivel europeo, se empezó a trabajar desde un enfoque integrado a partir de los programas URBAN I y URBAN II, poniendo énfasis en los barrios desfavorecidos. Gradualmente, se impulsaron programas operativos regionales y nacionales reflejando los principales hitos políticos europeos hacia el enfoque urbano integrado. Durante el período de programación anterior, la Dirección General de Políticas Regionales y Urbanas (DG REGIO) de la Comisión Europea encargó la elaboración de un 'Manual sobre las estrategias de desarrollo urbano sostenible',⁵ introduciendo tres tipos de integración a fomentar: horizontal, vertical, y funcional.

La integración horizontal

La integración temática y multi-sectorial está claramente relacionada con los retos que ha conllevado la pandemia. En España, el COVID-19 acentuó además algunos de problemas estructurales ya existentes, como por ejemplo el reto demográfico, la migración, o la pérdida de población. En las grandes ciudades también se han puesto de manifiesto desigualdades sociales agudas que requieren la adopción de un enfoque integrado, revirtiendo las tendencias hacia los enfoques sectoriales.

La integración vertical

Es imprescindible integrar los diferentes niveles de gobierno con responsabilidades compartidas para combatir la pronunciada dispersión de competencias existente.

Para lograr la implementación estratégica de la AUE a nivel local se deben coordinar los diferentes planes de financiación supranacionales. Este tema va a ser clave para las negociaciones de los Planes NextGenerationEU⁶ y de la Política de Cohesión en España.

La integración funcional

Concepto más reciente, se refiere a una fusión territorial y administrativa de diferentes municipios.

Detectando un conjunto de relaciones de interdependencia que abarcan diferentes dimensiones de la vida urbana y peri-urbana, las áreas funcionales resultantes requieren de un alto grado de consenso y cooperación interinstitucional para que sean exitosas.

La UE más cerca de sus ciudadanos

El Nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-27 parte de una gran ambición financiera. Uno de los objetivos es construir una Europa más cercana a sus ciudadanos, una aspiración transversal que exige un enfoque integrado y participativo. Las ciudades constituyen la escala de gobernanza más relevante para los ciudadanos, lo cual se evidencia con el incremento del 5% al 8% de inversión mínima del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) en las zonas urbanas.

5. Accesible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/43b8d548-49bb-11ea-8aa5-01aa75ed71a1>.

6. Accesible en: https://europa.eu/next-generation-eu/index_es.



Implicaciones para España 2021-2027

(*Precios corrientes)

POLÍTICA DE COHESIÓN 202-2027	35.376 MEUR
FEDER	23.540 EUR (20 886 MEUR a precios de 2018)
FSE+	11.153 MEUR (9.896 MEUR Precios 2018)
CTE	683 MEUR
FONDO D ETRANSICIÓN JUSTA	790 MEUR
PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	69.500 MEUR (subvenciones)

España: primer beneficiario NGE

España: tercero beneficiario Política de cohesión

LOS 5 OBJETIVOS POLÍTICOS 2021-2027



11 objetivos simplificados y reducidos a 5:

1. Una Europa más inteligente (transformación económica inteligente & innovadora);
2. Una Europa más verde (transición energética, economía circular, adaptación climática);
3. Una Europa más conectada (movilidad);
4. Una Europa más social (Pilar Europeo de Derechos Sociales);
5. **Una Europa más cercana a sus ciudadanos (Objetivo transversal - enfoque integrado y participativo)**
 - En las **zonas urbanas (8% del FEDER a nivel nacional)**
 - En los **otros territorios** Art. 174 Tratado UE (áreas rurales remotas, áreas despobladas, de montaña...)



Imagennº2: Objetivos Políticos de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea para el período 2021-2027 y sus implicaciones para España, uno de los primeros países beneficiarios de los distintos fondos de financiación europeos.

Alemania: el Programa de Cohesión Social

Presentado por: Tilman Buchholz, Jefe Adjunto de la Unidad de Política de Desarrollo Urbano del Ministerio del Interior alemán

Alemania refleja plenamente este enfoque en la gobernanza de su Política Nacional de Desarrollo Urbano, involucrando a todos los niveles de gobierno, desde el Estado Federal hasta los Estados Federados (o länder) y las autoridades locales. En este contexto, se destaca como buena práctica el establecimiento de un marco legislativo que ha permitido desarrollar tres programas federales de financiación y asistencia. Estos programas abordan temas importantes como la vitalidad en los centros urbanos; la cohesión social en los barrios desfavorecidos; y el crecimiento sostenible y la regeneración urbana.

Programa de Ayuda al Desarrollo Urbano para la Cohesión Social

Aprobado en 1999, el Programa de Cohesión Social promueve una visión interdisciplinaria para mejorar los barrios desfavorecidos, combinando intervenciones físicas en el entorno urbano con medidas sociales y económicas para mejorar las condiciones de vida de los residentes. Este programa prevé la financiación conjunta de los tres niveles de gobierno involucrados y establece una duración limitada de la financiación, enfocándose en el lugar (no se concede a proyectos individuales) y requiriendo una visión integrada como condición previa a otorgar la financiación.

Estrategia Interdepartamental Ciudad Social (Soziale Stadt)

El impulso de la Estrategia Interdepartamental de la Ciudad Social (Soziale Stadt) aprobada en 2016 se realizó al más alto nivel político. Sus objetivos son agrupar diversas fuentes de financiación pública y canalizar los fondos de otros departamentos de forma estratégica hacia los barrios desfavorecidos que presentan problemas particulares de integración. Para desencadenar esta colaboración interdepartamental, se ha impulsado una financiación adicional para proyectos interdepartamentales en barrios desfavorecidos (10 millones de euros al año), fomentando la combinación de inversiones físicas con acciones sociales, combinando el enfoque basado en el lugar (“place-based”) y las acciones centradas en las personas (“people-centred”).

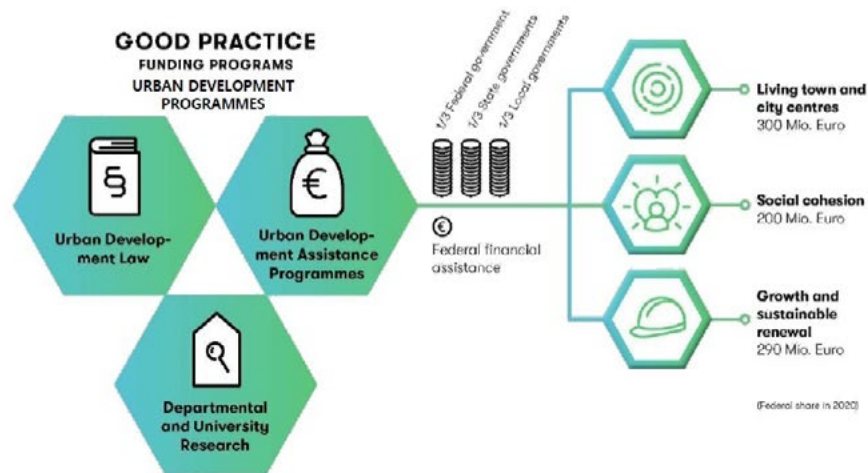
Evaluación de la Estrategia Interdepartamental (2021)

En 2021 se realizó una evaluación de la Estrategia Interdepartamental. La ciudadanía en general se mostró muy positiva con el proceso puesto en marcha. Los programas llegaron a grupos de destinatarios amplios y los proyectos suplieron algunas lagunas de servicios en determinados barrios. La adopción de un enfoque a largo plazo ha generado fiabilidad y confianza para los ciudadanos. Al mismo tiempo, se ha descubierto que no siempre es sencillo combinar el enfoque basado en el lugar con una metodología centrada en las personas.



Algunos **ejemplos de proyectos interdepartamentales** impulsados son los siguientes: mejora de la protección del consumidor en los barrios de las ciudades sociales; programa de tutorías para jóvenes refugiados e inmigrantes en los barrios de la ciudad social; financiación de proyectos culturales en barrios desfavorecidos promoviendo el empoderamiento ciudadano; alimentación sana, igualdad de oportunidades en materia de salud pública.

