

Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa

Serie Administración Local

En las últimas décadas hemos asistido a una asombrosa expansión de lo urbano, en paralelo a una transición hacia sociedades más poliédricas, dando, como resultado, nuevos sistemas complejos de ciudades y sociedades, y a una creciente demanda ciudadana de implicación en el diseño y la gestión de su entorno.

En este nuevo contexto, los instrumentos de planificación deben evolucionar para adaptarse y reinventarse. Siguiendo esa senda, Europa ya lleva tiempo ensayando nuevos métodos de trabajo que aúnen los conceptos medioambientales, económicos, sociales y participativos, en una visión más abierta y holística del desarrollo urbano, lo que conocemos como *planificación urbana integral* (PUI), y que está siendo adaptado por las principales agendas globales, Agenda 2030 y Nueva Agenda Urbana.

La publicación, basada en la experiencia de los principales programas de desarrollo sostenible europeos, URBACT, UIA y EDUSI, y en el conocimiento propio de los autores, es una caja de herramientas y buenas prácticas para cambiar el «cómo hacemos las cosas», y ayudar a las instituciones en la implementación de la planificación urbana integral.

Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa

Autores

Guillermo Acero Caballero, Jon Aguirre Such, Jorge Arévalo Martín,
Pilar Díaz Rodríguez, Iñaki Romero Fernández de Larrea (Paisaje Transversal),
Pedro Hernández Martínez

Autores de los artículos

Eloi Juvillà Ballester
Raffele Barbato
Ángela de la Cruz Mena
Marc Darder Solé
Josep A. Báguena Latorre
Pablo Martínez Díez
Mar Santamaría Varas

Dirección y coordinación

Eloi Juvillà Ballester (Dirección de Relaciones Internacionales,
Diputación de Barcelona)

1ª edición: noviembre de 2019

© de la edición: Diputación de Barcelona
© de los textos: los autores

Producción y edición: Gabinete de Prensa y Comunicación
de la Diputación de Barcelona

Impresión: Departamento de Reproducción Gráfica
de la Diputación de Barcelona

Índice

Presentación	6
Bloque I. Estado de la cuestión	7
<i>La planificación de los reactores sociales</i>	8
El papel de las ciudades	15
Habitabilidad	16
Desigualdad y vulnerabilidad urbanas	17
Transformaciones económicas e impacto de las TIC	19
Derecho a la vivienda	20
Participación ciudadana	21
Europa actúa: el camino hacia una planificación urbana integral	23
Marco normativo	23
Naciones Unidas	24
Unión Europea	27
Programas de financiación europeos	29
URBAN y URBACT	31
UIA: Urban Innovative Actions	33
<i>Innovación en las ciudades europeas. Primeras lecciones de las acciones urbanas innovadoras</i>	34
EDUSI	36
Estado español	37
<i>La Agenda Urbana Española</i>	38
Cataluña	40
<i>Nuevos retos, nuevos instrumentos: la Asamblea Urbana de Cataluña, un espacio de concertación sobre las políticas urbanas del futuro</i>	42
<i>Planificación desde un gobierno local de segundo nivel. La Diputación de Barcelona y el fomento de la regeneración urbana</i>	45
Bloque II. Caja de herramientas	49
Introducción	50
Elaboración de un plan	52
Alcance	53

Pasos a seguir	54
Ventajas y riesgos de un plan integral	55
Ventajas	55
Riesgos	56
 Poniéndonos en marcha	 60
Reconocimiento inicial	60
Definir los objetivos del plan	61
Identificación de las temáticas relevantes	61
Elaboración del documento marco	61
Contacto inicial con los agentes	62
Herramientas	62
Constitución de equipos y grupos de trabajo	64
Desarrollo general	64
Herramientas	65
Preparando el proceso de participación	70
Consideraciones previas	71
Participación durante el proceso	71
Comunicación y difusión del proyecto	73
Objetivos generales	74
Comunicación durante el proceso	75
Herramientas	78
 Conocer la situación actual	 82
Análisis técnicos	83
Herramientas	84
La visión de los agentes	87
Documentación de información	87
Herramientas	88
Diagnóstico	97
Herramientas	98
 Mirando al futuro	 99
Prospectiva	99
Herramientas	100
Definir el marco estratégico	104
Visión	104
Definición de objetivos y líneas de actuación	104
 ¿Cómo llegamos?	 106
Diseño de actuaciones, acciones y programas	106
Herramientas	107
Priorización y planificación de actuaciones	107
Planificación	108
Herramientas	108

Devolución	112
Herramientas	112
Implementación	114
Herramientas	114
¿Cómo vamos?	117
Seguimiento	117
Herramientas	117
<i>Sobre aquello que no medimos, no podemos trabajar</i>	119
 Bloque III. Buenas prácticas	 127
Introducción	128
 URBACT	 129
Adaptación del sector comercial a nuevas demandas y tendencias	129
Evolución urbana a través de la resiliencia	132
Integración social de la comunidad	134
Transformaciones económicas desde la agricultura ecológica	138
Movilidad sostenible para mejorar la calidad de vida	141
Recuperar y revitalizar el espacio público	144
Ciudadanía activa y saludable desde los macrodatos	146
Transformar colectivamente la brecha urbana	149
 EDUSI	 152
Redes, participación y coproducción integral de ciudad	152
Participación y comunicación a través de las TIC	157
 Urban Innovative Actions (UIA)	 161
Movilidad inteligente y autónoma para las ciudades	161
Transición energética e inversión local	163
Transformación económica desde la agricultura urbana	167
Reducción de las emisiones de carbono y reciclaje de desechos	170
Autosuficiencia alimentaria local	173
 Glosario	 176
 Bibliografía	 181

Presentación

Naciones Unidas, mediante la elaboración de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, nos dijo en el año 2016 que no estábamos haciendo las cosas bien. El mensaje «entre líneas» de las dos agendas es que nuestra manera de construir la *urbs* y la *civitas* no era la adecuada, ya que no mejoraba la calidad de vida de la ciudadanía ni daba respuesta a las demandas de mayor participación en la planificación de sus vidas y núcleos urbanos.

En especial, la Nueva Agenda Urbana pide reorientar la manera de planificar, financiar y gestionar los asentamientos, así como alentar la participación ciudadana y del resto de agentes implicados. La Agenda apuesta por reactivar la planificación y el diseño urbano y territorial integrado, un concepto que en el contexto urbano llamamos *planificación urbana integral* (PUI).

En este contexto, la revisión de la tarea realizada en los programas europeos de desarrollo sostenible, que ya incorporan la PUI desde la década de los años noventa, es una oportunidad para aprender de Europa y de la implementación de este tipo de planificación. Esta publicación quiere ser, pues, una caja de herramientas que permita a los entes locales la aplicación de las metodologías de planificación integral y participativa en su gestión urbana.

La publicación se divide en tres bloques: el primero es donde se explica el estado de la cuestión de las ciudades y como Europa avanza hacia la PUI; el segundo bloque es propiamente la caja de herramientas, donde se explica cómo desarrollar una PUI, y el tercer bloque es una recopilación de buenas prácticas de los principales programas europeos de desarrollo sostenible para ciudades, URBACT, UIA y EDUSI.

PILAR DÍAZ ROMERO
Diputada adjunta de Presidencia
Diputada delegada para las Relaciones Internacionales

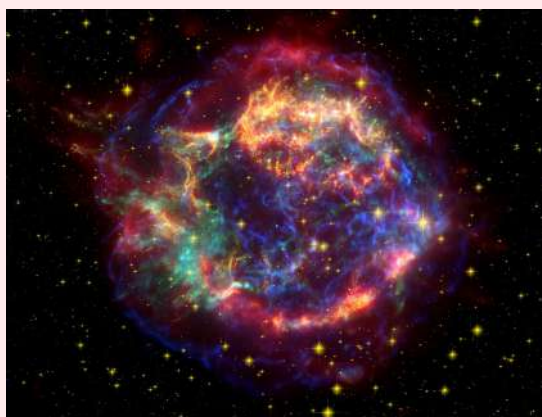
Bloque I. Estado de la cuestión

La planificación de los reactores sociales

Eloi Juvillà Ballester

Dirección de Relaciones Internacionales
de la Diputación de Barcelona

El investigador Bettencourt¹ define las ciudades como «sistemas complejos que funcionan como las estrellas, atrayendo gente y acelerando la interacción y los resultados sociales de manera análoga a cómo las estrellas comprimen la materia, son básicamente un reactor social».



Constelación de Casiopea
Fuente: Wikipedia

Esta descripción podría ser el resumen de un debate sobre los componentes y el funcionamiento del sistema urbano, iniciado ya a principios del siglo xx por autores como Berry,² Geddes³ o Holland⁴ entre otros, en el que los actores y las relaciones entre ellos constituyen la base de la ciudad.

De hecho, la definición actual más aceptada de una ciudad es la de «un sistema adaptativo complejo (SAC)»,⁵ es decir, complejo, porque está formado por elementos de naturaleza diferente, como por ejemplo los actores (ciudadanos, agentes económicos y sociales o administraciones, entre otros), y por elementos de interconexión entre ellos (a modo de ejemplo, las redes sociales, los consejos de ciudad y barrio, las oenegés o las plataformas vecinales), y adaptativo, porque tiene la capacidad de cambiar y aprender de la experiencia, reorganizando la relación entre los agentes, estableciendo nuevas pautas de actuación, redes sociales, etc.

1. Luis M. A. BETTENCOURT, «The origins of scaling in cities», *Science* (21 junio 2013), vol. 340, n° 6139, p. 1438-1441 (extracto). Bettencourt es profesor de sistemas complejos en el instituto de investigación y educación Santa Fe Institute, Nuevo México, EE. UU. DOI: 10.1126/science.1235823.

2. B. J. BERRY (1964), «Cities as Systems within System of Cities», *Papers of the Regional Science Association*, n.º 13, p. 147-164.

3. P. GEDDES (1915), *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and the study of civics*. Londres: William & Norgate (edición de 2010).

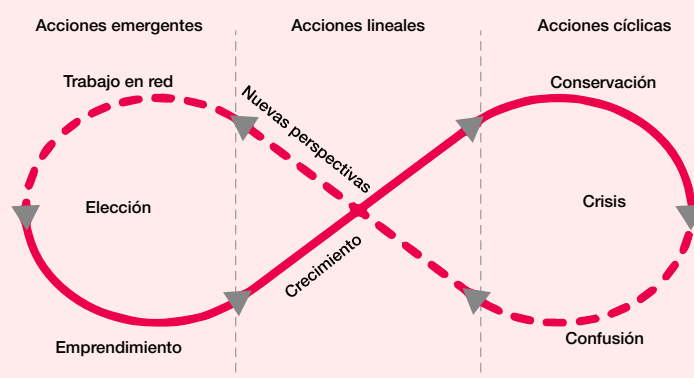
4. J. H. HOLLAND (2004), «Adaptation in Natural and Artificial Systems» (1975, MIT Press), «Complexity: A Very Short Introduction» (2014, Oxford University Press).

5. El concepto de *sistema adaptativo complejo* (SAC) fue creado en el interdisciplinario Santa Fe Institute (SFI) por John H. Holland, Murray Gell-Mann y otros.

Otros autores, como Holling y Goldberg,⁶ parten de la similitud entre los sistemas ecológicos y los sistemas social-ecológicos (SEE), las ciudades, para aplicar la misma metodología de estudio de los ecosistemas naturales en las ciudades, ya que comparten también ciclos adaptativos similares. Cabe destacar la aportación que hacen los autores explicando el comportamiento cíclico de los SEE, en lugar de la perspectiva lineal utilizada hasta el momento en las prácticas y los estudios urbanísticos.

Holling⁷ introduce el concepto de *ciclo adaptativo*, caracterizado por dos tipos de fuerzas: las desestabilizadoras, que permiten la innovación y el cambio, y las estabilizadoras, que mantienen la productividad, el crecimiento y la reorganización del sistema. De Balanzó Joue⁸ sostiene en su tesis doctoral que los únicos sistemas social-ecológicos que perviven son aquellos capaces de procesar y adaptarse a los cambios.

Nos interesa profundizar en el concepto de *ciclo adaptativo de las ciudades*, ya que este nos da una perspectiva diferente de su funcionamiento y nos permite aplicar unas metodologías de estudio para responder a los nuevos retos presentes en nuestro territorio. Tanto es así, que en el proceso de reflexión sobre las ciudades del mañana, abierto en el marco de la capitalización del programa europeo URBACT II,⁹ se incorpora la idea de «que el desarrollo urbano es un proceso cíclico y que las estrategias que las ciudades adoptan deben reflejar esto» y se presenta esta como una de las herramientas indispensables para superar la fase de crisis actual en muchas ciudades europeas.¹⁰



Fuente: H. Schlappa, 2012, *Cyclical perspective on urban strategy development*, basado en Mintzberg *et. al.*

6. C. S. HOLLING y M. A. GOLDBERG (1971), «Ecology and Planning», *Journal of the American Institute of Planners*, 37(4), p. 221-230.

7. C. S. HOLLING (1986), «The resilience of terrestrial ecosystems: local surprise and global change», en: W. C. Clarck y R. E. Munn (ed.), *Sustainable development of the biosphere*, p. 292-317, Cambridge, Cambridge University Press, p. 292-317.

8. R. de BALANZÓ J. «De la sostenibilidad hacia la resiliencia en las prácticas urbanísticas: La ciudad de Barcelona y el barrio de Vallcarca» (tesis doctoral), IUSPC, 30 marzo de 2017.

9. H. SCHLAPPA y W. J. V. NEILL, «Capitalistaion. From crisis to choice; re-imaginig the future in shrinking cities», *Cities of Tomorrow - Action Today*, URBACT II (mayo 2013).

10. El mismo documento citado anteriormente indica que aproximadamente el 40 % de las ciudades europeas de más de 200.000 habitantes han perdido una parte importante de su población en los últimos años y que les ciudades de menor población también se ven afectadas por esta despoblación.

URBACT enfatiza que el compromiso ciudadano es primordial para desarrollar las nuevas estrategias que respondan a este modelo cíclico de ciudad, y que en urbes en situación de crisis, la colaboración público-privada y el entendimiento ciudadano pueden marcar la diferencia entre el suceso y fracaso.¹¹

Para terminar este apartado, añadimos una reflexión de Salvador Rueda¹² que, desde la perspectiva de la ecología urbana y «el urbanismo ecosistémico», introduce el espacio público en la fórmula de la ciudad y nos cuenta que los componentes que permiten definir una ciudad son «la existencia del espacio público y el número y diversidad de personas jurídicas (actividades económicas, asociaciones e instituciones)».

Por lo tanto, entendemos que en el funcionamiento de la ciudad es importante tener presentes, por un lado, a todos los agentes, y por el otro, las relaciones que se establecen y los lugares donde estas se producen: espacio público, equipamientos, redes virtuales y otros.

Elementos principales de los reactores sociales

En un ejercicio de síntesis, y estableciendo cuáles son los elementos comunes que definen las ciudades, según los conceptos descritos anteriormente, se extraen los puntos siguientes:

1. La complejidad del número y la naturaleza de los agentes que intervienen. En especial, también, la identificación de este hecho como capital social o potencial real de la ciudad y como autogeneradores del mismo sistema. Otros autores como Berk y Folke¹³ incorporan también la memoria social como parte del capital social y cultural de la ciudad y como una herramienta metodológica y de resiliencia a tener presente.

Narváez y Gallo¹⁴ inciden en el valor de la ciudadanía: «Los habitantes de la ciudad somos el sistema que causa cambios en la materia, nuestras propias redes y flujos generados por nuestra interacción, que tendrán siempre su repercusión en la fiscalidad del sistema; porque son la esencia de la materia de la ciudad, el principio de la inteligibilidad».

2. La conectividad o el sistema de relaciones de la ciudad, como el valor principal que aportan las ciudades al desarrollo económico y que dinamizan y aceleran las relaciones sociales, y en el caso que nos ocupa, la importancia de las administraciones locales en la consolidación, el impulso y la nueva creación de los espacios donde esto sea posible.

A pesar del claro sesgo económico, en su vertiente capitalista, de entender la ciudad como algo que debe crear un valor económico por sí mismo, *de facto*, estas caracterís-

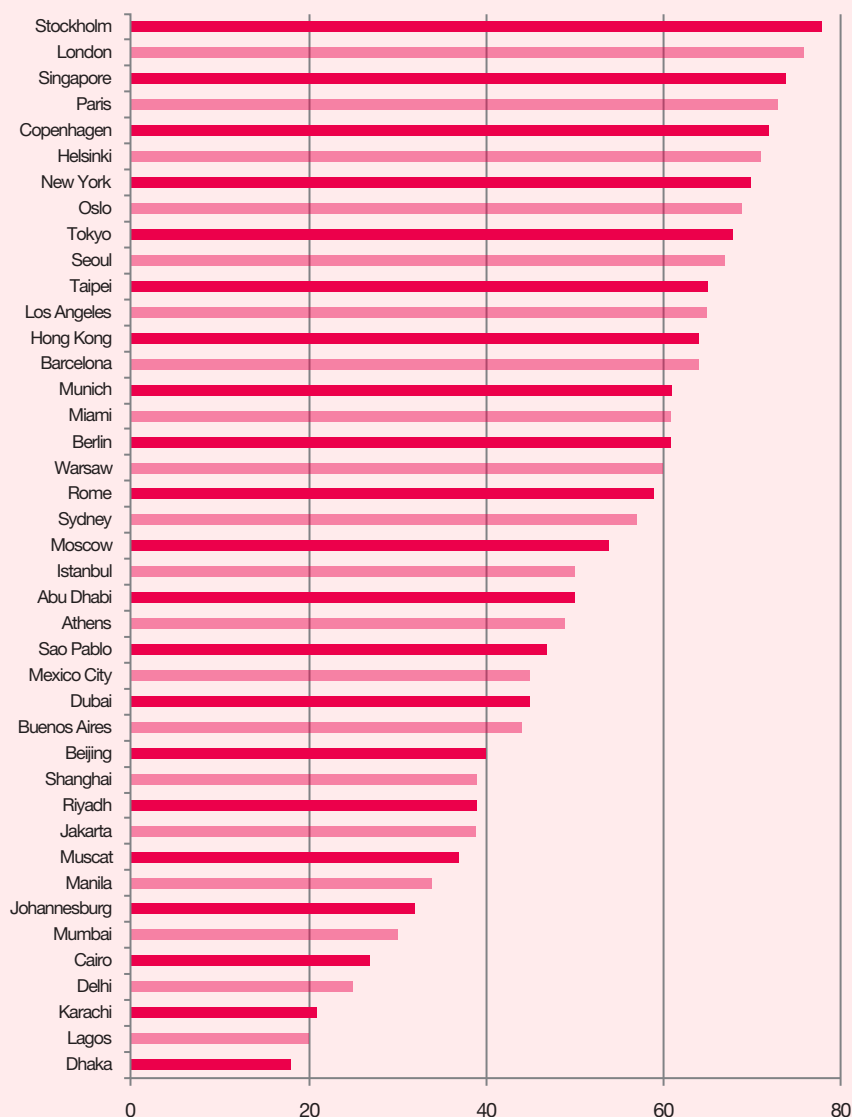
11. Dr. Hans Schlappa, líder experto de la red URBACT SURE y director de liderazgo y gestión estratégica de servicios públicos en la Hertfordshire University, Reino Unido.

12. S. Rueda es ecólogo y urbanista, director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Texto extraído de: J. TORT y A. SANTASUSAGNA, «La ciudad como ecosistema. Entrevista a Salvador Rueda», *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XXIII, n.º 1.233 (15 abril 2018).

13. F. BERKES y C. FOLKE (1992), «A Systems perspective on the interrelations between natural, human-made and cultural capital», *Ecological Economics*, 5(1), p. 1-8.

14. A. NARVÁEZ-TIJERINA y D. GALLO-ENAMORADO (2015), «Ciudad y Complejidad», *Revista NODO*, vol. 9, n.º 18 (enero-junio), p. 9-27, Bogotá, D. C. Colombia.

Ranking de conectividad de las ciudades



Fuente: Ericson (2016), *Networked Society City Index Ericson AB*. (El NSCI clasifica 41 ciudades en función del rendimiento en desarrollo urbano sostenible y la madurez de las TICs. El gráfico muestra la puntuación obtenida a partir de la suma de los dos indicadores). Autor del gráfico: Derek Polle.

ticas o atributos son los más mencionados y los que están condicionando la elaboración de las nuevas metodologías de planificación urbana. También en los últimos tiempos, el término *resiliencia*, con un origen ecológico que después se convertirá en económico, se utiliza para definir la capacidad de respuesta cívica y social de las ciudades frente a «desastres» o impactos sociales actuales, como el paro, la pobreza crónica, el acceso a la vivienda u otros, y donde, de nuevo, el empoderamiento de la ciudadanía y la actividad del tejido social es un tema clave y donde la tarea de la administración será la de garantizar el «derecho a la ciudad».¹⁵

15. El concepto de *derecho a la ciudad* fue enunciado por Henri Lefebvre en el ensayo *Le droit à la ville*, pu-

La planificación urbana se debate, pues, entre el frágil equilibrio de hacer atractiva la ciudad en un nuevo contexto global y mantener el estado del bienestar y la cohesión social de sus habitantes.

De la regeneración a la planificación

En los últimos años, los núcleos urbanos han visto como la planificación urbana no resolvía con éxito las problemáticas actuales. Las herramientas utilizadas no eran suficientes ni estaban preparadas para dar respuesta a los retos y a las demandas contemporáneos, es decir, no servían para gestionar un escenario global donde las ciudades y las constelaciones de ciudades van adquiriendo un protagonismo creciente en la esfera política regional e internacional y, al mismo tiempo, tienen que responder a una sociedad más compleja y diversa, a menudo con estrategias de innovación política y de gestión pública.

Naciones Unidas¹⁶ y la Unión Europea ya hace tiempo que trabajan en la línea de superar la visión reduccionista de una planificación urbana focalizada en la asignación de usos del suelo y la ordenación del espacio para incorporar otros factores sociales, económicos, ambientales y de gobernanza en la ecuación. Ahora queremos planificar procesos que afectan a territorios, y por ello debemos incorporar los agentes, la conectividad y el sistema de gestión en una planificación urbana integral.

Es en el marco europeo donde se ha avanzado más. Basándose en la realidad física de su territorio, la UE impulsó desde los años noventa las políticas urbanas, de rehabilitación, primero, y de regeneración, después, en barrios o zonas vulnerables de las ciudades. Unas estrategias que cristalizaron en 2010 en la Declaración de Toledo¹⁷ y en la definición del concepto de regeneración urbana integral (RUI); un proceso planificado de intervención para la preservación y revalorización del capital urbano de un entorno construido y/o de los tejidos urbanos consolidados. Prioritariamente está dirigido a barrios desfavorecidos y basado en un enfoque integrado o en una descripción más ampliada, «el conjunto de intervenciones que conjugan la rehabilitación física sobre los edificios, incluyendo su renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), con la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, y con las actuaciones de carácter social, económico o ambiental sobre una zona urbana en la que confluyen condiciones urbanas, sociales y económicas más desfavorables respecto a la media de las zonas urbanas de los conjuntos del país».¹⁸

En el año 2016, en el Pacto de Ámsterdam y, a partir de este, en la creación de la Agenda

blicado en 1968, que denuncia la crisis de la vida cotidiana a la ciudad europea y mediados del siglo xx.

16. La Nueva Agenda Urbana (NAU) de Naciones Unidas fue aprobada en Quito el 2016. Define los principios para la planificación, construcción, gestión y mejora de las zonas urbanas.

17. La Declaración de Toledo fue aprobada en la Reunión Informal de Ministros con atribuciones en el Desarrollo Urbano, celebrada el día 22 de junio de 2010, durante la presidencia española de la UE. La Declaración culminó el trabajo de un semestre centrado en analizar la importancia de la regeneración urbana integral dentro de las políticas de desarrollo urbano europeas.

18. A. APARICIO y R. DI NANNI (2011), *Modelos de gestión de la regeneración urbana*, Madrid, Sepes (Entidad Pública Empresarial de Suelo).

Urbana Europea,¹⁹ se remarca que la línea a seguir para «la obtención de todo el potencial de las áreas urbanas requiere un enfoque conjunto entre las políticas sectoriales y los diferentes niveles de gobierno. Un enfoque equilibrado, sostenible e integrado hacia los retos urbanos de acuerdo con la Carta de Leipzig sobre las ciudades europeas sostenibles debería centrarse en todos los aspectos principales del desarrollo urbano (en particular, económico, ambiental, social, territorial y cultural) para garantizar una buena gobernanza y una política urbana sólida. Los principios establecidos para la regeneración urbana (RUI) se convierten en el marco establecido para cualquier desarrollo urbano europeo, es decir, según la UE deben ser las bases de cualquier planificación urbana integral.

Retrocediendo en el tiempo, pues, nos fijamos ahora en la definición que hace de la RUI la Declaración de Toledo,²⁰ según una triple dimensión:

- La integración de las áreas. Entendiendo que los problemas son complejos y de naturaleza muy diversa, se precisa una respuesta que considere de forma conjunta todos los temas a tratar. Es decir, una respuesta multisectorial.
- La integración de los agentes. De acuerdo con la nueva gobernanza pública, se busca el diálogo y la cooperación entre los actores implicados, ya sean públicos o privados.
- La integración en la ciudad. El equilibrio interurbano o la relación entre las zonas donde se actúa con los programas de regeneración urbana y la ciudad en su globalidad. El objetivo es conseguir una cohesión y convergencia de todas las zonas de la ciudad: lo que hacemos en una parte afecta a la totalidad del sistema.

La relación entre las definiciones establecidas en la RUI y los elementos principales considerados en los reactores sociales es evidente. Europa apuesta, pues, por una modificación en las metodologías de planificación urbana que integren los diferentes agentes, con una visión holística del hecho urbano y con el objetivo claro de luchar contra las desigualdades y en favor de la cohesión social.

Conclusiones

La visión de la ciudad como un reactor social nos permite redefinir el objetivo principal de la planificación urbana, desde la visión más clásica de ordenación del territorio, hasta la de garantizar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes y potenciar sus relaciones; por tanto, ampliar los límites de la planificación urbanística y entender la ciudad como una serie de procesos que también hay que planificar.

Situar en el centro las personas, físicas y jurídicas, de una ciudad implica modificar la metodología de planificación actual para incorporar a todos los agentes, estudiar cómo se

19. El Pacto de Ámsterdam fue firmado en la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano el 30 de mayo de 2016 y dio lugar a la Agenda Urbana de la Unión Europea.

20. Á. MATESANZ PARELLADA y A. HERNÁNDEZ AJA, «Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España», *GAPP Nueva Época*, n.º 20 (noviembre 2018), número monográfico *Gobernanza y políticas de desarrollo urbano: teoría y práctica* (extracto).

relacionan entre ellos y armonizar las políticas urbanas sectoriales en una visión integrada de la ciudad, lo que llamamos *planificación urbana integral*.

En esta planificación integral, es vital la incorporación de la ciudadanía y de los agentes implicados, un hecho que ya se va produciendo durante la primera década del siglo XXI, donde se ve una evolución desde modelos unidimensionales (puramente tecnocráticos o de cooperación entre expertos y técnicos que ayudan a «traducir» las demandas y necesidades de aquellos) hacia modelos cada vez en mayor proporción multidimensionales que hacen hincapié en la importancia del intercambio, el diálogo y el aprendizaje mutuo mediante el diálogo y la acción conjunta y la posibilidad de llegar a consensos.²¹ Subirats²² va más allá y defiende la necesidad de «no pensar la ciudad para los que viven en ella. Sino facilitar que los que viven en ella, la piensen, y usen de manera inteligente y propia lo que los avances técnicos ofrecen».

En este camino, tenemos la oportunidad de aprender de Europa, de su experiencia en los programas de desarrollo urbano sostenible y de las redes de intercambio de conocimiento creadas.

21. D. MONGIL (2012), «Planificación urbana, regeneración urbana integral y participación ciudadana en Cataluña: balance y retos de futuro». *Hàbitat y Sociedad*, n.º 4, p. 73-91.

22. J. SUBIRATS, *Dossier Crític: Ciutats* (noviembre 2018). Subirats fue comisionado de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona en el período 2016-2019 y actualmente ejerce de teniente de alcalde de Cultura, Educación y Ciencia en el mismo Ayuntamiento.

El papel de las ciudades

Hoy en día nadie duda de la importancia y del impacto que tienen las ciudades en el panorama geopolítico y económico actual. Sin embargo, esta situación es relativamente novedosa, ya que la relevancia mundial de las ciudades ha experimentado un aumento exponencial en apenas un siglo y medio desde que la irrupción de la Revolución Industrial abrió las puertas al éxodo masivo del campo a las ciudades, lo que supuso un crecimiento y desarrollo sin parangón de las mismas.

Hoy esa tendencia continúa y, en la actualidad, el 54 % de la población mundial vive en las ciudades y, de acuerdo con Naciones Unidas, para 2050 llegarán a concentrar hasta el 68 % de la población mundial (Naciones Unidas, 2018). Un porcentaje que, en Europa, supone ya el 75 % del total, mientras que, en el Estado español, ese porcentaje concentrado en áreas urbanas es ya del 80 %, según los datos recogidos en la Agenda Urbana Española. Ello «supone un 20 % del territorio, situándose entre los Estados con un mayor porcentaje de población urbana de toda la Unión Europea».²³ Dentro de estos porcentajes, «un 25 % de la población vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes», mientras que aquellas ciudades que tienen entre cincuenta mil y un millón de habitantes, las llamadas *ciudades intermedias*,²⁴ «acogen a más del 50 % de la población urbana» (Ministerio de Fomento, 2019), algo por debajo de la media mundial, que se estima, de acuerdo con Naciones Unidas, en un 60 % (Punsola, 2014).

Pese a su posición, y debido a las tendencias políticas que concentran población y recursos en las ciudades más grandes, las intermedias quedan, muchas veces, relegadas y olvidadas. Sin embargo, las ciudades intermedias «tienen un papel destacado en el futuro de la urbanización europea y mundial» (Roig, 2014) y permiten equilibrar la polarización urbana, evitando el excesivo crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas (Naciones Unidas - CEPAL, 2002) y generando puentes de conexión entre las zonas

23. La Agenda Urbana Española (AUE) es un documento estratégico sin carácter normativo que tiene como objetivo establecer las bases y aportar criterios para que los municipios puedan alcanzar una verdadera sostenibilidad en el diseño de políticas de desarrollo urbano y en la planificación de las ciudades. Este documento está plenamente alineado con los criterios establecidos por la Agenda 2030 de Naciones Unidas, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea. La AUE ha sido elaborada por el Ministerio de Fomento y ha contado con la colaboración y las aportaciones de numerosas entidades y profesionales. Fue aprobada en Consejo de Ministros el pasado 22 de febrero 2019. <http://www.aue.gob.es>.

24. La definición de qué es una ciudad intermedia es amplia. Tal y como apunta el Documento Marco de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) para Ciudades Intermedias: «Muchas de las características de la ciudad intermedia son determinadas por su contexto específico, por lo que varían según su región y país». De acuerdo con el mismo documento, los criterios para su definición dependerán de aspectos como el tamaño de la población, las competencias administrativas que posea y su conectividad, tanto hacia el exterior (redes, vínculos territoriales) como hacia el interior (forma, escala, instalaciones). https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_documento_marco_ci_0.pdf.

rurales y las urbanas. De esta forma, las ciudades intermedias permiten dar acceso a una buena parte de la población a equipamientos básicos como escuelas, hospitales o diferentes sedes administrativas, así como acceso al empleo, la tecnología o los servicios de transporte. La vinculación que ofrecen entre lo rural y las grandes urbes permite, además, que las ciudades intermedias puedan crear sistemas de ciudades, vinculándose entre sí en el territorio (Roig, 2014).

Por todo ello, en los próximos años, las ciudades intermedias tendrán un papel fundamental frente a los grandes desafíos urbanos de los próximos años: la escasez de recursos financieros y económicos, el proceso de urbanización creciente e imparable sobre el territorio, el consumo de recursos naturales, la aparición de nuevas tecnologías, los cambios demográficos como los fenómenos migratorios y el despoblamiento rural, la dificultad de acceso a la vivienda o las transformaciones económicas generadas por las nuevas pautas de consumo y el comercio electrónico (Ministerio de Fomento, 2019).

Todos estos desafíos afectan a múltiples aspectos que son tanto ambientales, como económicos, sociales o territoriales. Las respuestas que se deberán ofrecer tendrán, por ello, que tener una visión integral y coordinada, y evitar actuaciones aisladas o parciales. En este sentido, actuar desde una planificación urbana integral será un aspecto clave para los gobiernos locales.

Habitabilidad

En los últimos años, los problemas derivados del calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento de los recursos y la contaminación definen algunos de los retos más importantes. Y, ante estos aspectos, las ciudades han sido, y son, un aspecto central. Los modelos de ciudad dispersa, dependientes del vehículo privado, han derivado en un mayor coste e inversión en infraestructuras y servicios, como saneamiento y electricidad, con un elevado consumo de recursos (Paisaje Transversal, 2018). Algo visible en nuestro contexto, donde el urbanismo generado, en especial en la primera década de los dos mil, abandonó un planeamiento urbanístico que hasta la década de 1990 era bastante compacto, y actuó en áreas consolidadas, sustituyéndolas por áreas residenciales con baja densidad, que raramente superaban las 20 viviendas por hectárea (Ministerio de Fomento, 2019).

El modelo disperso hacía necesario ejecutar una mayor cantidad de infraestructuras rodadas —propiciando también un incremento del transporte privado— así como de equipamientos para que dieran acceso a zonas de comercio y a servicios básicos como la salud o la educación. Se trataba, pues, de un modelo urbano que ha dado lugar a un aumento del uso de combustibles fósiles, lo que ha incrementado la contaminación atmosférica y los riesgos para la salud. Frente a esta herencia, será necesario establecer distintas medidas para rebajar y equilibrar sus efectos. Como se ha visto, las ciudades son clave para abordar esos problemas. Una mirada ecológica en el desarrollo urbano

es una herramienta esencial a fin de garantizar una mayor sostenibilidad para el planeta, las ciudades y sus habitantes. La planificación urbana futura deberá brindar soluciones innovadoras, en especial en aquellos aspectos relativos a la movilidad o al consumo y la gestión de recursos, repensando el diseño de las infraestructuras que organizan el territorio, así como el uso, la ordenación y la distribución del suelo, el modelo de transporte a potenciar o la densidad y ubicación de la vivienda.

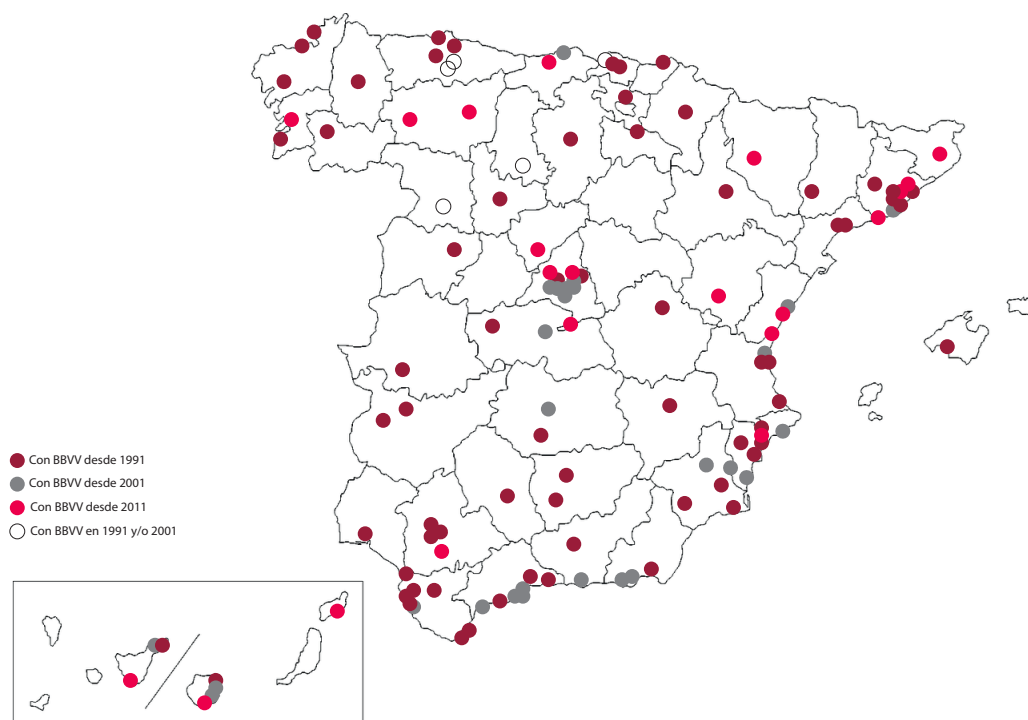
Los planes y las políticas, tanto estatales como regionales o locales, deben realizarse con una visión a largo plazo, atendiendo a cinco dimensiones: la descarbonización, la eficiencia energética, la seguridad energética, el mercado interior de la energía e innovación y la competitividad (Comisión Europea, 2019). El objetivo final de esto es reducir las emisiones y adaptarse a los compromisos establecidos en el Acuerdo de París, que estiman que, para el año 2050, debe lograrse una reducción de entre un 80 % y un 95 % respecto de los niveles de 1990, y aproximarse a cero —o estar por debajo de cero— en 2100 (Consejo de la UE, 2015). Para ello, será necesario que las ciudades inicien una transición energética y se enfoquen en lograrla, apostando por una economía baja en carbono, que ponga el foco tanto en reducir el consumo de energía como en lograr un menor impacto medioambiental.

Desigualdad y vulnerabilidad urbanas

La desigualdad y vulnerabilidad urbanas en nuestras ciudades han alcanzado cotas muy significativas en los últimos años. El análisis y seguimiento de las desigualdades provocadas por este modelo urbano han sido realizados por el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana.²⁵ De acuerdo con los datos de dicha institución, y atendiendo al último informe referido, de 2011, en el que se analizaron 147 ciudades con más de 50.000 habitantes, existen un total de 918 ámbitos vulnerables, definidos sobre la base de tres indicadores: el porcentaje de población que vive en el barrio y que está en paro, el porcentaje de dicha población que no tiene estudios y el porcentaje de viviendas familiares en edificios deficientes. De los casos detectados, 403 barrios fueron definidos como vulnerables de acuerdo con el nivel estudios, 318 según la tasa de paro y 387 por la situación de las viviendas. El informe permite detectar, además, que existe un incremento tanto en el número de este tipo de situaciones, que ha pasado de 370 a los 918 mencionados entre 1991 y 2011, como en el número de población afectada, que se ha incrementado en un 136,48 % desde 1991 (Hernández Ajá *et al.*, 2018). Así, tal y como constata este estudio, la reciente crisis económico-financiera ha afectado a la población y al territorio, y ha generado una mayor pobreza, inequidad y desigualdad social.

25. El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana es un proyecto desarrollado por el Ministerio de Fomento, encargado de desarrollar distintos estudios relacionados con la vulnerabilidad urbana. Su funcionamiento y objetivos son establecidos en la Disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. <https://www.fomento.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana>.

Situación de los barrios vulnerables en el Estado español



Fuente: A. Hernández *et al.*, 2018

Otro aspecto importante a considerar en la transformación urbana resulta de la despoblación que sufren especialmente las áreas rurales. Las personas que abandonan el ámbito rural, tanto autóctonas como extranjeras, son mayoritariamente jóvenes y de mediana edad, que se desplazan a la ciudad en la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades, lo que refuerza la pirámide de población regresiva, con censos demográficos altamente envejecidos. El despoblamiento rural es también problemático en términos económicos, históricos y medioambientales, debido al alto coste que supone tanto ofrecer servicios públicos esenciales a estos lugares como conservar y mantener el patrimonio histórico-artístico y el entorno, que quedan mucho más desprotegidos (Consejo Económico y Social, 2018).

Conviene destacar de nuevo que la planificación urbana aparece como un elemento esencial para mitigar estas desigualdades, pues permite reducir los procesos de exclusión y estigmatización social. Para combatir las desigualdades, las administraciones locales deben evitar soluciones aisladas y sectoriales. Tienen que responder a las problemáticas desde una óptica integral, es decir, multisectorial, con participación de la ciudadanía y los principales agentes implicados, y con soluciones a escalas diferentes, territorial, urbana, barrio o vivienda.

Transformaciones económicas e impacto de las TIC

Al problema de la desigualdad, se unen otros fenómenos diferentes, pero íntimamente relacionados, como son la terciarización, es decir, la transformación de un barrio residencial, generalmente de gran atractivo y fácil accesibilidad, por una actividad económica de servicios, administrativos o de oficinas, y la gentrificación, entendida como la expulsión y sustitución de la población tradicional de un barrio de rentas medias-bajas por población de rentas superiores.

Ambos suponen dos de los principales procesos de segregación urbana y provocan que la ciudad tienda a la especialización y la monofuncionalidad.

Al mismo tiempo, y en los últimos años, se ha expandido el consumo de productos y servicios a través de aplicaciones digitales, desde la comida a domicilio, servicios de transporte, habitación o limpieza doméstica hasta el alquiler de artículos exclusivos para ser usados temporalmente. Su implementación no solo ha tenido un impacto notable sobre los esquemas tradicionales de trabajo y consumo, sino que lo está haciendo también sobre las ciudades. Los nuevos dispositivos tecnológicos están afectando a dinámicas urbanas, con cambios rápidos y radicales, incluso de formas no imaginadas o consideradas hasta ahora. Un fenómeno relativamente reciente como es la aparición del comercio electrónico, que permite realizar compras a través de Internet que son recibidas en casa, puede llegar a afectar a las zonas comerciales de las ciudades, en especial al pequeño y mediano comercio, y provocar su cierre. De igual modo, la proliferación de nuevos modelos de movilidad, como bicicletas, patines o automóviles de uso gestionado a través de aplicaciones, ha provocado debates sobre el impacto que su aparición tiene sobre el espacio público, en ocasiones invasivo, debido a la falta de regulación sobre su implementación.

Uno de los mayores debates se ha visto en la transformación que ha sufrido la vivienda privada desde un uso habitacional continuado a uno vinculado al alquiler turístico gracias a nuevas plataformas, y que acelera los procesos de terciarización y gentrificación mencionados. En la actualidad, su rápida implementación, muchas veces fuera de la legislación, ha propiciado diversas iniciativas desde las que regular su uso tanto en las comunidades autónomas —a través de la legislación sectorial turística— como en los ayuntamientos —a través de la ordenación urbanística— desde las que permitir una convivencia entre el uso residencial y el uso turístico (Ministerio de Fomento, 2019).

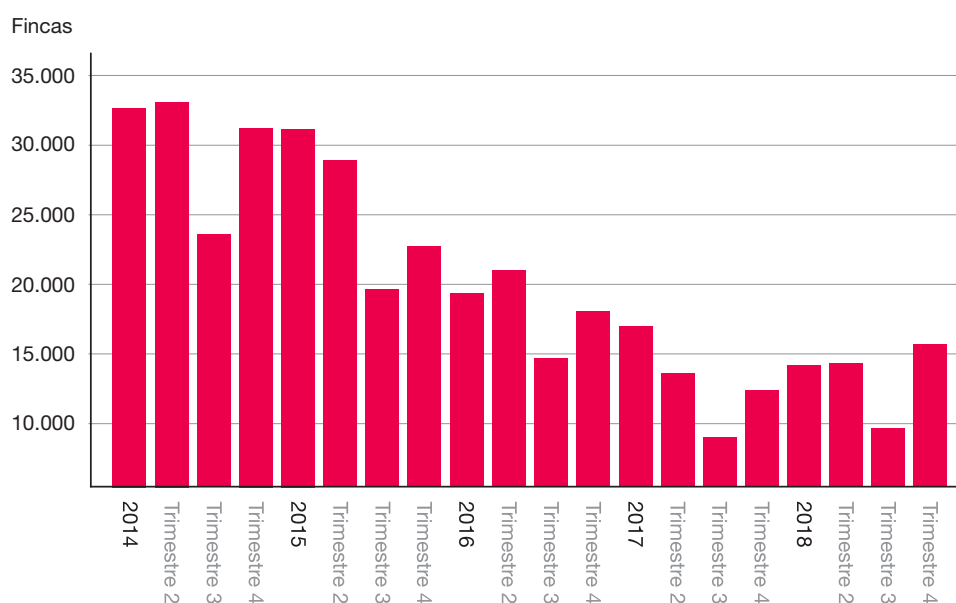
La industria tecnológica avanza muy rápidamente, y no se puede impedir que siga innovando, con ideas que transformen las dinámicas sociales o económicas, y con ello las urbanas, pero su implementación debe ser analizada críticamente. Una posibilidad está en el uso de experiencias piloto, que puede funcionar como una fórmula a partir de la cual la Administración pública, apoyada en procesos de observación, participación y toma de datos, puede ensayar y probar su gestión antes de su aplicación integral en el conjunto de la ciudad.