National Urban Development Policy



The „Social Cohesion“ Urban Development Assistance Programme

- > launched in 1999, currently in neighbourhoods with ap. 5,5 Mio. inhabitants
- > **Objectives:** Stabilise and upgrade economically and socially **deprived neighbourhoods**, improve living conditions
- > **Measures:** **physical upgrade** of public spaces, buildings, social infrastructure, **neighbourhood management**
- > **Methodology:**
 - > **Interdisciplinary approach** and collaboration (Know-how, funding), of various partners, also outside administrations as well as encouragement of citizens' participation and co-creation
 - > **Integrated urban development concepts** as prerequisite to receive funding

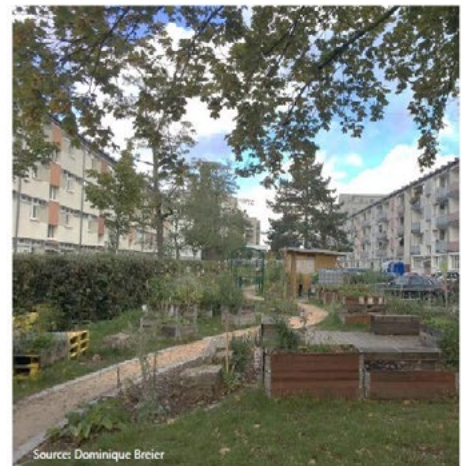


Imagen nº3: Funcionamiento de los Programas de Financiación de la Política de Desarrollo Urbano Nacional de Alemania y explicación del Programa de Ayuda al Desarrollo Urbano para la Cohesión Social.

Lisboa: el Programa BIP/ZIP

Presentado por: Rui Neves Bochmann Franco, Concejal Adjunto en la Cámara Municipal de Lisboa

Aprobada en 2008, la Estrategia de Desarrollo Local de Lisboa vincula el desarrollo estratégico de toda la ciudad con intervenciones locales que empoderan a las comunidades de los barrios desfavorecidos. Como parte de esta estrategia, el programa BIP/ZIP,⁷ reconocido como una buena práctica internacionalmente, aspira a capacitar la ciudadanía para que participe activamente del desarrollo de su propio entorno. Considerando la pobreza urbana como el resultado de dinámicas superpuestas que combinan las dimensiones social, económica, medioambiental y espacial, la estrategia implica cuatro herramientas integradas para revertir estas dinámicas.

1. Mapeo de prioridades

Desde 2010 la ciudad de Lisboa realiza análisis estadísticos de los Barrios y Zonas de Intervención Prioritaria cuyos datos son de gran utilidad para comprender el contexto complejo de los barrios desfavorecidos. A través de encuestas ciudadanas sobre la percepción del entorno urbano y como se podría mejorar, este mapeo continúa demostrando que, en una metrópolis urbana, la pobreza tiende a ser resultado y estar conectada con la existencia de otros déficits interrelacionados.

2. Programa de fortalecimiento de las organizaciones locales

El plan BIP/ZIP incluye un programa de fortalecimiento de las organizaciones locales que financia y apoya proyectos comunitarios destinados a responder a las necesidades locales y al empoderamiento de las ONGs locales. Al hacer esto, se ha creado un ecosistema de ONGs representativo y sostenible en el tiempo. En total, desde 2011 se han invertido más de 15 millones de euros, llegando a financiar hasta 394 proyectos.

3. Rede de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (CLLD) de Lisboa

La red CLLD de Lisboa fue creada en 2015 para promover una metodología de co-gobernanza 'bottom-up' que aborda cuestiones de empleo, educación y cohesión socio-territorial. Contando con unos 200 miembros, está compuesta por ONGs, universidades, cooperativas y autoridades locales. Su objetivo es catalizar el desarrollo estratégico metropolitano a través de intervenciones a pequeña escala con alta eficiencia.

4. Co-Gobernanza: Oficinas locales

Las Oficinas Locales (GABIP) actúan como estructuras de co-gobernanza entre el Municipio, los barrios, y las asociaciones y comunidades locales. Esta co-gobernanza se fundamenta en la Asamblea General, a través de la cual se toman decisiones representativas y participativas. Las GABIP gestionan financiamientos como el FSE, el FEDER, o el Presupuesto Participativo de Lisboa, realizando proyectos sociales innovadores y/o experimentales. Las comunidades interesadas toman la decisión final sobre los proyectos a llevar a cabo a través de voto universal.



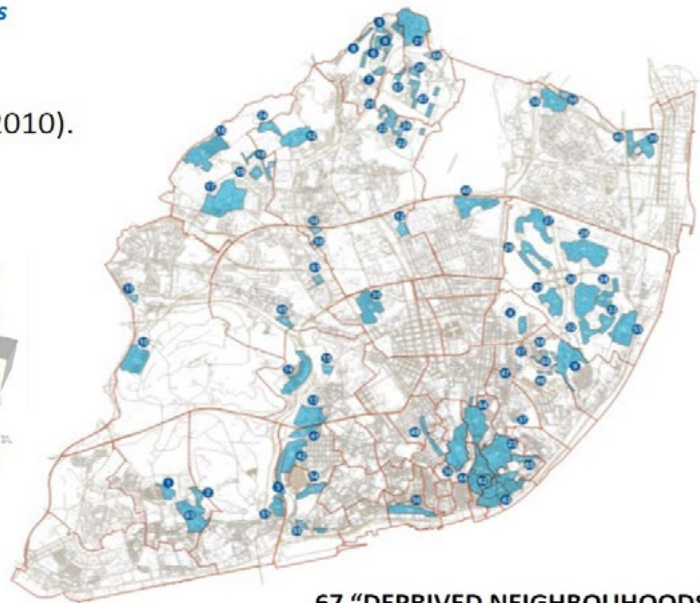
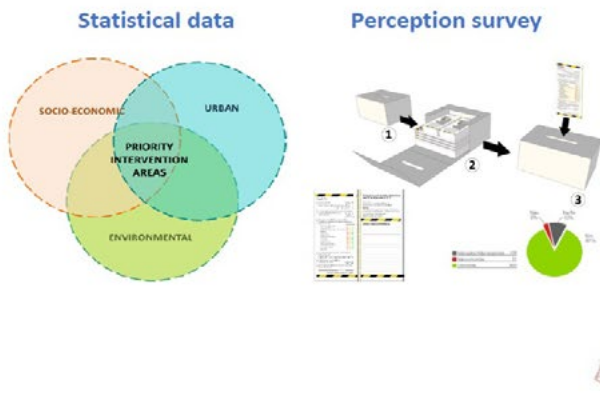
Con los impactos del confinamiento COVID en las actividades escolares, y teniendo en cuenta sus asimetrías relacionadas con los antecedentes sociales y familiares, la Red CLLD de Lisboa estableció un **programa de apoyo en línea** para la mejora académica. El proyecto fue un éxito y se está preparando una convocatoria específica para los próximos años para repetirlo.

Dentro del programa BIP/ZIP se ha creado una **moneda comunitaria no especulativa**. Esta promueve la economía local de la ciudad, incrementando las transacciones y creando comunidades resilientes. Asociada a una cuota en euros, la moneda establece un modelo sostenible cambiando el equilibrio comercial a nivel interno de la ciudad.

7. Estrategia de Desarrollo Local en Zonas de Intervención Prioritaria.

#1| Mapping BIP/ZIP - Territorial & needs focus

Mapping overlapping deficits;
Understanding data & perception (2009/2010).



67 "DEPRIVED NEIGHBOURHOODS"
>150/500K INHABITANTS

#4| Lisbon CLLD Network – Empowering communities Innovative and/or Experimental Social Projects – Calls 2020

Territorial Calls	CLLD Pop.	Funded Projets	Total (FSE+OSS)
Center	23,433	5	546.766,21 €
West / Historical Center	30,022	6	668.581,36 €
North	31,831	10	1.359.276,73 €
East	45,599	3	429.713,68 €
General	130,885	11	1.999.255,07 €
		34	5.003.593,05 €

Objectives:

- Support integrated actions on Education, Employment and Inclusion to **effectively fight poverty and boost economical recovery** post-COVID;
- Contribute for **multi-annual sustainability**;
- Directly **engage residents** on project implementation;
- Maximize local NGOs existent capabilities;
- Up-scale and replicate sucessfull projects.

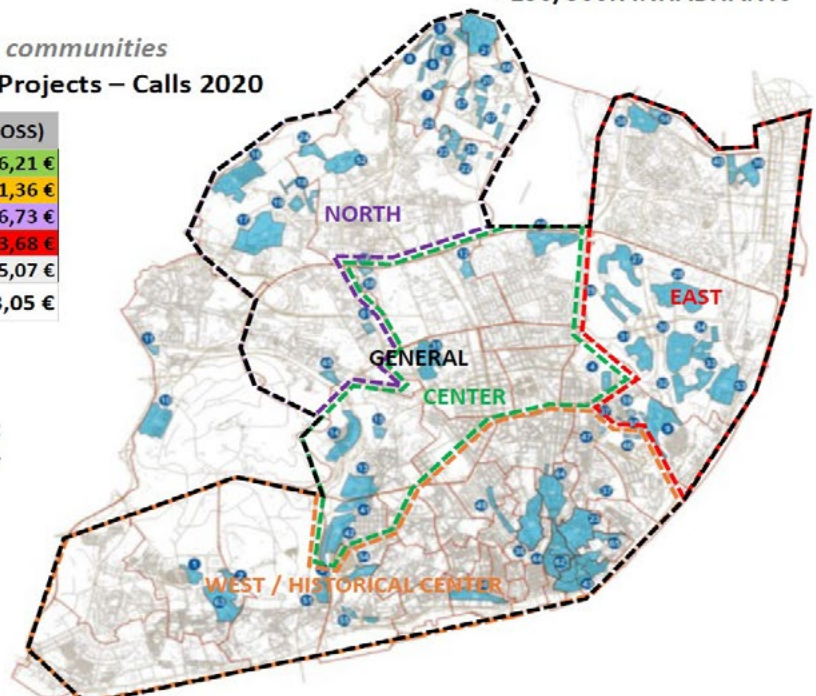


Imagen n°4: Representación gráfica en un mapa de los Barrios y Zonas de Intervención Prioritaria y del presupuesto destinado para proyectos social experimentales o innovadores.

Tilburg, la Red Urbana Holandesa

Presentado por: Martijn Kanters, Director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Tilburg

Después de años de descentralización, el gobierno holandés recientemente ha empezado a recuperar el liderazgo en la definición de política urbana, con un aumento de la financiación impulsado por un mercado de la vivienda extremadamente presionado. A través de nuevas estrategias de urbanización, se han desarrollado acuerdos multinivel y una nueva Visión Espacial Nacional basada en la integración territorial.

Así ha surgido una nueva definición de la “Red Urbana Holandesa”. Se basa en la estipulación de acuerdos regionales de urbanización a través de los cuales las ciudades holandesas tienen acceso a inversiones para el desarrollo urbano integrado a gran escala, subsidiadas por el gobierno central. Si bien una de las prioridades nacionales sigue siendo la vivienda, específicamente construir un millón de nuevas viviendas antes de 2035, otras dimensiones como la economía, la movilidad, el clima y la naturaleza, y la energía están siendo incorporadas a los planes de inversión.

Área funcional Breda-Tilburg

En este contexto, se está redefiniendo el área funcional de Breda-Tilburg (1 millón de habitantes en total). La planificación incluye un enfoque integrado que combina la provisión de 100.000 nuevas unidades de vivienda asequible con la transición a una economía basada en el conocimiento, el aumento de los espacios públicos verdes, y el diseño de un nuevo plan de movilidad sostenible, entre otras acciones.

Zona Este: Modernización del entorno rural

En la zona este de la conurbación hay cientos de hectáreas de bosques. Por una parte, se pretende preservarlos, desarrollando áreas de naturaleza pura. Además, de manera conjunta con el sector agrícola, se promoverá una nueva economía sostenible, introduciendo el ecoturismo, los servicios de salud y otras nuevas funciones económicas relacionadas que serán posibles cuando la nueva estación de trenes proyectada esté construida.

Uno de los desafíos a superar para la implementación de planes integrados es la contribución de profesionales integrales, que tienen experiencias intersectoriales y perfiles polivalentes. Además de esto, en el futuro próximo se deberán realizar esfuerzos para garantizar y maximizar la participación ciudadana, aspecto clave para la agenda holandesa.

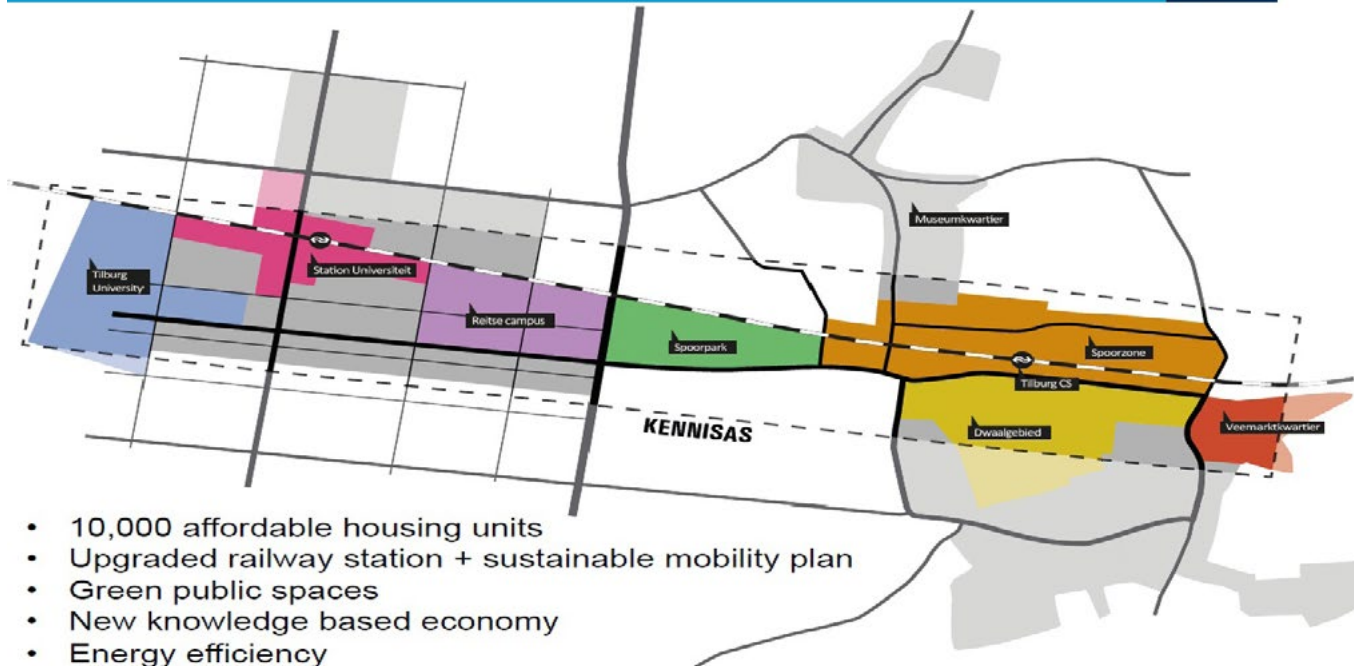


Tilburg tiene una ambición económica en el centro de la ciudad hacia la transición a una **economía basada en el conocimiento y los servicios**. Se

proyecta una mejora de la estación de tren y de las alternativas de movilidad cercanas a la universidad para fomentar opciones sostenibles, enfatizando el uso eficiente de la energía. Se proyecta también aumentar las zonas verdes públicas, conectando las zonas verdes céntricas con un gran bosque urbano.