Derecho a la vivienda

Uno de los principales retos que enfrentan todas las ciudades es el de la vivienda. En nuestras ciudades, la vivienda supone un gran porcentaje del entorno construido y es, por tanto, un factor determinante de la estructuración espacial. La consecución de ciudades con una vivienda digna y adecuada, a precios asequibles que permitan su acceso a todos los sectores de la población, tendría que ser un punto básico a la hora de lograr una sociedad inclusiva.

Sin embargo, como ya se ha visto, la crisis económica de 2008 incrementó el número de barrios vulnerables y la pobreza social, con numerosos propietarios que se vieron obligados a abandonar sus casas al no poder enfrentar el pago de sus hipotecas. Y si bien en los últimos años, según los datos ofrecidos por el INE, se ha reducido la ejecución de desahucios, con un total de 27.171 ejecuciones hipotecarias en el año 2017, de las que 4.632 eran vivienda nueva y 22.539 de segunda mano, frente a las 70.078 realizadas del año 2014 —lo que supone una reducción del 61 %— (Instituto Nacional de Estadística, 2018), es una realidad para la que todavía no se han planteado soluciones efectivas, y el acceso a la vivienda, sea a través de una hipoteca o de alquiler, sigue siendo uno de los principales problemas a abordar por parte de los habitantes y los gobiernos.

Ejecuciones hipotecarias por trimestre entre 2014 y 2018

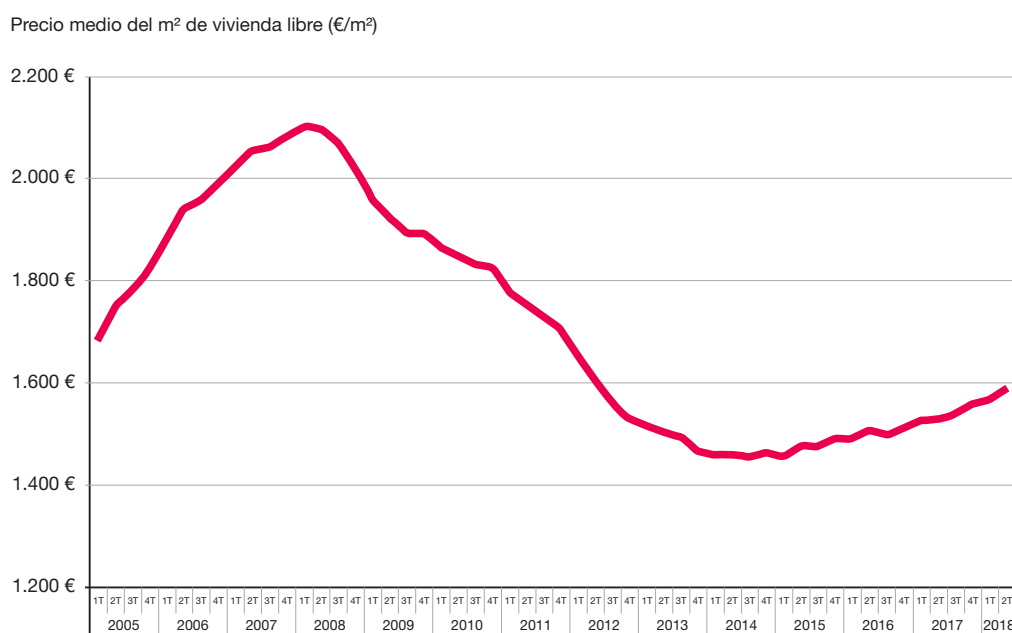


Fuente: Europa Press

A la precariedad laboral o al encarecimiento paulatino y constante de los precios del alquiler en zonas como Cataluña —que, con un 28,1 % de incremento y un precio de 12,4 €/m² al mes en el segundo trimestre de 2018 según los informes disponibles, está cerca de superar sus máximos históricos (Ministerio de Fomento, 2019)—, hay que

sumarles la escasa existencia de parques públicos de vivienda social, sobre todo en alquiler, que es apenas de un 2,5 % en el conjunto del Estado español, según la Federación Europea de Vivienda Pública, Social y Cooperativa, muy por debajo de países como los Países Bajos (30 %), Dinamarca (20,9 %), Suecia (19 %), el Reino Unido (17,5 %) o Francia (16,8 %) (Pittini *et al.*, 2017).

Evolución del precio medio de la vivienda en el Estado español entre 2005 y 2018



Fuente: Ministerio de Fomento

Estos datos resultan bastante desalentadores en lo que a la consecución del derecho a la vivienda se refiere. Así, se requiere un compromiso firme por parte de todos los estratos de la Administración pública para promover políticas en materia de vivienda, tal y como recoge la Nueva Agenda Urbana (NAU). De esta forma, es imprescindible que se empiecen a ejecutar políticas públicas efectivas que posibiliten garantizar el acceso a una vivienda digna, luchen contra todas las formas de discriminación y violencia inmobiliaria, impidan los desalojos forzosos arbitrarios y la expulsión de moradores, y se centren en las necesidades de las personas sea cual sea su condición social, económica, cultural o física.

Participación ciudadana

Pese a que, como se ha visto, las ciudades intermedias son fundamentales en el proceso de urbanización mundial, se han visto rezagadas en materia de nuevas experiencias de planificación, en especial frente a ciudades grandes. Las mencionadas amenazas, rela-

cionadas con el cambio climático, la intensidad y la velocidad de los cambios económicos, la dificultad de acceso a la vivienda o la inequidad y la desigualdad social, hacen que sea necesario revisar las fórmulas de desarrollo y urbanización de estas ciudades hasta el momento. No solo será importante y decisivo trabajar con una perspectiva global, repensando y ampliando los tradicionales mecanismos de intervención en todas las escalas, tanto sobre la ciudad como sobre el territorio, sino que también habrá que establecer fórmulas de planificación con estrategias resilientes y acciones tácticas, que, respectivamente, se adapten a las situaciones cambiantes y respondan a las necesidades más urgentes, siempre con una perspectiva democrática vinculada a la sociedad.

En este contexto, la participación ciudadana pasará a ser un requisito básico y fundamental en la elaboración de un urbanismo al servicio de las personas, no al de la especulación y el beneficio de unos pocos. La participación ciudadana no solo otorga mayor equidad social y democracia urbana, sino que también permite constituir ciudades más ricas, más inclusivas y más justas, adecuadas a las necesidades reales y vinculando la percepción ciudadana con la mirada política de la Administración y la visión técnica de los urbanistas. Para lograr que la participación sea auténticamente efectiva, será necesario establecer e implementar nuevas herramientas de planificación que permitan definir espacios de oportunidad en las formas de actuación urbana.²⁶

La actual legislación establece que es necesario garantizar la participación ciudadana en la definición de los planes urbanísticos. Sin embargo, en gran parte de las ocasiones, dicha participación se limita a la presentación pública de la documentación técnica acompañada de un período de alegaciones y consultas. Es necesario avanzar en esta visión y fomentar nuevos mecanismos. La participación debe establecerse como una herramienta efectiva a la hora de contribuir al diseño de la ciudad.

Los gobiernos locales que quieran establecerla deberán revisar qué supone y qué es una participación auténticamente inclusiva, es decir, aquella que tenga en cuenta tanto los intereses privados y públicos como los de la ciudadanía en su conjunto.

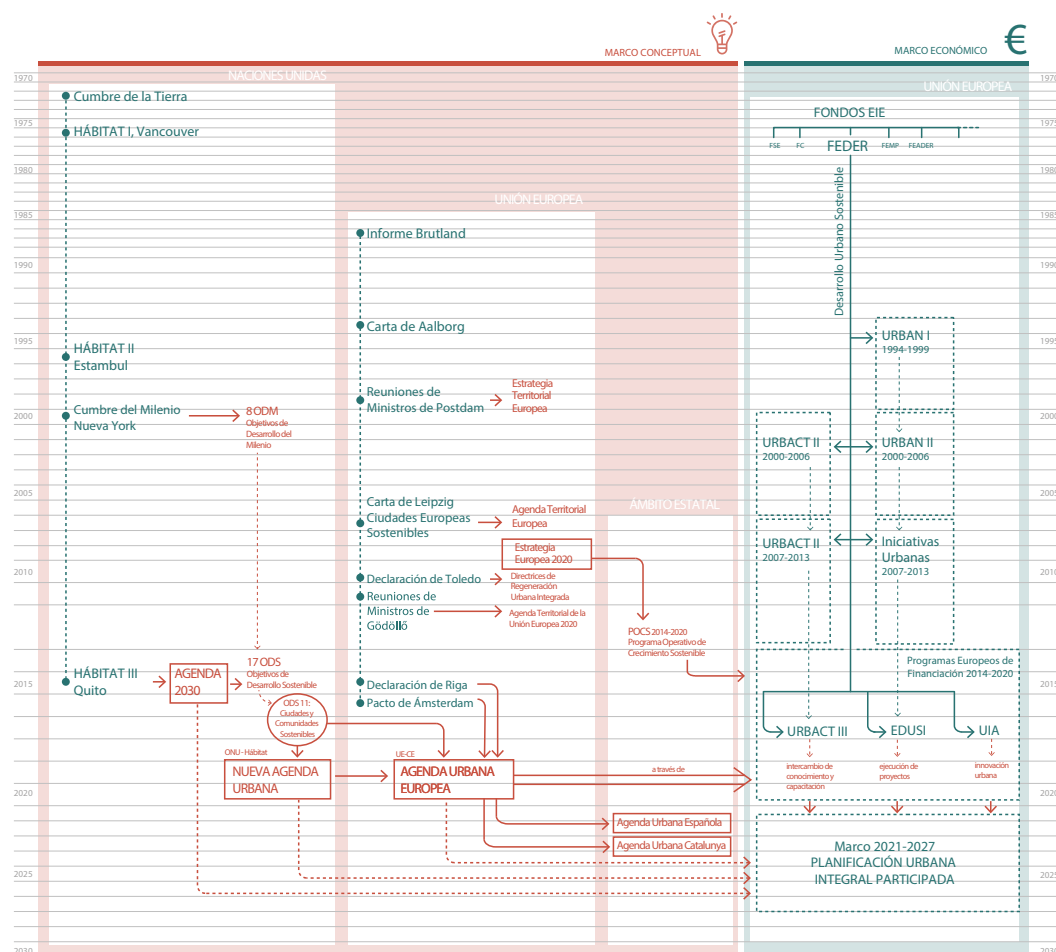
26. Para una mejor comprensión de la definición, el uso y la implementación de estas herramientas, puede consultarse el capítulo «Caja de herramientas» del presente documento.

Europa actúa: el camino hacia una planificación urbana integral

Marco normativo

La figura siguiente muestra los marcos conceptual y económico que han establecido las bases de las políticas urbanas a nivel mundial, europeo y estatal en las últimas décadas, así como los períodos y programas de financiación europea asociados.

Esquema del marco conceptual y económico



Fuente: Paisaje Transversal

Naciones Unidas

El impacto que el ser humano ha tenido sobre su entorno ha sido visibilizado en la historia reciente por numerosas voces, y también por organismos internacionales tan relevantes como Naciones Unidas que, a través de sucesivos hitos y acuerdos, como la Cumbre de la Tierra de 1972²⁷ o las Conferencias de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HÁBITAT I, Vancouver, 1976; HÁBITAT II, Estambul, 1996),²⁸ han ido cristalizando un reconocimiento de la magnitud y las consecuencias de la rápida urbanización del planeta. A través de ellos se ha establecido un marco conceptual y normativo que ha guiado las políticas hasta llegar a la actualidad marcada con el que posiblemente sea la oportunidad definitiva a nivel mundial para afrontar y solucionar los retos anteriormente descritos. Nos referimos a la aprobación de la Agenda 2030²⁹ y la Nueva Agenda Urbana.³⁰

Este nuevo período con el que la ONU quiere reconducir el rumbo del planeta se inició formalmente el pasado 25 septiembre de 2015. En esa fecha, en la Asamblea General de Naciones Unidas reunida en su sede de Nueva York, aprobó de manera oficial la Agenda 2030. Este documento establece una estrategia global para poner fin a la pobreza y garantiza el desarrollo sostenible e igualitario para los próximos quince años. A tal fin, establece una serie de objetivos que los países han de perseguir, lo que en la práctica permitirá dirigir las políticas de la comunidad internacional durante el ciclo 2016-2030. Para ello, el documento se estructura según cinco ejes (Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y Alianzas), conocidos como las cinco «P» por su denominación en inglés: *Planet, People, Prosperity, Peace, Partnership* (AECID, 2015).

Su redacción ha supuesto un proceso de consulta internacional sin precedentes, coordinado por Naciones Unidas, que comenzó en 2012 y que terminó cristalizándose en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de aplicación universal y 169 metas para el desarrollo sostenible que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países

27. La Cumbre de la Tierra es la denominación popular de las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo realizadas en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Fue un encuentro internacional entre jefes de Estado desde el que establecer diversos acuerdos sobre el medio ambiente, el desarrollo, el cambio climático o la biodiversidad.

28. HÁBITAT I es la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos y tuvo lugar en Vancouver (Canadá), entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 1976. Fue convocada por Naciones Unidas para reconocer y establecer las consecuencias de la rápida urbanización. En ella se estableció el Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), una agencia de Naciones Unidas que tiene el objetivo de promover ciudades y pueblos social y ecológicamente sostenibles. HÁBITAT II se celebró 20 años después en Estambul (Turquía), del 3 al 14 de junio de 1996. En esta segunda conferencia se aprobaron el Programa Hábitat y la Declaración de Estambul, según la cual los gobiernos se comprometieron con los objetivos de lograr una vivienda adecuada y unos asentamientos sostenibles.

29. La Agenda 2030 es un documento de repercusión global mediante el cual se insta a los diferentes países y líderes mundiales a adoptar una serie de medidas para eliminar la pobreza y promover un desarrollo sostenible e igualitario, al tiempo que se preserva el planeta a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas para el período 2016-2030. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda>.

30. La Nueva Agenda Urbana (NAU) fue aprobada en Quito (Ecuador) en 2016, durante HÁBITAT III. De acuerdo con Naciones Unidas, la NAU establece normas y principios para la planificación, la construcción, el desarrollo, la gestión y la mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NAU-Spanish.pdf>.

para lograr un mundo sostenible en el año 2030, al tiempo que enmarcan las distintas agendas urbanas europeas, nacionales y locales.

Estos 17 ODS que recoge la Agenda 2030 son una evolución de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas que tuvo lugar en septiembre de 2000. En aquel hito se estableció un período de tres lustros para conseguir los ODM y sus metas asociadas, siendo 2015 el año límite para alcanzarlos. Si bien durante estos años se han cosechado numerosos éxitos, todavía queda mucho trabajo por hacer, de manera que con los ODS se quiere revalidar y profundizar las conquistas obtenidas al tiempo que se incide sobre aquellas metas que todavía no se han logrado. Además, mientras que los ODM estaban más enfocados hacia los países en vías de desarrollo, los nuevos objetivos tienen un carácter más universal, ya que instan a todos los países del mundo —independientemente de su nivel de riqueza y grado de desarrollo— a promover medidas en pos de la prosperidad, sin dejar de lado la protección del medio ambiente ni comprometer el futuro del planeta. De esta manera, se plantea un enfoque integral del desarrollo, ya que establecen que las iniciativas encaminadas a terminar con la pobreza y la desigualdad no solo deben focalizarse en el crecimiento económico ilimitado, sino que tienen que ir acompañadas de una serie de estrategias y políticas vinculadas a cuestiones como la educación, la salud y el bienestar, la creación de empleo o la protección social; mientras se hace frente al cambio climático, se hace un uso racional de los recursos naturales y, en definitiva, se garantiza la protección del planeta.

Es importante recalcar que, si bien los ODS no tienen una vinculación jurídica, desde Naciones Unidas se insta a todas las autoridades mundiales a que se apropien de ellos y establezcan una regulación en sus respectivos países para que puedan obtener el mayor número de ellos. De esta manera, los países van a jugar un papel crucial en la implementación y localización de los ODS, así como en el seguimiento y la evaluación de los avances que se vayan produciendo en los próximos años. A tal fin, habrán de recopilar datos fiables y pertinentes, que sean fácilmente trazables o accesibles en aras de una plena transparencia. Para ello las acciones a nivel regional para analizar los progresos son muy importantes, ya que permitirán nutrir los análisis llevados a cabo a nivel estatal y garantizar, así, un correcto seguimiento a nivel internacional (Naciones Unidas, 2015).

En consecuencia, los 17 ODS son el espejo en el que se reflejan los distintos instrumentos legales que se han comenzado a elaborar y que determinarán, en última instancia, las hojas de ruta a seguir durante los próximos años por los países y las regiones de todo el mundo en materias tan amplias como, por ejemplo, salud, igualdad o clima, uno de sus puntos, el número 11, vinculado a las ciudades y comunidades sostenibles. Mediante este undécimo ODS se persigue hacer de las ciudades y entornos urbanos lugares inclusivos seguros y sostenibles, de manera que se garantice a la población el acceso a unos servicios básicos adecuados y a una vivienda digna y asequible. Pero además se remarca la importancia de dotar a las ciudades de un sistema de transporte público así como de una red de zonas verdes y espacios públicos que sean seguros y accesibles, mediante criterios de diseño y urbanización inclusivos y ecológicos.

Para lograr estas metas, la Agenda 2030 incide en la necesidad de una planificación y gestión urbanas que sean integrales, participativas y sostenibles, para lo que establece el requisito de que los gobiernos locales elaboren planes integrales y participativos mediante los que marcar una hoja de ruta en su ciudad de cara a los próximos quince años. Estos planes tendrán como objetivo definir una serie de acciones y políticas urbanas para cubrir aspectos como la promoción de la inclusión, la lucha contra la desigualdad y vulnerabilidad urbanas, el uso eficiente de los recursos y la lucha contra el cambio climático, y establecer estrategias de resiliencia que permitan a las ciudades hacer frente a los desastres (Edujesuit, 2016).³¹

Evidentemente, a la hora de abordar este tipo de planes integrales siempre habrán de responder a factores no solo ambientales, sino también sociales, económicos y físicos que afectan a las ciudades. Por lo que este ODS ratifica la pertinencia y la idoneidad de la presente publicación. Como consecuencia directa de este undécimo ODS, se plantea la redacción de la NAU a través de un proceso preparatorio liderado por ONU-Hábitat: un recorrido de dos años que contó con la participación de numerosos organismos internacionales y locales y que culminó con su aprobación durante la Conferencia HÁBITAT III, celebrada en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016.

La NAU es un documento estratégico destinado a orientar los esfuerzos, en materia de desarrollo de las ciudades, para una amplia gama de actores para los próximos veinte años. Con su aprobación busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y el diseño urbano, la gobernanza y la legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. En este sentido, la NAU establece el marco estratégico conceptual de ámbito mundial que marcará la pauta y el diseño de las políticas urbanas en los países de la ONU. De cara a su implementación, se plantea un desarrollo en cascada que va de lo global hasta lo regional. Y para lograrlo, se recomienda a los diferentes organismos internacionales y países que elaboren sus propias agendas urbanas, como es el caso de la Agenda Urbana Europea,³² la Española³³ o la Catalana³⁴ —estos documentos y su desarrollo histórico se describen y se analizan más adelante en este capítulo.

31. HÁBITAT III es la tercera Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Su desarrollo se realizó tras la definición y adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que la conferencia estuvo principalmente centrada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11, que busca garantizar que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En su realización se definió la Nueva Agenda Urbana. <http://habitat3.org>.

32. A mediados de 2016, y según lo establecido por Plan de Aplicación de la NAU, la Comisión Europea (CE) inició el procedimiento para la transposición de dicho documento a nivel europeo encaminado al diseño y la aprobación de la Agenda Urbana Europea. En este proceso están implicados la propia Comisión, distintos Estados miembros, las ciudades, así como otros agentes relevantes y expertos, agrupados en un total de doce consorcios temáticos. Para conocer tanto la elaboración y el marco histórico, como los objetivos de la Agenda Urbana Europea, se recomienda consultar <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

33. De forma paralela a la redacción de la Agenda Urbana Europea, los Estados miembros de la UE impulsaron la elaboración de sus propias agendas urbanas. De esta forma, según los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno español en 2016 (Pacto de Ámsterdam y Declaración de Quito), el Ministerio de Fomento ha elaborado la Agenda Urbana Española (AUE) que se aprobó en Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019. <http://www.aue.gob.es>.

34. Para más información se puede consultar <http://agendaurbanacatalunya.cat>.

Precisamente, con vistas a facilitar este recorrido, se organizó en febrero de 2018 el IX Foro Urbano Mundial (WUF)³⁵ en Kuala Lumpur. El WUF es un foro técnico no legislativo que ONU-Hábitat organiza desde 2002, y se reconoce como el escenario global más importante para intercambiar opiniones y experiencias sobre retos urbanos en el campo del desarrollo urbano sostenible y los asentamientos humanos. Es importante destacar que este evento ha logrado establecerse como uno de los encuentros más abiertos y relevantes en la escena internacional en materia de desarrollo urbano sostenible, en el que participan decenas de miles de personas que representan organizaciones e instituciones de muchísimos países. Concretamente, en su novena edición el WUF congregó 22.000 representantes procedentes de un total de 165 países.

La novena edición del WUF tuvo lugar en Kuala Lumpur (Malasia) en febrero de 2018, bajo el título «Ciudades 2030, ciudades para todas las personas: Implementado la Nueva Agenda Urbana».³⁶ Esta edición, hasta el momento la última, se centró en el impulso y la promoción mundial para la consecución de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la culminación de la NAU, por lo que supuso una cita clave en el debate global sobre la implementación de la misma. Este debate continuará en la próxima edición del WUF, que se celebrará en Abu Dabi (Emiratos Árabes) en 2020.³⁷

Unión Europea

Desde Europa también se ha contribuido activamente a este debate mundial sobre la sostenibilidad y el desarrollo urbano en forma de estudios, políticas, legislación o buenas prácticas. No en vano, una de las más relevantes que provienen del viejo continente es el término *desarrollo sostenible*, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las de las futuras generaciones, que tiene un largo desarrollo en el territorio europeo. La primera aparición de este concepto data de 1987, con el Informe Brundtland³⁸ —cuyo nombre lo toma de su precursora Gro Harlem Brundtland, a la sazón primera ministra de Noruega—, en el que se planteaba la necesidad de desarrollar un crecimiento que tuviera en cuenta el coste medioambiental de las políticas económicas y sociales.

Desde ahí, y de acuerdo con las agendas propuestas por la ONU, la Unión Europea (UE) ha materializado en los últimos años sucesivos documentos en los que atender a un planeamiento urbano más sostenible e integrador, estableciendo criterios y directrices ya

35. El Foro Urbano Mundial (en inglés *World Urban Forum*, WUF) es un foro internacional bienal convocado por ONU-Hábitat y que se celebra desde 2002. Tiene un carácter técnico no legislativo y está dirigido a tratar temas vinculados al desarrollo y la planificación urbana sostenibles, con especial atención al rápido y descontrolado proceso de urbanización mundial. <https://unhabitat.org/wuf>.

36. Más información sobre el noveno WUF: <http://wuf9.org>.

37. La décima edición del WUF tendrá lugar entre el 8 y 13 de febrero de 2020 en Abu Dabi. <https://unhabitat.org/wuf10>.

38. El informe, llamado *Nuestro Futuro Común* (*Our Common Future*), fue elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU. Su objetivo era poner en relación la postura del desarrollo económico con la de la sostenibilidad ambiental. La versión en inglés está disponible en: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

sea en una dimensión urbana, como la Carta de Aalborg (1994),³⁹ que marcó el primer compromiso por parte de diversas ciudades europeas por un desarrollo urbano sostenible, o la Declaración de Toledo (2010),⁴⁰ que estableció las directrices europeas para una «regeneración urbana integrada» en un urbanismo más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo sobre el entorno construido existente, como en una escala territorial, como la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007),⁴¹ que dio lugar a la primera Agenda Territorial Europea, o la Reunión de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial de Europa, en Potsdam (1999),⁴² que definió la Estrategia Territorial Europea, y la de Gödöllő (2011), donde se aprobó la vigente Agenda Territorial de la Unión Europea 2020,⁴³ encargada de definir y reforzar una dimensión acorde con las políticas comunitarias y nacionales, profundizando en los conceptos de *cohesión territorial* y *sostenibilidad urbana* y marcando las líneas estratégicas para un desarrollo que fomente un crecimiento inteligente, armonioso, equilibrado, eficiente e integrado del territorio europeo, basado en un modelo policéntrico que ofrezca unas condiciones equitativas que eviten los desequilibrios entre diferentes regiones de Europa.

Sumándose a estas, la Declaración de Riga (2015)⁴⁴ y el Pacto de Ámsterdam (2016)⁴⁵ han permitido marcar el camino de la Agenda Urbana de la UE, consolidando un entendimiento común entre los gobiernos nacionales, la Comisión Europea y otras instituciones europeas. Este documento pretende contribuir a que las áreas urbanas alcancen el máximo potencial para conseguir tanto los objetivos de la UE como las

39. La Carta de Aalborg es el nombre popular que recibe la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, aprobada por los participantes en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, que fue realizada en Aalborg el 27 de mayo de 1994 y fue firmada por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, asesores y particulares. <https://web.archive.org/web/20111109233850/http://www.lobrador.com/aalborg.pdf>.

40. La Declaración de Toledo fue aprobada en la Reunión Informal de Ministros sobre el Desarrollo Urbano celebrada el día 22 de junio de 2010 en esa localidad castellano-manchega, durante la presidencia española de la UE. Esta Declaración vino a culminar el trabajo de un semestre centrado en analizar la importancia de la regeneración urbana integral dentro de las políticas de desarrollo urbano europeas. La Declaración de Toledo puede consultarse en: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf.

41. La Carta de Leipzig fue aprobada en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007. En ella se establecieron dos directrices principales: hacer un mayor uso de las políticas integrales de desarrollo urbano y prestar especial atención a los barrios menos favorecidos. También dio lugar a la Agenda Territorial Europea. La versión en castellano puede consultarse en: https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigC-harte_Es_cle139ba4.pdf.

42. Celebrada en mayo de 1999, en Potsdam, la Reunión Informal de Ministros responsables de ordenación territorial dio lugar a la Estrategia Territorial Europea (ETE), adoptada por todos los Estados miembros y dirigida a establecer un desarrollo integral, equilibrado y sostenible del territorio de la UE. La ETE puede consultarse en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf.

43. La AT2020, TA2020 por sus siglas en inglés, fue aprobada en la Reunión Informal de Ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial celebrada el 19 de mayo de 2011 en la ciudad de Gödöllő con el objetivo de dirigir las políticas comunes hacia una Europa inclusiva, inteligente y sostenible de diversas regiones. Su período de implementación es de 2021 a 2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf.

44. La Declaración de Riga fue aprobada en la Reunión Informal de Ministros celebrada en Riga el 10 de junio de 2015. Su firma estableció los acuerdos esenciales de la Agenda Urbana de la UE. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/pdf/A2262DA6-0495-4A12-B623-2CD0AAC1C8F7/131241/20150610_EUUrbanDeclaration_Riga1.pdf.

45. El Pacto de Ámsterdam fue firmado en la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016 y dio lugar a la definición tanto del marco operativo como de los elementos de la Agenda Urbana de la Unión Europea, lo que en la práctica supuso el pistoletazo de salida de la elaboración de la misma.

distintas prioridades nacionales relacionadas con ellos, todo en pleno respeto a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y competencia, esforzándose por involucrar a las autoridades municipales en el diseño e implementación de las políticas, así como por fomentar un enfoque integrado y coordinado más efectivo hacia las políticas y la legislación de la UE con un impacto en las áreas urbanas que contribuya a la cohesión territorial (Agenda Territorial de la UE, 2016).

La Agenda Urbana de la UE se centra en tres instrumentos clave de las políticas comunitarias, definidas ya en el Pacto de Ámsterdam:

- Mejorar la regulación, que se traduce en una revisión e implementación más efectiva y coherente de las políticas, de la legislación y de los instrumentos existentes, buscando una mejor regulación para alcanzar los objetivos al menor coste posible y sin imponer barreras innecesarias, y minimizando las barreras administrativas para las autoridades municipales.
- Mejorar la financiación, contribuyendo a identificar, apoyar, integrar y mejorar fuentes de financiación innovadoras para las áreas urbanas, desde los Fondos Estructurales hasta el Banco Europeo de Inversiones.
- Mejorar el intercambio de conocimiento sobre temas urbanos y buenas prácticas, que permitan formular políticas contrastadas que proporcionen soluciones a los importantes desafíos de las ciudades.

Programas de financiación europeos

La implementación de las disposiciones recogidas en estos documentos —en el ámbito de las ciudades europeas— se ha venido realizando a través de distintas iniciativas y programas de financiación, tanto comunitarios como correspondientes a los Estados miembros. Estos se inician en 1994, a través de programas como URBAN I y URBAN II, hasta llegar a la actualidad con los programas URBACT, las Urban Innovative Actions (UIA) y las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI). Estas iniciativas han definido un modelo de actuación apoyado en los principios de sostenibilidad —en particular haciendo frente a los efectos del cambio climático—, integralidad y participación ciudadana (Paisaje Transversal, 2018).

Todas estas iniciativas han ido definiendo un modo de intervención en la ciudad basada en tres principios: la sostenibilidad, entendiendo que las ciudades han de constituir un actor esencial a la hora de afrontar los retos globales vinculados a los efectos del cambio climático; la integralidad, promoviendo un enfoque transversal que incorpore medidas orientadas al desarrollo económico, la integración social y la mejora ambiental de los entornos urbanos, y un enfoque participativo fundamentado en la implicación de los agentes locales, ciudadanía y agrupaciones en los procesos de toma de decisión y en las transformaciones por desarrollar.

Así, los mencionados programas URBACT, UIA y EDUSI, que se enmarcan dentro del actual período de financiación 2014-2020,⁴⁶ buscan apoyar tanto la coordinación de la implementación como la difusión y financiación, lo que hace posible una planeamiento urbano que responda a un enfoque integrado y sostenible dentro del marco legislativo propuesto desde la Unión Europea y definido por la Agenda Urbana de la UE. Al mismo tiempo, estos programas gestionan las ayudas recibidas desde la UE en proyectos urbanos.

Más de la mitad de las ayudas europeas se canalizan a través de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), gestionados conjuntamente por la Comisión Europea y los países de la UE mediante acuerdos de asociación. Los objetivos de los Fondos EIE se concentran principalmente en cinco sectores —investigación e innovación, tecnologías digitales, economía hipocarbónica, gestión sostenible de los recursos naturales y pequeñas empresas— y sus objetivos deben perseguirse dentro de un desarrollo sostenible y de fomento de la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente (Comisión Europea, 2013).

Los Fondos EIE tienen distintos campos de aplicación. Así, el Fondo Social Europeo (FSE) apoya proyectos relacionados con el empleo en toda Europa e invierte en el capital humano europeo (trabajadores, jóvenes y demandantes de empleo); el Fondo de Cohesión (FC) financia proyectos de transporte y medio ambiente en países cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita sea menor que el 90 % de la media de la UE; el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se centra en la resolución de problemas específicos de las zonas rurales de la UE; el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) ayuda a los pescadores a practicar una pesca sostenible y a las comunidades costeras a diversificar sus economías, mejorando la calidad de vida en las zonas litorales europeas, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fomenta el desarrollo equilibrado en las distintas regiones de la UE.

En el caso que nos ocupa, el del desarrollo urbano, y durante el presente período de financiación, la Unión Europea ha destinado al menos un 5 % del total del presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a la financiación y apoyo, a fondo perdido, de proyectos de desarrollo urbano sostenible e integrado, tal y como apunta el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 (Red de Iniciativas Urbanas, 2014).⁴⁷

46. El marco financiero plurianual (MFP) de la Unión Europea establece los distintos períodos de financiación, normalmente de siete años. El MFP determina el presupuesto de la UE para esos períodos, que tienen como mínimo una duración de cinco años. Hasta 2020 ha habido cinco MFP y en 2021 se inaugurará un nuevo MFP que durará hasta 2027. El MFP desagrega el presupuesto en distintas categorías, denominadas *rúbricas*, que corresponden a los ámbitos de actuación prioritarios de la UE para el período definido. Por ejemplo, en el caso del período 2014-2020, el MFP se ha desglosado en las siguientes seis rúbricas: 1) Crecimiento inteligente e integrador, 2) Crecimiento sostenible: recursos naturales, 3) Seguridad y ciudadanía, 4) Una Europa Global, 5) Administración y 6) Compensaciones.

47. Tal y como apunta el documento *Orientaciones para la definición de estrategias DUSI en el período 2014-2020* de la Red de Iniciativas Urbanas, «El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural». Así mismo, el artículo 7.4 de dicho Reglamento señala que «al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo “inversión en crecimiento y empleo” se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible».

La finalidad del FEDER es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea, propiciando un desarrollo equilibrado entre las distintas zonas de la UE sobre la base de cuatro prioridades temáticas: investigación e innovación, programa digital vinculado a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pequeñas y medianas empresas (pymes) y promoción de economías bajas en carbono.

Su gestión es propiedad directa de la Administración pública y su asignación depende de la escala de la administración —central, autonómica y local— y de la categoría de la región: en las regiones más desarrolladas, al menos un 80 % de los fondos deberá centrarse como mínimo en dos de las prioridades mencionadas; en las regiones en transición, el límite mínimo es de un 60 % de los fondos, y para las regiones menos desarrolladas, el mínimo es del 50 % (Comisión Europea, 2013). Además, habrá que tener en cuenta que para acceder a su financiación será necesario establecer una mirada intersectorial, donde los problemas urbanos no se traten de forma territorialmente aislada, sino que, por el contrario, deben promoverse medidas que consideren los centros urbanos como componentes de un territorio más amplio, de forma que se aprovechen mejor las oportunidades de la política de desarrollo territorial (Comisión Europea, 1999).

En nuestro contexto, el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020,⁴⁸ aprobado el 30 de octubre de 2014, establece que «a las nuevas propuestas para el desarrollo urbano sostenible se les exigirá estar respaldadas por una estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente». Estas medidas quedan enmarcadas en el Eje Urbano del Programa Operativo Plurirregional 2014-2020 (POPE),⁴⁹ con un importe total de 1.200 millones de euros, al que se puede acceder a través de convocatorias públicas de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (Red de Iniciativas Urbanas, 2014).

URBAN y URBACT

El objetivo de la convocatoria de la Iniciativa Urbana (URBAN) ha sido la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana desde un enfoque integral, que contemple tanto los aspectos sociales, como los económicos y medioambientales, y dé lugar a un desarrollo urbano sostenible sobre la base de los principios y las orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias europeas (Huete *et al.*, 2014).

48. El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 fue aprobado por la Comisión Europea el 30 de octubre de 2014 y fue coordinado y elaborado con participación de representantes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en diálogo con la Comisión Europea. http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/20190215_AA_Espa%C3%B1a_2014_2020_Vdef.pdf.

49. El Programa Operativo Plurirregional 2014-2020, que fusiona los anteriores Programas Operativos de Crecimiento Sostenible y de Crecimiento Inteligente, concreta las estrategias de intervención de la Administración General del Estado cofinanciadas con el fondo FEDER en los ámbitos del crecimiento inteligente y sostenible. Además de la Administración General del Estado, y referido al ámbito del desarrollo urbano, también cuenta con la cofinanciación de las comunidades autónomas. http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/Prog_Op_Plurirregionales/Documents/PO_Plurirregional_de_Espa%C3%B1a-V6.2.pdf.

Durante el período de programación 1994-1999, URBAN I financió programas en un total de 118 zonas urbanas. La aportación comunitaria se aproximó, en total, a 900 millones de euros —basándose en precios de 1999—, lo que permitió una inversión total subvencionable de 1.800 millones de euros, que redundaron en beneficio de 3,2 millones de personas en toda Europa. Las actuaciones llevadas a cabo permitieron una mejora manifiesta de la calidad de vida en las zonas beneficiarias. Estos resultados alentadores demostraron la importancia del planteamiento propuesto para resolver los problemas sociales, medioambientales y económicos de las zonas urbanas. Ello comporta una serie de intervenciones que combinan la renovación de infraestructuras anticuadas con actuaciones en los ámbitos de la economía y el empleo, complementadas con medidas tendentes a combatir la exclusión social y a mejorar la situación del medio ambiente (Comisión Europea, 2011).

URBAN II fue la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis de la Unión Europea durante el período 2000-2006. Este programa estuvo enfocado a promover la elaboración y puesta en práctica de modelos de desarrollo innovadores que favorecieran la regeneración económica y social de las zonas urbanas en crisis, apoyando el intercambio de información y de experiencias referentes al desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Entre sus objetivos estaban la mejora de las condiciones de vida, con la renovación de edificios y la creación de espacios verdes; la integración de las clases sociales desfavorecidas; el desarrollo de sistemas de transporte público sostenibles y ecológicos, o una mejor gestión de la energía, así como la apuesta por energías renovables (Comisión Europea, 2011).

En paralelo al desarrollo de estos programas, en 2003 surgió URBACT, más enfocado en el intercambio de conocimiento y aprendizaje transnacional que en la ejecución de proyectos, como base para el impulso de una planificación urbana integral. Su objetivo es seguir promoviendo el desarrollo urbano integrado y sostenible, sobre la base de cuatro objetivos principales: mejorar la capacidad de las ciudades para gestionar políticas y prácticas urbanas sostenibles de manera integrada y participativa; mejorar el diseño de políticas y prácticas urbanas sostenibles en las ciudades; mejorar la implementación de estrategias y acciones urbanas integradas y sostenibles en las ciudades, y asegurar que los profesionales y los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles tengan acceso a conocimientos compartidos sobre todos los aspectos del desarrollo urbano sostenible con el fin de mejorar las políticas. En estos últimos años, URBACT ha supuesto un esfuerzo importante para desarrollar un enfoque integrado y sistematizar los componentes requeridos de los planes de acción integrados y las estrategias locales. Para alcanzar estos objetivos, URBACT desarrolla tres tipos de actividades: el intercambio transnacional, la formación de capacidades y la capitalización y difusión (Ministerio para la Transición Ecológica, 2014).

Así, durante sus quince años de historia ha lanzado distintas convocatorias para la creación de redes de intercambio entre ciudades europeas, cuyo objetivo era la copro-

ducción de un Plan Integral de Acciones (PIA) que abordase una problemática común a las ciudades socias del partenariado. Estos PIA, además, cuentan con un fuerte componente participativo, dado que cada uno de los municipios de la red ha de elaborar el suyo propio contando con la implicación y colaboración de los agentes más relevantes del territorio, lo que en inglés se denomina *stakeholders* o partes interesadas en su acepción comúnmente utilizada en castellano.

En este sentido, URBACT se rige por la máxima de «ante problemas comunes, soluciones compartidas» y aborda los problemas locales desde una perspectiva local. Y así, gracias a este intercambio de conocimiento y a las metodologías que aporta el programa, los responsables municipales participantes terminan más capacitados para realizar una planificación urbana integral en sus ciudades.

Los 5 niveles de integración en desarrollo urbano del método URBACT	
Tipo de integración	Descripción
Política/sector	Integrar aspectos económicos, sociales y medioambientales Soluciones compartidas y que minimicen las externalidades negativas
Horizontal	Desarrollar partenariados a nivel local Poner juntos a trabajar sobre un tema a los principales actores locales
Vertical	Alinear políticas, intervenciones y financiación Trabajar en la cadena vertical de gobernanza Asegurar la coherencia y prever la escala/magnitud
Territorial	La cooperación se desarrolla en ciudades adyacentes en áreas urbanas funcionales Minimizar el efecto borde y el desplazamiento de problemas
Inversiones duras y blandas	En regeneración urbana, integrar las inversiones físicas y las inversiones en recursos humanos Por ejemplo: FEDER + FSE Evitar los compartimentos estancos, acciones aisladas

Fuente: Punto Nacional URBACT España

UIA: Urban Innovative Actions

Las Urban Innovative Actions (UIA) son una iniciativa de la Unión Europea que proporciona recursos a las zonas urbanas de toda Europa para probar soluciones nuevas y no probadas con las que abordar distintos desafíos urbanos, en especial en aquellos proyectos innovadores donde las autoridades urbanas son reacias a usar su dinero para probar ideas nuevas y arriesgadas. Las UIA proporcionan a las zonas urbanas de toda Europa recursos económicos con los que poner en práctica estas innovaciones a los principales desafíos urbanos, probando cómo funcionan y cómo responden en la práctica. El apoyo establecido por las UIA, sobre la base del artículo 8 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), supone un presupuesto total de 372 millones de euros para el período 2014-2020.

Enfocándose en ciudades de uno de los 28 Estados miembros de la UE de más de 50.000 habitantes, o en agrupaciones urbanas que sumen una población total de al menos

50.000 habitantes, las UIA buscan apoyar aquellas ciudades que deseen implementar soluciones efectivas e innovadoras y que apuesten por la experimentación de soluciones más innovadoras y creativas, solicitando a las autoridades que involucren a todas las partes interesadas y que puedan aportar experiencia y conocimiento sobre el tema específico a abordar: agencias, organizaciones, sector privado, instituciones de investigación, ONG y ciudadanía.

El programa proporciona dos tipos de soporte. En primer lugar, a través de fondos para los proyectos: UIA cofinancia el 80 % del proyecto hasta un total de cinco millones de euros. Por otro lado, registra y comparte el conocimiento generado en los distintos proyectos, a fin de ver cómo funcionan las posibles soluciones en la práctica y, de esta forma, poder extraer lecciones y aprendizajes que puedan ser compartidos con otros profesionales y agentes responsables de políticas urbanas.

Innovación en las ciudades europeas Primeras lecciones de las acciones urbanas innovadoras



Raffaele Barbato
Coordinador del programa UIA

Las autoridades municipales operan en un paisaje totalmente nuevo. Los retos sociales, económicos y ambientales que diariamente afrontan las comunidades locales son cada vez más globales, interconectados y complejos. Con todo, la reciente crisis financiera y las consiguientes medidas de austeridad han reducido drásticamente los recursos financieros de las administraciones locales.

La tímida recuperación a Europa no se ha reflejado en mejoras tangibles para las finanzas locales. Los presupuestos municipales siguen siendo limitados y el personal local está sometido a una gran presión para proporcionar respuestas eficaces a fenómenos complejos como el envejecimiento de la población, el mercado de la vivienda, los flujos masivos de refugiados o las consecuencias del cambio climático, por citar solo algunos.

Esto ocurre mientras una revolución digital y tecnológica está cambiando completamente la naturaleza y la intensidad de las relaciones sociales, con un claro impacto en la relación entre la ciudadanía y las autoridades locales. Las nuevas herramientas digitales están creando una porosidad nueva entre las instituciones públicas locales y las comunidades. Las ONG, fundaciones, empresas privadas o asociaciones locales interactúan más fácilmente con las autoridades locales, no solo para informarles de problemas, sino también para definir las soluciones más adecuadas y participar en la implementación. Las asociaciones locales también resultan beneficiadas gracias al aumento de las oportunidades que ofrecen las herramientas digitales para organizarse y coordinar actividades. Esto aumenta drásticamente el potencial de innovar la forma en que se diseñan e implementan las políticas locales.