En Holanda existen las denominadas ‘coaliciones de desarrollo de zonas’, un nuevo enfoque en el que se incluye la **cooperación con los agentes del sector privado**, mientras el ayuntamiento actúa como agente coordinador y supervisor. Estas coaliciones están llamadas a desarrollar proyectos de desarrollo urbano integrado financiados por el Plan de Inversiones Urbanas del gobierno nacional, estimado en alrededor de 20.000 millones de euros.

1. "Knowledge Axis": inner-city



- 10,000 affordable housing units
- Upgraded railway station + sustainable mobility plan
- Green public spaces
- New knowledge based economy
- Energy efficiency

2. "East Zone": landscape & rural living



GEMEENTE TILBURG



- Several hundred ha.'s new forest
- New railway station + sustainable mobility plan
- 5,000 affordable housing units
- Transition of agricultural sector (lowering Nitrogen deposits to Natura 2000)
- Sustainable economy (eco-tourism, health services, etc.)

Imagen nº5: Infografías de los dos proyectos de desarrollo urbano principales presentados, con información más detallada.

Experiencias Españolas

Zaragoza, el caso de Ebrópolis

Presentado por: *Mar Rodríguez Beltrán, Coordinadora Técnica Ebrópolis*

La Asociación para el Desarrollo de Zaragoza y su Entorno, Ebrópolis, cuenta con casi 30 años de experiencia en planificación estratégica. Se dota de un modelo mixto, público-privado-social, en el que la administración local tiene un papel preponderante. La institución, que fue creada para representar a la sociedad zaragozana desde una óptica policéntrica, adopta un enfoque terri-

torial metropolitano, que en la actualidad aglutina a más de 200 socios. Ebrópolis promueve la participación y el consenso público en los procesos de desarrollo urbano. Apoya el equilibrio entre la ciudad, su entorno y la comunidad autónoma a través de un marco de gobernanza holístico, multinivel y con multiplicidad de actores.

Agenda Urbana de Zaragoza: Plan de Acción Local de la AUE

La Agenda Urbana de Zaragoza (AUZ) parte de la visión estratégica marcada en la Estrategia Zaragoza +20, que se articula a corto, medio y largo plazo, así como a través de diferentes niveles territoriales, desde el barrio hasta la escala metropolitana, lo que configura la “ciudad-real”. También crea fuertes conexiones entre lo urbano y lo rural,⁸ al mismo tiempo que promueve la alineación con las agendas de sostenibilidad nacionales e internacionales. En este marco, el Plan de acción de Zaragoza (AUZ), identificado como Proyecto Piloto, se centra en tres ejes clave: la lucha contra el cambio climático, la cohesión social y las ciudades inteligentes. Presentando un carácter experimental e innovador, su objetivo es conseguir una ciudad más justa, verde, resiliente, productiva, digital e innovadora.

La AUZ ha velado porque exista una estrecha relación entre las dimensiones estratégicas del Plan de Acción Local, elaborado en el marco de la Agenda Urbana Española, y los ODS, entendiendo que a mayor interrelación se consigue mayor efectividad y una visión más holística e integrada. La metodología de trabajo se fundamenta en una colaboración estrecha entre Ebrópolis y el Ayuntamiento de Zaragoza, con un modelo de gobernanza transversal adaptado al territorio, entendiéndolo de manera multiescalar y tomando en cuenta desde el ámbito supramunicipal hasta los barrios y vecindarios.

Enfoque integrado: una nueva gobernanza

La AUZ introduce una nueva forma de enfocar el desarrollo estratégico urbano buscando activamente un amplio consenso de modelo de ciudad a largo plazo, arti-

culado mediante horizontes temporales también a corto y medio plazo y siempre desde una visión prospectiva. Este enfoque desarrolla tres dimensiones integradas:

8. El gobierno de Aragón y la Diputación provincial han empezado un trabajo de sensibilización y concienciación para los territorios con el fin de crear agendas urbanas rurales y promover una visión metropolitana, con pequeños núcleos adaptando y aprobando sus propios Planes de Acción Local.

- **Multinivel:** basada en la integración territorial, articulando la región, la provincia, las áreas metropolitanas y funcionales, la ciudad, el distrito, el barrio, y los territorios en los que se convive.
- **Multiactor:** basada en la cuádruple hélice administración – economía – social y ciudadano – academia. Ebrópolis es un espacio de encuentro, un laboratorio de ideas que promueve la cooperación entre distin-

tos actores a través de una gobernanza participativa.

- **Multisectorial** (holístico): considerando la integración de lo económico, social, medioambiental, y de la gobernanza. Los proyectos no responden a un área municipal ni a una temática, sino que necesitan de este abordaje integrado.



Zaragoza cuenta desde 2007 con un **Observatorio Urbano** encargado de realizar análisis, diagnóstico y evaluación de problemáticas urbanas. Su trabajo es importante tanto para definir y evaluar estrategias, así como para llevar seguimiento e introducir mejoras, para poder evaluar los impactos de determinadas intervenciones en el menor tiempo posible y para la toma de decisiones basadas en el lugar. El Observatorio apoya la integración de los indicadores del sistema proporcionado por la AUE para enriquecer la ciudad y su comparabilidad con otras ciudades españolas y europeas.



Dimensión 1 **Agenda Urbana Española**

Un territorio policéntrico, articulado y cohesionado que armoniza y equilibra sus barrios y los municipios del entorno.

1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservándolo y protegiéndolo.
2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.
3. Prevenir y reducir los efectos del cambio climático.
5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Dimensión 2 **Agenda Urbana Española**

Una Zaragoza y entorno cuidadores e inclusivos que tienen en cuenta a todas las personas y avanzan en derechos sociales y calidad de vida.

5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
8. Garantizar el acceso a la vivienda.

Dimensión 3 **Agenda Urbana Española**

Un territorio sostenible que protege el medioambiente y la biodiversidad, trabaja a favor del clima y es referente en el agua.

1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservándolo y protegiéndolo.
3. Prevenir y reducir los efectos del cambio climático.
4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Dimensión 4 **Agenda Urbana Española**

Una sociedad formada, innovadora e inteligente basada en el conocimiento, la educación y la cultura.

6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
9. Liderar y fomentar la innovación digital.

Dimensión 5 **Agenda Urbana Española**

Un territorio que apuesta por sectores estratégicos de desarrollo y economías transformadoras y creadoras de empleo de calidad.

4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
7. Impulsar y favorecer la economía urbana.
10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Dimensión 6 **Agenda Urbana Española**

Una nueva gobernanza multinivel y participativa que crea redes y alianzas, proyectando la ciudad y su entorno.

10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Imagen nº6: Relación entre las dimensiones de la Agenda Urbana de Zaragoza y la Agenda Urbana Española. Fuente: Ebrópolis.

Sant Boi de Llobregat, trabajo interdisciplinario

Presentado por: Francisco Gutiérrez, Técnico en Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat

Sant Boi de Llobregat es una ciudad de más de 83.000 habitantes del área metropolitana de Barcelona y que está ubicada en el margen derecho del Delta del Río Llobregat. Desde hace unos años optó por la planificación estratégica y flexible como la mejor opción para un desarrollo transversal e integrado de la ciudad.

Unidad de Asistencia a la Planificación y la Evaluación (UAPA)

Para el mejor diseño y articulación de esta planificación han optado por la creación de una unidad multidisciplinaria que tiene por objetivo ayudar a los diferentes departamentos del Consistorio en la planificación y evaluación de las políticas y proyectos puestos en marcha, lo que ha facilitado, con el tiempo, la disolución de los tradicionales departamentos sectoriales hacia un enfoque mucho más holístico. Esta unidad recibe el nombre de Unidad de Asistencia a la Planificación y la Evaluación (UAPA).

La UAPA ofrece metodología y rigor en la toma de decisiones fundamentada en el intercambio de conocimientos interdisciplinarios. Para ello realiza estudios y encuestas que permiten evaluar de manera aperiódica el estado de las actuaciones propuestas, a la vez que se promueve la participación ciudadana y la mejora de la gobernanza con el equipo municipal. Además, esta unidad intersectorial permitió aprovechar el valor del personal presente en la organización que realizaba tareas no especializadas para reconocer su trabajo y contribución a los objetivos comunes, lo que ha supuesto una de las claves del proceso y un logro para garantizar que la adopción de políticas estratégicas sean fruto de la co-creación y den respuesta a las necesidades reales del municipio.

Localización de las agendas de desarrollo sostenible

La UAPA y su gestión a través de la planificación estratégica supone también una importante ayuda para que la ciudad pueda acceder a diferentes oportunidades de financiación,⁹ en todos los niveles de la Administración y un instrumento de gran utilidad para implementar localmente los objetivos nacionales e internacionales que apuestan por un desarrollo sostenible y equilibrado que de respuestas a las necesidades detectadas previamente. La Estrategia de la Ciudad de Sant Boi 2030, el Plan de Gobierno 2023, así como el Plan de Acción Local elaborado en el marco de la AUE son grandes ejemplos de tales esfuerzos. En definitiva, los procesos de planificación urbana de Sant Boi se guían por una visión participativa y transversal que han supuesto una oportunidad para su desarrollo.

La Estrategia 2030

Estrategia Urbana de Sant Boi 2030 supera las rígidas estructuras sectoriales, técnicas y políticas del ayuntamiento, y apuesta por un modelo de ciudad que necesita coordinación y una gestión transversal y participada. Para su desarrollo pone el foco en el largo plazo, enfatizando la aportación de cada trabajador para conseguir las ambiciones de la Agenda Urbana y de los ODS a escala local. Su Estrategia, aprobada por unanimidad, ha dotado además al Consistorio de un sistema de indicadores que permite seguir el grado de consecución de las metas municipales.

9. Sant Boi ha creado un ente especializado en esta tarea, EDUSI, la Oficina de Gestión de Recursos europeos.



Sant Boi de Llobregat es un buen ejemplo de cómo lo que, aparentemente puede ser una debilidad para un municipio, puede convertirse en una oportunidad de desarrollo. Buen ejemplo de ello es convertir el “estigma social”¹⁰ que en una determinada época suponía contar con dos centros psiquiátricos en su término municipal, en el germen para convertirse en una ciudad referente en los temas relacionados con la **salud mental** lo que, junto con la industria logística, suponen los principales motores de desarrollo de la ciudad.

Otra prueba de la capacidad de reinventarse de la ciudad es la reconversión de un Centro Cívico municipal en desuso en un **laboratorio de innovación pública**, CoBoi. Este espacio híbrido ayuda a la reflexión disruptiva y genera escenarios de políticas emergentes.

8 – El índice ODS y el Cuadro de Mando de las Agendas



Imagen n°7: El índice ODS y el Cuadro de Mando de las Agendas. Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.

10. Sant Boi era conocida como “la ciudad de los locos”.

Alfaro, el Plan de Acción Local

Presentado por: Jose Ramón Bergasa, Arquitecto Municipal de Alfaro

Alfaro es un municipio de aproximadamente 10.000 habitantes que cuenta con un extenso y diverso término municipal en una ubicación privilegiada de cruce de caminos entre distintas regiones españolas. En Alfaro convive una gran variedad de paisajes y áreas protegidas, con un amplio patrimonio histórico y cultural y un casco urbano complejo. Esta heterogeneidad incide en la ordenación territorial y en desarrollo del municipio. La Agenda Urbana Española (AUE) y su metodología han brindado al municipio una oportunidad para acercarse a esta nueva forma de mirar al entorno de manera transversal e integrada, partiendo con lo que puede ser considerada “materia primera virgen”.

Plan de Acción

El Plan de Acción de Alfaro, actualmente en proceso de elaboración, se está desarrollando de acuerdo con la metodología propuesta por la AUE e incluye un diagnóstico de todo el municipio relacionado con los 10 objetivos estratégicos de la AUE, junto con una propuesta de acciones, proyectos y propuestas vinculados a las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades previamente identificadas en el diagnóstico y que se caracterizan por su visión transversal e integrada. Cada actuación propuesta se alinea con varios objetivos estratégicos y recoge los actores involucrados con su puesta en marcha, una previsión de cronograma y un sistema de indicadores para establecer su seguimiento y control. Su estructura, organizada en fichas, se adapta a las necesidades del municipio y a los escasos recursos tanto personales como técnicos de los que se dispone, no en vano el Plan se está elaborando con recursos propios. Se recogen actuaciones innovadoras de coordinación con

escuelas e institutos del municipio, y con la Universidad como agente colaborador con el Ayuntamiento, entre otras. Todas ellas pueden constituir, en sí mismas, ejemplos de buenas prácticas replicables en otros municipios.

Objetivos prioritarios del Plan de Acción

- Activar y enfatizar la relación entre el entorno rural y urbano, poniendo en valor el patrimonio cultural e histórico existente.
- Retener el talento de los jóvenes con proyectos integrados que favorezcan la inserción laboral.
- Intervenir en el casco histórico con proyectos de regeneración y rehabilitación urbana.
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de edad avanzada.



Alfaro es un ejemplo paradigmático de proyecto piloto de la Agenda Urbana para los municipios de menos de 20.000 habitantes, que constituyen una parte importante de los municipios españoles y un ejemplo de cómo el hecho de no tener experiencia previa no es un obstáculo para encontrar en la planificación estratégica una buena herramienta para el desarrollo sostenible e integrado de un municipio y su articulación con el contexto territorial en el que se encuentra.

Imagen nº8 (en la siguiente página): El índice ODS y el Cuadro de Mando de las Agendas. Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat.

10 10 30

ELIJS OBLJETIVOS
TEMATICOS ESTRATEGICOS

OBLJETIVOS
ESPECIFICOS



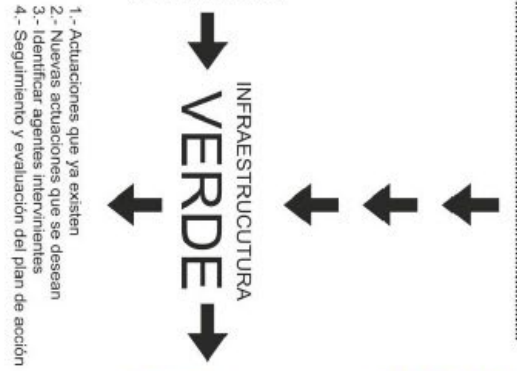
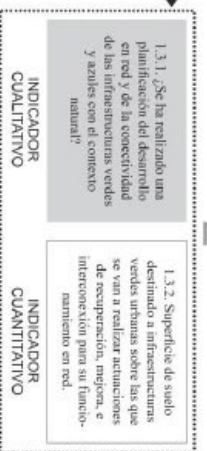
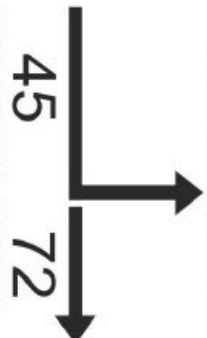
291
LINEAS DE
ACTUACION

4

- 1 Incorporar a la planificación y a la gestión urbanística el concepto de **infraestructuras verdes urbanas**, como soluciones multifuncionales basadas en la naturaleza, que permitan atender a los problemas urbanos. No sólo contribuyen a **mejorar la biodiversidad**, sino que luchan contra el **cambio climático**, tanto en el ámbito de la reducción de las emisiones GEIs, como en la adaptación local. Por último, contribuyen al ocio y al disfrute ciudadano. Ese tipo de infraestructuras son por tanto, claves para la comprensión y gestión del metabolismo urbano.
- 2 Organizar y diseñar las **redes de infraestructuras verdes y azules** teniendo en cuenta criterios de **conectividad ecológica** y de **las características geomorfológicas del territorio**, con el objetivo de optimizar la prestación de servicios eco-sistémicos a los ciudadanos. Ello implica, también, **delimitar e identificar los elementos** que constituyen estas infraestructuras y establecer **medidas para su restauración, conservación y gestión**, a escala regional, local y de barrio.
- 3 Asignar los usos del suelo en coherencia con las **características de la base territorial preexistente**.
- 4 **Aprovechar las vías pecuarias e incorporarlas con criterios de conectividad ecológica** y como fórmula para combatir la fragmentación territorial.