La iniciativa de Acciones Urbanas Innovadoras (UIA, siglas en inglés) se ha creado para ayudar a las autoridades municipales a navegar por este nuevo paisaje y experimentar, a escala real, las soluciones más innovadoras para hacer frente a retos urbanos complejos. El objetivo es proporcionar recursos financieros, crear las condiciones locales adecuadas y facilitar el trabajo en red entre estas autoridades y los agentes locales para diseñar, implementar y evaluar proyectos audaces y arriesgados.

Con 55 proyectos financiados por el programa (cifra que incrementará hasta los 80 y 100 en 2020) y varios cientos de propuestas recibidas para cada convocatoria, la UIA representa un observatorio único de municipios valientes y un amplio espectro de actores locales relevantes que implementan proyectos urbanos atrevidos. Desde este observatorio podemos ver que la iniciativa incide en tres dimensiones clave.

En cuanto a la innovación, la UIA ofrece a las ciudades la posibilidad de ir más allá de la perspectiva a corto plazo de políticas y soluciones reactivas —a menudo con retraso— a grandes retos sociales. Para varias ciudades, la UIA está creando el espacio para experimentar ideas audaces que intentan anticiparse a las principales interrupciones tecnológicas y sociales, a la vez que se asegura de no generar más desigualdades, sino beneficios e impactos positivos para las comunidades locales. De este modo, las ciudades UIA traducen el concepto de crecimiento inclusivo en proyectos y actividades reales.

Las ciudades de la UIA también están innovando en la forma de trabajar con los actores locales. Mediante la creación de asociaciones locales ricas y diversas, están aprovechando el enorme potencial de la inteligencia colectiva local mientras ponen en práctica geometrías variables para ejecutar y gestionar proyectos. En particular, la UIA empuja las ciudades a actuar como gestoras de ecosistemas y crear una relación de confianza con los actores locales relevantes, con el fin de aumentar la cualidad y la eficacia de los servicios ofertados a los ciudadanos.

En último lugar, pero no por ello menos importante, la UIA está ayudando a las ciudades a cambiar la forma de abordar los procesos de seguimiento y evaluación de resultados e impactos. Los proyectos UIA están diseñando progresivamente metodologías y herramientas para crear un circuito de aprendizaje capaz de mejorar el proceso de ejecución. Gracias a esta iniciativa se están probando nuevas estrategias de evaluación de impacto con el fin de entender qué funciona y mejorar las soluciones que se ofrecen.

Las ciudades UIA son pioneras en Europa, utilizan las oportunidades que ofrece la UIA para probar soluciones audaces y arriesgadas. Pero también se seleccionan para que sean fuentes de inspiración para otras ciudades con retos similares que necesiten soluciones similares. Es por ello que la UIA, principalmente a través de los expertos de UIA, continuará captando y compartiendo la riqueza increíble del conocimiento que generan los proyectos en curso.

EDUSI

Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) son una herramienta definida desde el Ministerio de Hacienda para canalizar la financiación Europea vinculada al Desarrollo Urbano Sostenible, con la que se busca dar respuesta a los problemas a los que se enfrentan las ciudades y suponen un requisito para financiar actuaciones y proyectos dentro del Eje Temático de Desarrollo Urbano Sostenible, localizado en la mejora de la calidad de vida de las ciudades desde una perspectiva integral, que incluya aspectos tan diversos como la cohesión social, la lucha contra la pobreza, el desarrollo de una economía baja en carbono, el uso eficiente de los recursos o la sostenibilidad (Acero, 2016), ya que los distintos retos urbanos, tanto económicos, como medioambientales o sociales, a los que se enfrentan las zonas urbanas están interrelacionados y el éxito del desarrollo urbano solo puede lograrse a través de un enfoque integrado.

Así, en el documento Estrategia Europa 2020,⁵⁰ la Comisión Europea reconoce el papel de las ciudades como áreas donde se concentra buena parte de la actividad económica, el empleo y la innovación. Al mismo tiempo, y como ya se ha visto, los retos que las ciudades han de afrontar —tales como el cambio climático, el envejecimiento de la población, la exclusión social y la desigualdad, la adaptación al nuevo paradigma tecnológico, y muchos otros— tienen muchas veces tanto raíces como efectos comunes, por lo que deben ser abordados conjuntamente y de modo integrado. Por ello, los nuevos modelos de planificación y desarrollo urbano deben contemplar la mejora de las condiciones sociales, ambientales y económicas de manera conjunta.

Referido a nuestro territorio, la aplicación de EDUSI ha sido definida por la Red de Iniciativas Urbanas⁵¹ en el documento *Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el período 2014-2020*⁵² desde el que se aborda el alcance del artículo 7.4 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), según el cual al menos un 5 % de sus recursos asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades —los organismos subre-

50. La Estrategia Europa 2020 es el marco de referencia de las políticas económicas y de empleo de la UE para el período 2010-2020. Cuenta con un objetivo doble: la superación de la crisis financiera y la subsanación de los defectos del modelo de crecimiento de la UE orientándolo a uno más inteligente e integrador. Para lograrlo, el documento fija cinco objetivos relativos a: Empleo, I+D, Cambio climático y sostenibilidad energética, Educación y Lucha contra la pobreza y la exclusión social. http://www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/observatorio/numeros/2015/diciembre/Estrategia.pdf.

51. La Red de Iniciativas Urbanas (RIU) está integrada con carácter permanente por los órganos responsables de las políticas urbanas en la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y representantes de la Administración local con participación especialmente significativa en la gestión de Fondos Comunitarios y la Comisión Europea. En sus sesiones plenarias están llamados a participar los representantes de los principales organismos e instituciones tanto españolas como europeas con experiencia en materia de actuaciones cofinanciadas de desarrollo local y urbano. Además, la Red podrá contar como invitados con la presencia de representantes de otras instituciones del sector público y privado de la Unión Europea u otros países en calidad de observadores o expertos.

52. Como su propio nombre indica, se trata de una guía práctica para la elaboración de EDUSI y su posterior presentación a las distintas convocatorias por parte de los municipios interesados, si bien puede ser una interesante referencia para diseñar una planificación urbana integral y participativa. http://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/orientacionesestrategiasintegradas20142021.pdf.

gionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles— serán las encargadas de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones. Su aplicación busca ofrecer pautas y criterios que puedan servir de referencia para la elaboración a nivel local de las estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado que, al mismo tiempo, y de conformidad con el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, estén «respaldadas por una estrategia bien definida y a largo plazo que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para todas aquellas operaciones o intervenciones a implementar, que deberán contribuir a dicha estrategia de manera coherente».

Estado español

Antes de las iniciativas y los programas apoyados y definidos por la Red de Iniciativas Urbanas, el contexto del Estado español en materia de urbanismo estaba marcado por experiencias esporádicas y centradas en aspectos de regeneración urbana integral.⁵³

Heredera de estas experiencias y de las líneas propuestas tanto por la Agenda 2030 de la ONU como por la Agenda Urbana de la UE, la reciente Agenda Urbana Española (AUE), aprobada en 2019, busca establecer un abanico de políticas urbanas de carácter social, económico y medioambiental, que puedan ser puestas en práctica por cualquier municipio del entorno rural o urbano y por cualquier ciudad, con independencia de su tamaño, y dirigir las políticas urbanas autonómicas y municipales a convertirse en catalizadoras de cambios necesarios, normativos y de cualquier otro tipo, con los que establecer y fomentar una nueva visión urbana integral y participativa desde la que mejorar las condiciones de vida de los habitantes (Ministerio de Fomento, 2019).

El documento, además de ofrecer un diagnóstico de la realidad urbana y rural actual, que considera aspectos territoriales, urbanos, económicos, sociales o climáticos, establece un marco estratégico estructurado en un Decálogo de Objetivos⁵⁴ —que definen, a su vez, un total 30 objetivos específicos y 291 líneas de actuación, de carácter orientativo, estableciendo orientaciones posibles—, así como un sistema de indicadores⁵⁵ que permita realizar la evaluación de los objetivos —desde los que también analizar y compartir las

53. Como ejemplos más destacados cabría citar el Programa de Barrios en Remodelación en Madrid (1979), el Programa de Operaciones Piloto de Actuación Conjunta en Áreas Urbanas y Asentamientos Rurales (1981), el Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza (PICH, iniciado en 1997) o las distintas convocatorias autonómicas de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) o Áreas de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) asociadas a los Planes Estatales de Vivienda.

54. Los objetivos estratégicos de la AUE son: (1) ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo, (2) evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, (3) prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia, (4) hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular, (5) favorecer la proximidad y la movilidad sostenible, (6) fomentar la cohesión social y buscar la equidad, (7) impulsar y favorecer la economía urbana, (8) garantizar el acceso a la vivienda, (9) liderar y fomentar la innovación digital, y (10) mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza. http://www.aue.gob.es/sites/aue/files/03_doc_introduccion_me.pdf.

55. Para conocer más de los indicadores de seguimiento y evaluación de la AUE, pueden consultarse las webs: http://www.aue.gob.es/sites/aue/files/04_doc_indicadores_de_seguimiento_y_evaluacion_0.pdf y http://www.aue.gob.es/sites/aue/files/04_listado_de_indicadores_de_seguimiento.pdf.

experiencias realizadas—, acompañados de herramientas, ejemplos y propuestas concretas para la realización del plan de acción.

Estos planes de acción serán decididos por las propias administraciones públicas, cada una en su propia esfera competencial, en compañía del sector privado, la sociedad civil, la academia y todos aquellos agentes implicados, desde sus propias necesidades, capacidades y expectativas.

La AUE constituye un documento estratégico sin carácter normativo —de adhesión voluntaria— que busca apoyar la elaboración e implementación de un modelo de desarrollo urbano sostenible, con vocación transversal, que aplique en las actuaciones sectoriales un enfoque integrado, así como participativo y multidimensional, ya que la participación de la ciudadanía, así como la implicación de diferentes actores, tanto públicos como privados, hace posible la adopción de decisiones compartidas desde el origen del proyecto y mejora, en el proceso, la transparencia. El reto está en la necesidad de establecer un trabajo coordinado, multisectorial y multinivel, tanto horizontal, entre los distintos departamentos de una misma organización o administración, como vertical, entre las diversas administraciones.

La Agenda Urbana Española

Ángela de la Cruz Mena
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Fomento



La Agenda Urbana Española (AUE) es una hoja de ruta que contiene el marco estratégico y las acciones a implementar hasta el año 2030 para dotar a los pueblos y las ciudades de los instrumentos que les permitan afrontar sus principales retos en relación con el desarrollo urbano sostenible, así como poner en valor sus fortalezas. Todo ello desde una perspectiva integrada y con una adecuada coordinación entre todos los agentes implicados.

Este documento estratégico, que constituye lo que ONU-Hábitat denomina una verdadera «política nacional urbana» alineada con la Agenda 2030 y con la propia Agenda Urbana de Naciones Unidas, cuenta ya, desde el pasado 22 de febrero, con el respaldo del Consejo de Ministros, accesible para cualquier interesado, en: <http://www.aue.gob.es>.

Es, a su vez, el resultado de un amplio consenso entre múltiples actores, que tuvieron la oportunidad de participar en sus contenidos y que buscaron, desde el principio, no solo el objetivo de la más amplia participación posible en sí mismo, sino también, y sobre todo, la efectividad del conocido lema «No dejar a nadie atrás». Tras dicho proceso, que duró más de un año y medio, se incorporaron a la AUE las aportaciones de numerosos expertos multidisciplinarios independientes, de todos los departamentos ministeriales, de las comunidades autónomas, de la academia y de la sociedad civil, del tercer sector, del sector privado, de los colegios profesionales, de la Red de Iniciativas Urbanas y, con especial importancia, de la

Administración local, representada a través de la FEMP, por un grupo de trabajo técnico en el que estuvieron representados municipios grandes y pequeños, costeros y del interior, con dinámicas urbanísticas potentes o sin ellas, etc., además de diputaciones provinciales.

Mirando hacia el exterior, la AUE también responde a los compromisos internacionales suscritos por España, tanto en el marco de la sostenibilidad global (principalmente la Agenda de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030), como en el más específico de la sostenibilidad de las políticas urbanas (Pacto de Ámsterdam, de mayo de 2016, que contiene la Agenda Urbana para la Unión Europea, y Declaración de Quito, de octubre del mismo año, a través de la cual se aprobó la Agenda Urbana de Naciones Unidas). Persigue el objetivo (ODS) número 11 de la conocida como Agenda 2030, que busca «ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» y, por ello, no es de extrañar que, dentro del Plan de Acción que aprobó el Gobierno de España en junio de 2018, la AUE se haya reconocido como una de sus más relevantes políticas palanca, por su capacidad de «acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido en aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030».

Cuenta la AUE con contenidos diversos. Por una parte, se dota del necesario diagnóstico de la realidad territorial y urbana española, además de otros aspectos clave como la demografía, la economía, el medioambiente y los retos derivados del cambio climático y la dependencia energética, la movilidad, la vivienda y los instrumentos de intervención disponibles (normativos, de planificación, de financiación, de gobernanza y de participación y difusión del conocimiento). Propone también un marco de objetivos estratégicos, desarrollado a lo largo del siguiente decálogo:

- Objetivo estratégico 1: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.
- Objetivo estratégico 2: Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.
- Objetivo estratégico 3: Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y la resiliencia.
- Objetivo estratégico 4: Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
- Objetivo estratégico 5: Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
- Objetivo estratégico 6: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
- Objetivo estratégico 7: Impulsar y favorecer la economía urbana.
- Objetivo estratégico 8: Garantizar el acceso a la vivienda.
- Objetivo estratégico 9: Liderar y fomentar la innovación digital.
- Objetivo estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Estos diez objetivos estratégicos de primer nivel despliegan, a su vez, un total de 30 objetivos más específicos, que se acompañan de un buen número de líneas de actuación que permiten a los diferentes actores que deseen ponerlas en marcha adaptarlas a la realidad de sus capacidades, atribuciones, financiación y deseos, en una especie de «menú a la carta».

Por último, la AUE contiene un completo sistema de indicadores que permite evaluar y hacer el seguimiento de los planes de acción que vayan siendo aprobados e implementados. Planes de acción que, de conformidad con una metodología homogénea y a través de las propias propuestas contenidas en la AUE, permitirán a todos los actores, públicos y privados, perseguir un desarrollo urbano equitativo, justo y sostenible, desde sus distintos campos de actuación.

Todos los contenidos de la AUE buscan dotar de coherencia a las distintas políticas y acciones que inciden en el territorio y en los modelos urbanos. El diagnóstico previo permitirá conocer cada una de las situaciones de partida y los retos enfrentados. Será posible, también, poner en valor todo lo que ya se ha hecho, o lo que está en fase de implementación, que encaja y se alinea con el marco estratégico que propone la AUE. Los planes de acción pueden y deben ser una continuación adaptada y actualizada de las Agendas 21 en aquellos lugares en los que se hayan mantenido vivas, así como del resto de documentos estratégicos que hayan analizado la ciudad con una perspectiva que vaya más allá de la suma de competencias sectoriales, o de proyectos fragmentados, y que puedan convertirse en los impulsores de la captación de fondos específicos para desarrollar estrategias previas bien definidas y planificadas. Permitirán, así, conectar todas las actuaciones desde una perspectiva estratégica y global y asegurar que existe una orientación de las políticas urbanas hacia un desarrollo urbano más sostenible e integrado a medio y largo plazo y plenamente vinculado con las metas de la Agenda 2030.

La Administración General del Estado cuenta con su propio Plan de Acción y en él están identificadas las actuaciones concretas que pondrá en marcha de inmediato, para lograr una adecuada implementación de la AUE desde su propio ámbito de competencias.

Cataluña

Con los antecedentes del Programa Nou Barris (1979), desarrollado en la ciudad Barcelona; la Ley de Barrios de Cataluña (2004-2010), que ofreció apoyo a 143 proyectos y más de un millón de habitantes, o actuaciones de carácter urbano como el Plan de Transformación del Barrio de la Mina (2002) o el del Ecobarrio de Trinitat Nova, la planeación urbana integrada y sostenible en Cataluña presenta aun diversos retos.

Con estos en mente, y tomando como referencia la Agenda 2030 de la ONU —en especial su Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11, que tiene por objetivo conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivo, seguros, resilientes y sostenibles—, la Agenda Urbana de Cataluña se define como un documento útil y acorde con el territorio catalán, enfocado no solo en las grandes urbes, sino también en todo el entramado de ciudad medianas y pequeñas que lo articulan.

Su objetivo es definir un marco de gobernanza compartida, en la que todos los niveles de gobierno, junto con la ciudadanía, los sectores económicos y demás agentes implicados,

se coordinen y alineen sus políticas e intereses sobre la toma de decisiones en la ciudad y el territorio (Generalitat de Catalunya, Departamento de Territorio y Sostenibilidad, 2018).

Para ello, la Agenda Urbana de Catalunya se organiza en torno a seis ejes temáticos:

- Hábitats urbanos saludables, que busca garantizar un entorno urbano libre de contaminación para mejorar la salud pública y reducir el impacto medioambiental de las ciudades mediante servicios urbanos eficientes y sostenibles y el uso de energías renovables producidas en el medio ambiente urbano. Se estructura sobre la base de tres líneas de trabajo: ciclo del agua, calidad del aire y energía sostenible.
- Bienestar, desde el que garantizar ciudades seguras, cohesionadas, diversas e inclusivas, con espacios públicos que mejoren la interacción entre los ciudadanos, y desde el que se promueva y apoye el arte y la cultura a fin de erradicar la exclusión, la discriminación y la vulnerabilidad. Sus líneas de acción son la seguridad pública, la cultura y la diversidad, y la inclusión social.
- Calidad urbana, con el que se quiere conseguir entornos urbanos accesibles para todos. Asegurar ciudades compactas y mixtas, con densidades adecuadas, para permitir la proximidad a bienes, servicios y oportunidades, y desarrollar hábitats bien equipados e inteligentes con acceso a transporte, energía y espacios públicos de calidad. Sus líneas de acción se refieren a las infraestructuras y la movilidad, a la vivienda adecuada y asequible y al apoyo de un modelo urbano que sea compacto, con densidades adecuadas y usos mixtos, a fin de reducir la movilidad diaria.
- Prosperidad, desde el que se exploran nuevos modelos de producción con alto valor añadido asociados al desarrollo urbano, se promueve el conocimiento y la innovación y se asegura la sostenibilidad económica, que permita pasar de un modelo económico lineal a uno circular. Las líneas de acción son los nuevos modelos productivos, el conocimiento y la innovación, y la economía verde y circular.
- Dimensión territorial, con el que asegurar ciudades bien desarrolladas conectadas con sus territorios, dotadas de espacios naturales preservados ambientalmente para mejorar la vida de las personas, y con el que poder adaptar los territorios a los efectos del cambio climático. Sus líneas de acción comprenden el establecimiento de territorios articulados, la preservación de los ecosistemas, la mejora de los corredores biológicos y de las infraestructuras verdes a todos los niveles y la resiliencia urbana hacia el cambio climático.
- Buen gobierno, desde el que garantizar la mejor gestión de las políticas urbanas, acercándolas a las necesidades de los ciudadanos para conseguir unas ciudades más inclusivas y transparentes; proporcionar a los gobiernos locales y regionales una mejor financiación para garantizar mejores servicios públicos, y conseguir gobiernos más responsables. Se centra en una gobernanza eficiente, la participación y la transparencia, y la financiación adecuada.

***Nuevos retos, nuevos instrumentos:
la Asamblea Urbana de Cataluña,
un espacio de concertación
sobre las políticas urbanas del futuro***



Marc Darder Solé

Jefe del Gabinete Técnico del Departamento de Territorio y Sostenibilidad
de la Generalidad de Cataluña

El mundo como lo hemos creado es un proceso de nuestro pensamiento. No puede ser
cambiado sin cambiar nuestro pensamiento.

Albert Einstein

Dos eventos, relativamente recientes, impulsados por Naciones Unidas han generado un nuevo impulso global en la concienciación del rol crucial que cumplen los hábitats urbanos en el diseño de políticas para la sostenibilidad del planeta. En primer lugar, la inclusión del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 11, «Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» en la Agenda 2030,⁵⁶ y en segundo lugar, la adopción de la Nueva Agenda Urbana (NAU)⁵⁷ como marco de referencia en la planificación y gestión de las políticas urbanas.

La introducción de un ODS dirigido específicamente a los hábitats urbanos es un primer paso que reconoce la responsabilidad de las ciudades en la construcción de un futuro sostenible. Cabe decir que la mirada sobre el fenómeno de la urbanización es singularmente amplia en la Agenda 2030, dado que en el mencionado ODS #11 se consideran hitos que trascienden las temáticas estrictamente urbanísticas.⁵⁸ Es decir, a diferencia de otros ODS, con una visión más sectorial y especializada según la materia, el objetivo sobre las ciudades se consolida, a través de sus siete hitos, como un ámbito más pluridisciplinar, más holístico e integrado.

En este contexto, la Nueva Agenda Urbana expande los límites del ODS #11, al entender la urbanización y los asentamientos urbanos como la matriz esencial para el desarrollo de las actividades humanas. En consecuencia, en su formulación aparecen objetivos vinculados a multiplicidad de políticas sectoriales, así como vectores de tipo económico, ambiental y social, situando la ciudad en el eje del debate sobre la sostenibilidad. En otras palabras, el objeto (la ciudad) se convierte en el sujeto de la agenda y, por tanto, deja de lado una aproximación excesivamente compartimentada y sectorial en el ejercicio de las políticas públicas.

56. Resolución adoptada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, para la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también pretende fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

57. Resolución adoptada en la cumbre Hábitat III el 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador, y asumida por la 68.ª Reunión Plenaria de la 71.ª Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 23 de diciembre de 2016.

58. Destacan hitos tan diversos como los orientados al acceso a la vivienda y a los servicios básicos, a la renovación urbana, al transporte público, a la democracia urbana, a la cultura y el patrimonio, a la prosperidad, a la calidad del aire, etc.

Sin embargo, la superación del «efecto silo» no es el único gran escollo en la elaboración de una agenda urbana. Cabe decir que este es un ejercicio contracultural que pide romper algunas dinámicas inerciales propias de las administraciones, pues, por un lado, exige a los gobiernos una crítica del actual modelo urbano que los aleje de la habitual autocomplacencia que acentúa los méritos y difumina las deficiencias, y por el otro, los fuerza a entender la necesidad de establecer nuevos espacios de trabajo estables con concurrencia de otros actores que superen los límites físicos y administrativos en que se suelen mover confortablemente. En definitiva, mucho antes de preguntarnos por los resultados tangibles de la Agenda Urbana, o con carácter previo a la definición de metodologías para su seguimiento y monitorización, procede hacer un ejercicio para acomodar la estructura de gobernanza de nuestras instituciones y administraciones. Es imperativo generar un marco de trabajo idóneo para la toma de decisiones estratégicas que supere los espacios tradicionalmente unilaterales o trascienda las miradas sectoriales, optando por planificaciones más integradas.

En este contexto, y con la voluntad de integrar en el proceso a todos los actores y niveles de gobierno con dimensión urbana, la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona impulsaron, el pasado 5 de noviembre de 2018, la creación de la Asamblea Urbana de Cataluña,⁵⁹ un órgano consultivo que tiene como misión principal la elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya, constituido por 15 representantes de la Generalitat de Cataluña, 20 representantes del tejido asociativo ciudadano y económico, 25 representantes de los gobiernos locales y 30 representantes de entidades, estos últimos en calidad de observadores.

La tarea de la Asamblea Urbana es crucial, pues desatender los inmensos retos de futuro, obviar los impactos globalizadores, tecnológicos, ambientales y energéticos que tendrán en las ciudades su epicentro, o bien asumir acríticamente las inercias heredadas, pueden conducirnos a comprometer la sostenibilidad de nuestro modelo de bienestar. En la pervivencia de este modelo, la Asamblea Urbana de Cataluña está llamada a tener un papel extraordinariamente relevante, dado que su existencia y trabajo deben servir como catalizador para la consecución de una serie de cambios paradigmáticos que, sin el acuerdo de todos, parecen a estas alturas ciertamente difíciles.

Retos tan ambiciosos como la transición hacia un modelo energético íntegramente post-carbónico, la revisión del modelo urbano vigente, la transformación de los patrones de movilidad metropolitana o la reversión del ciclo lineal de producción, solo serán posibles si gozan del acuerdo de todos. Sin la comprensión del rol determinante de las ciudades, y sin una acción unitaria, la lucha por la sostenibilidad se limitará a impulsos no coordinados, a pulsiones instintivas y reactivas ejecutadas desde diversas instancias gubernamentales, entre ellas las locales, que a pesar de trabajar en la dirección adecuada, estarán llamadas a ser inefectivas y coyunturales.

59. La constitución de la Asamblea Urbana se produjo como consecuencia del mandato establecido por el Acuerdo de Gobierno GOV/42/2017, de 4 de abril, para la elaboración de la Agenda Urbana de Catalunya (AUC), modificado posteriormente por el Acuerdo de Gobierno GOV/139/2018, de 20 de noviembre.

Para ayudar al liderazgo desde los gobiernos locales en la asunción de las decisiones más comprometidas y controvertidas en materia de sostenibilidad, y para garantizar una unidad coordinada de acción y mayor integración de las políticas urbanas, es preciso asentar un marco estratégico como la Agenda Urbana de Catalunya, que sea compartido y que se convierta en vinculante para todos los niveles de gobierno. De lo contrario, el reclamado cambio de paradigma —con la adopción de medidas reales, en ocasiones coercitivas y a menudo políticamente costosas—⁶⁰ quedará al arbitrio de la coyuntura y en manos de voluntades quijotesas que, con toda probabilidad, fracasarán o bien serán anecdóticas y, por extensión, insuficientes.



Fuente: Agenda Urbana de Catalunya

60. Como podrían ser la prohibición de circulación de los vehículos contaminantes, la imposición de tasas sobre los productos con mayor huella ambiental o bien la penalización por el consumo de energías no renovables, entre otras.

Planificación desde un gobierno local de segundo nivel. La Diputación de Barcelona y el fomento de la regeneración urbana

Josep A. Báguena Latorre

Servicio de Urbanismo de la Diputación de Barcelona

El año 2004, el Gobierno autonómico de Cataluña aprobó la Ley de mejora de barrios, villas y áreas urbanas que requieren atención especial, una de las medidas más destacadas de un amplio paquete de iniciativas legislativas y de planificación urbana y territorial orientadas a mitigar y, en la medida de lo posible, revertir procesos de segregación espacial que amenazaban segmentos cada vez más amplios de la población.

Algunos de los elementos substantivos más destacados de la Ley son los siguientes:

- La instrumentación de proyectos de regeneración de áreas con necesidades especiales a través de un marco de concertación institucional (entre el Gobierno autonómico y los gobiernos locales), económico (mediante la cofinanciación) y de gobernanza (basada en la cooperación y la corresponsabilización de los agentes implicados).
- La definición de áreas urbanas prioritarias objeto de la Ley, especialmente tres: centros históricos, polígonos de vivienda y barrios degradados fruto de la urbanización marginal y no planificada.
- La iniciativa municipal. La comisión que gestiona el fondo y decide los proyectos seleccionados no puede, de oficio, decidir actuaciones que no hayan sido promovidas por los agentes locales inmediatamente responsables de su ejecución. No se trataba pues de financiar actuaciones en barrios con problemas, sino de ayudar a barrios con proyectos.
- Convocatorias anuales con vocación y establecimiento de unos criterios de selección de proyectos basados en la evaluación sistemática de las problemáticas locales y en la calidad e integralidad de los proyectos presentados.
- La constitución de comités de seguimiento y evaluación para cada uno de los barrios participantes en el programa configurados por las administraciones autonómica y local, los agentes locales y la ciudadanía.

La iniciativa de la Ley de Barrios⁶¹ conjugaba una larga experiencia de regeneración urbana de las ciudades más importantes de Cataluña con la visión renovada e integradora de la iniciativa URBAN europea, con el objetivo de fomentar dicha práctica en todas las ciudades, grandes, medianas y pequeñas de los diferentes territorios catalanes.

Esta iniciativa basculaba en los llamados Planes de Intervención Integral (PII), diseñados desde el ámbito local a partir de la detección de problemáticas de determinadas áreas

61. Para más información sobre la Ley y su ejecución, véase *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Generalitat de Catalunya, Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, Barcelona, 2009.

urbanas no necesariamente coincidentes con unidades administrativas. Más allá de abordar acciones sectoriales orientadas a los principales déficits estructurales, sociales o económicos, los PII deben responder adecuadamente a la diversidad de problemáticas que sufren los barrios y, en consecuencia, deben ser diseñados desde la integralidad de la acción coordinada en diversos ámbitos:

- a. Mejora del espacio público y dotación de espacios verdes.
- b. Rehabilitación y equipamiento de los elementos colectivos de los edificios.
- c. Provisión de equipamientos para uso colectivo.
- d. Incorporación de tecnologías de la información de los edificios.
- e. Fomento de la eficiencia energética, ahorro en el consumo de agua y reciclaje de residuos.
- f. Equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos.
- g. Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.
- h. Desarrollo de programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.

Más allá de los objetivos específicos y de los resultados obtenidos en la ejecución de los proyectos,⁶² la Ley de Barrios supuso la implementación efectiva del concepto de regeneración urbana integral, superando la tradicional intervención sobre los aspectos físicos de los barrios degradados, apostando por una nueva forma de trabajar sobre la base de tres atributos fundamentales: trabajo por proyectos focalizados en la complejidad del objeto de actuación, dibujando ámbitos territoriales coherentes, rompiendo así la segmentación entre áreas administrativas y actuando desde una perspectiva transversal, superando la especialización disciplinar e incorporando la perspectiva multisectorial. Todo ello plantea nuevas dinámicas de trabajo totalmente incipientes, si no novedosas, en las administraciones públicas.

Este hecho supuso la necesidad de generar estructuras técnicas y prácticas organizativas así como de gestión de elevada complejidad para muchas administraciones locales que no disponían de los recursos económicos o humanos necesarios.

Es así como la Diputación de Barcelona (recordemos que se trata de una Administración local de segundo nivel compuesta por 311 municipios),⁶³ una de cuyas funciones básicas es la asistencia a los gobiernos locales de su demarcación, apostó decididamente por apoyar a los entes locales, tanto en la fase de definición de los proyectos como en la fase de ejecución. En este contexto, desde la Diputación de Barcelona se abordó el reto de cómo interiorizar una actuación que fuera coherente con las nuevas formas de trabajar que posibilita y reclama la Ley de Barrios. Es así como al poco tiempo de ejecución de los pri-

62. Para ilustrar el alcance de la Ley de Barrios, vale la pena repasar algunas magnitudes básicas: 7 convocatorias, 141 barrios atendidos y 1.330 millones de euros invertidos entre las diferentes administraciones.

63. Para una mayor información sobre los gobiernos locales de segundo nivel en Europa, con análisis comparados entre diferentes Estados, véase H. HEINELT y X. BERTRANA (ed.), *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in comparison*, Nueva York, Routledge, 2011.

meros planes de intervención integrales se estableció una plataforma de acción conjunta entre diferentes áreas sectoriales llamada Mesa para la Mejora Urbana (TxMU según el acrónimo en catalán),⁶⁴ una iniciativa de trabajo cooperativo de todas las áreas y departamentos de la Diputación vinculados a la regeneración urbana integral.

Tanto su composición como su estructura organizativa estaban orientadas a tres objetivos principales:

- Incrementar el apoyo a los ayuntamientos en sus PII, asegurando la participación de todas las áreas de la Diputación.
- Enriquecer el contenido de los PII coordinando la participación multisectorial y fomentando la transversalidad.
- Promover el conocimiento y la cooperación integral más allá del marco establecido por la Ley de Barrios.

Para ello se generaron diferentes instrumentos:

- Un sistema de información compartido.
- Un catálogo de asistencias a la ejecución de los PII.
- Un aplicativo específico de seguimiento de las asistencias.
- Un programa específico de formación para los gestores de los PII.
- La difusión de la oferta formativa de la Diputación entre los técnicos gestores.
- Un espacio y unos ámbitos de intercambio técnico.

Toda esta estructura y despliegue instrumental se orientaba, como hemos dicho, a la asistencia a los entes locales en cada una de las fases contempladas en una política de este alcance:

- En fase de proyecto: aportando antecedentes y estudios específicos sobre el área urbana objeto del proyecto, tanto en la diagnosis y el conocimiento de las problemáticas como en la definición de las estrategias y propuestas de actuación.
- En fase de ejecución: promoviendo, fomentando y coordinando el apoyo a los entes locales en el desarrollo y la ejecución de acciones de su proyecto de intervención integral.
- Globalmente: asentando conocimiento compartido, intercambios y colaboración entre los diferentes departamentos y técnicos implicados, tejiendo una red de cooperación generadora de valor añadido a los proyectos de la Ley de Barrios así como al trabajo transversal de la propia Diputación.

64. Para una mayor información sobre la TxMU, véase Diputación de Barcelona, *La Taula per a la Millora Urbana (TxMU). La iniciativa corporativa de treball transversal al servei de la regeneració urbana*, octubre 2011. Esta iniciativa dio apoyo a 41 proyectos beneficiarios de la Ley de barrios en un total de 37 municipios. Para un mayor detalle de la dinámica de la TxMU, véase *La Taula per a la Millora Urbana – TxMU. Memòria de gestió*, 2012. <http://www.diba.cat/documents/479934/149a69aa-4a34-4ae5-8b12-a3b1f1e9b09c>.

Dicha TxMU se desarrolló muy activamente durante la vigencia efectiva de la Ley de Barrios y su actividad decayó en el momento en que el Gobierno autonómico paralizó la financiación de los PII ya activos y dejó de promover nuevas convocatorias. No obstante, algunas de las acciones derivadas de la TxMU se mostraron especialmente válidas en el seno de la Diputación como mecanismo de generación transversal de políticas públicas. Es así como se constituyeron iniciativas como las de Entorno Urbano y Salud (EU+S) o Uso Temporal de Espacios Vacíos (UTEB). La primera, activa en la actualidad, es un espacio de intercambio de conocimiento y práctica que ha permitido la imbricación de visiones complementarias en la formulación conjunta de instrumentos de planificación urbana desde una perspectiva efectiva y reconocible de fomento de la salud pública. La segunda se hizo eco de una problemática específica aportando una praxis renovadora del uso, físico y jurídico, de los espacios urbanos vacantes y, con el tiempo, ha derivado en recursos de asistencia estructurales de diferentes áreas sectoriales de la Diputación de Barcelona.

A modo de conclusión, en un espacio sintético como este, podemos afirmar que:

- La Ley de Barrios supuso un ejercicio de transversalidad intra e interinstitucional a todas las escalas: Gobierno autonómico, Diputación -en tanto que gobierno local de segundo nivel- y gobiernos locales municipales.
- La metodología impuesta para diseñar los PII fomentó una acción integral en los barrios.
- Más allá de la disponibilidad presupuestaria, la ejecución de los PII en los ayuntamientos ha impuesto una praxis y unos perfiles profesionales gestados desde su origen en un entorno de integralidad de la visión y la acción pública para determinadas áreas urbanas.
- La vocación de asistencia a los municipios permitió a la Diputación disfrutar de una perspectiva que incentivó la creación de una estructura transversal orientada a la reflexión y a la mejora continua bajo el prisma de la multidisciplinariedad, o en términos más administrativos, desde la multisectorialidad.
- Dicha visión ha superado las vicisitudes presupuestarias y políticas y ha establecido estructuras dúctiles y adaptativas a las necesidades de las ciudades y de su población como demuestra la transición de la TxMU a otras estructuras como, por ejemplo, EU+S o UTEB.



PII Montornès Nord
Fuente: Diputación de Barcelona



La TxMU recibió el premio Best Practice to improve the living Environment en el marco de los Dubai International Award for Best Practices concedido por la Dubai Municipality, Dubai-United Arab Emirates y United Nations Human Settlements Program
Fuente: Diputación de Barcelona

Bloque II. Caja de herramientas

Introducción

Tal y como se ha mostrado en los dos capítulos anteriores, la planificación urbana integral va a jugar (y ha jugado) un papel fundamental en el desarrollo de nuestras ciudades y en la implementación de las políticas urbanas de nuevo cuño que surgirán auspiciadas por la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y sus agendas derivadas. Sin embargo, trasponer toda esta miríada de documentos, objetivos, metas y propuestos al nivel local es un gran reto, especialmente en lo tocante a los pequeños y medianos municipios: la escasez de recursos (humanos, económicos, etc.), la falta de capacitación o apertura a estos (no tan) nuevos planteamientos, las urgencias o la falta de tiempo suelen constituir importantes barreras a la hora de acometer la implementación de estas políticas pensadas desde las altas esferas internacionales.

Seguramente los equipos técnicos y representantes políticos municipales de ayuntamientos de tamaño más reducido puedan ver en la implementación de las Agendas Urbanas o en el acceso de financiación europea un muro difícilmente franqueable atendiendo a sus realidades y problemáticas cotidianas. Sin embargo, los pequeños y medianos municipios europeos se encuentran en una posición inmejorable para elaborar una planificación urbana integral y participativa que les haga afrontar con plenas garantías los retos urbanos actuales y futuros.

La experiencia práctica nos ha demostrado como esta tipología de municipios cuenta con una serie de valores y características que, lejos de suponer una limitación para el desarrollo de una planificación urbana integral, constituyen un inmejorable caldo de cultivo para hacerla efectiva. A continuación recogemos tres factores que consideramos que pueden facilitar en gran medida la aplicación de este tipo de estrategias:

- La escala. Un municipio de tamaño más reducido cuenta con una escala más abarable que le permite tener una visión más completa y precisa sobre sus problemas. De esta manera es más fácil que se pueda obtener una visión tanto general como detallada de los mismos, lo cual resulta fundamental para impulsar un posterior proceso de diseño y planificación de las soluciones.
- La transversalidad departamental. Frente a las macroestructuras municipales de las grandes capitales, los equipos más reducidos de los pequeños y medianos municipios suponen una oportunidad para garantizar una visión integral de la planificación. Si bien esta falta de comunicación y transversalidad entre áreas o departamentos municipales es una problemática extendida en la mayoría de los municipios inde-

pendientemente de su tamaño, no es menos cierto que en los pequeños y medianos municipios se pueden plantear relaciones más directas, fluidas y personales entre el personal técnico y los distintos representantes políticos, facilitando así incorporar la imprescindible visión integral en la planificación urbana.

- La implicación de los agentes y la ciudadanía. La abarcabilidad de la escala de los pequeños y medianos municipios redonda en un mayor y mejor conocimiento y acceso al tejido social, como base para el desarrollo de procesos de participación ciudadana de calidad que, como hemos visto, serán fundamentales no solo para el diseño de las políticas urbanas y para garantizar una construcción democrática de la ciudad, sino también para facilitar el acceso a la financiación.

En cualquier caso, las potencialidades que presentan este tipo de municipios son una condición necesaria, pero no suficiente, para emprender la ambiciosa tarea de realizar una planificación urbana integral y participativa. Seguramente muchos de ellos carecerán de recursos y conocimientos de índole conceptual, metodológica o instrumental para acometer tamaña empresa. «¿Por dónde empezamos?», «¿Cómo lo hacemos?» o «¿Qué recursos necesitamos?» podrían ser algunas de las preguntas que rápidamente se pondrían encima de la mesa. Por eso, este capítulo se ha redactado pensando en todos aquellos municipios de dimensión más reducida que quieran poner en marcha un proceso de mejora de su entorno alineado con las disposiciones internacionales recogidas en los capítulos previos.

De tal manera, los subsiguientes epígrafes sirven de guía práctica de planificación urbana integral para los pequeños y medianos municipios. Pero no se trata de un intrincado manual de instrucciones, sino de un compendio de sencillas directrices, metodologías y herramientas que cualquier municipio puede aplicar independientemente de su tamaño o del nivel de capacitación de su personal municipal o de sus representantes políticos. Para ponerlo en práctica, simplemente es necesaria una firme voluntad para hacer de su municipio un lugar más ecológico, saludable, inclusivo y habitable.

A tal efecto, en la definición y aproximación a cada una de estas herramientas que se recogen en el presente capítulo, no se realizará una descripción metodológica exhaustiva, pues ha de entenderse la planificación urbana como un proceso abierto y flexible, y que necesariamente ha de adaptarse a las particularidades locales y a los objetivos que pretendemos conseguir en el plan. Se trata, en cambio, de explicar los pasos generales que hemos de dar para el desarrollo de un plan para proyectar el futuro de nuestros municipios desde una perspectiva integral, y de plantear un muestrario de procedimientos y de recursos a emplear en el proceso de planificación. Lo que a continuación presentamos consiste, en definitiva, en «una caja de herramientas» que deberemos emplear en función de nuestras necesidades.

De esta manera, se da forma a una especie de manual para que técnicos municipales, representantes políticos, urbanistas y profesionales vinculados a la intervención en la ciudad puedan poner en marcha sus estrategias y proyectos urbanos desde una perspectiva

acorde a la realidad y los retos actuales, incorporando una visión transversal y participativa en la elaboración de sus políticas urbanas.

Elaboración de un plan

Las ciudades deben plantearse la elaboración de un plan como un instrumento necesario para definir sus estrategias de actuación sobre el territorio. Surge así la idea de *planificación estratégica*, un término que, si bien ha estado tradicionalmente vinculado a la planificación de carácter económico o prospectivo, ha ido paulatinamente adquiriendo una importancia creciente en las políticas urbanas (Pascual y De Forn, 1999). La planificación estratégica ha pasado de ser un instrumento aplicado por las áreas metropolitanas o las ciudades centrales, generalmente como un instrumento para la competitividad y el desarrollo económico, a convertirse en una manera de hacer que pueden aplicar tanto las grandes ciudades como las pequeñas y medianas, y que puede circunscribirse tanto al conjunto del municipio como a ámbitos urbanos y cuestiones concretas.

Y es precisamente este giro hacia una visión más amplia y arraigada en las problemáticas urbanas actuales, y que está asociada a una participación que no solo incluya a los agentes económicos y sociales más relevantes, sino al conjunto de la ciudadanía y multiplicidad de actores representativos de la diversidad de un territorio, lo que permite evolucionar la planificación estratégica hacia la planificación urbana integral: un instrumento que nos permite resolver las necesidades actuales al tiempo que se proyecta hacia el futuro un proyecto de ciudad compartida. Así, un plan urbano integral atiende a una visión multifactorial, donde las cuestiones económicas, sociales, ambientales o urbanísticas aparecen interrelacionadas —y, en consecuencia, los profesionales y departamentos vinculados a cada una de esas materias— tanto en la detección de los problemas como en el diseño de soluciones.

De modo sintético, la elaboración y puesta en marcha de un plan urbano integral va a permitirnos:

- Generar una hoja de ruta, es decir, una estrategia con capacidad para orientar las políticas públicas, los esfuerzos y, en última instancia, las inversiones hacia unos objetivos de desarrollo urbano, social y económico, sostenibles en el tiempo y capaces, en definitiva, de mejorar la calidad de vida de las ciudades y minimizar su impacto ambiental.
- Poner en marcha y consolidar unos mecanismos de colaboración entre los distintos actores que intervienen en el desarrollo de la ciudad (departamentos o áreas municipales, instituciones y organismos públicos y privados, entidades y asociaciones civiles y económicas, profesionales y expertos, y, por supuesto, la propia ciudadanía), así como un compromiso por parte de estos de aportar sus conocimientos, sus capacidades y, en ocasiones, sus recursos para la consecución de la estrategia.

Estas dos grandes cuestiones irán desgranándose de manera más pormenorizada a lo largo del capítulo, y se explicará cómo se materializan a lo largo de las distintas etapas y durante todo el proceso de planificación.

No obstante, cabe señalar que el segundo aspecto mencionado resulta esencial y es el que dota a los planes urbanos del calificativo de «participativo». La dinámica de creciente incorporación de la participación en la planificación urbana no ha de verse en absoluto como una moda pasajera. Por el contrario, el andamiaje conceptual vinculado a la elaboración de las políticas urbanas a nivel global o las distintas agendas urbanas y los programas de financiación —apoyados en un marco jurídico acorde— que hemos recogido en los apartados anteriores demuestran que la participación ha de conformar un elemento vertebral en los procesos de planificación, y que ha de integrarse a través de mecanismos, espacios y herramientas en el desarrollo de las políticas públicas, tanto a través de instrumentos estables y continuados en el tiempo (plataformas de participación y de recogida de problemas y propuestas ciudadanas, foros participativos, etc.) como de otros puntuales y vinculados al desarrollo de proyectos concretos.

A este respecto, cabe señalar que una adecuada infraestructura para vehicular la participación ciudadana puede resultar a largo plazo enormemente útil, al agilizar los procesos de contacto y colaboración con el tejido social y económico y permitir centralizar la interlocución, evitando las duplicidades que la reciente proliferación de procesos participativos sectoriales está generando, con el consiguiente cansancio y frustración por parte de la sociedad civil, que dedica su tiempo a múltiples procesos de participación —a menudo simultáneos— que, en ocasiones, no llegan a materializarse en políticas, medidas o intervenciones concretas.

En todo caso, son múltiples las ventajas de plantear procesos de planificación urbana que contemplen la participación como un elemento vertebrador. En primer lugar, es indudable el enriquecimiento del proceso, al incorporarse al trabajo de análisis y a la posterior planificación las ideas diversas procedentes de los distintos agentes. En segundo lugar, la participación en los procesos de planificación resulta un apoyo durante la posterior implementación de los planes, por un lado porque se cuenta con el apoyo y las capacidades de los agentes participantes, y por otro porque minimiza la posibilidad de rechazo al tener este una mayor legitimidad social (Pascual y De Forn, 1999).

Alcance

La planificación urbana integral permite establecer un marco general y transversal en todas las políticas sectoriales que son competencia local. Por lo tanto, ha de dar cuenta de esa visión integrada y trabajar desde la base con los diferentes departamentos vinculados, para que, después de establecer esa visión general, sean estos quienes implementen de manera pormenorizada las líneas estratégicas y acciones recogidas en los planes.

De esta manera, la planificación urbana integral permite coordinar esfuerzos y establecer una estrategia común, así como hacer partícipe a los diferentes responsables sectoriales (políticos y técnicos) en la elaboración del plan.

Otra cuestión importante a destacar es que la planificación urbana no es sustitutiva del planeamiento urbanístico, ni tampoco lo niega ni lo rechaza. Más bien al contrario, lo incorpora y permite ampliar su radio de acción más allá de las limitaciones que este pueda plantear en cuanto a sus contenidos y tiempos de desarrollo. Indudablemente, el planeamiento urbanístico es otra herramienta indispensable para pensar y diseñar el futuro de nuestras ciudades. Pero también a veces resulta un poco limitado y necesita complementarse con instrumentos que atiendan a otras realidades y, sobre todo, a otros tiempos.

Pasos a seguir

Es necesario entender y aplicar la metodología para la implementación de instrumentos de planificación urbana integral de una manera flexible. Al no encontrarse recogido en los textos normativos como ocurre en el caso de los planes de ordenación urbana municipal (POUM, también conocidos como planes generales de ordenación urbana, PGOU),⁶⁵ la planificación urbana integral cuenta con la ventaja de poder adaptarse a las particularidades locales. Esto no solo es una posibilidad, sino un imperativo a la hora de generar instrumentos de planificación realmente efectivos, capaces de hacer frente a los problemas del municipio y de aprovechar sus potenciales y fortalezas. Así, podemos considerar que un plan urbano integral ha de adaptarse a:

- La realidad territorial del entorno sobre el que trata, identificando claramente su situación actual (características, necesidades, problemáticas, potencialidades, oportunidades, etc.), su desarrollo histórico y sus posibilidades en un futuro.
- La estructura institucional y de gobernanza, así como a la red que conforman los distintos agentes que intervendrán en su elaboración, con sus intereses y sus capacidades, pero también con sus conflictos internos y sus particularidades, que determinarán en gran medida el desarrollo del plan.
- Los objetivos particulares de la estrategia, las metas que nos marquemos en un futuro y las actuaciones que planteemos para alcanzar dichas metas.

Esto hace complicado pensar en una metodología única, con una serie de pasos reglados y prefijados. Por el contrario, y de ahí el carácter de este capítulo, debemos pensar en un conjunto de herramientas y de procedimientos que nos permiten alcanzar los objetivos y que pueden ser utilizados y adaptados a diferentes contextos.

65. Los POUM o PGOU son el instrumento básico para ordenar de manera integral el conjunto de un municipio atendiendo a la normativa urbanística vigente. Se trata, por tanto, de un documento de carácter normativo que permite definir el desarrollo a diez o doce años vista de un municipio y establece las pautas de cómo llevarlo a cabo y determinar la estructura general producto del mismo. Los POUM permiten clasificar el suelo disponible en el término municipal según las categorías de urbano, urbanizable y no urbanizable; así como calificarlo en función del uso actual o futuro del mismo (viviendas, equipamientos, zonas verdes, infraestructuras, etc.).

Se pueden señalar una serie de elementos básicos:

- Unos trabajos preliminares que nos permiten organizar el diseño del plan y poner en marcha el proceso.
- La elaboración de distintos análisis y la obtención de un diagnóstico que nos permita conocer la situación actual respecto al ámbito o las temáticas de estudio.
- La definición de una estrategia general y de unas prioridades de actuación en función de las conclusiones del diagnóstico y de los objetivos que establezcamos.
- La identificación y el diseño de acciones (proyectos, programas, modificaciones normativas) que son necesarias para alcanzar nuestros objetivos, que deberán ser planificadas temporal y económicamente, estableciendo un plan de inversiones adecuado a las capacidades del municipio.
- Unos procedimientos para dar seguimiento al desarrollo de la estrategia y de las acciones puestas en marcha, evaluando sus impactos positivos y negativos y permitiendo realizar los ajustes necesarios.

Ha de señalarse que, si bien estos pasos —y las herramientas asociadas a cada uno— se plantean como un recurso para la planificación urbana integral y participativa, esto no significa que no puede ser aplicable a otros planes de carácter sectorial (de servicios sociales, de turismo, de espacio público, etc.).

Un plan de este tipo puede emplear, efectivamente, las herramientas que se recogen en este capítulo, aplicándolas en su sector de actividad. Pero, por ello, un plan sectorial ha de tener en cuenta todas las variables importantes que influyen en el sector sin atenerse a compartimentaciones competenciales, de la misma manera que un plan urbano integral también tiene que preverlas todas, en la medida en que condicionen la situación actual y el futuro de la ciudad.

Ventajas y riesgos de un plan integral

Ventajas

Si bien a lo largo del presente texto ya hemos incidido en algunas de las bondades de la planificación, es importante remarcar que es una herramienta que nos permite discernir entre lo urgente y lo importante, superando la visión cortoplacista que muchas veces rige el devenir de nuestras ciudades. Ante el nuevo escenario que abre la Nueva Agenda Urbana y el período de financiación 2021-2027,⁶⁶ todas las instancias internacionales exigirán el

66. Tal y como se ha recogido en las notas al pie del apartado «Programas de financiación europeos», el marco financiero plurianual (MFP) de la Unión Europea establece los distintos períodos de financiación definiendo el presupuesto a largo plazo de cada uno. Una vez agotado el período 2014-2020, dará comienzo el nuevo período 2021-

desarrollo de una planificación como condición para justificar la concesión de fondos. Además de estas dos ideas fundamentales, hay otras ventajas que conviene resaltar:

- Coordinar esfuerzos y políticas sectoriales.
- Definir una hoja de ruta que mejore la gestión municipal.
- Asegurar la eficacia y efectividad de las inversiones y los presupuestos.
- Generar un relato de ciudad compartido: desde los problemas hasta los objetivos, pasando por las acciones necesarias para solucionarlos y alcanzar esas metas.

Riesgos

A pesar de los beneficios de poner en marcha procesos de planificación urbana integral y participativa, también es necesario considerar los potenciales riesgos, aquellos factores que pueden generar disfuncionalidades en los planes, tanto en el proceso mismo del diseño de la estrategia, como en su posterior implementación y control (Pascual y De Forn, 1999).

Precisamente esta caja de herramientas, con sus etapas necesarias y su muestrario de instrumentos, tiene la pretensión de atacar estos posibles riesgos, pero resulta conveniente ser consciente de ellos antes de iniciar el proceso de planificación, evaluar su incidencia real en nuestro caso concreto y tomar medidas para evitarlos o limitarlos.

Riesgos en la planificación

Los posibles riesgos vinculados al proceso de planificación tienen por lo general su raíz en problemas de carácter metodológico, ya sea en el propio diseño de la misma o en su implementación durante el plan (Galarza y Almuíñas, 2015). Algunos de ellos son:

- Inadecuada exposición, argumentación y difusión sobre la necesidad, la importancia, el alcance y los objetivos que se persiguen con la planificación y el proceso de elaboración del plan integral.
- Indefinición a la hora de establecer el marco de referencia de la planificación (las «reglas del juego»), de la metodología y del plan de trabajo a llevar a cabo, así como de los instrumentos a emplear o los actores clave a incorporar.
- Incapacidad para articular un proceso de participación adecuado que garantice implicación efectiva de la ciudadanía y de los actores clave.
- Carencia de una adecuada comunicación y difusión del proceso y de las acciones que se desarrollan (especialmente aquellas de carácter participativo).
- No realización de un adecuado retorno ni divulgación de los resultados obtenidos y las acciones a implementar derivadas de la planificación.

2027, cuyo borrador fue publicado a mediados de 2018 y que en el momento de la redacción de esta publicación se encuentra en proceso de negociación. <http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/Paginas/inicio.aspx>.

- Diseño inadecuado de las acciones, al no integrar las necesidades ni los acuerdos adoptados durante el proceso como medio para afrontar con garantías las resistencias al cambio propias de estos procesos.
- Falta de una adecuada organización de los trabajos:
 - No establecer un plan de trabajo ni delimitar los tiempos para la ejecución del proceso cronograma consensuado.
 - Llevar a cabo una planificación temporal poco realista, bien por no disponer de suficiente tiempo para diseñar, producir y ejecutar las actividades programadas de manera adecuada o, por el contrario, por dilatar excesivamente los procesos de manera que se dispersen mucho las actividades así como los esfuerzos de las personas y los agentes que participan.
 - Carecer de rigor a la hora de formar los grupos de trabajo o de participación, cuando, por ejemplo, no son una muestra representativa de la diversidad de agentes y posturas que existen sobre el tema a abordar, primando la incorporación de personas y colectivos afines exclusivamente.

Riesgos en la ejecución

El principal riesgo que corre un plan una vez entra en la fase de ejecución es, precisamente, la falta de esta. El paso del trabajo de planificación, que aunque práctico y concreto no deja de ser algo más teórico y reflexivo, al proceso de implementar el plan es en sí mismo complicado. Es habitual que, una vez que acabamos el trabajo de planificación, se genere cierta sensación de cierre y que, en ocasiones, retomar el trabajo a través de la puesta en marcha, en paralelo a las habituales urgencias del día a día, resulte complicado.

Existe una tendencia generalizada a que la planificación se dé por concluida una vez finalizada la elaboración de un plan. De modo que muchas veces el plan no trasciende el estadio y difícilmente llega a ejecutarse. Y es que, por muy bien elaborado que pueda estar el documento o el propio proceso de planificación, su implementación no se hace por sí sola (Pascual y De Forn, 1999). Es decir, la verdadera planificación empieza una vez se ha redactado el plan. Y para ello es imprescindible que el propio proceso de planificación incorpore desde el inicio el diseño de la implementación y el seguimiento del mismo, para garantizar su correcta ejecución. Y para ello no solo es importante definir y establecer los mecanismos y procedimientos que hagan viable su implantación, sino que también es necesario prever y reservar los recursos (humanos, económicos, materiales, procedimentales, etc.) para poder llevar a cabo las actuaciones que formen parte del documento resultante, para lo que será vital poder constituir los acuerdos políticos y presupuestarios pertinentes desde una fase embrionaria del proceso de planificación.

Algunas de las herramientas que se recogen en el apartado relativo a la implementación del plan resultan útiles para facilitar esta transición entre su elaboración y su ejecución, pero no conviene olvidar los factores problemáticos durante la ejecución del plan:

- La politización del plan. Todo plan urbano integral necesitará del liderazgo del equipo de gobierno. Sin embargo, el extremo contrario, que pasaría por la falta de consideración del papel del resto de grupos, así como de sectores sociales o económicos quizás menos afines al proyecto —una tentación obvia por el peligro que se da durante el plan de que estas opiniones divergentes generen un conflicto que lo paralice— puede acabar generando una excesiva politización, con la consiguiente inestabilidad del plan en caso de cambios de gobierno.
- Insatisfacción. En ocasiones, los procesos de planificación generan insatisfacción o frustraciones por parte de los agentes implicados en ella. Generalmente esto suele producirse porque no se cumplen las expectativas que se depositan en el proceso. Esto puede suceder o bien porque las actuaciones planificadas no se implantan o su ejecución se dilata demasiado en el tiempo, o bien porque la participación se utiliza como coartada para legitimar decisiones previamente adoptadas. Finalmente, también tienden a no cuidarse las fases de retorno, en las que se realiza una devolución de los resultados obtenidos a la comunidad que ha participado en el proceso. Por eso es importante que desde el inicio se establezcan unas «reglas de juego» donde se definan los límites, condicionantes y retornos esperados del proceso, así como que se comience a trabajar sobre la fase de ejecución y seguimiento, estableciendo unos acuerdos (políticos y presupuestarios) en relación con la implementación del plan desde el inicio. Además, durante el proceso habrá de analizarse la viabilidad técnica y económica de las acciones que los constituyen, para que la planificación no sea percibida como un brindis al sol, sino como un instrumento eficaz que permita mejorar nuestra ciudad (Pascual y De Forn, 1999). Algunas de las herramientas que se recogen en el apartado «5.3. Implementación», como los proyectos piloto, los proyectos catalizadores y los proyectos del «mientras tanto» (*meanwhile urbanism*),⁶⁷ resultan efectivas para minimizar estos riesgos.
- La falta de compromiso. Relacionada también con la insatisfacción, la falta de compromiso se genera por diversos factores (Galarza y Almuiñas, 2015):
 - Que el proceso esté enfocado a cuestiones excesivamente técnicas o que no se realice una adecuada traducción de las mismas apta para todos los públicos: esto puede repercutir en que la gente no se sienta interpelada o no conecte con el tema a trabajar, generando una desmotivación y falta de interés por el mismo.
 - Falta de participación e implicación de los agentes clave en el proceso de planificación.
 - No garantizar la capacidad de incidencia real en la toma de decisiones de las personas y los agentes clave que participan en el proceso de planificación. Como ya se apuntaba antes, es importante que la participación en la planificación sea real y no una simple legitimación de decisiones previamente adoptadas. Por lo tanto, hay que evitar que la toma de decisiones se produzca de manera unívoca o auto-

67. Consultar el «Glosario» de esta publicación.

ritaria, sin atender a la participación no solo de la ciudadanía, sino también del personal técnico municipal o de los agentes sociales y económicos vinculados. Y si esta capacidad de incidencia no puede garantizarse ni tampoco se está dispuesto a incorporar las aportaciones recabadas, es mejor no impulsar ningún proceso participativo.

- Mala evaluación y seguimiento. A menudo, el seguimiento y la evaluación periódica del plan es una de las cuestiones que se infravaloran a la hora de dotar de recursos (económicos, pero sobre todo humanos) el proceso de ejecución. Por el contrario, controlar y evaluar la calidad del proceso constituye una necesidad primaria de todo proceso de implementación, y es uno de los mecanismos que nos pueden ayudar a detectar y corregir los problemas anteriormente mencionados.

Poniéndonos en marcha

Antes de comenzar cualquier proceso de planificación urbana integral, es imprescindible tener definida una agenda política clara que incorpore y priorice su realización como un elemento esencial para el futuro desarrollo del municipio y de las políticas municipales. Por lo tanto, es necesaria una voluntad y un liderazgo claro que permita impulsarlo, así como un grado de acuerdo sobre ello a nivel de las distintas fuerzas políticas y actores sociales. Dado que la planificación ha de entenderse como un elemento compartido de construcción colectiva de un futuro mejor para el municipio, se debe partir de un respaldo político y social lo más amplio posible.

Una vez se tenga esta premisa clara, su elaboración arranca desde el propio inicio del proceso a través de un acercamiento estratégico (¿Qué área queremos? ¿Cómo queremos llegar a ella? ¿Qué necesidades existen?) y de un conjunto de trabajos que nos permiten organizar el proceso de planificación que pondremos en marcha hasta llegar a la implementación del mismo.

En la fase de organización se deben resolver las siguientes cuestiones:

- ¿Qué?: Definir los objetivos más generales y los aspectos que abordaremos a través del plan.
- ¿Quién?: Informar a los principales participantes del plan y definir la estructura organizativa, técnica y participativa.
- ¿Cómo?: Establecer el plan de trabajo, el proceso de involucración de las diversas entidades e instituciones, los mecanismos de comunicación y el resto de cuestiones metodológicas que definirán el procedimiento de desarrollo del plan.

Esta etapa inicial es, a menudo, la que determina el éxito del plan, pues las cuestiones a definir en ella afectarán directamente a los resultados que alcancemos, así como a la legitimidad de todo el proceso.

Reconocimiento inicial

Esta fase preliminar está dirigida tanto a establecer el marco o las reglas de juego del proceso de planificación, como a una primera inmersión en el contexto donde vamos a trabajar. Este reconocimiento inicial nos permite adaptar los objetivos y las temáticas

vinculados a la elaboración del plan, plantear los primeros contactos con los agentes, así como poder redefinir o ampliar las problemáticas a abordar gracias a estos contactos iniciales. Por lo tanto, esta fase nos permite tener una imagen más nítida y fidedigna sobre la realidad en la que vamos a actuar, lo que supone una base fundamental para llevar a buen puerto el proceso de planificación (Ugarte *et al.*, 2008).

Definir los objetivos del plan

En primer lugar, resulta necesario identificar qué queremos conseguir a través del plan. Si bien la definición de objetivos más pormenorizados será uno de los resultados del trabajo de diagnóstico y de definición del marco estratégico que veremos más adelante, resulta importante en estos estadios iniciales generar una idea común respecto a lo que queremos conseguir. Estos objetivos estarán directamente relacionados con la motivación que nos ha llevado a poner en marcha el plan, pero también con los retos generales que han de afrontar todas las ciudades a día de hoy (Pascual y De Forn, 1999). La cohesión social, la reducción del impacto ambiental, la mejora de la movilidad, el desarrollo económico, las relaciones con la ciudadanía y el tejido asociativo... Estos y muchos otros constituyen retos generales, que las ciudades han de saber contextualizar en su territorio y que determinarán el desarrollo, el contenido y la metodología para la puesta en marcha del proceso de planificación urbana.

Identificación de las temáticas relevantes

Antes de realizar el análisis urbano, habrá que establecer cuáles son los aspectos desde los que se realizará y definirá el diagnóstico. Por ello, con el objetivo de estructurar estos análisis iniciales, que permitirán posteriormente la identificación de temas críticos, resulta necesario establecer una estructura de temáticas generales, a partir de la cual estructurar el proceso de recogida de información y análisis inicial, tanto técnico como participativo. Las temáticas pueden estructurarse a su vez en una serie de subtemáticas. Lo importante de ellas es que resulten significativas y entendibles para las personas que se implicarán en el plan.

Esta estructura temática permitirá, durante los trabajos de análisis, una aproximación a las problemáticas y potencialidades del territorio vinculadas a dichas temáticas.

Elaboración del documento marco

Establecer el encuadre del proceso de planificación así como determinar las «reglas del juego» que van a regirlo son dos de las tareas preliminares que cabe acometer de manera ineludible. En esta fase iniciática, se deben determinar las bases del proceso definiendo no solo los objetivos, las temáticas y el alcance del mismo, sino también, como se apuntaba más arriba, sus límites y retornos. Este reconocimiento inicial puede plasmarse en

un documento (al que normalmente se denomina *documento marco*) donde se recojan estos y otros aspectos constitutivos de la planificación, así como toda la información necesaria para comprender su desarrollo: plan y metodología de trabajo, cronograma o calendario de actividades, canales y espacios de participación, etc.

Contacto inicial con los agentes

La implicación de los agentes que deberán estar presentes en el desarrollo del plan ha de realizarse en los estadios iniciales del proceso. Además de por su utilidad a la hora de establecer los objetivos y las temáticas —tal y como se verá a continuación en el apartado «2.1.5. Herramientas»— el contacto inicial con los agentes nos permite informarles del inicio del proceso, haciéndoles así partícipes del mismo desde su concepción inicial (redefiniendo junto a ellos los objetivos, las temáticas y las problemáticas a abordar, por ejemplo) y empezando a generar una relación de confianza con estos.

La toma de contacto e implicación puede variar según cada contexto territorial o municipio, también la manera en cómo se les aborda e informa acerca del proceso. Y dependerá en gran medida también de las relaciones existentes entre los agentes y de estos con el ayuntamiento (Pascual y De Forn, 1999). No será igual la aproximación en los casos en los que ya exista una relación de colaboración entre estos agentes que aquellos en los que exista una situación de conflicto.

En cualquier caso, toda toma de contacto debe comenzar con una lista de alrededor de una decena de agentes con los que contactar según la complejidad del proceso. Esta lista será elaborada junto a técnicos municipales o responsables políticos, pero siempre habrá de ser representativa en términos de la diversidad de los agentes que operan en el territorio. Esta lista inicial se podrá ir ampliando en función de las aportaciones y sugerencias que recabemos durante los contactos y las entrevistas con los agentes.

Herramientas

La identificación de los objetivos generales del plan y las labores de información a las personas vinculadas al mismo, así como la preparación y el ajuste de los trabajos que se recogen a continuación (creación de grupos de coordinación, planificación del proceso de participación y de comunicación), resultará sin duda más sólida si la realizamos en colaboración con otras personas. El tejido de agentes institucionales, sociales y económicos relacionados con el plan tiene aportaciones interesantes, visiones que nos permiten enfocar los trabajos y, a menudo, interés en implicarse en el desarrollo de determinadas labores. Por ello, si en vez de contactar con ellos con estos planteamientos ya realizados, los incorporamos como parte del proceso de planificación previa, estos agentes se sienten más partícipes del proceso, y sienten que desde el inicio sus opiniones se tienen en cuenta. Para ello, herramientas sencillas como entrevistas o reuniones pueden resultar útiles.

Entrevistas y reuniones

En esta primera fase, estableceremos los objetivos generales del plan e identificaremos los temas de diagnóstico principales. Es conveniente la realización de reuniones y entrevistas con agentes, incluyendo tanto al personal técnico municipal y los responsables de organismos relevantes en el plan y de otras administraciones implicadas, como a los agentes sociales y económicos con mayor relevancia en las temáticas sobre las que se trabajará.

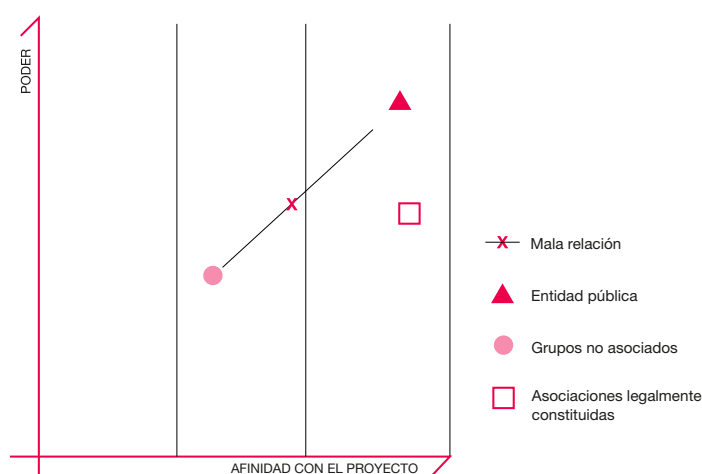
Estas sesiones pueden tener diversos formatos. Se puede optar por entrevistas más informales que permitan explicar el proyecto, recoger percepciones más cualitativas y generar situaciones de confianza, o por el contrario estas sesiones se pueden enfocar como reuniones formales, bien individuales en formato entrevista, bien grupales e incluyendo dinámicas de debate o de lluvia de ideas que permitan un trabajo inicial sobre los objetivos, los intereses o los aspectos prioritarios a tratar en el plan.

Mapa de agentes

Realizar un mapa de agentes permite establecer y visualizar de forma más clara aquellas personas, entidades, organismos y grupos sociales que están presentes en el entorno, lo que, a su vez, permite establecer las conexiones existentes entre ellos y su peso e importancia, así como sus capacidades (Alberich *et al.*, 2009). Con este instrumento, se podrán conocer cuáles son las alianzas necesarias a realizar, así como establecer puentes necesarios donde sea necesario. También aporta información sobre los puntos de conflicto y permite determinar cómo trabajar sobre ellos y contrarrestarlos.

La representación de los agentes se realizará a partir de establecer un código claro —usando diferentes símbolos según su carácter. Se posicionaran en el mapa de acuerdo con una gráfica de doble eje, que representan las variables de poder y el grado de afinidad con el proyecto. Posteriormente, se realizarán las conexiones entre ellos según su relación —fuerte, conflictiva, indirecta, sin relación, etc. Una vez realizado todo esto, se analizarán esas relaciones de acuerdo con las propias necesidades del proyecto.

Esquema de un mapa de agentes tipo



Fuente: Paisaje Transversal

Constitución de equipos y grupos de trabajo

Un plan o proyecto basado en la colaboración entre distintos agentes necesita, a la hora de desarrollar estrategias y de ejecutar principios de gobernanza local, establecer puentes y conexiones entre las distintas administraciones del ayuntamiento (gobernanza multisectorial u horizontal), así como con otras administraciones de gobierno (gobernanza multinivel o vertical) y la sociedad civil, sean empresas o entidades ciudadanas (gobernanza externa).

Por lo general, debemos contemplar la incorporación a estas estructuras de un amplio espectro de agentes, entre los que pueden estar:

- Equipo de gobierno local.
- Grupos políticos con representación.
- Instituciones territoriales de escala regional, del área metropolitana, de la ciudad y de los barrios o distritos, etc.
- Áreas municipales con implicación en la cuestión a trabajar: economía, urbanismo, movilidad e infraestructuras, medio ambiente, inclusión social, cultura, deportes, etc.
- Tejido asociativo y ciudadanía, sector privado.

Esquema de los principales agentes a incorporar



Fuente: Paisaje Transversal

Desarrollo general

Antes de detallar el funcionamiento particular de cada uno de los grupos y espacios que se implementarán, resulta necesaria una mención al desarrollo general de los mismos en diferentes momentos del proceso.

A continuación se describen las fases del proceso:

- **Preparación.** Con el objetivo de garantizar un adecuado funcionamiento de cada uno de los grupos, será importante realizar un trabajo de preparación inicial de los mismos. Antes de la primera reunión de cada uno de los grupos, se enviará a las personas y entidades que participarán en los mismos un documento con información específica para cada uno de los grupos, explicando su sistemática de funcionamiento, las reuniones previstas en los distintos momentos del proceso y las dinámicas bajo las que se desarrollarán las reuniones. Igualmente, este documento contará con una explicación breve del proceso, los objetivos y las fases de desarrollo, así como con una síntesis de las ideas iniciales del plan (marco teórico general, objetivos generales, ejes temáticos, etc.).
- **Devolución.** Cada una de las sesiones de cada uno de los grupos comprenderá la elaboración de un acta de la sesión, en la que se detallará la relación de personas y entidades asistentes, la dinámica bajo la que se ha desarrollado y las conclusiones extraídas, tanto por medio de documentación escrita como por medio de esquemas, transcripción de las matrices y herramientas de trabajo utilizadas reflejando los resultados, cartografías, etc.
- **Coordinación intergrupala.** De cara a mantener la coordinación en el desarrollo de los trabajos, y que los grupos no funcionen como espacios estancos, resulta conveniente elaborar periódicamente documentos resumen con los resultados generados en cada uno de los grupos, para remitirlo a las personas y entidades que participan en los grupos restantes. Al igual que con las actas de cada reunión, se realizará, de una manera más sintética, una explicación textual, gráfica y cartográfica de los principales resultados.
- **Documentación.** Como mecanismo para centralizar el resultado del trabajo realizado en cada una de las sesiones, puede plantearse la creación de un repositorio digital de información, a modo de centro de documentación, en el que será colgada la información más relevante, con resultados parciales, síntesis de los avances y otros documentos que faciliten el seguimiento del proceso a los distintos agentes. Este repositorio será actualizado con asiduidad y se hará referencia a él en los documentos de actas y de coordinación intergrupos para ampliar información.

Herramientas

Seguidamente se exponen los distintos equipos y grupos que podrían constituirse para la elaboración del plan. Se plantean distintas posibilidades a modo informativo, no significa que haya que formarlos todos a la vez. Bien al contrario: habrán de constituirse aquellos equipos o grupos realmente necesarios o que resulten operativos en función de las características del municipio, los contenidos del plan, las capacidades y disponibilidades de sus integrantes, los recursos existentes, etc. Es preferible conformar pocos gru-

pos pero que sean activos, que muchos y que apenas puedan tener seguimiento. En este sentido, siempre ha de primar la calidad frente a la cantidad.

Equipos administrativos

Una administración local debe considerar la manera en la que gestiona las distintas iniciativas de acuerdo con tres aspectos esenciales:

- Valorar y considerar las demandas ciudadanas.
- Buscar la eficiencia, a través de la transparencia, y la eficacia de los procesos.
- Garantizar y realizar un proceso detallado y riguroso de la puesta en marcha del plan, estableciendo con claridad cuáles son los recursos y cómo se implementan, y establecer quién asume el papel de líder del proyecto a fin de garantizar unos buenos resultados de acuerdo con las líneas estratégicas.

Interdepartamentales

Es un grupo de trabajo que tiene cuatro objetivos principales:

- Implicar a todas las áreas municipales en el desarrollo del plan.
- Coordinar la actuación de las áreas en relación con los proyectos que se definan, pues serán estas, en gran medida, las que posteriormente estén encargadas de ejecutar los proyectos y poner en marcha los programas.
- Coordinar la definición y el desarrollo de posteriores planes sectoriales (infancia, mayores, igualdad, movilidad, cambio climático...) con el plan elaborado.
- Incorporar la visión de las áreas municipales implicadas en la definición del plan y en la ejecución de los proyectos.

Los grupos interdepartamentales deben estar compuestos por una o varias personas de cada área municipal. Cada área deberá designar la persona o personas que participarán en este grupo, si bien su composición variará según los temas a tratar.

Mesa política

Este grupo debe ofrecer una visión y reflexión conjunta, capaz de representar a todos los organismos municipales, estén en el gobierno o en la oposición. La cooperación entre fuerzas políticas es importante y debe vincularse a las particularidades del lugar.

Pueden conformarse distintos grupos, de acuerdo con las necesidades: desde servir para la comunicación y el seguimiento del proyecto, hasta funcionar como equipo de trabajo. En todo caso, es importante que en la formación estén presentes un representante de la alcaldía —a ser posible, el propio alcalde— y el director del departamento encargado de la elaboración del proyecto.

El objetivo de estos grupos es poner en común, analizar, hacer un seguimiento, debatir y llegar a los acuerdos necesarios.

Resultan esenciales porque:

- Otorgan legitimidad a las decisiones.
- Limitan la politización del plan.
- Facilitan la posterior implementación en caso de cambio político.

También cabe valorar la creación de grupos mixtos de políticos del equipo de gobierno y personal técnico municipal, aunque es conveniente que cada grupo de trabajo (motor, interdepartamental y político) mantenga cierta independencia para evitar injerencias o influencias en su trabajo, aunque siempre habrá que promover encuentros en los que los diferentes grupos se puedan reunir para intercambiar pareceres, por ejemplo en los estadios finales de las fases del diagnóstico y elaboración del plan, como sesiones de contraste del trabajo elaborado previamente para obtener unas conclusiones compartidas entre los diferentes grupos.

Oficina del Plan

La Oficina del Plan no debe entenderse como una estructura o espacio físico nuevo creado expresamente para la ejecución de un plan. Muy al contrario, se refiere al mecanismo de seguimiento que se establece para su adecuado desarrollo. Muchas veces esto puede consistir en establecer un órgano de coordinación interdepartamental que vincule el personal municipal asociado al plan con el personal o la empresa externa subcontratada para su elaboración. En este sentido, no se trata de crear una infraestructura nueva, sino de ponerla en valor y aprovechar los recursos existentes introduciendo algunas pautas de coordinación.

Uno de los principales objetivos de este servicio es impulsar, diseñar, coordinar, gestionar y desarrollar el plan. Así, la Oficina del Plan asumirá la coordinación y el impulso de todas las actuaciones vinculadas al proceso de elaboración y diseño del mismo, así como la labor de secretaría de toda la estructura organizativa. El equipo técnico de la oficina estratégica puede apoyarse en una asistencia técnica externa, especialmente en el proceso de elaboración del diagnóstico estratégico y de diseño del plan, si bien las decisiones han de pasar por la oficina y por el resto de grupos, especialmente los políticos.

Además, tendrá un contacto permanente con el equipo de gobierno, los grupos y las áreas municipales, otras instituciones, los agentes locales y la ciudadanía en general, en todo lo que afecta al proceso de planificación estratégica urbana. Para realizar esta labor, organizará las reuniones y actuaciones de comunicación e información que considere necesarias, con el objetivo de involucrar a la ciudad en el proceso.

Grupos sociales

La conformación de los distintos grupos de coordinación en los que participarán el tejido asociativo, las entidades y organizaciones y, en ciertos casos, la ciudadanía a título indi-

vidual requerirá como paso inicial la identificación de cuáles son estos actores clave: qué entidades tienen capacidad de decisión o incidencia sobre las cuestiones que vaya a tratar el plan y cuáles pueden aportar su conocimiento, su experiencia o, en etapas posteriores, sus recursos y capacidades (Pascual y Tarragona, 2009).

Su desarrollo mediante mesas de trabajo con actores y sectores que intervienen en el ámbito de actuación permite obtener información directa sobre la realidad del entorno urbano, que sirve como referencia para la formulación de la hipótesis de análisis. Esta es una oportunidad para participar tanto en la definición como en la ejecución del proyecto.



Sesión del Grupo Motor del Plan Integral de Acciones de Mejora del Nucli Antic, Olot
Fuente: Paisaje Transversal

Comisión de seguimiento

Se trata del grupo de trabajo más amplio. En él se integra un amplio espectro de agentes, incluyendo el personal municipal responsable del plan, personal técnico de otras áreas u organismos, representantes políticos, las asociaciones y entidades implicadas en el plan, el grupo motor e incluso aquellas personas que, a título individual, estén interesadas. Esta comisión cuenta con un papel sumamente relevante en el proceso participativo, dado que es la encargada de realizar una supervisión general del mismo y de realizar una evaluación de las acciones que se ejecuten como resultado del proceso de planificación.

Por lo tanto, se debe de informar de manera continua y constante, pero sin saturar, sobre el propio desarrollo de la participación, para lo cual es necesario establecer un calendario regular de reuniones en función de la propia naturaleza del proceso y su duración. Pero es importante que la comisión se reúna al finalizar cada fase del proceso, siendo conveniente también realizar alguna reunión mensual o bimensual (Alberich *et al.*, 2009).

Grupos de trabajo por temas

Complementariamente a la creación de la comisión de seguimiento, pueden ponerse en marcha, si así se estima, una serie de grupos de trabajo. Por su naturaleza más operativa, estos no deben exceder las diez o quince personas entre técnicos, expertos, personas interesadas, representantes de asociaciones, etc. Estos grupos se diseñan en función de los temas críticos que se hayan identificado, y pueden conformarse tanto en esta fase inicial, una vez identificados los temas más relevantes, como tras el trabajo de

diagnóstico. Su objetivo será analizar dichos temas críticos aportando información cualitativa al diagnóstico y participar en la elaboración y definición de los proyectos.

Grupos motores

Estos grupos están conformados por agentes y vecinos voluntarios que forman un grupo —de cinco o seis personas, como mínimo— que, una o dos veces cada quince días, pueden reunirse y trabajar de forma continuada. En su confirmación, se recomienda evitar personas representativas y conocidas, ya que por su carácter público pueden generar desconfianza a ciertos grupos y personas, pero deben ser personas que dispongan de la motivación y el tiempo suficiente para participar en el grupo (Alberich *et al.*, 2009). Es por ello recomendable que el grupo motor esté formado por personas de perfil menos relevante. Las personas que forman parte de este grupo apoyan con la recogida de información y participan de forma activa en las distintas fases del proceso, de acuerdo con sus posibilidades, capacidades y aptitudes.

Diferencias más sustanciales entre el Grupo Motor y la Comisión de Seguimiento

	Composición	Características	Participación en el proceso	Compromiso de los participantes	Dinámicas de grupo	Papel técnicos externos
Grupo Motor	- Equipo mixto de personas interesadas (vecinos, voluntarios y técnicos)	- Grupo en construcción para un trabajo - Construcción de identidad grupal para una tarea concreta - Es protagonista pero al servicio del proceso	- Fuente de información - Autoformación - Preparar análisis y diagnóstico - Elaboración de plan de trabajo	- Compromiso y responsabilidad con el proceso - Mayor probabilidad de implicarse en la acción	- Informes clave - Derivas y transectos - Grupo nominal - Lluvia de ideas - <i>Role-playing</i> - Mapeos - Etc.	- Animación - Formación - Información - Orientación - Resolución de conflictos
Comisión de Seguimiento	- Representantes de la administración - Promotores del proceso - Asociaciones representativas - Grupo Motor	- Reuniones de trabajo estable pero de baja periodicidad - Participación activa en la supervisión y seguimiento del proceso	- Negociación inicial - Sesiones informativas al final de cada fase - Discusión de diagnóstico y negociación de propuestas	- Disponibilidad y responsabilidad en el seguimiento del proceso - Refuerza su implicación en la negociación y difusión de diagnóstico y propuestas	- DAFO - Paneles de expertos - Material audio-visual - Gráficos - Lluvia de ideas - Etc.	- Información - Negociación - Concienciación - Evaluación

Fuente: Paisaje Transversal / Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)

Grupo de expertos

Este grupo es un órgano consultor cuya función es la de servir al debate, la investigación y la reflexión de diferentes aspectos relacionados con el proyecto, ayudando a encauzar los trabajos y analizando el proceso en relación con otros lugares o tendencias. Debe estar formado por personas que cuenten con una experiencia dilatada tanto en las líneas temáticas como en los aspectos metodológicos, así como en las escalas territorial, estatal y europea, en una visión que aúne lo local y lo global.

Las funciones del grupo de expertos serán las siguientes:

- Realizar una valoración externa y un trabajo de contraste de determinados hitos en el proceso de elaboración del plan, tales como el planteamiento inicial de objetivos

generales, la reflexión sobre las conclusiones de diagnóstico y su traslación a una estrategia, el diseño final de acciones, etc.

- Elaborar informes en algunas cuestiones concretas tales como valoraciones sobre temas importantes para la ciudad o sobre determinados factores de desarrollo o sectores económicos importantes.
- Actuar como prescriptores de las líneas de actuación y de los proyectos que se puedan plantear en el plan, y aportando su experiencia en el sector público y privado en relación con los temas críticos.
- Incorporarse puntualmente a otros espacios y grupos para reforzar, si es necesario, la información para la toma de decisiones respecto de cuestiones críticas.

El funcionamiento del grupo de expertos puede tener un carácter híbrido presencial-telemático. De esta manera, y dado que algunas de las personas integrantes son ajenas al territorio, se pueden mantener sesiones de trabajo telemáticas —utilizando cualquiera de las aplicaciones o *software* de videoconferencia existentes—, así como reuniones presenciales en los momentos más relevantes del proceso que exijan una presencia física de las personas. Asimismo, previamente a las reuniones, se hará envío de la documentación pertinente a las personas integrantes con el objetivo de que puedan realizar una valoración más cualificada en las sesiones.

Preparando el proceso de participación

Los proyectos y planes urbanos basados en la cooperación de diferentes entidades y agentes públicos y privados deben identificar qué herramientas y procesos ayudan a canalizar y encaminar la participación. Para ello, necesitan establecer estrategias de una consulta sistemáticas y aplicarlas a todas las fases del proceso.

Mesas de trabajo o talleres participativos son mecanismos que ayudan, en las distintas fases, a la consulta sobre las propuestas específicas. Las consultas con la comunidad y con aquellos agentes participantes permiten que, cuando se ponga en marcha, la población lo conozca y pueda vincularse e identificarse con un proyecto que, además, es resultado de un proceso consensuado.

En esta fase, debe haberse establecido ya la forma de participación de cada uno de los actores que forman parte del proyecto, con el fin de definir, de manera clara y precisa, cuáles son los problemas y cuáles las acciones a realizar a fin de conseguir aquellos objetivos de cambio negociados y consensuados entre los implicados.

Después de la realización del proyecto, la relación entre los agentes deberá ser diferente y más intensa que la existente previamente.

Consideraciones previas

En los procesos participativos, nadie tiene la única verdad en el proceso, sino que esta se define de forma conjunta. Es importante integrar los distintos puntos de vista y a los diferentes agentes a la hora de establecer cuáles son los problemas y los objetivos. Se trata de crear una red democrática y participativa donde los implicados sean los auténticos protagonistas del debate. Para ello, se debe escuchar todas las posiciones e ideas, analizar y debatir sus puntos clave y líneas de acción, y establecer una jerarquía de prioridades. Posteriormente, se compartirán de nuevo con los distintos grupos y se definirán, colectivamente y desde la base social, las líneas de acción conjunta en el futuro.

Entre los valores de los procesos de participación están los de proporcionar distintos puntos de vista de todos los sectores sociales implicados, lo que permite establecer claramente una estrategia común que los integre, generar una visión consensuada sobre el futuro de la ciudad y ayudar a coordinar los diferentes niveles de la Administración en la realización de los objetivos, hecho que permite que se aprovechen mejor las diversas oportunidades.

Participación durante el proceso

Debemos tener una visión general de cómo se va a desarrollar la participación a lo largo de las distintas fases. Es necesario diseñar de manera adecuada para cada una de las etapas un modelo abierto y compartido de participación que permita, en la medida de lo posible, racionalizar y materializar la participación, y también encontrar de manera racional su reflejo en los procesos de generación de objetivos y propuestas de actuación.

Trabajos previos

Su objetivo es asegurar la adopción, creación o adaptación de los instrumentos necesarios para llevar a cabo el proceso de forma transparente, participativa e integral. Su objetivo final es iniciar la comunicación y el contacto con agentes para presentar y dar a conocer los objetivos y el comienzo del desarrollo del plan.

Análisis y diagnóstico

Durante los trabajos de análisis y diagnóstico, el objetivo de la participación será extraer unas conclusiones propositivas que respondan a los intereses de todos los agentes y a los criterios técnicos intersectoriales, además de generar confianza con la ciudadanía, despertar el interés de agentes privados y visibilizar el proceso.

Marco estratégico

Durante la definición del marco estratégico (el objetivo general y los objetivos específicos), la participación permite generar una visión de futuro compartida por todos

los agentes, así como los correspondientes objetivos que vehicularán las estrategias de actuación, teniendo también en cuenta tanto los intereses y las demandas de los distintos grupos como sus relaciones, las estrategias que cada uno está poniendo en marcha y su visión respecto al futuro de la ciudad.