D.01	Variación de población	D.06	Densidad de población en suelo urbano	D. ST104	Superficie de suelo previsto para uso residencial	D. ST106	Viviendas previstas en áreas de desarrollo respecto al parque de viviendas
D.02	Territorio y diversidad de habitats	D.07	Suelo urbano discontinuo	D. ST105	Superficie de suelo para actividades económicas	D. ST107	Número de viviendas previstas en áreas de desarrollo
D.03	Superficie de explotaciones agrarias y forestales	D.08	Densidad de vivienda	D.17	Superficie de infraestructuras de transporte	D.33	Figura de planeamiento urbanístico vigente en el municipio
D.04	Superficie de suelo no urbanizable	D. ST102	Porcentaje de áreas de suelo en desarrollo	D.28	Verificación de número de fogarías	D.34	Fecha de la figura de planeamiento urbanístico vigente
D.05	Superficie verde	D. ST103	Porcentaje de suelo urbanizable disminuido	D.29	Crecimiento del parque de vivienda	D.35	Agenda urbana, planeamiento estratégico y Smart Cities

zonas verdes (ha. cada 1.000 hab.) = superficie zonas verdes (ha.) / población del municipio / 1.000



Grupos de Trabajo

El objetivo de los grupos de trabajo fue debatir, de manera interactiva, las aplicaciones del enfoque integrado en la elaboración de las políticas urbanas a diferentes niveles. La dinamización de los talleres ayudó a extrapolar lecciones claves de la AUE en el contexto de la Nueva Carta de Leipzig, y a nivel local y práctico.

Durante la segunda parte del evento, los participantes se dividieron en grupos de trabajo dirigidos por tres moderadores: Marta Lora-Tamayo, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); Omar Bouazza, de la Universidad Complutense de Madrid; y Francisco Javier González, de la Universidad Europea de Madrid. A continuación se presenta una síntesis de cada uno de los talleres, y a posteriori se agrupan las lecciones y conclusiones claves.

Síntesis del Grupo de Trabajo moderado por Marta Lora-Tamayo, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

El enfoque integrado y los casos que se mostraron a lo largo de la mañana permitieron visibilizar las fortalezas de una aproximación holística que, partiendo de una serie de premisas operativas e institucionales deben vertebrar el enfoque integrado. Entre estas premisas, se destacó especialmente la existencia de **liderazgo y voluntad política**, que debe instar y promover al tiempo una “pedagogía” institucional, para que desde dentro de las propias administraciones se comience a aprehender una nueva forma de trabajar, y una nueva mirada, omnicomprendensiva hacia la realidad urbana.

Para ello se insistió, desde la propia experiencia de los miembros del grupo de trabajo (todos ellos funcionarios de las administraciones locales) la necesidad de implementar **acciones de formación y sensibilización** ad intra, dentro de los propios Ayuntamientos, y hacia fuera, para los ciudadanos. Se destacó y discutió cómo la aproximación desde un enfoque integrado a través de la gobernanza multinivel permite generar consensos previos, si bien se advirtió de forma enérgica cómo la “trampa del consenso” fácil, o líquido, puede conducir a una menor operatividad y efectividad de las decisiones públicas. Asimismo, se puso de relieve la importancia de los **procesos participativos** para detectar las necesidades reales y favorecer la inclusión, la integración y la mejora de la asignación de recursos públicos.

Por otra parte, al alinear y hacer un esfuerzo de enumeración de las fortalezas se fueron desvelando las propias debilidades del enfoque que parten desde dentro de las propias organizaciones, no habituadas a estas formas de trabajo, y de dimensionamiento de los temas urbanos, así como la **dificultad de “descender” al ámbito normativo** (planeamiento, ordenanzas) desde este tipo de acciones/enfoques.

Por último los participantes coincidieron en que la **Agenda Urbana Española** (AUE) es un instrumento, un proceso, un **“lugar de encuentro”** que puede ser un catalizador de este nuevo enfoque integrado y que crea un lenguaje común, que permite superar las barreras municipales a través de conceptos como las áreas funcionales. Este último concepto puede ser útil para intentar resolver y afrontar los problemas desde la propia dinámica – tan cambiante– de los flujos

de población, de la interacción de la población y de los territorios, superando los límites administrativos, que, aunque son límites jurídicos, no coinciden muchas veces con los límites funcionales. Existe un vacío entre la concepción del funcionamiento de las entidades locales en su legislación de bases de régimen local y el funcionamiento real interpretativo de la realidad urbanística, económica y social. La AUE y sus Planes de Acción pueden llenar estos vacíos.

Síntesis del Grupo de Trabajo moderado por Omar Bouazza, de la Universidad Complutense de Madrid

Como elementos más importantes del enfoque integrado en las políticas urbanas locales se destacaron las siguientes cuestiones:

La **normativa** debe favorecer la integración de las diferentes políticas generales y sectoriales que inciden en el espacio urbano desde la perspectiva amplia del concepto de cohesión territorial. Un factor decisivo en esta tarea es la profundización en las **técnicas de cooperación y coordinación administrativa horizontal y vertical**. La eficacia administrativa es fundamental para garantizar la concreción espacial del enfoque integrado de las políticas y la interrelación con el plan urbanístico y su interconexión con instrumentos de planificación de entidades locales vecinas. La ordenación de las políticas urbanas desde la perspectiva integrada deberá partir del necesario plan normativo auxiliado por estrategias que permitan una dimensión dinámica en base al concepto de gobernanza. Será fundamental en esta empresa el sentido común, la experiencia y el conocimiento. La **participación ciudadana ex ante**, desde las primeras fases de avance, es trascendental, como instrumento que permite corregir las disfunciones que pueden darse en el servicio efectivo al interés general que debe acometer la Administración Pública. La **participación ex post** también será fundamental a modo de control y vigilancia ciudadana en el proceso de ejecución efectiva del instrumento que contiene el enfoque integrado.

En segundo lugar, se identificaron las barreras que están impidiendo poner en práctica el enfoque integrado en la actualidad, apuntándose las siguientes reflexiones:

La **Administración Pública se estructura de una manera excesivamente sectorial** sin que, generalmente, se contemplan vías de unión e interconexión que permitan la interrelación y el enfoque integrado de políticas transversales. A ello hay que añadir la **excesiva burocratización** y las consiguientes trabas administrativas. Se atiende a la **urgencia de lo coyuntural**, del corto plazo, en un contexto de un **individualismo** creciente sin considerar lo importante a largo plazo. Se requiere una mayor colaboración para fomentar la resiliencia y la creación de redes. El tiempo en el contexto político es una debilidad en el bien entendido de que no se planifica más allá de la duración de la legislatura. Se requiere un mayor **compromiso político** entre organizaciones políticas, primando el enfoque integrado frente a las sensibilidades ideológicas que puedan concurrir. **Falta una mayor promoción de la participación y de la educación** en la importancia del desarrollo integrado y duradero de los diferentes ámbitos de la vida social y económica que inciden en el medio urbano. La promoción de la participación y la educación en esta idea es fundamental en el caso de los menores de edad. Por último, se apuntaron algunas conclusiones sobre el papel que pueden jugar la Agenda Urbana y los Planes de Acción a nivel municipal para impulsar el enfoque integrado: La Agenda Urbana implica una **metodología y un lenguaje común**. Rompe las barreras sectoriales y adop-

ta un **enfoque vertical y horizontal interconectado**. Favorece **la idea del plan urbanístico** tradicional apoyado y reforzado por **estrategias articuladas**, por ejemplo, en materia de equipamientos sectoriales verdes, educativos, etc. Favorece la sostenibilidad social y espacial. Promueve la iniciativa local mediante la participación del ciudadano integrado en órganos de la Administración como los consejos de barrio, los distritos u órganos de consulta y asesoramiento de carácter general o sectorial (**participación orgánica**) y la **participación directa**. Impulsa el conocimiento y favorece la **compartición y comparación de buenas experiencias**, en las que se deberá insistir, y malas experiencias a partir de las cuales se pueden generar nuevos recursos.