Planificación de acciones

Su objetivo principal será contrastar, viabilizar y priorizar las propuestas de modo que se genere un plan de directrices de actuación operativo para su ejecución en el futuro. Será importante asegurar la difusión de las propuestas y el testeo de sus beneficios con el objetivo de asegurar la apropiación de las mismas así como su eficacia.

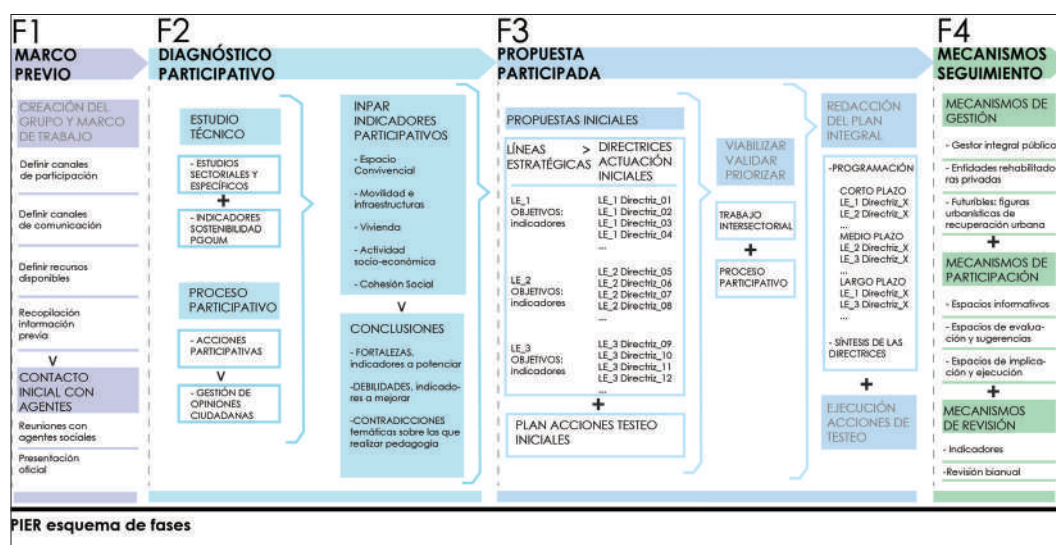
Devolución

Una vez finalizada la planificación de acciones, es necesario realizar una devolución o retorno a las personas que han participado en el proceso, en particular, y a la población, en general. En este momento, se presentarán los resultados y acuerdos obtenidos a través de distintas actividades. Puede realizarse algún tipo de acto que visibilice el consenso social y político que se haya generado.

Implementación y seguimiento

El objetivo de esta última fase pasa por asegurar la ejecución de las propuestas planteadas, revisar sus resultados e incorporar nuevas propuestas que surjan con el paso del tiempo. Será también objetivo clave de esta fase dar a conocer los beneficios generados a través del proceso.

Esquema de las fases y acciones principales de la metodología de intervención en barrios vulnerables de Madrid



Fuente: Paisaje Transversal

Herramientas

Plan de participación

Esta fase preparatoria ha de finalizar, en relación con la participación, con la elaboración de un plan de trabajo en el que se definan las acciones de participación y los agentes involucrados: objetivos, medios, tiempos, metodología y estrategias.

Es importante establecer un calendario de las diferentes actividades participativas que se van a ejecutar, de modo que este cronograma esté acompasado con las etapas de elaboración del plan y pueda establecerse una retroalimentación eficaz entre ambos (Ugarte *et al.*, 2008). A modo orientativo, el plan de participación puede recoger las siguientes cuestiones:

- Estructura metodológica, que establecerá el marco general a partir del cual se desarrollará la participación:
 - La estructura temática: temáticas sectoriales, temáticas transversales y aspectos metodológicos sobre la base de los cuales se organizará el proceso.
 - Marco de participación: identificando los límites y fundamentos, los aspectos debatibles y las mejoras posibles para cada una de las temáticas, definiéndose así qué cuestiones son o no susceptibles de ser debatidas, participadas y/o concertadas.
- Programa de trabajo, que establecerá una descripción detallada de las acciones descritas en el documento, incluyendo los tiempos y el calendario definitivo, los espacios en los que tendrán lugar, los agentes que participarán en cada una, y las tareas y los recursos que serán necesarios para un desarrollo exitoso de cada una de ellas.
 - Elaboración y curso de invitaciones.
 - Programación de requerimientos logísticos.
 - Organización y preparación del evento.
 - Confirmación de asistentes.
 - Desarrollo del evento.
 - Sistematización de conclusiones.
 - Devolución.
- Sistema de recogida de información y percepciones, que detallará, para cada una de las acciones, los canales, las herramientas y los procedimientos mediante los cuales la información recogida será procesada y estructurada, y los mecanismos mediante los cuales se valorará la incorporación de las percepciones y propuestas al proceso.

Comunicación y difusión del proyecto

La comunicación es un elemento muy importante dentro del proceso de planificación y cumple distintos requisitos: por una parte, como elemento de transparencia del mismo; por otra, como estrategia para lograr una mayor participación e implicación ciudadana.

nas, y, finalmente, como una herramienta que permita no solo una apropiación por parte de los agentes clave de la estrategia de ciudad, sino también con capacidad de generar ilusión por un proyecto para el futuro de la ciudad realista y viable (Ramallo, 2010).

Objetivos generales

En consecuencia con lo expuesto, la comunicación durante el proceso de planificación debe perseguir distintos objetivos (Pascual y De Forn, 1999):

- Lograr que la población tenga un mayor nivel de conocimiento y comprensión sobre el plan, sus objetivos y contenidos. Para lograrlo, no solo es necesario difundir las diferentes actividades e hitos del proceso, sino que también hay que divulgar los diferentes informes, datos o indicadores que puedan preexistir o los que se vayan generando durante su elaboración, para que la población conozca y comparta los análisis y la información más relevante sobre su propio territorio. Para ello es importante realizar una labor de «traducción» que haga entendible toda la información técnica, utilizando siempre un lenguaje cercano y comprensible.
- Aportar información de calidad y realizar una buena comunicación del proceso ahonda en su transparencia, lo que posibilita generar un clima favorable y un mayor apoyo por parte de la ciudadanía, los agentes más relevantes y las distintas entidades que participan en el proceso.
- Además de hacer más transparente el proceso, una buena comunicación del mismo permite dotarlo de una mayor trazabilidad. De esta manera, no solo se trataría de aportar información, sino que esta sea comprensible para la población, lo que permitirá justificar las decisiones adoptadas, así como entender mejor cuándo, por qué, cómo o quiénes las han tomado.

Pero la comunicación no finaliza con la elaboración del plan, sino que una vez que se haya redactado es importante realizar una buena difusión del mismo para lograr:

- Una adecuada devolución de los resultados, como parte de los retornos que hay que realizar a las personas.
- Un mayor conocimiento de los contenidos del plan y sus líneas estratégicas por parte de la población, para que esta también lo sienta como propio y lo identifique como un proyecto compartido de ciudad.
- Que la población conozca y comprenda el proyecto conjunto de futuro para la ciudad que se acaba de diseñar, con vistas a que lo haga suyo y se implique también en su implementación.
- Dar a conocer el plan en otros contextos a través de publicaciones o participación en foros, lo que permite visibilizar y posicionar el municipio en el ámbito supramunicipal.

Las herramientas y los canales que se pueden utilizar para realizar una adecuada comunicación de la planificación y sus resultados pueden ser muy variados. A continuación se presentan algunos de los más relevantes.

Comunicación durante el proceso

Como se acaba de apuntar, la comunicación es un elemento fundamental dentro de la elaboración de los planes urbanos integrales, por lo que debe contar con una estrategia propia, así como destinar unos recursos específicos para su implementación. Es especialmente importante poder realizar una buena comunicación durante el proceso con vistas no solo a difundir los hitos, las etapas, las actividades y los resultados del proceso, sino también como elemento que favorezca una mayor implicación y desate cierto sentimiento de orgullo entre la población (Pascual y De Forn, 1999).

Lanzamiento

El acto de lanzamiento o presentación del plan y del proceso de planificación que se va a emprender es el primer acto público vinculado al mismo. Se trata de un evento abierto a toda la ciudadanía y especialmente a los agentes clave que se quieren incorporar al proceso. Por lo tanto, es importante realizar una buena organización y comunicación de la convocatoria, para lo cual será importante desarrollar una campaña de difusión específica a través de medios de comunicación, redes sociales, bases de contactos, cartelería, etc. Además, es vital realizar invitaciones específicas a los agentes clave tanto a través de correo electrónico como vía telefónica.

Este acto iniciático es una oportunidad inmejorable para explicar la pertinencia, los objetivos y las temáticas del plan, al tiempo que también puede servir como primera toma de contacto con agentes para recabar sus aportaciones. En consecuencia, puede adoptar un formato que vaya más allá de la rueda de prensa, donde los agentes puedan realizar preguntas o aportaciones, para lo cual sería necesario también conocer previamente su posicionamiento respecto del plan.

Por lo tanto, este acto de lanzamiento puede cumplir distintas funciones, entre las que podemos destacar (Pascual y De Forn, 1999):

- Dar a conocer el proyecto y su desarrollo, exponiendo el plan de trabajo y el documento marco, la metodología a emplear, el calendario de actividades, etc. También será importante argumentar la pertinencia del plan y la oportunidad que supone para el municipio, incidiendo en el por qué y para qué del mismo.
- Exponer los diferentes espacios, canales y maneras de participar en el proceso, animando a que la gente se implique en el mismo. Será importante aprovechar la ocasión para que los asistentes puedan incorporarse a los distintos grupos de trabajo. Asimismo, no hay que olvidar recopilar los datos de las personas que participen para poder mantenerlas informadas sobre el desarrollo de la planificación y sus convocatorias.

- Habilitar un espacio o un tiempo para poder recopilar las primeras aportaciones o sugerencias. El formato puede ser variable, desde un sencillo turno de palabras hasta una dinámica más concreta. Pero siempre habrá que calibrar la idoneidad de este apartado, cerciorándonos que los asistentes tienen un ánimo constructivo, ya que de lo contrario puede resultar contraproducente.

Imagen

Es importante contar con un elemento identificativo del propio plan que la población pueda reconocer. Disponer de una imagen, logotipo o eslogan reconocible puede facilitar tanto la mayor visibilidad del proceso como favorecer la participación. Además, en la medida de lo posible, todos los materiales que se generen en el proceso deberán respetar o estar alineados con esta imagen (colores, tipografía, etc.) para que puedan ser reconocibles y asociados con el plan.

Otra opción interesante sería comenzar con una imagen básica del proyecto y que durante el proceso también se fuera construyendo de manera colectiva una nueva imagen compartida que sería uno de los resultados y entregables finales.

En cualquier caso, es importante que la imagen del proyecto sea profesional para dotarlo de credibilidad, por lo que habrá que prever unos recursos para este tipo de tareas.



Imagen del proyecto para la definición participada de los criterios de transformación del recinto del Antiguo Hospital Universitario, Oviedo

Fuente: Paisaje Transversal

Acciones

Resulta fundamental realizar una buena comunicación de las distintas actividades que se vayan a realizar durante el proceso, especialmente de aquellas de carácter participativo y abierto. Es la única manera de asegurarnos una participación lo más amplia posible.

A este respecto, es necesario plantear tres momentos comunicativos sobre las acciones:

- Previo. Realizar una buena convocatoria utilizando todos los canales comunicativos disponibles:
 - Medios de comunicación: envío de nota de prensa y seguimiento, lograr que publiquen entrevistas y noticias sobre la convocatoria y el proceso.
 - Cartelería o folletos (repartiéndolos en puntos, equipamientos o establecimientos estratégicos de gran afluencia y visibilidad).
 - Redes sociales: campañas en Twitter, Facebook (creación de eventos, etc.).

- Envío de correos electrónicos a las distintas bases de datos y participantes.
- Llamadas telefónicas personalizadas.
- Otros.
- Durante. Es importante realizar una narración de las acciones del proceso mientras se están llevando a cabo utilizando las redes sociales digitales, especialmente Twitter.
- Posterior. Una vez finalizada la acción es conveniente:
 - Difundir los resultados (también a través de las redes sociales).
 - Hacer una crónica en la web del proyecto.
 - Enviar informes o actas a participantes en la acción.
 - Contactar con los medios de comunicación: envío de nota de prensa y seguimiento.

Resultados

Una de las fases a las que menos atención se presta y que, por el contrario, resulta crucial para medir el éxito del proceso de planificación y del propio plan es la fase de retorno o devolución de los resultados. Y aquí la comunicación juega un papel fundamental.

En este sentido, es importante que se realice una correcta devolución y divulgación de los resultados, la cual deberá estar especialmente dirigida tanto a todas aquellas personas que han participado en el proceso como a la ciudadanía en general. Para ello, por lo menos habrá que realizar un acto público de devolución de los resultados donde se expliquen los contenidos del plan, las líneas estratégicas establecidas, así como las acciones diseñadas, y, por supuesto, se explique los acuerdos adoptados y la fase de implementación (recogiendo la priorización de las acciones, una calendarización aproximada de su ejecución y los mecanismos y espacios de seguimiento que se establecerán).

Acciones que se pueden desarrollar para realizar un retorno adecuado de resultados:⁶⁸

- Realización de reuniones específicas de devolución y contraste con los grupos de trabajo creados y los participantes en el proceso.
- Acto público de presentación del plan.
- Exposición del plan.
- Generar un dossier, un folleto o una presentación explicativa de los puntos más relevantes del plan. Normalmente, los planes suelen ser extensos y con muchos contenidos técnicos que conviene resumir y traducir a un lenguaje comprensible.
- Publicación del documento del plan así como de los materiales comunicativos que se generen en la web del proyecto.
- Envío de la documentación generada a los participantes.
- Difusión de los resultados a través de redes sociales y medios de comunicación.

68. Para conocer más en detalle algunas de estas acciones se recomienda consultar el apartado «5.3. Devolución».

A continuación, se presentan algunas de las herramientas de comunicación que podemos utilizar durante las diferentes fases del proceso de planificación.

Herramientas

Existen multitud de canales posibles a través de los cuales se pueden realizar las labores de comunicación y difusión del proceso, de sus hitos y sus resultados. Cabe señalar, a modo indicativo, los siguientes, si bien la estrategia de comunicación deberá adecuarse a la naturaleza del proyecto, porque no es lo mismo comunicar el plan de un barrio que del conjunto de la ciudad, así como de los recursos existentes.

Presenciales

Puntos informativos

Se pueden crear espacios informativos en espacios y edificios públicos o en otros de tránsito. Estos puntos sirven para dar a conocer el proyecto y comunicar sus distintas fases. Pueden consistir en soportes en los que disponer de paneles y dípticos informativos y pueden estar dotados con personal en determinadas horas que pueda solventar las dudas de las personas que se acerque a ellos. Pueden ser fijos o itinerantes.



Imagen de punto informativo para el proyecto de reordenación del recinto del antiguo Hospital Universitario, Oviedo
Fuente: Paisaje Transversal

Exposiciones

Las exposiciones permiten dar a conocer los resultados parciales o finales de manera más profunda, a través de instalaciones informativas y divulgativas en las que se empleen paneles y materiales gráficos, vídeos, etc.



Imagen del espacio expositivo *Smart Citizens* en CentroCentro, Madrid
Fuente: Paisaje Transversal

Presentaciones y eventos públicos

El objetivo es comunicar y difundir la existencia del proyecto, sus contenidos, su hoja de ruta y las acciones que se están llevando a cabo, así como presentar los resultados y las conclusiones extraídos. Tiene, además, un carácter pedagógico, ya que se plantea como un espacio para sensibilizar a los participantes sobre las herramientas y los espacios de participación ciudadana a su alcance.

Para complementar el enfoque ciudadano, se pueden organizar debates o charlas de carácter más técnico y profesional en colaboración con colegios profesionales, universidades o instituciones próximas a las temáticas del proceso. En estas charlas o debates se contará con profesionales locales independientes y miembros del colegio para que aporten su visión.

Día del Plan

Instalación en un espacio público representativo del municipio de paneles para dar a conocer las propuestas entre la población y organizar recorridos explicativos en el ámbito de la acción. Se completará con otras actividades de carácter más lúdicas que puedan desarrollar los agentes vinculados al proceso, y así atraer más público al evento.



Imagen del Día del Plan, Plan Integral de Regeneración Urbana de Virgen de Begoña, Madrid

Fuente: Paisaje Transversal

Actividades pedagógicas

Se trata de acciones destinadas a concienciar a la población sobre el valor del territorio y fomentar la reflexión respecto a la importancia de las cuestiones que se trabajan en el plan. Estas actividades, de carácter pedagógico y divulgativo, permiten ampliar el número de personas a las que llegará el proceso participativo y hacer especial hincapié en algunos grupos de población cuya participación es de especial relevancia.

Se pueden plantear multitud de formatos de actividades, tales como concursos fotográficos, actividades escolares, etc.

Digitales

Espacio web

La creación de un espacio web que sirva como centralizador de la comunicación, la documentación y el seguimiento del plan resulta un recurso valioso para la difusión de los resultados y de las convocatorias de manera ágil y económica. Estos espacios,

que pueden ser independientes o estar integrados en la web municipal, permiten asegurar la información y la participación activa de la comunidad local, los grupos cívicos y de interés, las asociaciones, etc., y asegurarse de que entienden el proceso, saben qué actividades están previstas, para qué propósito y cómo podrían participar en el proceso.



Imagen de la página web del Plan Integral de Acciones de Mejora del Nucli Antic, Olot
Fuente: Paisaje Transversal

Redes sociales

La realización de acciones de comunicación en redes sociales, principalmente en Instagram, Twitter y Facebook, facilitan la colaboración e implicación de la ciudadanía y las diferentes asociaciones y organizaciones involucradas. Se trata de una «campana de comunicación expandida» que posibilite una difusión extensiva (viral) de los contenidos. En principio, se pueden utilizar las redes del ayuntamiento para comunicar el proceso, aunque se podrá estudiar la idoneidad de crear perfiles propios para el proceso.

Listas de correo electrónico

Se solicitará la colaboración de los agentes, de las personas y de los departamentos municipales asociados al proceso para que difundan información relativa al mismo a través de sus bases de datos. Para ello se les remitirá un correo electrónico tipo, solicitando que lo envíen a sus contactos y se hará un seguimiento del mismo por teléfono.

Otras herramientas digitales

Existen muchas otras herramientas de comunicación por medios digitales, tales como las plataformas de *streaming* y debates *on-line*, así como aplicaciones que permiten realizar sesiones de reflexión y debate.

Medios de comunicación

Conviene, por último, prever la realización y el envío de notas de prensa coincidiendo con los principales hitos del proceso, tales como el lanzamiento, las convocatorias a las acciones de participación y los resultados parciales generados en cada una de las fases, así como para dar a conocer los resultados finales.

Materiales

Tríptico

Se diseñan e imprimen trípticos y carteles con la imagen corporativa, en los que se recoja la explicación del proyecto y la programación de las actividades del proceso de participación. Se reparten en comercios, bares, restaurantes, equipamientos públicos, etc.



Folleto explicativo del Plan de Activación y Mejora del Espacio Público del barrio de Amara Berri, Donostia-San Sebastian
Fuente: Paisaje Transversal

Vídeo

Otro formato interesante es el vídeo. Dados los recursos que estos requieren, pueden limitarse a la realización de un vídeo final resumen de todo el proceso, que recoja las diferentes actividades realizadas, así como los resultados obtenidos.

Conocer la situación actual

¿En qué consiste?

Una vez detectada la problemática urbana y la necesidad de llevar a cabo un plan, se debe abordar la etapa del análisis integrado. En esta etapa se desarrollan los estudios necesarios para el conocimiento integral del área y de las cuestiones a estudiar y la evaluación de su estado, lo que permite, así, un diagnóstico.

El análisis que se realice debería apoyarse en la temática clave identificada durante los trabajos iniciales. Si bien ha de mantenerse la perspectiva integral, tampoco se trata de realizar un estudio enciclopédico, sino de analizar pormenorizadamente aquellos aspectos que se consideran relevantes. Por ello, una adecuada definición de estas cuestiones en la fase inicial permite organizar de manera efectiva tanto los análisis técnicos como el proceso de participación y la recogida de información de los agentes.

¿Para qué sirve?

El objeto de este análisis es conocer en profundidad las principales debilidades y amenazas que afectan al entorno urbano, así como sus fortalezas, y los principales factores y claves territoriales de su desarrollo para abordar los múltiples retos a los que se enfrentan las áreas urbanas, y transformarlos en oportunidades.

Cuantitativo y cualitativo

Conocer la situación de un contexto urbano requiere de una aproximación acorde con la complejidad que se estudia. Para ello, necesitamos nuevos enfoques, metodologías y herramientas sobre análisis urbano que respondan a esa visión integral y participativa de la planificación que venimos describiendo a lo largo del documento. Y para lograr que un análisis sea riguroso, es imprescindible contar con una perspectiva tanto cuantitativa como cualitativa. Se trata, por tanto, de «establecer una radiografía de un entorno urbano relacionando indicadores de sostenibilidad con información cualitativa procedente de la opinión ciudadana, asegurando la presencia de la accesibilidad en ambas partes de modo transversal» (Paisaje Transversal, 2013).

Es decir, para poder realizar un buen diagnóstico de las problemáticas urbanas y de las necesidades ciudadanas, debemos combinar el análisis técnico integral a través de indicadores concretos con los que poder estudiar factores sociales, económicos, físicos o ambientales, con las percepciones y aportaciones recabadas durante el proceso parti-

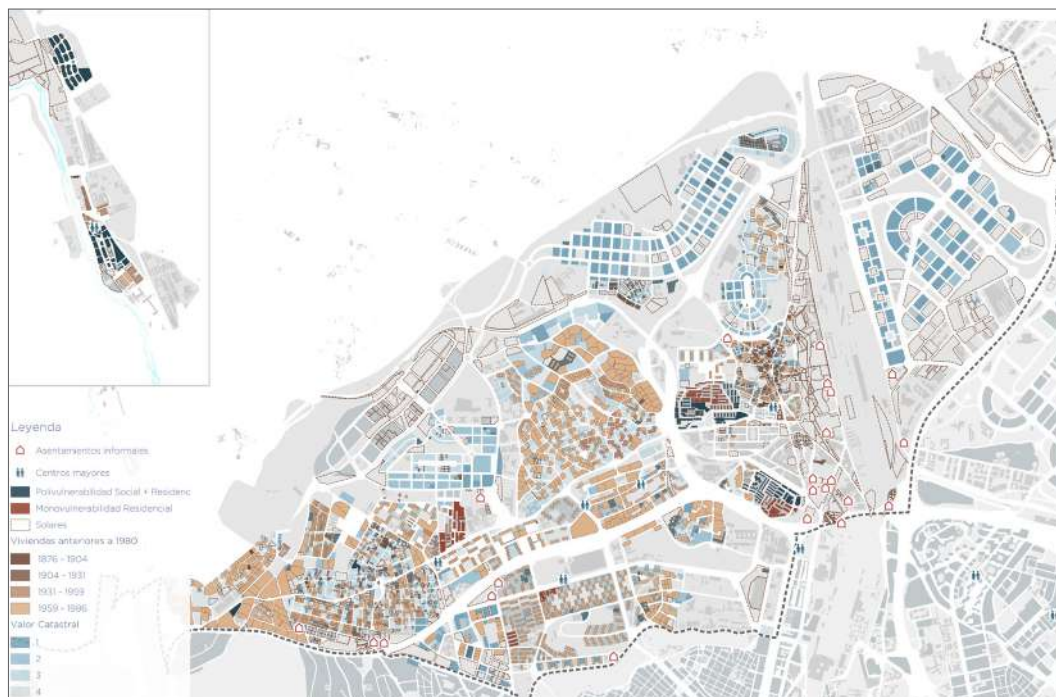
ceptivo. Y, además, estas dos tareas deben realizarse de forma coordinada y en constante retroalimentación, de manera que exista una estrategia y unos mecanismos que permitan recopilar y cruzar la información cualitativa con la cuantitativa, como es el caso de los indicadores participativos [InPar] (Paisaje Transversal, 2013).

A continuación, se presentan algunas herramientas que permiten obtener estas dos visiones.

Análisis técnicos

El análisis técnico debe permitirnos generar una imagen precisa de la situación del ámbito y de las cuestiones objeto del plan a través de técnicas fundamentalmente cuantitativas, si bien los aspectos cualitativos también resultan importantes. Se trata de generar una información que pueda ser posteriormente contrastada y analizada conjuntamente con el resto de agentes, con el objetivo de generar unas conclusiones respecto a la situación de partida.

Cartografía de análisis del estado de la vivienda para el Diagnóstico del Distrito de Fuencarral-El Pardo, Madrid



Fuente: Paisaje Transversal

Herramientas

Trabajos previos

Es pertinente, siempre que sea posible, contar con otro tipo de estudios o recursos que permitan reforzar la caracterización del área objeto de análisis. Es recomendable analizar la información ofrecida por estudios supramunicipales y, desde el municipio, identificar, recopilar, clasificar y sistematizar la información con el objetivo de aprovecharla en los trabajos de análisis y diagnóstico (Ugarte *et al.* 2008).

Un municipio puede tener datos propios, así como trabajos de análisis previos, que podrá complementar con nuevos trabajos de campo que refuercen la información existente. El análisis de estas fuentes deberá ser organizado y se deberán indicar los documentos con mayor peso específico y más útiles para el proyecto, estableciendo, para ello, un índice general que agrupe y clasifique estas distintas fuentes de acuerdo con las necesidades.

Desarrollo de indicadores

Los indicadores de análisis son un instrumento muy útil para evaluar de un modo lo más objetivo posible la calidad y la sostenibilidad de la realidad urbana sobre la que queremos actuar (Ministerio de Hacienda, 2003).

Los indicadores son datos que nos sirven para conocer y valorar las características de un hecho determinado: por ejemplo, el porcentaje de población menor de dieciséis años o la superficie de zonas verdes por habitante. Los indicadores se calculan, por lo general, referidos a un ámbito urbano determinado —toda la ciudad, un barrio, una sección censal, etc. La definición de este ámbito de cálculo es sumamente importante, ya que tanto los resultados que arrojen los indicadores como su posterior comparación con valores de referencia (como se explicará más adelante) pueden variar sustancialmente en función del ámbito o ámbitos que definamos.

Un sistema de indicadores puede ser todo lo amplio o lo concreto que se considere necesario y puede abarcar uno o varios aspectos (ambientales, sociales, económicos, etc.) para cada uno de los cuales se establecen los indicadores que se considera pertinente calcular.

A partir de la reflexión de las variables que se considera necesario analizar y de las unidades de análisis establecidas, se constituirá un sistema de indicadores que permitirá un análisis de la realidad urbana de acuerdo con determinadas variables.

No obstante, existen varias cuestiones relevantes a tener en cuenta a la hora de definir y desarrollar un sistema de indicadores de análisis:

- Disponibilidad de datos: en primer lugar, es necesario asegurarnos de la disponibilidad de los datos necesarios para realizar el cálculo de los indicadores y, de no ser así, de la posibilidad de realizar los trabajos necesarios para la recogida directa de dichos datos (por ejemplo, si no disponemos de información relativa a las tipologías

Cuadro resumen de indicadores para desarrollar sistemas de análisis de la calidad y la sostenibilidad del medio urbano en tejidos existentes

01. OCUPACIÓN DEL SUELO		
Subámbito	Código	Indicador
Intensidad de uso	OCS.01.01	Densidad de viviendas
	OCS.01.02	Compacidad absoluta
02. ESPACIO PÚBLICO Y HABITABILIDAD		
Subámbito	Código	Indicador
Estructura del espacio público	EPH.02.03	Compacidad corregida
	EPH.02.04	Espacio de estancia por habitante
Habitabilidad del espacio público	EPH.02.05	Calidad del aire
	EPH.02.06	Confort acústico
	EPH.02.07	Confort térmico
	EPH.02.08	Accesibilidad del viario
	EPH.02.09	Espacio viario destinado al peatón
	EPH.02.10	Proporción de la calle
	EPH.02.11	Percepción visual del verde urbano
03. MOVILIDAD Y SERVICIOS		
Subámbito	Código	Indicador
Configuración de la red	MVS.03.12	Modo de desplazamiento de la población
	MVS.03.13	Proximidad a redes de transporte alternativo al automóvil
Funcionalidad	MVS.03.14	Espacio viario peatonal
	MVS.03.15	Aparcamiento para bicicletas
Servicios e infraestructuras	MVS.03.16	Aparcamiento para automóviles fuera de calzada
	MVS.03.17	Plataformas logísticas de distribución
	MVS.03.18	Reserva de espacio para galerías de servicios
04. COMPLEJIDAD URBANA		
Subámbito	Código	Indicador
Diversidad de usos	CJU.04.19	Diversidad urbana
	CJU.04.20	Equilibrio entre actividad y residencia
Funcionalidad	CJU.04.21	Continuidad espacial y funcional de la calle
05. ESPACIOS VERDES Y BIODIVERSIDAD		
Subámbito	Código	Indicador
Estructura del verde urbano	EVB.05.22	Índice biótico del suelo
	EVB.05.23	Espacio verde por habitante
	EVB.05.24	Proximidad simultánea a espacios verdes
	EVB.05.25	Cubiertas verdes
Conectividad	EVB.05.26	Densidad de arbolado
06. METABOLISMO URBANO		
Subámbito	Código	Indicador
Energía	MTU.06.27	Demanda energética en el sector residencial
	MTU.06.28	Demanda energética en el sector terciario y equipamientos
	MTU.06.29	Consumo energético
	MTU.06.30	Autosuficiencia energética a partir de energías renovables
Agua	MTU.06.31	Demanda de agua potable para usos urbanos
	MTU.06.32	Autosuficiencia hídrica en usos urbanos para agua no potable
Materiales	MTU.06.33	Uso de materiales preparados para la reutilización, locales y de bajo impacto
	MTU.06.34	Valorización de los residuos de la construcción y demolición
Residuos	MTU.06.35	Proximidad a puntos de recogida de residuos
	MTU.06.36	Proximidad a un punto limpio
	MTU.06.37	Cierre de ciclo de la materia orgánica
	MTU.06.38	Integración con el modelo de gestión de residuos contiguo
07. COHESIÓN SOCIAL		
Subámbito	Código	Indicador
Vivienda	CHS.07.39	Dotación de vivienda protegida
Equipamientos	CHS.07.40	Dotación de equipamientos
	CHS.07.41	Proximidad a equipamientos
08. GESTIÓN Y GOBERNANZA		
Subámbito	Código	Indicador
Participación	GOB.08.42	Participación ciudadana en los procesos de transformación urbanística
Gestión	GOB.08.43	Instrumentos de gestión transversal en los procesos de transformación urbanística
	GOB.08.44	Instrumentos de gestión territorial y temporal en los procesos de transformación

Fuente: Ministerio de Fomento / Paisaje Transversal

de actividades comerciales presentes en un barrio de la ciudad, deberemos realizar las labores necesarias para su recogida).

En todo caso, existen multitud de bases de datos procedentes de distintas instituciones y organismos como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), la Tesorería de la Seguridad Social, la Dirección General del Catastro, el Sistema de Información de la Ocupación de Suelo en España (SIOSE), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y muchos otros, a los que se suman los datos de los que a menudo disponen las propias administraciones locales y otros organismos.

- Valores comparativos o de referencia: otro aspecto importante a la hora de definir el sistema de indicadores es disponer de valores de referencia para cada indicador. Es decir, si el indicador de superficie de zonas verdes por habitante arroja un resultado de 3 m²/habitante, debemos disponer de un valor de referencia que nos permita evaluar si el resultado es positivo o negativo.

Por lo general, la bibliografía relativa a indicadores de sostenibilidad establece, para cada indicador, un valor de referencia, que fija los valores deseables y que nos permite comparar el resultado del indicador para nuestro ámbito de estudio con unos estándares de calidad o sostenibilidad urbana. Sin embargo, en otras ocasiones podemos no disponer de estos valores de referencia, como ocurre en los casos en los que se trata de un indicador de Paisaje Transversal. En esa situación, se pueden utilizar como valores comparativos los resultados del cálculo para otras zonas de la ciudad, o bien con otras ciudades de características semejantes en el caso de que se disponga de la información pertinente.

- Metodología de cálculo: por último, cabe señalar que cada uno de los indicadores recogidos en el sistema que planteemos debe contar con una metodología de cálculo clara e inequívoca, que permita su replicabilidad para otros casos o en otras ocasiones —algo relevante para el posterior proceso de seguimiento y evaluación de la estrategia. Como en el caso anterior, la bibliografía disponible al respecto establece la metodología de cálculo de cada indicador.

La utilización de un sistema de indicadores y los resultados que arroja su cálculo nos deberán servir como base para analizar cuestiones significativas en relación con el ámbito y los temas de estudio. A través del cálculo y de la comparativa de los resultados con los valores de referencia, podemos identificar los aspectos positivos y negativos, tanto en relación con indicadores concretos, como en su agrupación por temas, y ayudar, con ello, a la obtención de conclusiones y a la posterior orientación del plan y sus objetivos.

Estudios comparados

La competitividad del territorio tiene lugar en esquemas cada vez más complejos de competencia y cooperación. En el marco de la gestión estratégica, es necesario disponer de una visión de cómo estamos en relación con los otros y conocer si evolucionamos

positivamente o no. El *benchmarking* (análisis de municipios similares a nivel global) es un proceso sistemático y continuo de evaluación comparativa. El trabajo se realiza a partir de una base de datos y por medio de fichas que permiten sistematizar la información y mostrar de modo claro los resultados comparativos.

Los municipios con los que establecer las comparativas han de ser seleccionados a través de criterios de similitud: población, posición territorial, estructura económica, etc. Asimismo se seleccionarán también aquellos territorios en los que se han implantado planes estratégicos y otro tipo de políticas vinculadas al desarrollo urbano y territorial. Este estudio comparativo nos permitirá conocer los aspectos en los que el municipio tiene un posicionamiento significativo y detectar tendencias clave a nivel global.

La visión de los agentes

Para complementar los análisis técnicos con la visión que los distintos agentes tienen de estas cuestiones, así como para contrastar dichos análisis, se requiere contar con mecanismos efectivos de participación a través de los cuales se pueda hacer consultas y recoger opiniones sobre diversos aspectos de la intervención (físicos, sociales, económicos...) que contribuyan a un mejor entendimiento de las necesidades, los recursos y las preferencias comunes.

El análisis cualitativo que nos dará la visión actual y las estrategias de los agentes económicos y sociales tiene los siguientes objetivos:

- Implicar a los agentes.
- Conocer sus estrategias y comprenderlas.
- Converger en los principales temas.
- Detectar inicios de cambio.

Documentación de información

El proceso de recogida de información procedente de los agentes requiere de una definición previa (preferiblemente en el plan de participación, o bien al diseñar de forma concreta cada una de las acciones) de la manera de recoger la información, por ejemplo:

- Notas de alguna de las personas dinamizadoras de las acciones de participación.
- Grabación en audio o vídeo de las sesiones.
- A través de los propios materiales que se emplearán (paneles, matrices) en los que las personas participantes recojan la información.
- Asimismo, conviene valorar la manera en que se deberá posteriormente realizar la explotación de dicha información, ya que se deben valorar los datos que necesitamos respecto de las personas que participan.

Algunas variables interesantes pueden ser:

- Los datos básicos de las personas de las que recogemos información (edad, sexo, procedencia, etc.).
- El canal a través del cual hemos recogido la información.
- El tipo de información recogida: una propuesta, una valoración, etc.
- La entidad o el ámbito urbano del que procede.

Herramientas

Entrevistas

Permiten obtener información detallada y concreta sobre el entorno de estudio o sobre temas específicos. Se han de seleccionarse personas con conocimiento e implicación que puedan aportar información del territorio, sus problemas, las relaciones entre agentes, etc.

Igualmente, las entrevistas sirven, en las fases iniciales, para asentar una relación de confianza, así como para resolver dudas y explicar el proceso y los objetivos generales.

Previamente a la realización de la entrevista, se deberá tener claros aquellos objetivos y aspectos a tratar en ella. Una guía o un guion pueden ayudar en el proceso. Como consideración, no se tratará de que todas las entrevistas tengan una misma estructura, sino que dé lugar a una conversación fluida y natural, abierta a nuevos temas a tratar (Alberich *et al.*, 2009). Es importante, por ello, mantener un equilibrio entre la entrevista demasiado rígida y la conversación completamente abierta.

Consideraciones a tener en cuenta:

- Antes de empezar:
 - Garantizar el anonimato. Lo importante son las ideas y las posiciones, no quién las propone.
 - Enmarcar y contextualizar la entrevista, definiendo los objetivos y temas a tratar.
 - La duración debe ser en torno a una hora. Debe prepararse de acuerdo a esa extensión.
 - Registrar con una grabadora o en video para mayor fidelidad.
- Durante la entrevista:
 - El entrevistador no debe emitir o pronunciar juicios sobre lo que se está diciendo. Se trata de conocer las opiniones de cada uno de los implicados.
 - Conviene tener la participación de dos personas. Una dedicada a la entrevista y una segunda dedicada a tomar notas, apuntar aquellos aspectos importantes no tratados en la entrevista y estar pendiente de los requisitos técnicos.
 - Comenzar por los demás más sencillos o tópicos y profundizar en ellos conforme avance la entrevista, volviendo, al final, con los temas de mayor consenso, aclarando los objetivos de la entrevista.
 - Finalizar con cuestiones relacionadas con las relaciones entre actores y sus conflictos.

Encuestas

La encuesta es otra herramienta útil para obtener información de un espectro más amplio de agentes. Para ello es necesario el diseño previo de un cuestionario en el que, de manera estructurada, establezcamos las preguntas que las personas encuestadas deberán responder, para posteriormente realizar una explotación estadística de la información recogida. De cara a realizar dicha explotación, es importante incorporar al inicio una serie de preguntas que permitan identificar a la persona encuestada, si bien no por nombre y apellidos (por lo general, las encuestas anónimas resultan preferibles), sí por sexo, rango de edad, lugar de residencia, u otras variables que consideremos interesantes en la posterior explotación.

Existen varias cuestiones relevantes a tener en cuenta a la hora de realizar una encuesta. En primer lugar, ha de realizarse una reflexión en relación con el carácter más o menos abierto de las preguntas. Por lo general, resulta conveniente primar las preguntas cerradas, ya que estas son de más fácil respuesta, requieren de menos tiempo para contestar —lo que suele ser un incentivo para rellenarla— y su explotación posterior resulta más fácil. No obstante, las preguntas abiertas, que permiten una mayor profundidad, pueden resultar útiles para valorar ciertos temas más complejos, por lo que las encuestas suelen ser finalmente una combinación de ambas con un mayor peso de las primeras.

En segundo lugar, cabe establecer el formato de realización de la encuesta, que puede ser presencial o telemática. Al mismo tiempo, podemos plantear encuestas autocompletibles que, si bien requieren menos recursos humanos o económicos, ofrecen unos resultados por lo general peores, ya que no es posible que la persona encuestadora pueda realizar aclaraciones si fueran necesarias.

En todos los casos, resulta esencial diseñar adecuadamente las preguntas para que estas resulten entendibles, e incluso hacer una prueba previa con personas no especialistas para asegurar que no se utiliza un lenguaje excesivamente técnico o críptico o que el enunciado de las preguntas resulta confuso.

No obstante, hemos de entender que la encuesta raramente permite profundizar sobre las motivaciones de las personas encuestadas, o sobre el porqué de sus respuestas, por lo que debe ser complementada con otras herramientas, como por ejemplo las entrevistas.

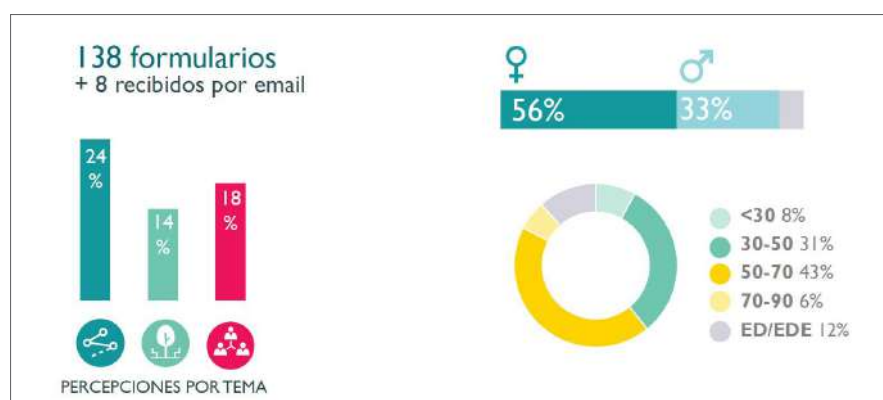
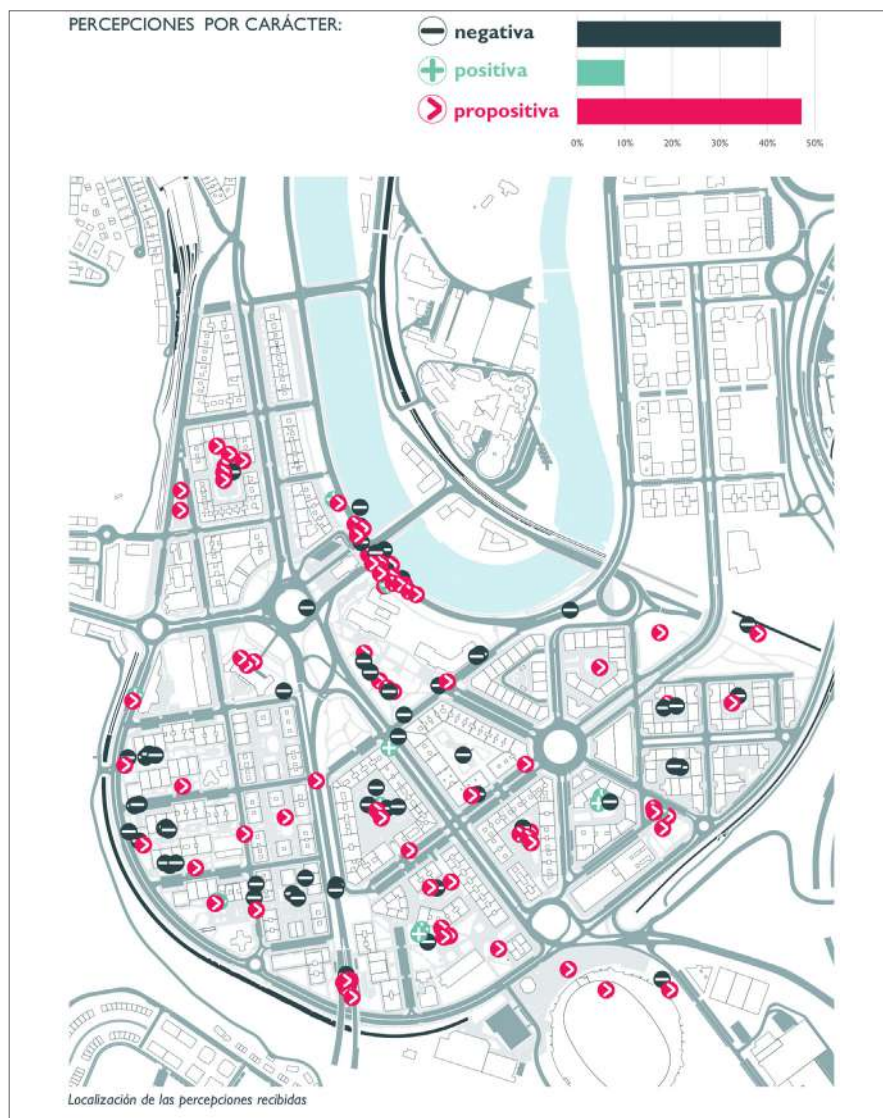
Espacios de recogida de información

Informar sobre el marco de participación y recoger percepciones y propuestas de la sociedad civil no organizada.

Como primera acción, se plantea la creación de un sistema de recogida de opiniones de ciudadanos y ciudadanas para el ámbito local. A partir de la estructura temática establecida en el documento base, se llevarán a cabo estos sistemas de recogida de información en un doble formato:

- Paneles físicos: que serán instalados en equipamientos o espacios representativos del municipio. Se buscarán espacios de gran afluencia (centros culturales, polideportivos)

Geolocalización y resumen de la opinión ciudadana en la elaboración del Plan de Activación y Mejora (PAM) del barrio Amara Berri, Donostia-San Sebastián



Fuente: Paisaje Transversal

vos, etc.) en los que se dispondrán los paneles. Contarán con espacios informativos en los que se explicará el proceso en marcha y el marco general, y con espacios para recoger opiniones de acuerdo con las temáticas establecidas y los límites definidos.

- Espacio de participación digital: se dispondrá en la página web de un formulario para recoger opiniones de acuerdo con la misma estructura temática. Para dar difusión a estos formularios, se emplearán las distintas redes sociales, en las que se publicarán enlaces a la página web.

En paralelo, cada día se realizarán distintas preguntas a los usuarios de las redes que podrán contestar directamente, de manera que ampliemos el volumen de información recogida. Estas preguntas estarán relacionadas con las temáticas establecidas con el objetivo de que sean incorporadas al sistema de documentación.

Tanto los paneles físicos como los formularios estarán adaptados a las temáticas y a la diversidad de públicos a alcanzar a través de información y preguntas específicas. De esta manera, acercamos la planificación urbana al ámbito local, la hacemos más próxima a la población y, así, facilitamos su implicación.

La información resultado de esta actividad será recogida y procesada para la elaboración de un informe de resultados.



Imagen de espacio de recogida de información para el Plan Integral de Acciones de Mejora del Nucli Antic, Olot

Fuente: Núria Social

Talleres

Los talleres son dinámicas de trabajo en grupo en los que las personas participantes trabajan cooperativamente para desarrollar un proceso, ya sea la generación de ideas, la consecución de ciertos acuerdos, la toma de decisiones respecto a determinados temas, etc.

Los talleres son espacios en los que recogemos información, pero son también oportunidades para fomentar el intercambio de opiniones entre colectivos o grupos diversos, así como espacios de aprendizaje en los que se busca un enriquecimiento tanto de las personas que participan como de las personas encargadas de la facilitación.

Pretenden, a partir del diálogo, obtener conocimientos del grupo, contrastar puntos de vista, explorar vías de consenso y poner de manifiesto elementos de disenso. Las dinámicas varían en función de los objetivos (detectar problemáticas y potenciales, idear propuestas, priorizar amenazas y oportunidades, etc.), pero todas tratan de trabajar y debatir para llegar al máximo consenso y generar un discurso colectivo a través de la argumentación y del razonamiento.



Imagen del taller de trabajo sobre movilidad desarrollado en el Laboratorio Urbano Abierto del Centro de Arte y Tecnología Etopia, Zaragoza

Fuente: Paisaje Transversal

Qué queremos conseguir de un taller dependerá en gran medida del momento dentro del proceso en el que tenga lugar: no es lo mismo un taller de diagnóstico, en el que queremos recoger valoraciones respecto de determinados temas o realizar un contraste de los análisis técnicos realizados, que un taller en el que se trabajará sobre la definición de proyectos concretos que formarán parte del plan. En cada caso, tendremos que diseñar una serie de dinámicas de trabajo acordes a lo que queremos obtener de los mismos.

Para ello, y una vez identificado el objetivo general del taller, debemos pensar en las diferentes tareas que nos permitirán llegar a dicho objetivo, las cuales deberemos estructurar a lo largo de su duración, estableciendo los tiempos y las dinámicas de cada fase.

Algunas dinámicas para realizar un taller participativo:

Expositiva

Comprende los momentos en los que el equipo facilitador, o los responsables políticos o el personal técnico, realizan una explicación del proyecto, de los objetivos del taller o de las dinámicas, así como otros momentos en los que las personas participantes o los propios facilitadores explican el resultado alcanzado en otra parte de la dinámica. Son momentos unidireccionales, necesarios pero que deben limitarse en tiempo para no paralizar las partes interactivas de la sesión.

Lluvia de ideas

La lluvia de ideas es una dinámica dirigida a aportar perspectivas diferentes ante una problemática dada. Su origen data de 1941, cuando el publicista Alex Osborne llegó a la conclusión de que la interacción dentro de un grupo no estructurado generaba ideas más creativas y mejores que aquellas que podrían concebir las personas de ese mismo grupo de manera individual.

De esta manera, la lluvia de ideas se basa en el intercambio libre y sin restricciones o censura dentro de un grupo. Su principio básico es que toda idea tiene un valor por muy descabellada que pueda resultar. Por lo tanto, es importante generar un buen ambiente para que todo el mundo pueda expresarse sin restricciones. Se hace en voz alta y de manera desordenada, donde una persona va anotando y agrupando todas las ideas que surgen de forma visible. Una vez se tiene un número relevante de ideas o el grupo no es capaz de proponer más, se abre un turno de reflexión y debate sobre las mismas, en el que pueden surgir nuevas. Posteriormente se realiza una valoración y una aceptación de las que más respaldo puedan tener, garantizando un cierto consenso sobre la selección o propuesta (Alberich *et al.*, 2009).

Recogida de valoraciones

Si bien se suelen plantear a partir de una pregunta inicial, esta técnica puede ser utilizada también para recoger valoraciones, por ejemplo respecto a cuestiones del diagnóstico técnico realizado, pidiendo que se valoren las conclusiones extraídas, se aporten datos complementarios, etc.

Debates

Momentos de discusión entre participantes, en los que determinadas cuestiones se abren al intercambio de visiones entre personas, grupos, etc. Estas dinámicas requieren de una persona encargada de la gestión del debate, que deberá asegurarse de que nadie monopoliza la conversación y que la discusión se mantiene dentro del objeto a debatir.

Creación de mesas

Si partimos de un grupo numeroso de participantes, es conveniente dividirlo en subgrupos más pequeños y manejables. Un tamaño adecuado puede ser entre seis y diez personas por grupo, ya que a partir de ahí la dinamización y el trabajo se puede complicar. Estos subgrupos pueden abordar una misma temática común o pueden ser temáticas distintas. Una vez dividido el grupo, se da paso a un debate e intercambio durante un tiempo adecuado (entre 40 y 75 minutos, aproximadamente).

En cada mesa es imprescindible que haya un facilitador o moderador que debe ser externo al grupo y una persona que tome notas sobre lo que se va diciendo y que posteriormente será lo que se exponga en formato plenario. Además, es importante que haya una persona que controle el tiempo de la dinámica y una persona que exponga junto a la que ha tomado notas las conclusiones en plenario. Es positivo que estos tres roles los desempeñen las propias personas participantes en la mesa y siempre se trate de que exista una paridad en su designación. Una vez concluido el trabajo por grupos, se da paso al plenario, donde cada uno de ellos expone las conclusiones.

Dinámicas de priorización

Se trata de momentos en los que, individualmente o por grupos, las personas participantes valoran el nivel de importancia de determinadas cuestiones: pueden ser conclusiones extraídas del diagnóstico, objetivos, proyectos, etc. Tiene una lógica cuantitativa en la medida que nos permite realizar una votación de determinadas cuestiones, pero una vez realizadas dicha priorización se pueden abrir momentos de debate o reflexión conjunta que permita trabajar sobre las razones que han llevado a elegir unas u otras opciones, poner de manifiesto divergencias de opinión, etc.

En las últimas décadas, han ido surgiendo multitud de nuevas dinámicas participativas que proponen formatos innovadores y flexibles, con el objetivo de estimular tanto la proactividad de las personas que participan como la generación de ideas más rompedoras.

- *World Café*. Se desarrolla a través de conversaciones en mesas de cuatro a seis personas, que de manera simultánea analizan un tema o una pregunta durante un tiempo determinado (Slocum, 2003). Al final de cada pregunta, los participantes cambian de mesa y continúan la discusión con otros participantes y así sucesivamente hasta abordar todos los temas propuestos.
- *Open Space*. Los asistentes se autoorganizan proponiendo temas concretos y programando una serie de reuniones donde tratarlos justo a continuación. Suele durar entre medio día y hasta dos días completos. Las reuniones pueden tener lugar simultáneamente y los asistentes son libres de decidir a qué sesiones quieren asistir y de cambiar de reunión en cualquier momento



Open Space realizado durante el URBACT
#InfodayES en junio de 2018 en Madrid
Fuente: Paisaje Transversal

Igualmente, debemos contemplar el grado de apertura del taller, pudiendo plantearse en formato de convocatoria cerrada a determinadas personas o entidades, o de manera más abierta al conjunto de la ciudadanía. Esta cuestión determinará también la manera en que realizaremos la convocatoria al mismo, que puede ser personalizada (por correo electrónico, telefónica) o de manera más abierta a través de acciones de difusión.

Los talleres participativos requieren de un importante trabajo de diseño de las dinámicas.

La duración del taller resulta muy variable, pero debemos tener en cuenta la capacidad de atención de las personas participantes, por lo que más de dos horas seguidas resulta desaconsejable.

Paseos ciudadanos

También llamada *deriva*, *itinerario* o *transecto* (Alberich *et al.*, 2009), se trata de una herramienta que permite realizar una reflexión *in situ* sobre cuestiones que queremos analizar.

Consiste en caminar por el ámbito territorial objeto de estudio acompañado por los habitantes del lugar para que puedan explicar sobre el terreno las problemáticas que ellos perciben de manera directa. Este paseo puede tener un itinerario prefijado o no, lo que da pie a un recorrido más libre. En el primer caso, es importante que el recorrido sea consensuado con los agentes participantes, de manera que podamos hacer una propuesta inicial y luego contrastarla con los agentes clave hasta alcanzar una propuesta más o menos consensuada.

Durante el recorrido, se establecen diferentes paradas en las que se puede abrir un turno para la exposición y el debate. Es importante registrar todas las aportaciones que se realicen tanto en las paradas como durante el recorrido. Para ello debemos de preparar algún dispositivo para recoger la información: un folleto o ficha con preguntas específicas sobre cada uno de los puntos, o generales sobre el ámbito. Además es importante recoger las opiniones, para lo que deberemos tomar notas de lo que se va diciendo.

Es importante no coartar las aportaciones y generar un buen ambiente de cercanía y confianza que permita una expresión e intercambio libre de ideas y opiniones. Durante el trayecto también podemos animar a que se nos una gente que nos encontramos paseando. En función de la temática o de la extensión, podemos diseñar uno o varios recorridos.

Por ejemplo, si el trabajo es para toda la ciudad, puede realizarse uno por barrio o distrito. En cualquier caso, el recorrido no debe superar las dos o tres horas de duración ni los 1,5-2 kilómetros de longitud.



Imagen del paseo ciudadano para la elaboración del Diagnóstico del Distrito de Fuencarral-El Pardo, Madrid

Fuente: Paisaje Transversal

Las dinámicas se pueden organizar a través de un recorrido predefinido, en el que vamos visitando espacios o puntos significativos, sobre los cuales realizamos preguntas y valoramos posibles propuestas de mejora, o por el contrario se pueden realizar de manera más libre —a modo de deriva— siguiendo los estímulos que nos encontramos o las propuestas de personas que participan en la actividad.

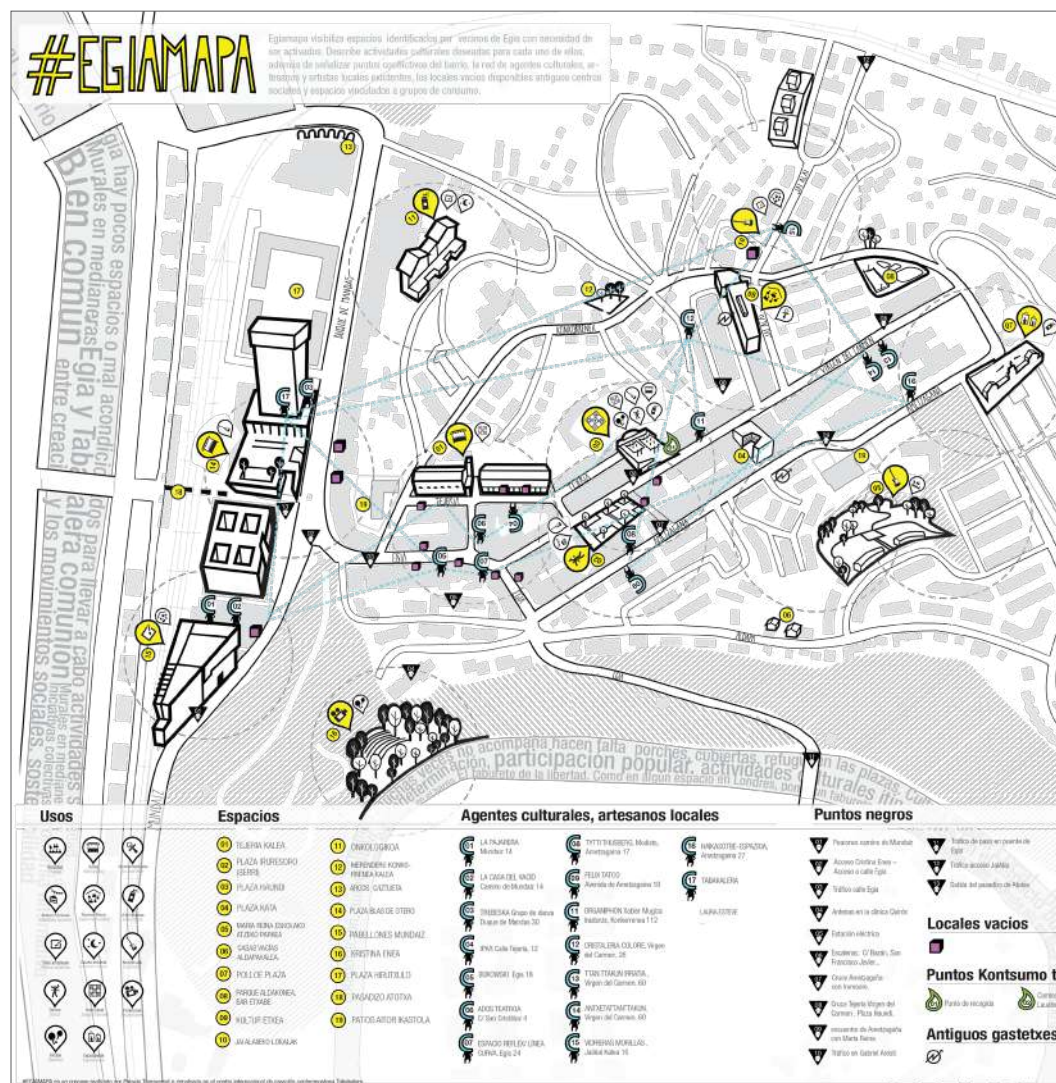
Conviene acompañar la dinámica con material gráfico —un plano marcando el recorrido o el ámbito que veremos, imágenes de posibles propuestas en estadios más avanzados—, tanto para ayudar a las explicaciones como para recoger las propuestas y valoraciones de las personas asistentes.

Mapeo colectivo

Las acciones participativas de mapeo pueden plantearse como una variación de los recorridos en la que, además de realizar valoraciones sobre los distintos espacios, vamos recogiendo estas ideas en una cartografía —vamos, en definitiva, mapeando el ámbito de trabajo— en la que vamos representando todas aquellas cuestiones, tangibles o intangibles, que consideramos relevantes para el proyecto: problemas existentes, hitos o elementos valiosos, historias y hechos que sucedieron en los distintos espacios, lo que permite representar nuevas miradas o realidades sobre un espacio que vayan más allá de lo convencional (la definición física del espacio, los datos catastrales, etc.).

Los mapeos pueden también realizarse en un espacio cerrado, en formato de taller en el que las personas participantes van, conjuntamente o por grupos, recogiendo estas cuestiones sobre una base cartográfica, o también en un formato mixto en el que, tras un recorrido inicial en el que hemos recogido ciertas cuestiones de manera individual o colectiva, se realiza una puesta en común de las variables cartografiadas y se realiza una reflexión conjunta.

Cartografía de resultado del mapeo colectivo realizado en el barrio de Egia, Donostia-San Sebastián



Fuente: Paisaje Transversal

Acciones en espacio público

Las actividades participativas en el espacio público son una herramienta útil para permitir la participación de personas que habitualmente no se sienten llamadas a implicarse en espacios más formales, tales como los talleres.

Para que resulten efectivas, necesitamos diseñar dinámicas con un mayor componente lúdico, espacios que reclamen la atención de personas que pasan por el lugar a las que podremos informar y de las que podremos recoger valoraciones.

Se trata, por tanto, de espacios en los que habitualmente no dispondremos de la atención de las personas participantes durante mucho tiempo, por lo que las dinámicas deben adecuarse a una duración de no más de diez o quince minutos: encuestas, recogida de valoraciones sobre cartografías, priorización de actuaciones o proyectos son objetivos que podemos conseguir a través de estas acciones.

Con el objetivo de generar interés y conseguir la atención de las personas que pasan por el lugar, podemos pensar en otro tipo de actividades de acompañamiento. Resultan útiles, por ejemplo, las actividades dirigidas al público infantil —como juegos, lugares para dibujar, etc.— que permiten así entablar contacto con madres y padres durante el tiempo que las niñas y los niños realizan la actividad; pero también las dinámicas lúdicas orientadas a un público adulto, tales como juegos de preguntas y respuestas, que pueden permitir desarrollar dinámicas participativas.



Imagen del Joc de Barri, Plan Integral de Acciones de Mejora de Sant Miquel, Olot
Fuente: Paisaje Transversal

Herramientas digitales

Existen también multitud de herramientas que posibilitan la participación a través de medios digitales que pueden resultar útiles a la hora de ampliar el espectro de personas participantes o acceder a otros perfiles de población. Estas herramientas plantean, en realidad, dinámicas semejantes a las ya recogidas (de mapeo, de recogida de propuestas, etc.), pero adaptadas a canales telemáticos, que resultan poco costosos y pueden tener una gran difusión. Cabe mencionar algunas, tales como:

- Cartografías: plataformas en las que aportar valoraciones y propuestas u obtener datos (Meipi, Todos somos dateros, Històries de Barcelona, Arregla mi calle, Arturo).
- Propuestas y reivindicaciones (plataformas de gobierno abierto, buzón ciudadano, Decidim).

Diagnóstico

Del análisis efectuado, se extraerá un diagnóstico que deberá ser de carácter transversal, que definirá las necesidades y problemáticas del área urbana y que tratará de dar respuesta a los problemas y los potenciales identificados.

Las estrategias de desarrollo urbano sostenible no deben ser temáticamente exhaustivas o «integrales» y abordar todos los temas y ámbitos posibles, sino que deben definir prioridades, y ello supone una elección y una jerarquización de retos a abordar y de objetivos a conseguir.

Herramientas

DAFO

Este es un modelo de análisis a partir de cuatro puntos: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Con él se puede identificar, de forma sistemática y clara, las diversas necesidades, potencialidades y problemáticas de un área urbana.

Matriz DAFO

	FACTORES INTERNOS	FACTORES EXTERNOS
PROBLEMÁTICAS	DEBILIDADES	AMENAZAS
POTENCIALIDADES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES

Fuente: Paisaje Transversal

El análisis DAFO se presenta en forma de matriz y permite de forma rápida y resumida acceder a los resultados, ya que vincula una aproximación tanto a un escenario real como posible y funciona, así, como la base común para la ejecución de líneas de acción futuras.

Reuniones

El éxito de un proyecto será posible en la medida que sea apropiado para la sociedad en su conjunto. La transparencia del proceso es importante, siempre y cuando se garantice la confidencialidad de aquellas partes que así lo requieran.

Para ello, será preciso realizar un diagnóstico compartido y colectivo entre los implicados, que permita establecer una metodología que, a partir de diversas actividades, valide los datos extraídos en la fase de análisis con los actores participantes y permita concretar las necesidades y acciones futuras.

La realización de exposiciones en las que se informen de los avances y se expliquen, de forma jerarquizada, los diversos conflictos urbanos a resolver supone un medio muy útil para lograr la implicación deseada y documenta, además, las opciones e ideas de los asistentes.

Mirando al futuro

¿En qué consiste?

En la metodología propuesta, se realiza, en una primera fase, la definición de unos objetivos generales que justifican el plan, así como unos posibles escenarios realistas para el futuro de la ciudad.

El objetivo central del proyecto debe ser definido de acuerdo con estos primeros puntos y establecer un proyecto o modelo urbano posible y deseable. Conviene recordar que este modelo de ciudad no es único, sino que representa siempre una pluralidad. Esta pluralidad es lo que se define como escenarios.

¿Para qué sirve?

Esta etapa nos permite establecer el marco estratégico que estructurará el plan, con el objetivo de evitar que este se convierta en una mera relación de actuaciones y proyectos inconexos.

Prospectiva

La definición del objetivo general y de los objetivos específicos del plan, es decir, del marco estratégico a partir del cual definiremos los proyectos y las actuaciones necesarios, requiere de una reflexión que pase del presente (dónde estamos) al futuro (a dónde queremos llegar).

Se trata, por tanto, de un ejercicio de reflexión fundamentalmente cualitativa, que necesariamente pasa por la participación de los diferentes agentes en la valoración de las conclusiones del diagnóstico (Godet *et al.*, 2000). Sin embargo, existen diversas herramientas de apoyo a esta reflexión. Se recogen aquí dos de las herramientas más empleadas. La primera, el análisis CAME, implica menor complejidad en su elaboración, que se lleva a cabo de manera más directa a partir del análisis DAFO; la segunda, el análisis de escenarios, constituye una parcela de conocimiento sumamente amplia, enmarcada en el ámbito de la prospectiva, y su desarrollo resulta por lo general más complejo, por lo que se recoge aquí de manera sucinta, aunque se pueda ampliar su estudio a través de la bibliografía que se indica.

Herramientas

CAME

Es una herramienta de análisis que ayuda a canalizar los resultados obtenidos en la matriz DAFO y los transforma en las líneas de acción a partir de una multitud de ideas y acciones específicas que, a su vez, se integran en el proyecto dentro de áreas municipales concretas.

La herramienta CAME es complementaria a la matriz DAFO y, de la misma manera que esta, la nomenclatura CAME está formada por siglas que definen los modos de intervención, según se trate de un tipo de factores u otros, dependiendo de que se encarguen de: Corregir las principales debilidades, Afrontar las amenazas del entorno, Mantener las fortalezas de ciudad o Explotar las oportunidades que ofrecen el entorno y las tendencias de cambio (Serrano *et al.*, 2018).

Matriz CAME

CORREGIR DEBILIDADES	AFRONTAR AMENAZAS
MANTENER FORTALEZAS	EXPLOTAR OPORTUNIDADES

Fuente: Paisaje Transversal

Escenarios

Derivado de estrategias propias de modelos empresariales,⁶⁹ este modelo de planificación busca proponer diferentes orientaciones y líneas estratégicas. Esta metodología construye y define posibles futuros, así como la vía y el camino para lograrlos.

Los escenarios son descripciones posibles y deseables del futuro. Su función no es solo construir estas imágenes del futuro, sino también exponer posibles eventos que afecten de forma negativa al proyecto, lo que permite establecer un conjunto de acciones con las que evitarlos (Godet *et al.*, 2000).

69. Algunos referentes pueden establecerse en personalidades como Herman Kahn, en los EE.UU, que fue el primero en utilizar este método de la planificación estratégica durante los años cincuenta y sesenta. En Europa, la aplicación de esta metodología encuentra su referente en la figura de Pierre Massé, quien, en 1962, lideró un plan territorial que buscaba imaginar Francia para el año 1985

Elaboración

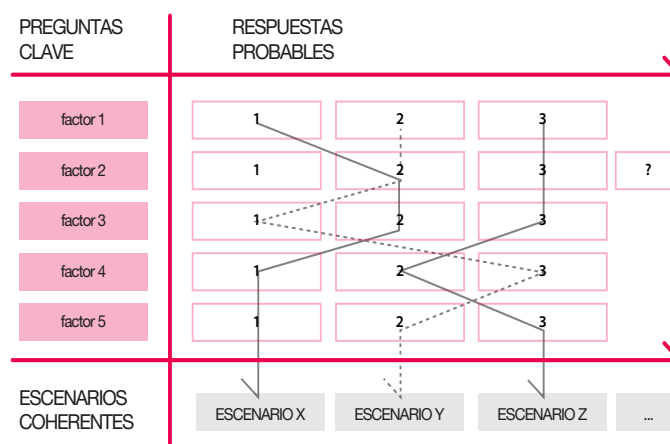
Los escenarios se definen por la descripción de una situación posible futura y el camino de acontecimientos que permiten llegar a ella desde la situación original. Para la definición de los escenarios posibles, es necesario identificar las variables principales que determinan la situación actual y el futuro de un espacio urbano, y ensayar posibles combinaciones de dichas variables que den lugar a diferentes situaciones de futuro (Pascual y De Forn, 1999).

El proceso de trabajo comienza a partir de los factores que se determinaron en el análisis DAFO y se inicia después una primera ronda de revisión del mismo con el objetivo de reducir la lista de los factores más relevantes. Para ello, será necesaria una reflexión respecto a las conclusiones extraídas en función tanto de la probabilidad de que el escenario ocurra en el período seleccionado como del análisis de la tendencia de dicho factor en el futuro (si crecerá, decrecerá o se mantendrá igual). Este análisis permite descartar aquellos factores que definen hipótesis decrecientes o iguales o que establecen una baja o improbable posibilidad de ocurrencia en un medio plazo.

A partir de la identificación de los factores clave, se realizará un análisis sistemático de los futuros posibles a partir del estudio de combinaciones viables de estos factores y de su desarrollo.

Para cada uno de estos factores se definen posibles respuestas. A veces, ciertas combinaciones son irrealizables, debido a incompatibilidades entre configuraciones. La segunda fase de trabajo introducirá tanto criterios de exclusión como de selección.

Esquema del análisis de factores clave para la definición de escenarios



Fuente: Paisaje Transversal

A partir de esto, se podrán generar una serie de visiones que definan la suma de los valores más razonables. El objetivo es tratar de generar un relato que sea sintético y comprensible, con fuerza suficiente para que, de forma precisa, comunique la esencia de todos los factores propuestos.

Herramientas de definición estratégica participativa

Definir un marco estratégico de acción es, sobre todo, un ejercicio cualitativo con el que alinear las acciones presentes y futuras a los intereses, las expectativas y los deseos de los distintos agentes participantes.

Talleres

El trabajo de definición del marco estratégico comprenderá el desarrollo de sesiones de trabajo con agentes con los que se trabajará sobre escenarios de futuro y la definición de los objetivos a alcanzar. La metodología específica se apoyará en las herramientas empleadas anteriormente, de manera que los participantes evalúen las variables o los escenarios que consideren más deseables y compatibles, y concluirá con un análisis de la coherencia y divergencia entre los diferentes escenarios generados.

EASW

El *European Awareness Scenario Workshop*, también conocido por sus siglas EASW, es una técnica cuyo principal objetivo es proporcionar una herramienta destinada a fomentar la participación y el debate, para que grupos de población con necesidades o intereses diversos alcancen acuerdos en cuestiones relacionadas con los problemas comunitarios y su futuro desarrollo (Alberich *et al.*, 2009). Se construye a partir de dos actividades o pasos:

- El taller de desarrollo de visiones futuras. Los participantes se proyectan hacia el futuro para imaginar, en relación con el tema o problema tratado. Se forman grupos homogéneos, que trabajan en la elaboración de un DAFO o se les da el ya existente para definir un escenario negativo y uno positivo, que se valoran individualmente en una o varias vueltas con el objetivo de generar un escenario definitivo.
- El taller de generación de iniciativas de acuerdo con lo previsto en las visiones elaboradas. Se trabaja por grupos temáticos en el escenario definido, se diseñan propuestas de acción y se valoran conjuntamente para seleccionar las más interesantes de cada grupo. En plenario se exponen y se votan individualmente para seleccionar las más interesantes, y se hace un ajuste analizando su encaje en el escenario establecido.

Focus Group

El *Focus Group* se puede definir como un grupo de personas que los investigadores seleccionan y reúnen, a efectos de que discutan y comenten el tema a investigar, sobre la base de su experiencia personal (Slocum, 2003).

Se trata de un formato más reducido, de no más de quince personas, destinado a obtener información e indagar acerca de sus preocupaciones, experiencias, opiniones o actitudes relacionadas con un tema específico a través de una conversación estructurada.

Pueden ser útiles también en fases iniciales, porque despiertan la creatividad de las personas participantes, así como en esta fase para evaluar y testear diferentes posibilidades.

La selección de las personas resulta de enorme importancia y debería buscar una representación de diversos sectores sociales con opiniones diferentes, de manera que se estimule el debate y la discusión entre ellos.

Sin embargo, por esto mismo no resulta una herramienta válida para la toma de decisiones ni la generación de consensos.

La dinámica de la sesión ha de ser abierta y para su desarrollo debe disponerse de una serie de preguntas que irán siendo adaptadas naturalmente a la conversación.

Delphi

El método Delphi está dirigido a trabajar consensos o visibilizar convergencias en torno a los diferentes temas que se abordan durante el proceso de planificación. Para ello se plantea una aproximación iterativa a través de una sucesión de cuestionarios de entre diez y veinticinco preguntas: la versión más habitual suele consistir en una encuesta a dos vueltas.

De esta manera, el procedimiento arranca enviando un primer cuestionario más genérico a un centenar de expertos vinculados a las temáticas planteadas. Como resultado de la primera ronda, se obtiene un documento en el que se sintetizan las respuestas y variables registradas, así como sus porcentajes. Con estos resultados se lanza una segunda vuelta dirigida a conciliar pareceres o criterios tratando de buscar justificaciones más precisas a las posturas recogidas. De esta manera, se obtiene una doble visión: por una parte, aquellas personas que plantean respuestas más dispersas se aproximan más a la «opinión media», mientras que las personas que tienen criterios más alejados de la media y los mantienen suelen esgrimir argumentos más reflexionados y matizados, que son verdaderamente valiosos (Godet *et al.*, 2000).

En resumen, en la primera consulta se lanza una serie de preguntas generales sobre los temas clave vinculados al proceso de planificación. De ahí pasa a una segunda ronda de preguntas en la que se informa a las personas encuestadas sobre los resultados registrados en la primera, según los cuales deben dar sus nuevas respuestas. Y en el caso de los que hayan planteado posturas más divergentes respecto de la media del grupo, se les insta a razonar su posicionamiento (Pascual y De Forn, 1999).

Es importante tener en cuenta que muchas personas pueden no responder, de modo que siempre debemos garantizar un mínimo de veinticinco personas que contesten ambas rondas de preguntas.

Estrategia de actores

El escenario propuesto deberá concluir con una descripción de las estrategias definidas por todos los agentes económicos y sociales implicados. Es necesario establecer este paso para conseguir que las estrategias y visiones vayan por el mismo camino,

adecuándolas a las opciones de futuro propuestas. Las instituciones deberán velar porque se cumplan y realicen las diferentes necesidades de cada escenario, adecuando las estrategias para favorecer el futuro del proyecto.

Definir el marco estratégico

Las necesidades detectadas a partir del análisis CAME o del análisis de escenarios deben derivar en un objetivo que condense el objetivo a desarrollar. Este objetivo se alcanzará a través de una línea de actuación o líneas de actuaciones, que a su vez se desarrollarán mediante actuaciones concretas.

A partir de los análisis realizados, el plan define una serie de escenarios previsibles y posibles, de acuerdo con los deseos sociales y la valoración de la fase de puesta en marcha ya definidos, que en este momento no serán aún del todo tangibles.

Para una mayor precisión, la reflexión realizada tendrá que diferenciar aquello que es urgente de aquello que es importante. Se debe evitar una estrategia que atienda únicamente a aquellos temas más inmediatos, ya que puede derivar en una pérdida de perspectiva de las necesidades a largo plazo y hacer más difícil el proceso de transformación urbana.

Visión

Se deberá conseguir una visión global del proyecto, que será vital para la acción local, y establecer qué debería hacer cada agente implicado. Un conocimiento claro de las fases, de los objetivos y de los papeles es importante para una mayor eficacia en la puesta en marcha.

Definir un objetivo común en el proyecto supone una síntesis del escenario a realizar. Este objetivo central permitirá establecer una ilusión sobre el resultado y una movilización de la ciudad y de los agentes hacia este futuro posible deseado. Para ello, el objetivo deberá recoger tanto el trabajo deseado como vincularse a los compromisos adquiridos por los diversos agentes a través de un constante proceso de comunicación.

Definición de objetivos y líneas de actuación

Definir las líneas de actuación y los objetivos es fundamental para realizar el objetivo central descrito. Será necesario que la planificación estratégica defina una serie de objetivos estratégicos que permitan, dentro de un plazo de cuatro a ocho años, conseguir la visión planteada o, al menos, que garanticen su desarrollo futuro.

El plan tiene que establecer no solo estos objetivos, sino que deberá definir un conjunto de acciones vinculadas a diferentes objetivos que permitan avanzar hacia aquellos.

Para mejorar la eficiencia, el plan estratégico deberá adecuarse a unos pocos objetivos que sean, sin embargo, clave para llevar el proyecto a una situación deseable y posible. Deben, por ello, ser también factibles.

Marco estratégico del Plan Integral de Acciones de Mejora del Núcleo Antiguo de Olot

D1 VIURE AL NUCLI ANTIC

Objectius: Millorar les condicions per viure al nucli antic. Consolidar i atraure nova població. Reduir la desigualtat entre els residents

Linies d'actuació	ACCIONS
D1_L1	Afavorir la rehabilitació, renovació i l'accés a l'habitatge digne i mobilització de
	D1_L1.1 Valorar la creació d'una Agència de Desenvolupament Urbà, amb les funcions de coordinació, impuls i assessorament, en el marc dels serveis municipals i organismes autònoms de l'Ajuntament d'Olot.
	D1_L1.2 Realitzar un estudi sobre les situacions del parc d'habitatges del Nucli Antic. Analitzar els instruments i mecanismes d'actuació en tres línies: rehabilitació, mobilització i nous models de gestió.
	D1_L1.3 Realitzar una experiència pilot amb una o dues intervencions pública-privada en rehabilitació i mobilització d'habitatges ara buits. Estudiar l'aplicació de diferents modalitats de gestió dels habitatges (com són les cooperatives d'habitatges).
	D1_L1.4 Promoure col·laboració públic-privat. Crear comissió de propietaris i inversors interessats en rehabilitació d'habitatge. Programa de treball amb les comunitats de veïns
D1_L2	Reduir la desigualtat d'oportunitats entre col·lectius en risc i especialment amb els
	D1_L2.5 Ampliar l'estudi de llars en risc d'exclusió.
	D1_L2.6 Programa de suport o acompanyament per a la formació continuada, especialitzada i/o postobligatòria i la transició al món laboral d'acord amb els programes per a joves, d'educació i de formació ocupacional de la ciutat.
	D1_L2.7 Programes de formació al llarg de la vida, d'acord amb els programes de formació continuada de la ciutat.
D1_L3	Millorar l'accessibilitat en diferents maneres de transport
	D1_L3.8 Pla de millora de l'aparcament:
	D1_L3.9 Revisió d'horaris de tràfic lliure i tràfic restringit
	D1_L3.10 Realitzar campanyes per promoure l'ús del transport públic i l'accés en transport públic al Nucli Antic, en detriment del vehicle privat.
	D1_L3.11 Potenciar l'ús de la bicicleta amb polítiques públiques
D1_L4	Ampliar i millorar la qualitat i equipament de l'espai públic per a activitats
	D1_L4.12 Revisar les propostes de esponjament del PGOU i la seva possible execució.
	D1_L4.13 Pla de millora de places de proximitat per l'activitat veïnal per tal que promogui la interrelació; millorar el mobiliari urbà: arbres, sol permeable, i jocs infantils a:
	D1_L4.14 Millorar itineraris i accessos al Montsacopa i al Fluvià des del nucli antic: accessibilitat, visibilitat i paisatge. Generar nous eixos, com des del Morrot al Fluvià i el carrer Fontanelles. Camí de Batet des del Nucli Antic.
D1_L5	Millorar la integració entre col·lectius
	D1_L5.15 Programa d'activitat familiars (infants, adolescents, gent gran...) aprofitant espais públics com places, serveis i equipaments municipals
	D1_L5.16 Nou Espai Ciutadà d'àmbit cultural, cívic, del coneixement, la creació, intergeneracional...
D1_L6	Ampliar els serveis públics amb previsió de nous residents
	D1_L6.17 Estudiar els equipaments de la Ciutat existents i la seva previsió, principalment educatiu i sanitari que doni cobertura al Nucli Antic, en el cas de previsió d'atracció de població.
	D1_L6.18 Ampliar biblioteca, o horaris i una oferta diversificada d'activitats
D1_L7	Millorar la convivència de diferents interessos i usos de l'espai públic
	D1_L7.19 Treballar els criteris sobre els usos de l'espai públic (places i carrers) que facilitin la convivència d'esdeveniments i residents, o diferents interessos col·lectius.

D2 NOVA CENTRALITAT AL NUCLI ANTIC

Objectius: reequilibrar el centre, el nucli antic un nou focus, atreure noves activitats i mantenir el caràcter de singularitat

Linies d'actuació	ACCIONS
D2_L1	Crear nous nodes i eixos d'activitat pública i privada diversificada
	D2_L1.19 REHABILITACIÓ DE CAN SACREST: Nova centralitat Escola d'Art + Can Sacrest.
	D2_L1.20 Coworking de la Plaça del Carme
	D2_L1.20 Pla de prioritització d'eixos comercials i de restauració.
	D2_L1.21 Utilitzar els equipaments culturals fora dels horaris d'ús actuals.
	D2_L1.22 Programa d'activitats públiques: fires i altres esdeveniments a programar anualment entorn a la nova centralitat oest: Plaça del Carme i Escola d'Art, Can Sacrest, Passeig de la Muralla.
D2_L2	Dinamitzar els locals buits
	D2_L2.23 Estudiar en profunditat els casos de locals buits sense llicència i les normatives aplicables, així com les ajudes per tal de dissenyar un Pla de Dinamització Econòmica per facilitar nous usos potencials: tallers, projectes d'innovació i emprenders, espais expositius o altres serveis.
	D2_L2.24 Projecte pilot públic per dinamitzar nous usos als locals buits: espai de treball compartit, galeria expositiva, mercat pop-up, uns altres.
	D2_L2.26 Programa per a visualitzar les entitats i associacions del Nucli Antic, baixar les seves activitats als locals a peu de carrer.
D2_L3	Conservar i potenciar el comerç tradicional
	D2_L3.27 Constituir una agrupació de comerços tradicionals, crear segell de qualitat i ajudes, comunicació i difusió.
	D2_L3.28 Programa de llegat (aprenent-mestre) de comerços tradicionals.

D3 RECONÈIXER EL NUCLI ANTIC

Objectius: transformar els valors històrics en retorns socials, identitaris i econòmics. Frenar la deterioració física

Linies d'actuació	ACCIONS
D3_L1	Millora del paisatge del nucli antic
	D3_L1.29 Disseny d'una Carta del Paisatge del Nucli Antic (el paisatge habitat).
	D3_L1.30 Pla d'ajudes a la Conservació i Rehabilitació de façanes en col·laboració pública-privada.
	D3_L1.31 Intervencions singulars en el paisatge per reforçar la identitat de la trama urbana i d'àrees singulars.
	D3_L1.32 Pla de Rehabilitació del Patrimoni Industrial (estat actual, estudi d'usos i viabilitat, criteris de rehabilitació, subvencions...)
	D3_L1.33 Rehabilitació de les fonts i itinerari
	D3_L1.34 Dignificar els solars buits (resultats d'enderroc): criteris de mobiliari i elements de l'espai, d'acord amb la Carta del Paisatge.
D3_L2	Informació i difusió sobre el patrimoni cultural del nucli antic
	D3_L2.34 Programa de trobades i recorreguts pel nucli antic amb explicacions de la història i el patrimoni
	D3_L2.35 Senyalització de fites patrimonials i itineraris singulars.
	D3_L2.36 Activitats educatives i lúdiques per a infants, joves en relació al patrimoni del Nucli Antic.
D3_L3	Ampliació de l'oferta turística al Nucli Antic
	D3_L3.37 Pla de Dinamització Turística del Nucli Antic d'Olot en el marc de la Garrotxa.
	D3_L3.38 Millorar el disseny d'itineraris que connecten el nucli antic amb altres recursos turístics, com el Montsacopa, el Fluvià i el patrimoni industrial.

Fuente: Paisaje Transversal

¿Cómo llegamos?

¿En qué consiste?

El plan de implementación se realizará atendiendo al diagnóstico, las conclusiones obtenidas en la participación pública y las necesidades que hay que atender en el área de trabajo. Las acciones a realizar se definirán por líneas de actuación.

Dichas medidas buscarán establecer una serie de mejoras en aspectos tan variados como los económicos, los medioambientales o los sociales. La comunicación deberá ser atractiva y precisa, apoyada en una representación gráfica adecuada que permita conectar los diversos aspectos implicados en el proyecto.

Para ello, habrá que establecer una estrategia y programación de las acciones a desarrollar en el tiempo, incluyendo también los objetivos a conseguir y la supervisión del proceso. Además, deberá establecer un plan financiero, que especifique con precisión cuáles son las fuentes de financiación.

¿Para qué sirve?

Este plan de implementación sirve para establecer una política definida por los intereses públicos y está encuadrado dentro de las líneas de acción, adecuándolas a unos objetivos concretos y unos procesos de gestión claros.

Diseño de actuaciones, acciones y programas

Una característica esencial de cualquier plan urbano integral debe ser su posibilidad de establecerse como un «plan de acción» en el que la planificación establezca un proyecto de carácter integral y común, donde se defina un claro futuro deseable para la ciudad y unos objetivos atractivos para los ciudadanos sobre los que comenzar a trabajar.

Su orientación hacia la acción hace que sea necesario establecer un trabajo sólido en esta fase, desde el que se desarrollarán las medidas y actuaciones concretas y claramente definidas.

Herramientas

Identificación de actuaciones

Se realizará una primera identificación a partir de las siguientes actuaciones:

- Las recogidas en el documento de análisis y objetivos y en el marco estratégico planteado.
- Las procedentes de las sesiones de participación con ciudadanía y personal técnico.
- Aquellas que el ayuntamiento pueda considerar pertinente introducir en la valoración.

A continuación, se realizará una breve descripción de las actuaciones que permita la valoración de las mismas, así como una identificación de los objetivos y las líneas de actuación a las que se adscribe.

Definición inicial: el decálogo proyectual

A la hora de definir de manera incipiente un proyecto o propuesta, resulta útil hacerlo a través de lo que denominamos el *decálogo proyectual*. Consiste en responder a diez preguntas que nos formulamos a la hora de intervenir sobre la realidad y que nos ayudan a definir las actuaciones teniendo en cuenta diversas perspectivas.

1. ¿Qué? (naturaleza del proyecto)
2. ¿Por qué? (fundamentación)
3. ¿Para qué? (objetivos)
4. ¿Para quién? (destinatarios)
5. ¿Con quién? (agentes y departamentos implicados)
6. ¿Dónde? (localización)
7. ¿Cómo? (metodología de acciones y de evaluación)
8. ¿Cuándo? (calendario)
9. ¿Con qué? (recursos materiales, económicos, humanos)
10. ¿Cuánto? (presupuesto)

Priorización y planificación de actuaciones

Para la categorización de actuaciones y la valoración de su interés en la consecución de los objetivos planteados, se propone un trabajo de análisis de cada una de las actuaciones a través de diversas herramientas que permitan generar criterios de clasificación, priorización y programación del listado inicial de actuaciones.