Síntesis del Grupo de Trabajo moderado por Francisco Javier González, de la Universidad Europea de Madrid

En este Grupo de Trabajo se señalaron tres tipos de ideas relativas a los elementos clave más relevantes sobre la visión integral de las experiencias presentadas en la jornada. Así:

El primer grupo de ideas corresponde a lo que podríamos llamar la definición de un **marco gobernanza eficaz**. Los comentarios se destacaron la necesidad de un cambio en la cultura de la administración, que suponga la ruptura de la sectorialización de las políticas, (integración horizontal), así como la articulación de estrategias y acciones entre los distintos niveles de la (integración vertical). Para conseguir esta integración multinivel, se consideró lo deseable de simplificar los niveles de toma de decisiones, la organización de los procesos en tiempos más ajustados a la realidad, y la necesidad de liderazgos claros en lo que se refiere a la acción política. El segundo grupo se resume en la idea-fuerza de que “la **ciudadanía activa** es la base de la gobernanza”. La necesidad de que la participación ciudadana se organice desde el principio de los procesos, o que la innovación social tenga su hueco en ellos, son elementos imprescindibles para conseguir el objetivo central de reducir la desigualdad a través de las políticas urbanas. El tercero, se centra en destacar la eficacia de las **decisiones tomadas en base al lugar** (place-based solutions). Para ello es fundamental la acumulación de conocimiento, construyendo redes de agentes que aporten información y experiencia. La consideración de la escala de las acciones es otro aspecto a tener en cuenta para acertar en la implementación de políticas integrales, así como la capacidad de convertir las dificultades en al conocerse en profundidad el territorio.

Las *barreras* identificadas tienen que ver, en primer lugar, con el contexto político. Se considera que la **falta de medios del poder local** se suma a la realidad de los tiempos efectivos de gobierno, que no permite dar continuidad a los procesos más allá del periodo legislativo. Ante retos globales como el cambio climático, las **inercias al cambio** en la administración es otra de las barreras que encuentran las políticas integradas. Otro grupo de dificultades tiene que ver con lo **inadecuado de los instrumentos** de planificación y gestión. La normativa inflexible o la poca articulación entre las medidas que afectan al espacio físico con los programas sociales son ejemplos de la necesidad de profundizar en las herramientas. El último grupo, en contacto directo con esta cuestión de los instrumentos, se refiere a la falta de cultura de participación, tanto entre la ciudadanía como entre las administraciones públicas. La falta de liderazgos urbanos y el poco conocimiento y confianza sobre lo que gira en torno a la planificación estratégica en la administración formarían parte de este grupo barreras.

Las *oportunidades* para las Agendas Urbanas son variadas. La primera de ellas consiste en que constituyen una **metodología que incorpora un modelo urbano**, integrado, multiescalar y que considera la “glocalización” de los procesos que le afectan, y que, además, es aplicable a contextos urbanos y territoriales muy diferentes. Por otro lado, las agendas son un **instrumento de generación de conocimiento** sobre distintas realidades geográficas, suponiendo un espacio de intercambio de experiencias de un modo homologado, y que permite la formación interna de las administraciones, impulsando la formación de equipos multidisciplinares y propiciando el desarrollo de proyectos piloto. Del mismo modo, las agendas movilizan hacia la obtención de fondos para financiar la transformación urbana, facilitando el acceso a recursos multinivel y propiciando el asesoramiento de las administraciones. Por último, suponen una **oportunidad de empoderamiento del poder local**, actuando no solo a las administraciones sino también a los actores marginales, al ganar visibilidad en los procesos.



Imagen n°9: Participantes del Policy Lab escribiendo ideas por compartir con su grupo de trabajo. Al fondo, Omar Bouazza recoge las contribuciones principales de su grupo de trabajo en la pizarra.

Elementos más importantes de las políticas urbanas municipales

Coordinación administrativa para una gobernanza eficaz

Se destacó la necesidad de un cambio en la cultura de las Administraciones Públicas, que suponga la ruptura de la sectorialización de las políticas (integración horizontal), así como la articulación de estrategias y acciones entre los distintos niveles de la Administración (integración vertical). Así pues, un factor decisivo es la profundización en las técnicas de cooperación y coordinación administrativa. Para conseguir esta integración multinivel, es deseable simplificar los niveles de toma de decisiones y la organización de los procesos en tiempos más ajustados a la realidad.

Decisiones tomadas en base al contexto local

La eficacia administrativa es fundamental para garantizar la concreción espacial del enfoque integrado de las políticas y la interrelación con el plan urbanístico, y en cambio, su interconexión con instrumentos de planificación de las entidades locales vecinas. Es relevante acumular conocimiento, construyendo redes de agentes que aporten información y experiencia. La consideración de la escala de las acciones es otro aspecto a tener en cuenta para acertar en la implementación de las políticas integrales, así como la capacidad de convertir las dificultades en oportunidades al conocerse en profundidad el territorio.

Pedagogía y liderazgo institucional

La existencia de un liderazgo inclusivo y compartido, con voluntad política que inste y promueva la acción política es imprescindible. Asimismo, se necesitan iniciativas que fomenten un nuevo aprendizaje institucional y una nueva mirada omnicomprendensiva hacia la realidad urbana. Se insistió en la necesidad de implementar acciones de formación y sensibilización ad intra, dentro de los propios Ayuntamientos.

Participación ciudadana

Se puso de relieve la importancia de los procesos participativos para detectar las necesidades reales y favorecer la inclusión, la integración y la mejora de la asignación de recursos públicos. Es necesario que la participación ciudadana se produzca ex ante, desde las primeras fases de avance, como instrumento que permite corregir las disfunciones que pueden darse en el servicio efectivo al interés general que deben acometer las Administraciones Públicas. La participación ex post también será fundamental a modo de control y vigilancia ciudadana en el proceso de ejecución efectiva del instrumento que contiene el enfoque integrado.

“La ciudadanía activa es la base de la gobernanza”

Barreras que dificultan la puesta en práctica del enfoque integrado

Estructura orgánica administrativa sectorial

La Administración Pública se ha estructurado tradicionalmente de manera sectorial sin que se contemplen vías de unión e interconexión que permitan la puesta en marcha de políticas transversales. Las organizaciones municipales no suelen estar habituadas a estas formas de trabajo y de dimensionamiento de los temas urbanos. A ello hay que añadir la excesiva burocratización y las consiguientes trabas administrativas.

Urgencia de lo coyuntural

Se atiende a la urgencia del corto plazo, en un contexto de un individualismo creciente sin considerar lo importante a largo plazo. Se requiere una mayor colaboración para fomentar la resiliencia y la creación de redes. Ante los retos globales y urgentes como el cambio climático, la inercia al cambio en la Administración es otra de las barreras que encuentran las políticas integradas.

“Ante retos globales, la inercia administrativa es una barrera para la adaptación sostenible”

Discontinuidad política

El tiempo en el contexto político suele ser una debilidad, pues la planificación más allá de la duración de la legislatura no es común. Se requiere un mayor compromiso político entre los grupos políticos, primando el enfoque integrado frente a las sensibilidades ideológicas que puedan concurrir. La falta de medios del poder local se suma a la realidad de los tiempos efectivos de gobierno, que no permite dar continuidad a los procesos más allá de los periodos legislativos.