Planificación

Deberemos planificar y programar de acuerdo con los recursos disponibles, pasando de las ideas generales a los proyectos concretos, evaluados en términos de factibilidad, costes, financiación, responsabilidad, calendarios, etc. La planificación deberá contener varios aspectos: una planificación económica, que establezca las fuentes de financiación y las capacidades de la administración municipal, y una planificación temporal, con un calendario y unos plazos de actuación definidos de forma clara.

Esto requiere que el proceso de participación de las primeras fases dé paso a un trabajo técnico importante en la redacción de los proyectos, la discusión de estrategias con los responsables, el análisis de fuentes de financiación o el análisis cruzado de las infraestructuras —sean físicas, humanas o de recursos en general— para desarrollar el plan.

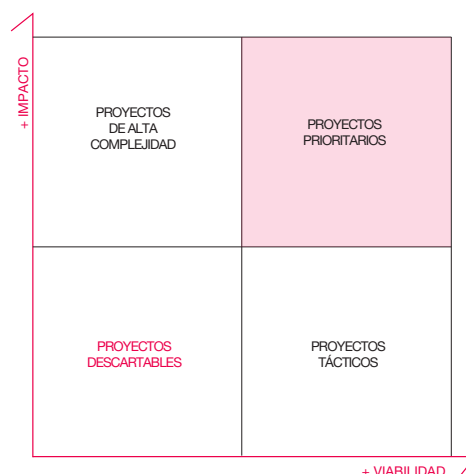
Herramientas

Análisis de impacto-viabilidad

Elaboración de una matriz que permita categorizar los proyectos en función de su grado de impacto (alto, medio, bajo) y su viabilidad económica y técnica. A través de este análisis se generará una primera clasificación de los proyectos en las siguientes categorías:

- Proyectos prioritarios: los de alta viabilidad y alto impacto que presentan un importante valor para conseguir los objetivos de la estrategia.
- Proyectos de alta complejidad: como los de alto impacto, pero complejos en su realización a corto plazo y sobre los que habrá que plantear actuaciones preliminares.
- Proyectos tácticos: aquellos de impacto limitado pero que exigen pocos recursos y resultan viables a corto plazo, que pueden servir para poner en marcha la estrategia.
- Descartables: aquellos de bajo impacto y baja o nula viabilidad, que deberán ser reformulados y combinados con otros proyectos para mejorar su impacto.

Matriz de impacto-viabilidad



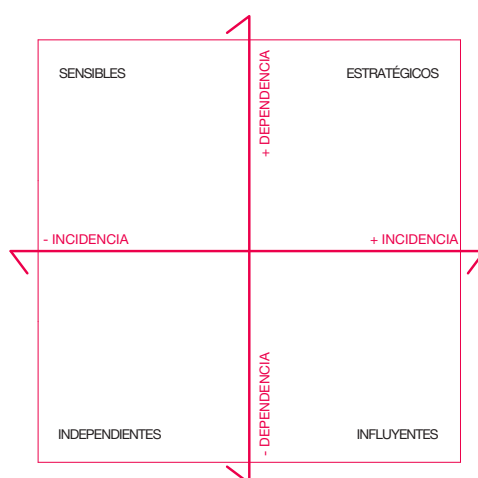
Fuente: Paisaje Transversal

Coherencia interna

Análisis de las relaciones entre operaciones, identificando para cada una el nivel de influencia y dependencia respecto a las demás. De esta manera, identificamos si se trata de proyectos:

- Estratégicos: los de alta incidencia sobre el resto, pero también dependientes de otros.
- Influyentes: las actuaciones clave necesarias para poder desarrollar otras actuaciones.
- Sensibles: los de grado de dependencia elevado respecto a otros.
- Independientes: los que tienen escasa influencia o dependencia de los demás.

Matriz de análisis de la coherencia interna de los proyectos



Fuente: Paisaje Transversal

Evaluación por objetivos

En una matriz con proyectos y objetivos, se evalúa (del 1 al 5) cómo cada acción consigue mejorar cada uno de los objetivos y se hace la suma de cada acción. Se organizan según la suma habiendo quedado priorizadas (ordenadas de más importante a menos) las acciones según el impacto. Posteriormente, se realiza una revisión y se trata de ver los puntos débiles de las acciones más valoradas y los fuertes de las menos valoradas, a la vez que se intenta mejorar las primeras con los aspectos positivos de las segundas. Con esto, se consigue:

- Lo más importante: dirigir los esfuerzos hacia la resolución de los problemas planteados.
- Mejorar el impacto con menos esfuerzo. Es decir, conseguir más con menos, o por lo menos lo mismo.
- Entender que cada cosa que se hace tiene un fin claro.
- Tener un imaginario común y compartido sobre los problemas y las acciones.
- Tener una herramienta que sirva para evaluar las acciones antes y después.

Cuadro de evaluación por objetivos

	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5
Acción 1					
Acción 2					
Acción 3					
Acción 4					

Fuente: Paisaje Transversal

Coherencia externa

Análisis de la coherencia de las actuaciones con los proyectos planteados en otros planes actualmente en desarrollo, especialmente con el plan del casco histórico.

Alineación a programas

Análisis de programas y líneas de financiación existentes a los cuales el municipio se pueda acoger para su desarrollo. Se valorará estableciendo el horizonte temporal en el que podrían implementarse y el grado de certeza de obtener dicha financiación, lo que aportará, junto con las anteriores herramientas, criterios para la planificación económica y temporal de las actuaciones.

Taller participativo con agentes sociales y económicos

Se utiliza para la valoración, la priorización de actuaciones y la definición de criterios de ejecución de las actuaciones prioritarias.

Estas herramientas nos permiten empezar a establecer jerarquías en el listado de actuaciones y proyectos que estemos planteando. Jerarquías de acuerdo no solo con la importancia de los proyectos o con su carácter estratégico, sino también de acuerdo con la viabilidad de las mismas a corto, medio o largo plazo, una cuestión que, como veremos a continuación, será esencial a la hora de comenzar a lanzar las primeras acciones del plan.

Fichas de definición de actuaciones

A tales efectos, será importante poder elaborar para cada una de las medidas una ficha informe con estos apartados:

- Identificación de la actuación. Como ha de realizarse un estudio detallado de cada actuación, debe identificarse dicha actuación encuadrándola en la línea de actuación a la que pertenece y justificar su planteamiento.

Ficha tipo de definición de proyectos, Plan Integral de Acciones de Mejora de Sant Miquel, Olot

01
Título de la acción

D1_L1.01
D1. DIRECTRIZ
L1. Línea de actuación

TIPO DE INTERVENCIÓN:


vivienda

INSTRUMENTOS:

 estudio

 ordenanza

MOTIVACIÓN Y DESCRIPCIÓN

...

ACCIONES Y DESARROLLO

1 -
2 -
3 -

DEFINICIÓN

+ COMPLEJIDAD	MEDIA	-
+ PRIORIDAD SOCIAL	ALTA	-
+ AGENTES EXTERNOS IMPLICADOS		-
+ PRESUPUESTO		-
+ NECESIDADES EXTERNAS		-
+ ACTUACIONES RELACIONADAS		-
+ ÁREAS responsable		-
involucradas		-

PLANIFICACIÓN

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	AÑO 7	AÑO 8

Fuente: Paisaje Transversal

- Memoria descriptiva de la actuación. Al tratarse de una acción concreta, debe realizarse una descripción de la misma donde se refieran sus aspectos más significativos, de manera que sea comprensible, sucinta y suficientemente objetiva. Además, para completar esta descripción, es necesario establecer los objetivos y resultados esperados que se persiguen alcanzar con la consecución de la acción.
- Identificación de los agentes implicados en la ejecución y el grado de compromiso de la misma.
- Vinculación a otros marcos y programas. Como en la etapa anterior se vinculaban conjuntos de acciones a temas prioritarios de la Agenda Urbana Europea, en esta etapa se desciende a un nivel de mayor detalle entrando en cada acción, por lo que se debe vincular de nuevo dicha acción a los temas prioritarios de la misma.

- Impacto. Para establecer niveles de impacto y rango de la actuación, resulta interesante valorar:
 - La descripción de los beneficiarios afectados por dicha acción, que es de interés para completar la descripción de la misma.
 - El impacto en otras líneas estratégicas.
- Plan de trabajo de la actuación. Para el desarrollo de la actuación, es necesario tener prevista una metodología, según su naturaleza, que será la base de su aplicación. Vinculados a esta metodología, han de establecerse ciertos aspectos de gestión que garantizan la eficacia de la trazabilidad de la misma: recursos, presupuesto vinculado a un cronograma y fuentes de financiación.
- Programación temporal, definiendo el calendario previsto de ejecución.
- Programación económica:
 - Presupuesto de realización.
 - Financiación prevista o previsible.
- Evaluación. Definición de los indicadores o criterios que permitan medir el grado de avance de la medida y sus impactos.

Devolución

Una vez definidas y priorizadas las acciones y elaborado el plan, es imprescindible realizar una devolución o un retorno a las personas y a los agentes que han participado activamente en el proceso de planificación. Se trata de un momento muy importante que desgraciadamente suele pasar desapercibido la mayoría de las veces. Gracias a él podemos marcar un punto y seguido en el camino (previo a la implementación) y celebrar el gran trabajo conjunto desarrollado.

Es fundamental que como resultado de esta fase toda la gente más activamente implicada quede bien informada sobre el plan diseñado y se realice una explicación de sus contenidos y acciones a seguir. Conviene no olvidar que la gente ha invertido un tiempo muy valioso y que deben recibir cuando menos un retorno en condiciones de ese trabajo.

Como se apuntaba más arriba, existen diferentes acciones que podemos llevar a cabo en esta fase.

Herramientas

Reuniones de devolución y contraste

Se realizarán reuniones de devolución y contraste con los diferentes grupos de trabajo constituidos para la planificación. Es especialmente importante realizar al menos una con el grupo motor.

Su objetivo es triple:

- Presentar el documento del plan (en formato borrador) y sus principales contenidos.
- Recabar las últimas aportaciones por parte de quienes participen en la reunión.
- Fijar o fortalecer el consenso social en torno al plan.

Por lo tanto, es importante que los documentos que se presenten sean borradores (aunque sean en su versión casi definitiva) y estén abiertos a incorporar las aportaciones de último minuto que puedan surgir en la reunión y que favorezcan el consenso del mismo. No obstante, lo más normal en este tipo de encuentros es que apenas se realicen aportaciones y la sesión sirva más para ratificar los acuerdos previamente establecidos. De modo que las críticas o las «enmiendas a la totalidad», de haberlas, habrán de ser desestimadas en pro de todo el trabajo previo colectivo que se ha realizado.

Para estas reuniones, es interesante preparar una presentación breve pero exhaustiva de los principales contenidos y acuerdos del plan. Puede tener distintos formatos, desde una dinámica participativa más pensada *ad hoc* hasta uno más sencillo que consista en una presentación y un debate posterior con el público.

Acto público de presentación del plan

Una vez concluida la ronda de reuniones de contraste, sería interesante realizar un acto de carácter más público y multitudinario en el que presentar el plan, así como la hoja de ruta a seguir para su implementación. Por lo tanto, deberá realizarse una buena comunicación de la convocatoria.

Además, este acto público puede utilizarse como evento en el que reflejar el consenso social y político alcanzado con algún tipo de acto de firma simbólica. Otra posibilidad es adoptar un formato más lúdico al estilo del Día del Plan (ver punto «Día del Plan»).

Difusión del plan

Con vistas a ampliar el número de personas informadas en relación con el plan y tratar de ampliar la gente implicada en su ejecución, será conveniente realizar una buena difusión del mismo, para lo cual no debemos perder la perspectiva de que los planes suelen ser extensos y con muchos contenidos técnicos, por lo que será imprescindible realizar una labor de síntesis y cierta «traducción» de los contenidos a un lenguaje comprensible.

Hay diferentes actividades que podemos realizar:

- Exposición del plan: exposición divulgativa y didáctica sobre el plan, su proceso de elaboración, las acciones a desarrollar y la hoja de ruta para su implementación.
- Diseñar un dossier, folleto o presentación explicativa de los puntos más relevantes del plan y repartirlo en puntos representativos del municipio.
- Web: creación de una web interactiva sobre el plan y su seguimiento (si no se ha hecho una propia para el proceso). O, si no, publicación del documento del plan, así como de los materiales comunicativos que se generen en la web del proyecto.

- Envío de la documentación generada a los participantes en el proceso: documento del plan (formato físico o digital), folletos, presentación tipo, etc.
- Difusión de los resultados a través de redes sociales y medios de comunicación.



Exposición itinerante con los resultados y la explicación del proceso de revisión de las directrices de ordenación territorial (DOT) de Euskadi

Fuente: Paisaje Transversal

Implementación

A pesar de que podríamos considerar la fase de implementación como una etapa posterior al trabajo de planificación, y efectivamente así es, resulta conveniente tener en cuenta, a la hora de finalizar el proceso de planificación, las labores que vendrán después. Como ya se ha comentado al inicio del capítulo, el paso del ejercicio de reflexión que supone la planificación al ejercicio práctico de poner en marcha el plan puede ser, en ocasiones, complicado, y no son pocos los planes que, por unas razones u otras, quedan finalmente sin ejecutar o son ejecutados de una manera tan parcial que poco queda, más allá de una serie de proyectos aislados.

Por ello, se deben aplicar herramientas o procedimientos que faciliten esa transición, o al menos recoger algunos de estos mecanismos en algunas de las actuaciones definidas que podemos empezar a desarrollar a corto plazo y con impactos positivos inmediatos.

Herramientas

Proyectos piloto

Aquí hay que realizar una acción de impulso destinada a definir una mejor eficacia de las acciones a realizar y establecer un marco adecuado para la cooperación, la participación y la coordinación entre las instituciones, grupos sociales y empresas, así como su implicación en el proceso.

Será necesario establecer experiencias de prueba, a fin de identificar posibles problemas de la implantación. Además, a partir de estas experiencias se pueden establecer aspectos concretos y no descripciones generales.

Lo ideal es que estos proyectos piloto se introduzcan durante las distintas etapas anteriormente descritas, con el objetivo de evitar que el proceso se alargue en exceso e impida su avance.



Imagen del proyecto piloto de renovación de la plaza de Sant Miquel, Olot

Fuente: *La Comarca d'Olot*

Proyectos catalizadores y del «mientras tanto»

El urbanismo táctico, desarrollado principalmente en nuestras ciudades desde principios de la década de 2010, propone una actuación sobre la ciudad que permite acompañar las fases de pensamiento con las de ejecución. Se trata de pensar y hacer al mismo tiempo, para, posteriormente, volver a pensar con los resultados obtenidos.

Partiendo de sus principios del urbanismo táctico, pero integrándolos dentro del marco estratégico del planeamiento, se propone establecer la idea de los proyectos catalizadores, que sirven de complemento, a corto plazo, de los más amplios tiempos que establece la planificación estratégica, definida por operaciones que duran varios años, con un alto coste y dificultad.

Tanto los proyectos catalizadores como los proyectos del «mientras tanto» permiten evitar la parálisis entre la definición del problema y la finalización del proceso, aplicando estrategias de actuación más rápidas, con las que analizar los procesos de implementación. Los proyectos catalizadores no necesitan grandes inversiones y su impacto es inmediato: hacen visibles los cambios e informan e implican a los diferentes actores urbanos.

Diseño colaborativo

De la misma manera que recoger, analizar y clasificar información, plantear límites al proyecto y generar conceptos, alternativas y propuestas no puede realizarse en solitario, en la fase de diseño debemos valorar la incorporación de actuaciones y herramientas que permitan incorporar los conocimientos y recursos de otros agentes (sociales, económicos, organizaciones), que habitualmente se entienden como receptores o usuarios de los proyectos o programas a diseñar, pero que pueden ser incorporados al proceso, y con ello adecuar su funcionalidad a las necesidades o a los intereses de los mismos.

Tras observar y reconocer el espacio, se procede a conectar colectivos, personas e iniciativas para diseñar soluciones y programar actividades.

- Diseño colaborativo de soluciones de mejora:
 - Definir pautas de diseño a partir del trabajo de observación que servirá para co-diseñar soluciones viables a través de diferentes talleres creativos con los distintos grupos de población usuarios del espacio público.

- Ejecutar pequeñas mejoras que no impliquen una gran inversión, representativas de algunas de las propuestas para testear su efectividad y, a posteriori, diseñar inversiones de mayor envergadura.
- Programar actividades que impliquen a espacios o agentes (públicos y privados) externos al espacio pero próximos, con el objeto de generar conexiones y establecer redes de actividad.

Ambas son las dos etapas clave en el procedimiento de diseño colaborativo del espacio público.

¿Cómo vamos?

¿En qué consiste?

El monitoreo y seguimiento del plan permiten su evaluación y retroalimentación. Se trata del conjunto de procedimientos que contribuyen a aumentar el número de posibilidades de que el desarrollo de las acciones se aproxime a los logros concretos.

El proceso de evaluación se realiza según los siguientes criterios:

- El nivel de consecución de los objetivos del plan.
- El grado de ejecución de las medidas objeto de impulso y seguimiento.
- La valoración del contexto en función del cual se ha elaborado el plan, las dinámicas de transformación urbana, la realidad externa al municipio y las relaciones y expectativas de los agentes.

¿Para qué sirve?

Para muchos profesionales de orientación académica, que centran su trabajo en el diagnóstico, la implantación del plan se reduce a que se ejecuten, por parte de la persona responsable, los proyectos definidos. Sin embargo, este planteamiento corre el riesgo de que un plan o proyecto urbano acabe convertido en una serie de proyectos aislados que ni siquiera sean capaces de alcanzar los objetivos.

Por ello, es necesario plantear mecanismos y espacios que permitan dar seguimiento a la estrategia y que faciliten llevar a la práctica lo planificado de una manera efectiva, eficaz y coordinada.

Seguimiento

Herramientas

Indicadores

Los indicadores son una herramienta sumamente efectiva para medir, de manera precisa, el grado de desarrollo del plan, así como el impacto de las medidas recogidas en este. Requiere de un trabajo considerable, que además ha de realizarse periódicamente.

Para que este trabajo resulte más fácilmente asumible, puede optarse, en la medida de lo posible, por emplear los mismos indicadores calculados durante la etapa de análisis, de manera que dispongamos de un valor inicial y de un valor para años sucesivos que nos permita evaluar el desarrollo del plan.

Se pueden plantear distintos tipos de indicadores de evaluación y seguimiento, que a grandes rasgos podemos dividir en dos grupos: en primer lugar, aquellos indicadores que nos permiten valorar el logro para cada una de las actuaciones previstas en el plan, y en segundo lugar, indicadores que nos permitan valorar el grado de consecución de los objetivos de la estrategia, así como valorar la estrategia en su conjunto. El tipo de indicadores será diferente en uno y en otro caso. En el primero, deberemos seleccionar aquellos indicadores que mejor se ajusten a las actuaciones propuestas, de manera que nos permitan analizar los beneficios que estas generan, tanto en términos directos (por ejemplo el aumento de superficie verde) como indirectos (como una mayor intensidad de uso de un espacio mejorado).

En ambos casos, conviene establecer, a la hora de definir un sistema de indicadores de seguimiento, unos resultados esperados, es decir, unos valores previstos para cada uno de los indicadores, de manera que, llegado el momento, podamos identificar desviaciones, tanto negativas como positivas, entre lo previsto inicialmente y lo finalmente realizado, lo que nos permitirá a su vez, en el caso de que las desviaciones sean negativas, el planteamiento de medidas correctoras (Ugarte *et al.*, 2008).

La elaboración de un sistema de seguimiento y evaluación, así como de los indicadores que nos permitirán medir el progreso de la estrategia y de cada una de las actuaciones, debe ser compartida por los actores participantes. Ello permite fortalecer y dar cohesión al partenariado en la medida que se comparte la medición de los resultados y la calidad del proceso.

A partir de los datos disponibles, extraídos de distintas fuentes externas, como el INE, los catastros o el IDESCAT, o recogidos por las entidades locales a través de sus distintas áreas de gobierno, se deberán seleccionar aquellos indicadores que mejor se ajustan a las actuaciones propuestas.

Las entidades locales podrán establecer indicadores *ad hoc*, o elegir entre los existentes en los documentos de planificación, los establecidos por los reglamentos comunitarios y los contemplados en el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible.

Comisiones de seguimiento

El principal mecanismo para el seguimiento y evaluación de un plan de implementación es la conformación de comisiones de seguimiento. Es recomendable que este grupo esté integrado por representantes de la Administración pública (autoridades y personal técnico municipal de los diferentes departamentos vinculados a la temática de las acciones a desarrollar) y de la sociedad civil.

En función de la naturaleza y la envergadura del plan, se pueden plantear diversos formatos de comisión, tales como un grupo centralizado encargado del seguimiento,

un conjunto de comisiones por temas o proyectos, o un formato mixto, con una comisión central y unos grupos de trabajo específicos para la ejecución de las medidas. La creación de esta comisión puede aprovechar el trabajo iniciado durante la etapa de planificación y plantearse como continuación de grupos ya creados (Grupo Interdepartamental, Motor y Político), pero con un carácter menos intensivo con sesiones de trabajo o seguimiento trimestrales, por ejemplo.

Principales relaciones con el DAFO

Otra herramienta de monitoreo del desarrollo de la acción es tener presente su vinculación con el DAFO, que puede alertar sobre la necesidad de adoptar medidas correctivas si existen desviaciones respecto a los problemas a superar detectados (medidas que nos llevan a la tarea tanto de corregir como de readaptar la estrategia).

Sobre aquello que no medimos, no podemos trabajar

Pablo Martínez Díez y Mar Santamaria Varas
Fundadores de 300.000 Km/s

Hoy hemos aceptado como normal la penetración de tecnologías altamente sofisticadas en nuestro día a día. La consulta de Internet para cualquier acto cotidiano o el uso de teléfonos móviles son el resultado de la implementación de grandes infraestructuras a escala planetaria como, por ejemplo, las redes de satélites que monitorizan la Tierra, las redes de telecomunicaciones por cable que cruzan los océanos o las redes de antenas inalámbricas diseminadas por doquier (Bluetooth, wifi, 4G, 5G...). Todo ello está generando una serie de transformaciones radicales en la circulación del conocimiento, en la organización social, en los hábitos de consumo o en la transformación de los sistemas de producción, sobre las que las ciudades y sus gobiernos deberán posicionarse de forma anticipada si quieren ser actores de este cambio sin dejarse arrastrar por las grandes corporaciones que lideran la investigación en estos ámbitos.

Pero, sobre todo, de un modo más obvio y evidente, esta transformación conlleva la generación de una cantidad ingente de datos. Datos que por primera vez somos capaces de analizar de forma masiva, para poderlos convertir en información y conocimiento que nos permitan comprender lo que hasta ahora era azar, desorden y confusión. La estadística, tal y como la conocíamos hace unos pocos años, ha sido reemplazada por la inteligencia artificial, incrementando tanto la capacidad de descripción del mundo y la sociedad como incorporando la habilidad de predecir y diagnosticar. Las descripciones urbanas que diseccionan la ciudad en capas o estratos de funcionamiento aislados dan paso a descripciones globales e integrales capaces de abordar la complejidad sin simplificarla.

Además, estas informaciones son fácilmente accesibles. Muchas de ellas se hallan en los portales de datos abiertos que la misma Administración pone a disposición de los ciu-

dadanos e incluso otras mucho más sofisticadas, como los datos capturados por los satélites Sentinel y Landsat-8,⁷⁰ son de acceso gratuito y nos proporcionan imágenes nuevas del mismo punto del planeta cada tres días. También disponemos de información topográfica (que en otras épocas solamente atesoraban los ejércitos) en los portales de cartografía de la Administración y de información catastral con gran detalle descriptivo de cada edificio del país. Y si esto no fuese suficiente, además en Internet encontramos publicados datos acerca de la oferta inmobiliaria (Idealista,⁷¹ Fotocasa,⁷² entre otros), los mejores restaurantes y sus valoraciones (Google Places,⁷³ Tripadvisor),⁷⁴ las fotos de los lugares más atractivos (Instagram,⁷⁵ Flickr,⁷⁶ etc.) o las conversaciones entre ciudadanos (Twitter).

Esta masiva datificación presenta una nueva oportunidad para el planeamiento urbano. Disponemos, por primera vez, de datos con una resolución espacial y temporal que nos permiten detallar con precisión cómo son las calles de nuestras ciudades, pero también cómo estas son utilizadas, cómo nos desplazamos a lo largo de ellas y cómo nos encontramos con nuestros semejantes. Gracias a esta abundancia y facilidad de acceso, podemos construir nuevos indicadores con datos, con el objetivo de observar la evolución de un problema a lo largo del tiempo, o bien podemos comparar situaciones aparentemente distintas y distantes con otros municipios y así evaluarnos de modo similar, lo que nos permite dar un claro paso hacia el pensamiento científico de la disciplina, haciendo el objeto de estudio y sus actuaciones cuantificables y mensurables y generando un aprendizaje compartido que permita aplicar similares soluciones y políticas públicas.

Cuantificarnos para compararnos

Como ejemplo de esto último, hallamos el caso del Observatorio Local de la Vivienda de la Diputación de Barcelona (imagen 1), que construye un conjunto de indicadores a partir de datos provenientes de distintas fuentes con el objetivo de describir el contexto de emergencia habitacional que cada municipio enfrenta y así, mediante un diagnóstico común, poder desarrollar actuaciones compartidas. Entre las fuentes empleadas se hallan el Catastro, el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Hacienda y los propios municipios.

70. La red de satélites Sentinel de la ESA (Agencia Espacial Europea) y Landsat 8 de la NASA pone a disposición de los ciudadanos de todo el mundo imágenes de cada punto del planeta con una frecuencia temporal de 3 a 16 días dependiendo del satélite

71. Portal de anuncios inmobiliarios.

72. Portal de anuncios inmobiliarios.

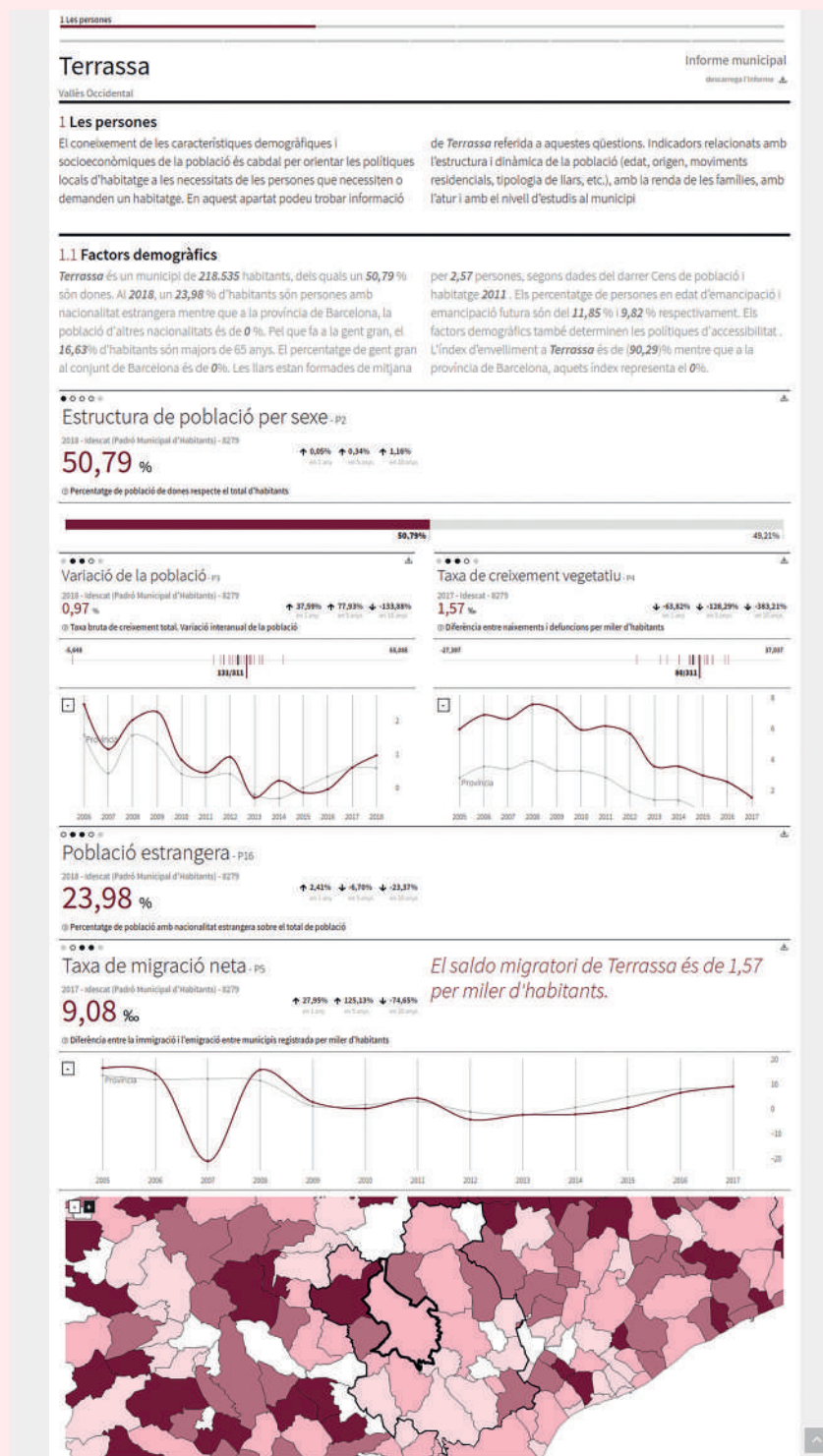
73. Servicio de consulta cartográfico de negocios y locales comerciales de alcance mundial.

74. Servicio web que proporciona reseñas de locales de ocio y restauración así como otros atractivos turísticos.

75. Red social para compartir fotografías y vídeos.

76. Red social para compartir y almacenar fotografías.

Informe extraído de la herramienta INDI_MHAB «Indicadores Municipals d'Habitatge de Barcelona»



Los datos utilizados proceden, por lo tanto, de múltiples fuentes y de varias administraciones. Tienen distintas resoluciones temporales y espaciales y han sido producidos con diferentes objetivos, pero han sido agrupados, analizados y publicados bajo un único punto de vista, con el objetivo de ayudar e influir en las políticas públicas de vivienda. La relevancia del proyecto se basa en el uso tanto de diversas fuentes como de distintos tipos de datos: aquellos que de forma clara pertenecen a series estadísticas, otros que son registros de la Administración (como el catastro o el registro de las solicitudes de ayuda al alquiler) o bien aquellos originados en Internet.

La herramienta realiza un claro esfuerzo por construir un relato, una explicación con los datos y su representación, aportando la información con una lectura construida a través de su orden y su visualización, y que, por último, publica en abierto todas estas informaciones para que otras administraciones y ciudadanos las vuelvan a reutilizar.

Describir lo invisible

Si bien la apertura de datos de la Administración ha generado una transformación radical en la capacidad de colaboración interna, por primera vez estamos viendo escenarios en los que grandes compañías proporcionan sus datos para usos públicos. Este es el caso de BBVA Data & Analytics,⁷⁷ que distribuye información acerca de los pagos realizados por sus clientes o bien por otros compradores a través de sus datáfonos, lo que permite evaluar el impacto de las transformaciones urbanas en los tejidos comerciales. También es el caso de la información que Vodafone proporciona al Ayuntamiento de Barcelona acerca de la posición de los dispositivos móviles a lo largo del territorio con el objetivo de mejorar el censo de población estacional, la gestión del turismo y la monitorización de espacios de gran afluencia. Datos que hasta ahora, en muchos casos, se almacenaban sin explorar su valor y que nos permiten analizar cuestiones hasta ahora imposibles de abordar.

Incluso datos que hasta ahora habían permanecido guardados celosamente por fin han visto la luz. Por ejemplo, en el municipio de Rubí se ha analizado por primera vez los consumos eléctricos registrados por las compañías distribuidoras con el objetivo de identificar aquellos lugares donde se produce mayor derroche energético, pero también dónde los consumos bajos pueden alertar de un potencial riesgo de pobreza energética.⁷⁸

En este caso, además, se ha desarrollado un modelo predictivo, capaz de determinar el consumo energético en edificios de otras poblaciones a partir de las características catastrales de los inmuebles y de la composición demográfica de sus habitantes. Se reduce, así, la dependencia de la fuente original de datos, en el supuesto que esta deje de estar disponible, y se aumenta la posibilidad de colaborar entre municipios en el entrenamiento colectivo de algoritmos de aprendizaje automatizado.

En definitiva, gracias al uso de informaciones hasta ahora no accesibles, es posible dar un paso hacia una nueva dirección para la reducción del consumo energético mediante su

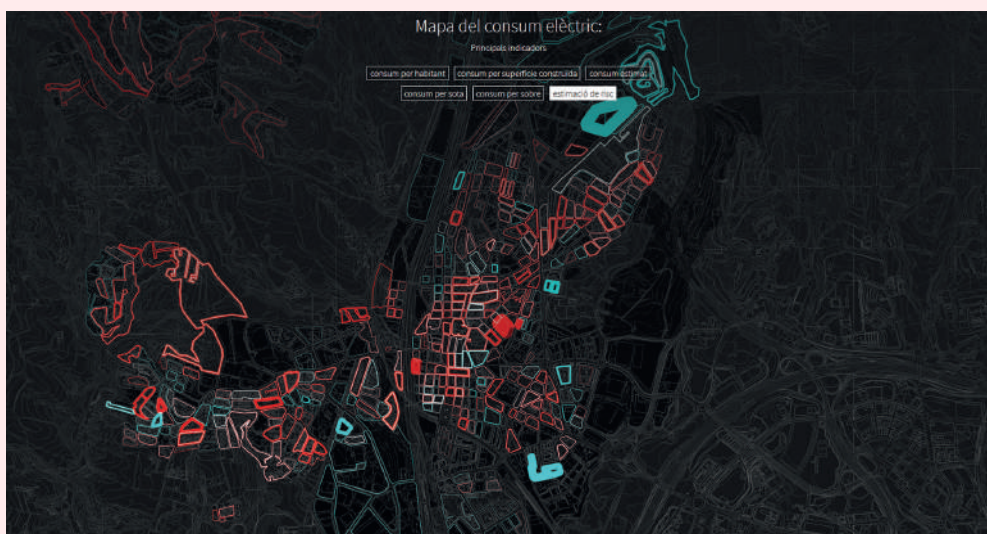
77. Centro de excelencia de análisis de datos e inteligencia financiera.

78. http://300000kms.net/_rubibrilla/.

visualización, hecho que permite a los ciudadanos percibir de forma visual algo que hasta ahora era invisible y fomentar también la autoevaluación de los comportamientos individuales mediante la cuantificación.

En la figura siguiente, se muestra, entre otros, la estimación del riesgo energético de Rubí. Este indicador proviene de un modelo estadístico predictivo polinomial elaborado a partir de diversas variables que caracterizan las edificaciones (superficie, antigüedad, tipología, calidad de la construcción, etc.) y la composición de la población censal asignada (edad, nivel de estudios, abstencionismo, etc.) en cada manzana del municipio.

Mapa del consumo eléctrico de Rubí donde se muestra, entre otros, la estimación del riesgo energético*



* Este indicador proviene de un modelo estadístico predictivo polinomial elaborado a partir de diversas variables que caracterizan las edificaciones (superficie, antigüedad, tipología, calidad de la construcción, etc.) y la composición de la población censal asignada (edad, nivel de estudios, abstencionismo, etc.) en cada manzana del municipio.

Datificar con ciudadanos

Si bien las herramientas digitales han permitido expandir y, en algunos casos, hasta liderar los procesos de participación mediante programas como Consul⁷⁹ o Decidim⁸⁰ para la priorización y creación de políticas públicas, todavía faltan herramientas que permitan una participación mayor en los procesos precedentes de diagnóstico. La datificación de las observaciones, percepciones y opiniones de los ciudadanos sigue siendo hoy un reto que requiere de herramientas, pero también de metodologías, que permitan sistematizar su uso. Con este objetivo se ha desarrollado EDC,⁸¹ un repositorio documentado de herramientas de baja tecnología y casos de estudio de datificación ciudadana, que en muchos

79. Software libre para la participación ciudadana. <http://consulproject.org/es/>.

80. Plataforma digital de participación ciudadana. <https://decidim.org/es/>.

81. <http://edc.300000kms.net/>.

casos no requieren grandes complejidades tecnológicas y que pueden ayudar a grupos de ciudadanos a recolectar información para un diagnóstico posterior.

Un ejemplo de uno de estos vacíos de información es la falta de datos acerca del número de personas sin hogar. A pesar de que los censos recogen el número de habitantes de un municipio, muy pocas veces conocemos bien el número de personas que duermen en la calle. Sin un conocimiento preciso de este número, no podemos dimensionar los servicios ni tampoco monitorizar los embates de la economía. Para resolver este problema, desde hace diez años la fundación Arrels⁸² despliega en Barcelona un extenso grupo de voluntarios (hasta 900) que en una noche realizan un recuento y censo manual de personas sin hogar.

Para la coordinación de tan extenso equipo y territorio, utilizan la herramienta Open Papers,⁸³ que permite organizar equipos y recoger los datos sobre papel, sin que los participantes deban conocer o poseer alguna habilidad ni tecnología específica. Posteriormente, la información recolectada sobre papel es digitalizada, y mediante el uso de códigos QR, técnicas de OCR (*optical character recognition*) y reconocimiento de imagen reconstruye una gigante cartografía realizada mediante la ayuda de todos los voluntarios. La herramienta también permite a la fundación Arrels implementar la metodología de recuento en otros municipios en los que grupos de ciudadanos quieren cuantificar el mismo problema; es decir, la herramienta encierra una metodología para ser usada que se transmite con esta.

Atlas en papel de las distintas zonas del territorio a cubrir durante el censo de personas sin hogar



Cuantificar lo cualitativo

Sin embargo, el análisis de la ciudad con datos nos impide analizar dimensiones que hasta ahora solamente podemos abordar desde lo cualitativo, como es el caso de la habitabilidad. Si bien el objetivo último del planeamiento urbano es el de hacer de las ciudades los

82. La fundación Arrels es una entidad de Barcelona que desde 1987 orienta y atiende a las personas sin hogar. <https://www.arrelsfundacio.org/es/>.

83. <https://github.com/300000kms/openPapers>.

lugares más habitables del planeta, este es tremendamente difícil de cuantificar, y eso debería plantearnos la necesidad de reevaluar si el objetivo de nuestro trabajo se aproxima a cada una de nuestras acciones.

Probablemente, determinar cuán habitable es un fragmento de ciudad es difícil, pero si comparamos con otros fragmentos la tarea se simplifica tremendamente. Podemos, con gran facilidad, incluso en situaciones aparentemente muy similares, hacer que pequeños detalles sean relevantes para esta.

Así es como el proyecto Arturo⁸⁴ implica a los ciudadanos en la valoración de distintas fotografías de la ciudad de Madrid, de manera comparada, con el objetivo de evaluar cuál de estas representan entornos más habitables. Cada una de las imágenes (5.000 en total) representan un segmento de calle de la ciudad caracterizado por hasta 150 variables cuantitativas del entorno urbano: la densidad construida, la cantidad de espacio público, los usos en planta baja, su mixtura, la calidad construida del entorno, etc.

Mediante las valoraciones emitidas por los ciudadanos y el uso de técnicas de aprendizaje automatizado (comúnmente denominado *inteligencia artificial*) es posible determinar qué características urbanas son aquellas que resultan más relevantes a la hora de definir si un entorno urbano es habitable o no para el conjunto de la población.

Así es como a día de hoy más de 4.000 ciudadanos han emitido hasta 90.000 valoraciones de segmentos de calle que han permitido entrenar un algoritmo para parametrizar estas valoraciones subjetivas y cualitativas, pudiendo realizar distintas cartografías que muestran la habitabilidad de la ciudad, e incluso segmentando esta valoración por edades, género y lugar de residencia. El conocimiento obtenido a través de la participación de los ciudadanos queda recogido en el algoritmo Arturo, que ahora puede también evaluar otras calles de otras ciudades, haciendo así trasladable el criterio de evaluación de un contexto a otro. Permite ser descargado y reutilizado para describir otras ciudades.

Calles más habitables de Madrid según la edad de los habitantes (mayores de 65 años en rojo y menores de 25 en azul)



84. <http://arturo.300000kms.net/>.

Repensar la planificación con datos

Las oportunidades que los nuevos escenarios tecnológicos nos brindan son múltiples y en constante evolución. Sin embargo, a pesar de que en los últimos años hemos visto profundas transformaciones, pocas han sido impulsadas o dirigidas desde las administraciones públicas que, en muchos casos, solamente observan estos procesos y realizan tímidas aproximaciones.

No abordar el uso de los datos y de las nuevas herramientas para la extracción de conocimiento para el planeamiento significa no tan solo resignarse a no dar mejor respuesta a los problemas que debemos resolver, sino dejar pasar la oportunidad de generar nuevas preguntas que el planeamiento urbano podría abordar, ensanchando, por tanto, su campo de acción. Relegar este liderazgo a las grandes ciudades significa que una vez más dejamos los municipios pequeños y medianos en segundo lugar y desventaja. Los municipios medianos y pequeños concentran hoy mayor población que las grandes ciudades y, en consecuencia, es ahí donde podremos conseguir mayor volumen y varianza de datos necesarios para entrenar algoritmos y analizar problemas. Es ahí donde podremos aplicar tecnologías que, con lógica de escala, las hagan accesibles.

La velocidad con la que esto sucede encierra graves peligros. Estamos pasando de un escenario en el que el acceso es fácil y relativamente económico a escenarios en los cuales el acceso a la información es costoso y excluyente. Desde el verano del 2018, los servicios que la empresa Google ofrece a desarrolladores incrementaron su precio aproximadamente un 2.000 %, poniendo de relieve que durante años hemos utilizado sus mapas, sus servicios de geolocalización o sus listados de actividades económicas sin preocuparnos de construir otras alternativas en las que los ciudadanos sean soberanos de sus datos. Empresas como Amazon invierten hasta cuatro veces más en I+D que el Gobierno de España, y otras menores que la siguen, como Alibaba,⁸⁵ invierten tanto como este. Es difícil no temer a empresas gobernadas por accionistas que buscan extraer dividendos de la gestión de lo público.

Ante este escenario, necesitamos generar entornos de experimentación y riesgo dentro de la Administración para que no sean solamente las grandes corporaciones aquellas que hoy lideren la investigación en la aplicación de la información al diseño urbano. Es necesario dotar de presupuesto a la investigación, pero también generar los mecanismos de gestión para que las administraciones puedan formar parte de los procesos y no ser meros observadores, y que la tecnología que haga funcionar las ciudades sea desarrollada por y para los ciudadanos.

85. Portal dedicado al comercio electrónico.

Bloque III. Buenas prácticas

Introducción

En este capítulo se recopilan una serie de buenas prácticas en materia de planificación urbana integral que pueden servir de referencia o como ejemplos ilustrativos de lo expuesto en los apartados anteriores. No obstante, los casos que se exponen no se deben tomar como soluciones literalmente extrapolables a otros contextos, sino que su interés reside en el proceso de diseño y en cómo incorporan los criterios de planificación, integralidad y participación. Por lo tanto, no se deberían considerar como proyectos directamente extrapolables o recetas mágicas, más bien habría de fijarse en los procesos que subyacen en ellas y cómo han aplicado distintas herramientas que se han descrito anteriormente.

La selección de las buenas prácticas se ha realizado en función de los tres programas ligados al desarrollo urbano sostenible que se han descrito en el capítulo «2. Europa actúa: el camino hacia una planificación urbana integral», es decir: EDUSI, URBACT y UIA.

De entre todos los ejemplos analizados, se han seleccionado aquellos que más relación guardan con la realidad de las ciudades pequeñas e intermedias, que son el foco central de esta publicación, por lo cual la gran mayoría de las buenas prácticas corresponden a municipios de tamaño más reducido.