Falta de conocimientos y compromiso

Falta una mayor promoción de la participación y de la educación en la importancia del desarrollo integrado y duradero de los diferentes ámbitos de la vida social y económica que inciden en el medio urbano. Existe una carencia de cultura de participación, tanto entre la ciudadanía como entre las administraciones públicas, que afecta la poca confianza en el aparato municipal.

Normativa inflexible y obsoleta

La normativa inflexible o la poca articulación entre las medidas que afectan al espacio físico con los programas sociales son ejemplos de la necesidad de profundizar en la visión de la sostenibilidad integrada. La ordenación de las políticas urbanas suele partir de instrumentos de planificación y gestión inadecuados por su antigüedad que impiden la integración de las diferentes políticas físicas para que estas incidan en el espacio urbano desde la perspectiva amplia del concepto de cohesión territorial, incluyendo también los aspectos sociales, económicos y medioambientales.

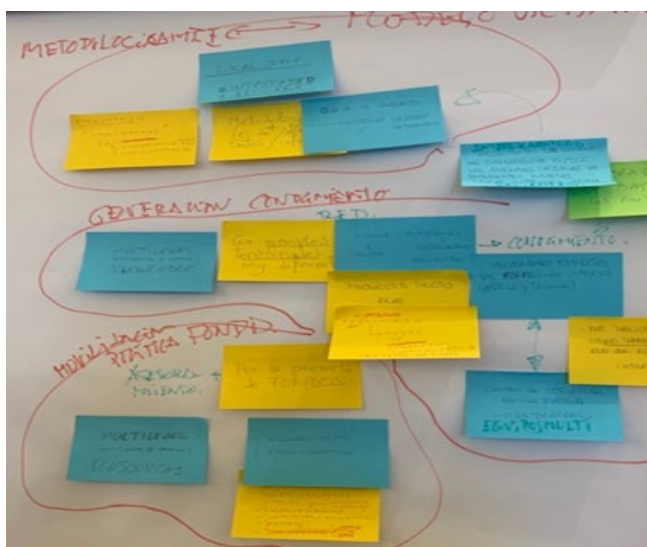


Imagen nº10: Notas tomadas en la pizarra de uno de los grupos de trabajo.



Imagen nº11: Marta-Lora Tamayo, moderadora del grupo de trabajo 1, apuntando y ordenando las ideas aportadas por los participantes.

Contribución de la AUE y los Planes de Acción municipales para impulsar el enfoque integrado

Cambio de paradigma, ruptura de los enfoques sectoriales

La creación de una Agenda Urbana y de los Planes de Acción local puede actuar como catalizador del enfoque integrado, promoviendo la ruptura de las barreras sectoriales y adoptando enfoques verticales y horizontales interconectados. Se facilita así la incorporación de un modelo urbano integrado, multiescalar y que considere la “glocalización” de los procesos que le afectan, y que, además, es aplicable a contextos territoriales muy diferentes. También, se pueden superar las barreras municipales a través de conceptos como las áreas funcionales que intentan resolver y afrontar los problemas desde una concepción dinámica.

El valor añadido de la AUE

La AUE proporciona una metodología y un lenguaje común que propicia un lugar de encuentro entre todos los actores que la utilizan para progresar hacia un desarrollo urbano más sostenible. Constituye una metodología de trabajo que favorece la combinación de un plan urbanístico tradicional apoyado y reforzado por estrategias articuladas, favoreciendo la sostenibilidad social y espacial. Su aprobación representa una oportunidad para que sus postulados se integren progresivamente en la normativa (local) urbanística, debido a su peso político y amplio consenso.

“La AUE proporciona un lenguaje común”

Participación y empoderamiento local

La AUE promueve las iniciativas locales mediante la participación de los ciudadanos integrados en órganos de la Administración como los consejos de barrio, los distritos u órganos de consulta y asesoramiento de carácter general o sectorial (participación orgánica) y la participación directa. Además, supone una oportunidad de empoderamiento de voces locales, activando no solo a las administraciones sino también a los actores marginales, al ganar visibilidad en los procesos. Del mismo modo, las agendas locales permiten la movilización hacia la obtención de fondos para financiar las transformaciones urbanas, facilitando el acceso a recursos multinivel y propiciando el asesoramiento de las administraciones.

Generación e intercambio de conocimiento

Las Agendas Urbanas locales son un instrumento de generación de conocimiento sobre distintas realidades geográficas, permitiendo establecer líneas de base, favoreciendo la formación interna de las Administraciones de manera multidisciplinar, y propiciando el desarrollo de proyectos piloto. Además, la comparación de experiencias permite enriquecernos con estas, aprendiendo de ellas.



Imagen nº12: Participantes del Policy Lab escribiendo ideas por compartir con su grupo de trabajo. Al fondo, Francisco Javier González recoge las contribuciones principales de su grupo de trabajo en la pizarra.

Conclusiones

Siguiendo las directrices marcadas por la Carta de Leipzig de 2007 y actualizada en 2020, los Estados Miembros de la UE han asimilado el enfoque integrado en el desarrollo de sus políticas urbanas en las últimas décadas. Sin embargo, todavía existen algunos desafíos estructurales que dificultan una aproximación verdaderamente holística y coordinada. En España, la aprobación de la Agenda Urbana Española en 2019 ha puesto a disposición de los distintos actores urbanos un método de trabajo para que, con una mayor **gobernanza de carácter participativo y multinivel**, puedan desarrollar Planes de Acción locales integrados, cuyo objetivo final es crear ciudades más equitativas, justas y sostenibles.

A **nivel europeo**, las instituciones comunitarias consideran hoy en día que el desarrollo urbano sostenible es un objetivo fundamental para fomentar el bienestar de su ciudadanía, correspondiendo este papel con un aumento progresivo de los fondos de financiación dedicados a las áreas urbanas, también en el período 2021-2027.

Alemania refleja plenamente la importancia de una gobernanza integrada y multinivel, involucrando a todos los niveles de gobierno en el desarrollo de su política urbana. Los distintos programas federales de asistencia desarrollados en el país germánico, como el Programa de Ayuda al Desarrollo Urbano para la Cohesión Social, requieren una visión integrada como condición previa para recibir la financiación. La ciudad holandesa de **Tilburg** demuestra que la financiación nacional dirigida al desarrollo urbano es fundamental para que los municipios tengan la capacidad de llevar a cabo planes ambiciosos como la promoción de una conurbación urbana funcional dirigida hacia la modernización de la economía. En la capital portuguesa, **Lisboa**, el programa BIP/ZIP goza de un amplio reconocimiento internacional por su gran éxito en el empoderamiento de la ciudadanía en los barrios desfavorecidos, fortaleciendo organizaciones locales y catalizando mecanismos de co-gobernanza *bottom-up*.

En **España**, la Agenda Urbana de Zaragoza sirve de ejemplo para que otros municipios desarrollen sus Planes de Acción locales. En **Zaragoza**, la creación de Ebrópolis ha ayudado a romper los departamentos sectoriales de muchas administraciones, generando un espacio de encuentro para la sociedad de zaragozana y su entorno. En el caso de **Sant Boi**, la creación de una unidad interdisciplinar ha contribuido a promover políticas urbanas integrales de manera coordinada y eficiente. Por último, el municipio rural de **Alfaro** demuestra que, a pesar de disponer de recursos municipales limitados, crear un Plan de Acción Local vinculado a la AUE y otros marcos supranacionales agrega valor en la implementación de acciones estratégicas, integrales y sostenibles.

Políticas urbanas integradas para construir ciudades verdes, justas y productivas

Los casos exitosos de adopción del enfoque integrado en el desarrollo urbano ofrecen inspiración para replicar estrategias y promover una mayor experimentación en el período post-pandémico. La colaboración entre el MITMA y las ciudades españolas es esencial para que esto sea posible, tomando la AUE como marco estratégico de referencia y fomentando el empoderamiento de la ciudadanía para que las políticas integradas adoptadas contribuyan a construir ciudades más verdes, justas y productivas.