Finalmente, conviene destacar que este apartado tiene como objetivo mostrar ejemplos concretos de toda la teoría expuesta en los capítulos anteriores, los cuales han sido realizados en ciudades pequeñas e intermedias. De modo que se busca que sirvan como motivación para que municipios de dimensiones similares puedan comprobar que la planificación urbana integral y participativa no solo es necesaria, sino que es posible.

Adaptación del sector comercial a nuevas demandas y tendencias

Ciudad: Igualada

Población: 38.978 habitantes

Red URBACT: RetailLink, URBACT Action Planning Network

Período del proyecto: 2015-2018

Ciudades participantes: Igualada (líder del proyecto), Basingstoke, Bistrita, Fermo, Hengelo, Hoogeveen, Liberec, Romans, Pécs, Šibenik

Agentes locales implicados: Ayuntamiento de Igualada (Departamento de Promoción Económica, Departamento de Urbanismo y Departamento de Cultura, Deportes y Medio Ambiente), asociaciones minoristas (Igualada Comerç y Nou Centre Igualada) y Fira d'Igualada



Reunión de trabajo transnacional de la red URBACT Retailink

Fuente: Ayuntamiento de Igualada

Valor diferencial

Diseño de una política de revitalización integrada del comercio minorista local y de la economía de la ciudad en general, estableciendo estrategias para aumentar la competitividad del sector minorista, su desarrollo y crecimiento, así como saber cómo mejorar otros servicios, por ejemplo restaurantes o actividades culturales que pueden estar relacionados.

Antecedentes

Ubicada a 60 km de Barcelona, Igualada tiene una población de 38.978 habitantes dentro de su área urbana, con un área de captación de más de 70.000 personas.

Históricamente, la economía de la ciudad ha estado basada en la industria textil y del cuero. Ambas han sufrido, en los últimos años, una crisis motivada por la reubicación de las empresas del sector en otros países con salarios más bajos, a lo que se suma la desaceleración económica prolongada, que ha llevado a una reducción del poder de compra de los consumidores, a nuevos hábitos de consumo y a la aparición de nuevos canales de distribución a través de Internet, que han tenido un impacto negativo en la oferta minorista tradicional, y la competencia de las ciudades más grandes, que atrae a los consumidores a una oferta minorista más amplia, como es el caso Barcelona y su área metropolitana.

Estas condiciones situaron, en abril de 2015, la tasa de desempleo de la ciudad en el 18,87 %, por encima de la media catalana, que era del 16,56 %.

Estrategia integral de apoyo económico al sector local

El Ayuntamiento de Igualada, apoyado en ciertos sectores estratégicos, como las industrias del cuero y textiles, que aún son una fuente importante de empleo, ha desarrollado una estrategia desde la que posicionarse como la Capital Europea del Cuero de Calidad, impulsando un proceso de reindustrialización para fortalecer su competitividad internacional.



Calle San Magí, uno de los principales ejes comerciales de Igualada

Fuente: Ayuntamiento de Igualada

Sumado a esto, el sector minorista también se consideró un sector estratégico prioritario, ya que está estrechamente vinculado a la industria de la moda, que en la ciudad comprende más de seiscientas tiendas y se complementa con una oferta cultural y de ocio diversa.

A estas hay que sumar, además, tres modelos clave, que diferencian a Igualada de otras ciudades: las tiendas de fábrica, abiertas por la propia industria textil y de cuero; las tiendas *outlet*, ubicadas cerca del centro urbano y que atraen a clientes en busca de productos de calidad y menor precio, y las tiendas experimentales, un nuevo fenómeno comercial de venta al por menor surgido en la propia ciudad y que transforma, durante cuatro días, antiguas fábricas en tiendas de moda en las que las marcas más importantes y los diseñadores venden sus novedades a precios especiales.

Además de apoyar al comercio minorista y promover diversos eventos y proyectos vinculados a la red de comercio local con los que atraer y retener consumidores a la ciudad

(como la Fira d'Igualada, que promueve el comercio a través de nueve ferias y más de veinte eventos al año, y la transformación de antiguos espacios en desuso, con el fin de dinamizar áreas de la ciudad cercanas al eje minorista local), se ha definido un Plan de Acción Integrado y Participativo, desde el que potenciar los negocios minoristas para que sean más innovadores, competitivos y especializados.

Se trata de establecer una estrategia global a largo plazo, donde municipalidad y asociaciones económicas trabajan unidas en la definición de una visión del futuro de la ciudad clara, colaborativa y participativa.

Ampliación de la oferta formativa y conocimiento del sector

El proyecto URBACT RetailLink vincula a la autoridad local y al comercio minorista para que se comprometan a mejorar sus habilidades y se adapten a los nuevos modelos de consumo.

De esta forma, es necesario ampliar la capacitación y la oferta del sector, creando para ello un catálogo anual en el que se explique y publique la oferta de capacitación y aprendizaje para minoristas existente. Este catálogo busca vincular aquellas personas con demanda de nuevos conocimientos con aquellos capacitadores que puedan aportar nuevas soluciones y propuestas. Esta actividad se define de forma conjunta entre el Ayuntamiento y las asociaciones minoristas y, probablemente, se financia con una combinación de fondos públicos y cuotas de inscripción.

Además, para reforzar el vínculo del sector económico con la ciudad, dicha unión debe hacer pedagogía de los aspectos relevantes de la economía urbana y demás aspectos relacionados con el desarrollo económico, como son la movilidad, el medio ambiente, el turismo o el patrimonio.



European Ballon Festival de Igualada

Fuente: Ayuntamiento de Igualada

Enlaces

URBACT: <https://urbact.eu/how-keep-retail-vital-cities-find-out-international-city-retail-experience>

Dossier: <https://urbact.eu/sites/default/files/media/final-report-per-web.pdf>

Evolución urbana a través de la resiliencia

Ciudad: Bilbao

Población: 345.000 habitantes

Período del proyecto: 1980-actualidad

Red URBACT: Buena Práctica URBACT (URBACT Good Practice)

Agentes locales implicados: Administración pública, sociedad civil y sector privado



Transformación del entorno de Abandoibarra en Bilbao
Fuente: Wikipedia

Valor diferencial

Planificación estratégica desplegada durante más de tres décadas y apoyada en una visión integral, multinivel y multisectorial, que integra tanto los distintos niveles del gobierno y actores locales como distintos niveles de gobernanza, y desarrollada en diversos modelos de asociación de inversión pública y privada, con una importante apuesta por el análisis y seguimiento de los resultados y la promoción y comunicación de la ciudad a escala internacional.

Antecedentes

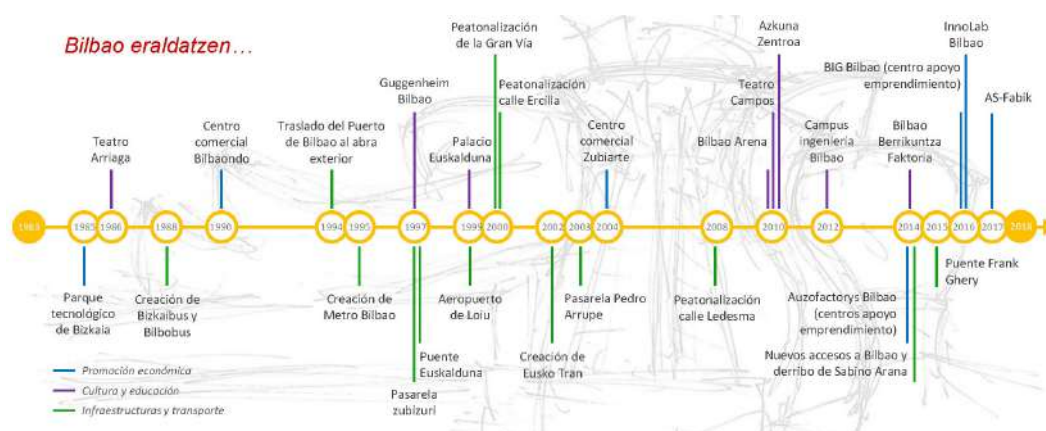
Desde la década de los años ochenta del siglo pasado, la ciudad de Bilbao pasó de ser una ciudad industrial y obsoleta a ser un centro económico basado en el conocimiento y el arte. Las inversiones en infraestructuras y en espacios de la cultura transformaron con notable éxito la ciudad, logrando, además, una mejor y mayor cohesión social de sus habitantes. Todo ello fue posible gracias a una serie de intervenciones que afectaron a ámbitos relacionados con el medio ambiente, la movilidad y la cultura.

La evolución urbana de la ciudad supone un caso paradigmático en el urbanismo europeo y mundial, que es resultado de una amplia gama de intervenciones individuales —más de veinticinco en casi treinta años—, pero desarrolladas y ejecutadas desde una visión urbana integradora, comunitaria y transversal. Más allá de las más notables y emblemáticas, como es el caso del Museo Guggenheim y su cualidad de hito internacional, una serie de proyectos, dilatados en el tiempo, se han convertido en auténticos catalizadores en el proceso de cambio, que han permitido aspectos tan amplios y diver-

sos como la restauración ambiental de las aguas altamente contaminadas del río Nervión; la eliminación de barreras ferroviarias e infraestructuras asociadas obsoletas, que ha permitido la creación de zonas y áreas de espacio público de usos múltiples; la mejora de la movilidad con las construcciones del metro, del tranvía y de nuevos puentes, y la creación de viviendas sociales en las riberas de los ríos en Abandoibarra.

Visión integral, multisectorial y multinivel a largo plazo

La transformación urbana de la ciudad de Bilbao se basó en principios de sostenibilidad, resiliencia, desarrollo urbano inclusivo y regeneración, todo definido desde un enfoque holístico e integrado, pensado a largo plazo y que debía hacer frente a futuros desafíos sociales, medioambientales y económicos.



Cronograma con los hitos de proceso de transformación de Bilbao durante los últimos 35 años

Fuente: Bilboko Udala

La implementación y el éxito del proyecto ha sido posible principalmente por dos factores:

- La concepción del proyecto desde una perspectiva supramunicipal del desarrollo urbano, considerando el área funcional metropolitana.
- Un enfoque multisectorial y multinivel, es decir, una integración de todos los agentes en el plano horizontal (sociedad civil, sector privado, administración, etc.) y de forma vertical a distintos niveles de gobernanza (local, regional, nacional, UE). Para esta integración se crearon herramientas *ad hoc*, las asociaciones público-público y público-privadas.

Por ejemplo, a principios de la década de los años noventa, se creó Bilbao Ría 2000, una empresa pública *ad hoc* encargada de las operaciones de gestión de tierras y regeneración urbana en el área metropolitana, que representó un marco eficaz para alinear en una visión común el gobierno local con las empresas y la comunidad. Enfoques como este han permitido la contribución de las administraciones públicas en todos los niveles

con propiedades de tierra, reciclando, de esta manera y en el proceso, diversas infraestructuras abandonadas y antiguos espacios industriales.

Hoy, estos procesos continúan los caminos, nutriendo con sugerencias las futuras estrategias de transformación urbana. Así, el nuevo Plan General de Zonificación Urbana busca asegurar, prolongar y consolidar dicha visión para la ciudad en el futuro a largo plazo.

Indicadores urbanos

La transformación urbana de Bilbao se ha nutrido, además, de un diálogo público y verdaderamente abierto, con diversas sugerencias sobre la articulación de la estrategia a seguir, apoyada por profesionales externos y donde se han realizado labores de seguimiento de los resultados obtenidos a través de 48 indicadores urbanos, encargados de analizar la evolución urbana y de establecer objetivos de mejora.

Este proceso trataba de implementar distintas líneas estratégicas, que aspiraban a promover la eficiencia de la Administración pública y construir una ciudad más inteligente y sostenible, apoyada en una economía baja en carbono donde se rehabilitaran áreas urbanas e instalaciones industriales antiguas y en desuso, a partir del desarrollo de nuevas actividades culturales, sociales y empresariales.

La transformación de Bilbao demuestra que una visión compartida de la ciudad, así como un fuerte compromiso político, con un enfoque inclusivo para la toma de decisiones y la creación conjunta a largo plazo, supone un éxito que ha fortalecido la cohesión social y vitalidad cultural, además de su competitividad económica, con un crecimiento de su PIB —de 695 mil euros en 1980 a 66.208 millones de euros en 2009—, y ha supuesto una mayor fortaleza industrial, con la creación y consolidación de centros de tecnología avanzada y una inversión en I+D superior a la media de la UE, y un aumento del turismo —de 24.302 visitantes en 1994 a 734.215 en 2012.

Enlaces

Buena Práctica URBACT: <https://urbact.eu/urban-evolution-towards-resilience>

Dossier: https://urbact.eu/sites/default/files/462_Bilbao_Gpsummary.pdf

Bilbao Ría 2000: <http://www.bilbaoria2000.org/ria2000/index.aspx>

Plan General de Zonificación Urbana: http://www.bilbao.eus/aurrerago/pdfs/documentoavance_memoria.pdf

Integración social de la comunidad

Ciudad: Roquetas de Mar

Población: 97.100 habitantes

Período del proyecto: 2016-2018

Red URBACT: Arrival Cities, URBACT Action Planning Network

Ciudades participantes: Amadora (líder de proyecto), Val-de-Marne,

Oldenburg, Dresden, Riga, Vantaa, Salónica, Patras, Messina, Roquetas de Mar

Agentes locales implicados: Ayuntamiento de Roquetas de Mar, Junta de Andalucía, Servicio Andaluz de Salud, Servicio Andaluz de Empleo, Fundación CEPAIM y Cruz Roja



Jornada de Difusión de Arrival Cities en Roquetas de Mar

Fuente: Ayuntamiento de Roquetas de Mar

Valor diferencial

Integración de diferentes planes dentro de una estrategia común de planificación urbana pensada a largo plazo y conectando diferentes áreas —vivienda, salud, equipamientos públicos y educación—, con un análisis, seguimiento y diagnóstico participados, vinculado a la comunidad a través de foros ciudadanos.

Antecedentes

Roquetas de Mar es un municipio ubicado en el sur de la provincia de Almería. El municipio tiene un tamaño de 60 km² y ha experimentado un rápido crecimiento de la población en las últimas décadas: ha pasado de 28.000 habitantes en 1990 a 97.100 en 2018. Este incremento ha sido estimulado por el desarrollo económico propiciado en la zona gracias a la agricultura intensiva y el turismo. Resultado de estas dos industrias, la población fluctúa y se incrementa de forma evidente en verano, momento en que puede alcanzar los 250.000 habitantes. Es una de las principales zonas de asentamiento para inmigrantes en el Estado español, procedentes, en su mayoría, de Europa del Este y del sur del Mediterráneo, atraídos por factores económicos o buscando el derecho a la reunión familiar. La población actual nacida en el extranjero es de 27.454, lo que supone casi el 30 % de la población, y está compuesta por más de cien nacionalidades.

En 1997, para adaptarse a esta demografía densa y dinámica, se creó la Oficina Municipal de Inmigración, que ha desarrollado políticas y servicios coordinados de apoyo a la integración. Roquetas de Mar enfrenta, sin embargo, importantes desafíos, como la marginación y segregación residencial de comunidades inmigrantes, la existencia de barreras lingüísticas y culturales, el absentismo y bajo rendimiento de los inmigrantes en la educación o los problemas particulares a los que se enfrentan las mujeres inmigrantes.

Mapeos y análisis

Para la implementación del programa URBACT, se creó un Grupo Local, encargado de guiar, a largo plazo, las actividades y los proyectos. Además, a través de mapeos, el grupo de trabajo y los miembros de la comunidad que trabajan en asuntos de inmigración reco-

pilan información y datos sólidos, con el objetivo de conocer las fortalezas y oportunidades, lo que permite respaldar el proyecto y actualizar los cambios demográficos y las prioridades en la comunidad.



Resultados de una reunión de trabajo transnacional de la red URBACT

Arrival Cities

Fuente: Ayuntamiento de Roquetas de Mar

Foros ciudadanos

La ciudad tiene una base estructural sólida para la coordinación y la participación local sobre la cual se puede construir para implementar acciones futuras y cuenta con una serie de foros dedicados a la coordinación de servicios locales, como el Foro para la Integración y la Ciudadanía. Dicho Foro se estableció como un mecanismo para que todos los agentes y las organizaciones involucrados en la gestión de la migración en el municipio se unan, discutan y realicen aportes a las políticas y actividades. El Foro celebra, al menos, dos reuniones al año con todos los miembros, para revisar la situación actual y las medidas tomadas por el municipio y evaluar los futuros planes municipales.

Plan de Acción Integral

El programa URBACT ha servido para la realización de un Plan de Acción Integral de la ciudad, cuyo objetivo es fomentar la inclusión social de los inmigrantes, en particular las referidas a la lucha contra la xenofobia y el acceso a servicios como la vivienda, la salud, los equipamientos públicos y la educación, y busca, además, la inclusión del sector privado y del uso de nuevas tecnologías. De esta forma, se quiere eliminar las desigualdades entre las poblaciones inmigrantes y locales a través del trabajo coordinado entre departamentos y diferentes organizaciones.



Reunión del Grupo Local URBACT en Roquetas de Mar

Fuente: Ayuntamiento de Roquetas de Mar

Vivienda

A través del desarrollo e implementación del proyecto 200 Hogares, se realizó una intervención integrada de desarrollo sobre algunas viviendas, con la que se abordaron las desigualdades espaciales y la regeneración de la comunidad. Este programa implicó la creación de un equipo de personal multidisciplinario que permitiera aumentar los servicios sociales establecidos, enfocando mejor el apoyo a la comunidad local.

Salud

En 2008, se creó la Comisión de Salud, un ejemplo de trabajo estratégico en el municipio, que brinda servicios de salud adecuados y accesibles a los inmigrantes, tanto a los ya establecidos como a los recién llegados. La Comisión está compuesta por cinco ayuntamientos, siete ONG, diversas asociaciones de inmigrantes y profesionales de la salud, y actúa como un centro de comunicación central para coordinar iniciativas, compartir información, desarrollar ideas, cocrear estrategias y explotar las sinergias entre las diferentes organizaciones, mejorando, a su vez, el acceso de los inmigrantes a los programas de salud y a la educación sanitaria, y apoyando a las mujeres inmigrantes en situaciones vulnerables.

Equipamientos

Se desarrolló un centro multifuncional para que el municipio y otros actores realicen actividades coordinadas. Su instalación tiene un enfoque específico en los jóvenes y los inmigrantes, e incorpora proyectos descubiertos a través del programa URBACT, como un Café de Reparación, un centro social para jóvenes o la implementación de un programa anual de actividades centrado en los jóvenes.

Educación

El personal municipal y las agencias que trabajan con inmigrantes reciben un programa de actividades de capacitación bimestrales, centradas en la diversidad cultural y la comunicación intercultural. Por otra parte, las asociaciones de inmigrantes pueden acceder a programas basados en la educación entre pares y las metodologías de capacitación en cascada, y proporcionar capacitación a los «líderes» de diferentes comunidades de inmigrantes para convertirse, a su vez, en capacitadores dentro de las mismas.

Además, se quiere integrar a los miembros de la comunidad inmigrante que están fuera del sistema educativo, creando nuevas oportunidades de capacitación. De la misma manera, los jóvenes en riesgo de ausentismo o bajo rendimiento escolar pueden recibir una formación adicional.

Enlaces

URBACT Arrival Cities: <https://urbact.eu/arrival-cities-final-report>

Implementación de Plan de Acción Arrival Cities - URBACT en Roquetas de Mar:

https://www.roquetasdemar.es/seccion/rm-ciudad-de-acogida-implementacion-de-plan-de-accion-arrival-cities-urbact_610

Transformaciones económicas desde la agricultura ecológica

Ciudad: Mollet del Vallès

Población: 52.000 habitantes

Red URBACT: Dietfor a Green Planet, proyecto piloto de URBACT

Período del proyecto: 2013-2015

Ciudades participantes: Södertälje (Suecia) (socio principal), Mollet del Vallès (Cataluña), Łomża (Polonia), Molėtai (Lituania)

Agentes locales implicados: Consorci del Parc de l'Espai d'Interès Natural de Gallecs; payeses de la Asociación Agroecológica de Gallecs, dedicada a la experimentación, formación y redacción de convenios de colaboración con los otros agentes; Universidad de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña y Universidad de Gerona, dedicadas a la investigación, y entidades vinculadas al territorio (voluntariado ambiental, ADF Gallecs)



Vista aérea de Gallecs

Fuente: Ayuntamiento de Mollet del Vallès

Valor diferencial

Protección de un gran entorno natural, definiendo, desde esa protección, diferentes líneas estratégicas de actuación que se implementan en un proyecto que aúna ámbitos de carácter económico, sanitario, sostenible y educativo. La transformación del modelo de gestión económica se piensa a distintas escalas y busca potenciar vínculos entre diferentes agentes locales, entidades públicas, administración y nuevos grupos e instituciones creadas a raíz de la implementación del proyecto.

Antecedentes

Mollet del Vallès es una ciudad de tamaño mediano —una población de unos 52.000 habitantes, situada a 17 kilómetros al norte de Barcelona. Se trata de un importante centro de comunicaciones desde Barcelona hacia el norte. La mitad del territorio de la ciudad está ocupada por el área rural protegida de Gallecs, que se utiliza en gran medida para la agricultura orgánica y usos recreativos. Este espacio forma parte, desde 2009, del Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) de Cataluña.

Con una extensión de 755 hectáreas de tierras de cultivo y bosques, Gallecs proporciona un vínculo biológico entre la zona costera y el interior de la región del Vallès. Al

mismo tiempo, esta área juega un papel fundamental como pulmón verde en el territorio, ayuda a humanizar el entorno de la ciudad y ofrece un espacio para ocio y otras actividades que favorecen la multifuncionalidad de la actividad agraria.

Fomento de la actividad agraria ecológica y sostenible

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Mollet del Vallès, aprobado en abril de 2005, preserva la parte central de Gallecs y la cualifica como un sistema de espacios libres públicos con tres usos principales: agrícola, forestal y de ocio. Se propuso, además, la creación de un consorcio para la gestión de este entorno natural, que se hizo efectiva en 2006. Este hecho se ha reforzado con el actual Plan Estratégico Mollet 2025, desde el que el Ayuntamiento busca estimular una nueva actividad económica para la zona, basada en la renovación y la diversificación de empresas. Junto a él, desde el Plan de Acción Municipal (PAM) se quiere aumentar la actividad económica en el parque agrícola, protegiendo a los productores locales y promoviendo hábitos alimenticios saludables entre los ciudadanos.



Productos ecológicos del Gallecs

Fuente: Consorci del Parc de l'Espai d'Interès Natural de Gallecs

Las estrategias están encaminadas a regularizar los usos públicos y patrimoniales de Gallecs, dotando para ello el entorno de la infraestructura necesaria para su desarrollo, desde el que promover un modelo de gestión económica viable y respetuosa con el medio ambiente, a partir de un modelo agrícola ecológico que favorezca la biodiversidad. Se trata de generar un modelo equilibrado de gestión agraria, que garantice no solo la viabilidad económica, sino también la conservación del suelo, la biodiversidad y la recuperación de variedades locales y tradicionales, respetando el patrimonio natural, agrícola y cultural.

Dieta local saludable vinculada a la actividad económica local

La transformación económica de Gallecs se acompañó del fomento de una alimentación saludable y de calidad en el entorno de Mollet del Vallès. El Ayuntamiento, gracias al programa URBACT, estableció una colaboración con la Asociación Agroecológica de Gallecs para producir productos alimenticios ecológicos y de alta calidad, desarrollar cultivos orgánicos —con granjas agrícolas de reciclaje ecológico— e introducir, en los comedores de once escuelas, tres jardines de infancia y dos establecimientos para discapacitados, una dieta de temporada, con menos carne, más verduras y más cereales integrales, producidos de manera sostenible y local (suministrados desde menos de 30 km).

Pare ello fue necesario establecer un Grupo de Apoyo Local que trabajó con áreas de la Administración, las asociaciones de padres, empresas privadas, las escuelas primarias y jardines de infantes y el gerente del área rural de Gallecs. Desde ahí se definió el Consejo de Alimentos de la Ciudad. Como parte de este proceso, se creó un departamento de dietética y nutrición encargado de servir a 84 comedores unos 17.000 menús al día y que cuenta con más de 200 empleados.

Otras transformaciones económicas

Se potenció el comercio del producto local, estableciendo un vínculo directo entre el productor y el consumidor, y se apoyó el desarrollo y la futura implementación de un sistema de comercio electrónico, que suministrara diversos alimentos saludables a seis ciudades que rodean el parque agroecológico de Gallecs. Además, se realizó una inversión pública a nivel local y regional para ampliar las empresas alimentarias locales, que incluye el almacenamiento, el procesado, el transporte y la distribución de los alimentos.

La transformación económica del entorno de Gallecs permitió la creación de huertos sociales en el parque agroecológico de Gallecs desde los que facilitar la inclusión social y proporcionar alimentos a personas marginadas. También se llevaron a cabo una serie de huertos ecológicos en las escuelas de primaria como herramienta educativa.

Comunicación y formación

Se creó un manual impreso que sirvió como herramienta en la mejora y transformación de los comedores escolares en Cataluña y se invitó a los interesados con conocimientos especializados a escribir artículos y a compartir sus visiones con respecto a los alimentos en la gestión y los modelos de contratación de los comedores escolares tanto a nivel local como regional. Se creó, así, una verdadera comunidad de aprendizaje.



Momento de la EcoFira de Gallecs Benvinguts a Pagès

Fuente: Francesc Gudayol

Esta comunidad se vio reforzada con los trabajos de concienciación con las familias, donde se explicó la transformación y se respondieron dudas sobre alimentación y salud en diversas reuniones que contaron con la presencia de profesionales como médicos y cocineros, y con la organización de seminarios para cocineros en los que explicar en profundidad los conceptos propuestos.

Enlaces

URBACT:

<http://urbact.eu/diet-green-planet-0>

<http://urbact.eu/welcome-diet-green-planet-website>

Consorci de Gallecs: <http://www.espairuralgallecs.cat/>

Movilidad sostenible para mejorar la calidad de vida

Ciudad: Slatina, Rumania

Población: 70.000 habitantes

Período del proyecto: 2016-2018

Red URBACT: CityMobilNet

Ciudades participantes: Bielefeld (líder del proyecto), Burgos, Braga, Morne-à-l'Eau, Metrópoli de Aix-Marsella-Provenza, Palermo, Región Sudeste de Malta, Agioi Anargyroi-Kamatero, Zadar, Slatina

Agentes locales implicados: Consejo Local de Slatina, Agencia de Desarrollo Regional, políticos, ciudadanos locales, servicios de seguridad, servicio de verificación de obras públicas, administración de transporte público y de carreteras, comunidad empresarial, operadores de transporte privados, instituciones educativas, ONG, proveedores de servicios públicos y medios de comunicación



Actividad vinculada a CityMobilNet para el fomento del uso de la bicicleta en Slatina

Fuente: Ayuntamiento de Slatina

Valor diferencial

Creación de un plan de movilidad sostenible enfocado en distintos tipos de transporte, con especial atención a la comunicación e intercambio de los avances y aprendizajes desarrollados antes, durante y después de la implementación.

Antecedentes

Slatina es una ciudad de 70.000 habitantes de carácter principalmente industrial y ubicada a tres horas de la capital, Bucarest. En los análisis realizados, la movilidad urbana está centrada en los vehículos privados, mientras que el uso del transporte público o de la bicicleta es reducido, y representan, respectivamente, un 8,5 % y un 0,7 % del total.

El proyecto consiste en un Plan de Acción Integrado enfocado en la movilidad urbana sostenible. Su desarrollo e implementación están determinados por la necesidad de mejorar la movilidad, con el objetivo de satisfacer las necesidades de transporte de la población y el entorno económico, tanto de la ciudad como de las zonas contiguas, y se alinean con las políticas sobre movilidad de la Unión Europea.



Plaza central de la Slatina

Fuente: Ayuntamiento de Slatina

El Plan de Movilidad Urbana Sostenible se plantea para crear un sistema de transporte que cubra las necesidades de (1) accesibilidad a todos los ciudadanos, ofreciendo opciones de transporte que les permitan un fácil acceso a los servicios y a destinos esenciales; (2) seguridad, mejorando las áreas de protección; (3) medio ambiente, reduciendo la contaminación acústica y del aire, así como el consumo de energía y las emisiones; (4) eficiencia económica, haciendo que el sector de transporte (de mercancías o pasajeros) sea rentable y viable, y (5) calidad ambiental, mejorando el atractivo y la calidad del paisaje urbano.

Grupos de trabajo

En mayo de 2016, se estableció el Grupo de Acción Local - URBACT Local Group (ULG) compuesto por noventa y siete personas de todas aquellas instituciones y agentes locales relevantes, en términos de participación en el desarrollo y la implementación de políticas de desarrollo urbano local, y que tienen un impacto en la movilidad en Slatina. Constituyó un grupo diverso enfocado en la correcta identificación de los problemas, así como sus causas y consecuencias. Las tareas de este grupo de trabajo, además del análisis, están dirigidas al aprendizaje, desde otras experiencias transnacionales, y al intercambio de conocimiento de los aprendizajes, tanto a nivel local como europeo.

En el trabajo de investigación se realizaron diversas tareas: encuestas en domicilios y un análisis del volumen y los flujos de tráfico, desde el que se identificó información sobre el tiempo de viaje dentro de la ciudad y sobre el origen y el destino de los viajes, el propósito de los mismos y la carga de los vehículos.

Díálogos con la ciudadanía con una visión multisectorial y multinivel

Como parte de la comunicación del proyecto, se organizaron ocho debates temáticos sobre movilidad urbana, dirigidos a identificar los problemas relacionados con la movi-

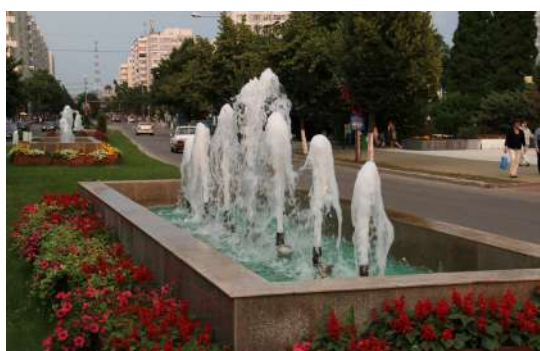
lidad: calidad de vida, accesibilidad social, seguridad vial, transporte de pasajeros, transporte de mercancías, accesibilidad de servicios de emergencia, áreas funcionales y Administración pública.

Estos debates se centraron en conseguir la participación efectiva por parte de ciudadanos, prensa y demás partes interesadas, con un enfoque multisectorial y multinivel (transporte, salud, uso del suelo, medio ambiente, desarrollo económico, políticas sociales, seguridad, etc.) entre la autoridad local y las vecinas, y ofrecieron, así, una visión de desarrollo sostenible tanto para el área urbana como para la zona periurbana de Slatina.

Planteamiento de escenarios posibles

Se plantean dos escenarios:

- El primero propone tratarla a nivel territorial local, a través de la rehabilitación de partes de la red de transporte por carretera, con la rehabilitación y modernización de la infraestructura vial.
- El segundo escenario propone tratar todo el nivel territorial, incluida la red de carreteras y las vías para bicicletas, con soluciones para resolver las deficiencias del sistema de transporte público. Este escenario, además de incorporar los proyectos incluidos en el primero, incluye la rehabilitación y modernización de rutas peatonales y de transporte, la modernización del transporte público mediante la compra de vehículos ecológicos, el desarrollo de infraestructura para bicicletas, de estaciones de carga de vehículos eléctricos e infraestructura peatonal, la creación de sistemas de gestión de tráfico, estacionamiento y apoyo a la seguridad peatonal, y la realización de campañas de educación vial. Además, este escenario prevé el monitoreo de la aplicación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible.



Bulevar Alexandru Ioan Cuza
Fuente: Ayuntamiento de Slatina

Enlaces

Red URBACT: <https://urbact.eu/citymobilnet>

Proyecto: <https://urbact.eu/slatina>

Recuperar y revitalizar el espacio público

Ciudad: Petrinja, Croacia

Población: 15.480 habitantes

Período del proyecto: 2016-2018

Red URBACT: City Centre Doctor

Ciudades participantes: San Donà di Piave (líder de proyecto), Idrija, Petrinja, Valašské Meziříčí, Radlin, Naas, Heerlen, Nort-sur-Erdre, Amarante, Medina del Campo

Agentes locales implicados: sector público (ciudad de Petrinja, Agencia del Desarrollo de la Ciudad, Agencia de Desarrollo Regional, Casa de la Cultura, Instituto Croata del Empleo), sector privado (L-hair, Architecture Vujic, Gallery Zilic, Komunalacd.o.o.) y ONG (Grak, Our Life, SMG, Our Children, NGO for youth K.R.I.D.)



Actividad Urban Parktivity vinculada a City Centre Doctor

Fuente: Ayuntamiento de Petrinja

Valor diferencial

Recuperación urbana de un centro histórico afectado por la guerra, con la creación de un nuevo enfoque cívico capaz de revitalizar el área y mejorar su atractivo a través de acciones sencillas que den nuevos usos y sentidos al espacio.

Antecedentes

El origen de Petrinja data del año 1240 y se ubica a 60 km de la capital de Croacia, Zagreb. Su área administrativa es de 380,65 km² y cubre un total de 55 asentamientos. La ciudad cuenta con un rico y vasto patrimonio cultural e histórico, con numerosos sitios arqueológicos, edificios sacros y civiles y lugares patrimoniales, pero sufrió mucho durante la Guerra de Croacia (1991-1995) y fue destruida tanto durante la batalla como después, durante la ocupación, que duró hasta la liberación, en agosto de 1995.

Actualmente, en el área más amplia del centro hay una gran cantidad de edificios devastados y abandonados que deben renovarse, transformarse y ponerse en funcionamiento, por lo que se busca invertir en él y crear un lugar de reunión y concentración de servicios e instituciones, aumentando el atractivo de la ciudad para los residentes, desde la mejora de la calidad de vida, los visitantes y turistas y las medianas y pequeñas empresas, con el apoyo y desarrollo de distintas iniciativas.

Para ello, el Plan de Acción Integrado propuesto tendrá los objetivos de revitalizar el centro con una serie de intervenciones que sirven de atractores (plazas, calles y otras áreas urbanas), mejorar el sistema de transporte urbano y de los tipos de transporte, y establecer estrategias de desarrollo económico para la ciudad.



Reunión del Grupo Local URBACT de City
Centre Doctor en Petrinja
Fuente: Ayuntamiento de Petrinja

Observación *in situ* y definición de los problemas

Además de las fuentes de datos existentes, se realizaron observaciones a pares en algunos de los puntos más importantes del centro con la finalidad de obtener una mejor y más subjetiva información del espacio urbano, hecho que permite detectar tanto los problemas como las irregularidades existentes. Además, se recabó información sobre las opiniones e impresiones de la comunidad con la realización de varias encuestas de opinión (digitales e *in situ*).

Tras estos análisis, el grupo de trabajo local estuvo a cargo de definir los retos concretos. La herramienta utilizada fue la creación de un «árbol de problemas», donde se definió un problema principal —insuficiente potencial de uso en el centro de la ciudad— y tres subproblemáticas —tráfico denso, falta de atractivo urbano, existencia de edificios vacíos y destruidos—, con sus causas y consecuencias. Un diagrama DAFO posterior proporcionó una visión general de aquellos factores internos y externos que han definido el centro urbano.

Revitalización de áreas principales desde la activación urbana

Se trata de un objetivo clave, que implica una serie de acciones para mejorar las plazas, los parques y las áreas urbanas de la ciudad, que se consideran cruciales en la red urbana. Una de las acciones más exitosas ha sido la de «Urban Parktivity», con la que, desde varias reuniones internas celebradas y a través de actuaciones relativamente simples, se plantearon reuniones sociales matutinas con los ciudadanos en parques, fomentando un estilo de vida saludable y la actividad física. Desde ahí, se planteó extender la actividad a otras convocatorias, como recreación o nutrición. Al mismo tiempo, la realización de proyectos como el jardín táctil busca crear nuevos entendimientos y relaciones sobre jardines y parques, ofreciendo nuevas actividades para grupos específicos. Además, acompañando todo esto, se han producido una serie de acciones y actividades de infiltración, como espectáculos callejeros y similares, a fin de cambiar y aumentar la conciencia de los ciudadanos de las posibilidades que ofrece el espacio público.



Actividad Urban Parkivity

Fuente: Ayuntamiento de Petrinja

Además de las actividades sobre el espacio público, la ciudad de Petrinja precisa de trabajo sobre sus edificios. Para su estimulación, una gran parte del trabajo se centra en la creación de un nuevo uso de las construcciones, muchas de ellas sin clara definición, cuando no simplemente vacías. El trabajo en esta área incluye negociaciones con agencias estatales y la creación de una mayor conciencia ciudadana sobre este tema, que aumente la presión a la administración estatal.

Las acciones piloto sobre el espacio público sirven de base para la implementación de otras experiencias similares, como la «Green House» o la «Green Market», vinculadas a su vez a otro plan de acción URBACT generado a través de su participación en la red AGRI-URBAN.

Enlaces

Red URBACT: <https://urbact.eu/citycentredoctor>

Proyecto: <https://urbact.eu/petrinja>

Ciudadanía activa y saludable desde los macrodatos

Ciudad: Liepāja, Letonia

Población: 71.130 habitantes

Período del proyecto: 2016-2018

Red URBACT: VITAL CITIES

Ciudades participantes: Loulé (líder de proyecto), Rieti, Šibenik, Burgas, Budapest, Cracovia, Ústí nad Labem, Liepāja, provincia del Vestfold, Birmingham

Agentes locales implicados: Ayuntamiento de Liepāja (Departamento de Deportes, Departamento de Construcción, Departamento de Medio Ambiente, Salud y Participación Pública), organizaciones deportivas (VeloRonis, Skrienam Liepājā, Windsurfing Club and Café Rietumkrasts), ONG (Karosta Kids, Nūjoar Vēju, Liepājas Vieglatlētikas Klubs) y organizaciones juveniles (Jauniešu Māja)



Clases de gimnasia al aire libre en Liepāja

Fuente: Ayuntamiento de Liepāja

Valor diferencial

Mejora y redefinición de los espacios públicos destinados al deporte a través de herramientas digitales que permitan recopilar iniciativas ciudadanas y datos de la actividad física de la ciudadanía a través de diversas fuentes.

Antecedentes

Liepāja es la tercera ciudad más grande de Letonia y un destino con un alto valor añadido turístico, con buenas conexiones multimodales a través de ferrocarril, barco y avión. Su población es de 71.130 habitantes, con tendencia al decrecimiento y envejecimiento. Con una tasa de desempleo alta, las aspiraciones de la ciudad se centran en la industria del turismo de salud y spa, con un esfuerzo por convertirla en ciudad balneario, lo que conlleva una transición económica del actual sector manufacturero a un sector comercial y de servicios.

El proyecto se enmarca en una serie de planes de acción tanto locales como regionales y estatales. Sus objetivos pasan por la creación de una población activa y saludable, a través de la promoción de un estilo de vida sano, reconociendo con especial atención el deporte, con el desarrollo de infraestructura deportiva de la ciudad y la organización regular de campeonatos europeos y mundiales de alto nivel, así como la creación de un programa deportivo para jóvenes en el país.

Además, se requiere una comprensión de las condiciones climáticas y la posición espacial para planificar y desarrollar las sugerencias incluidas en el Plan de Acción Integrado, ya que la mayor parte de las actividades organizadas al aire libre se realizan principalmente en verano. Un desafío pasa por adaptar las instalaciones al aire libre durante el invierno.



Vista aérea de Liepāja

Fuente: Ayuntamiento de Liepāja

Reducir los tiempos de implementación de los proyectos

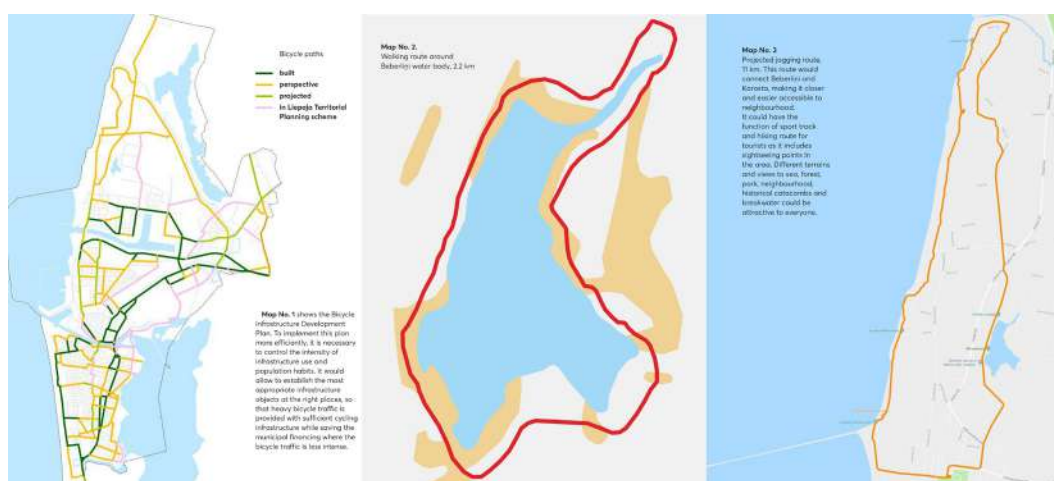
Un problema recurrente en la implementación de un proyecto es la lentitud de la burocracia: desde una idea hasta su desarrollo pueden pasar varios meses. El proyecto busca reducir estos plazos con la rápida activación de proyectos pequeños, lo que requiere una transformación del reglamento, una revisión de las posibilidades del territorio y la creación de una plataforma digital desde la que la ciudadanía pueda enviar sus propuestas, que pueden, además, ser discutidas, y recibir la opinión pública.

El funcionamiento de esta plataforma requiere la creación de un sitio web de fácil acceso que contenga todas las diferentes propuestas y de un sistema de votación en línea desde el que apoyar los trabajos más interesantes, destacados y prácticos. Así mismo, para facilitar su administración, solo se implementan las mejores ideas, lo que permite reducir tiempos y centrar los costes.

Recopilación y creación de la base de datos

Durante los últimos cinco años, la ciudad de Liepāja ha prestado atención a la recopilación de información, a fin de permitir estudiar y analizar diversos hábitos, tendencias y otros aspectos en diversos campos.

VITAL CITIES ofrece la posibilidad de crear una base de datos para permitir una mejor comprensión de los indicadores generales de actividad física. La base de datos proporciona al municipio mayor detalle sobre las actividades físicas en la ciudad. También contribuye a facilitar y adaptar la organización de los eventos deportivos mejor adaptados, observando los hábitos de ocio, recopilando un importante número de datos —información sobre la intensidad y regularidad de las actividades físicas, sobre la intensidad del uso de carriles para bicicletas e instalaciones deportivas, sobre horarios—, dando un seguimiento a largo plazo de las diversas actividades y permitiendo hacer más eficiente la planificación, la inversión y el desarrollo.



Circuitos y sendas deportivas resultantes del Plan Integral de acciones de VITAL CITIES

Fuente: Ayuntamiento de Liepāja

Las acciones emprendidas para la recopilación de datos incluyen la colocación, en 2017, de una cámara de vigilancia desde la que recopilar información sobre el flujo y la intensidad de la población, así como de las direcciones y los tipos de movimiento en uno de los sitios destinados al ocio más populares de la ciudad: el carril para bicicletas en el Seaside Park. El Plan, a largo plazo, incluye la colocación de nuevas cámaras de seguimiento y la recopilación de información en diversas infraestructuras deportivas.

Aprendizaje en red

La realización de base de datos está inspirada en una de las ciudades de la red URBACT participantes en VITAL CITIES, Birmingham. La ciudad inglesa creó una plataforma digital y una base de datos —gestionadas por capital privado— que recopila información de diversas actividades a través de la participación de distintos agentes, como instructores profesionales que trabajan de forma gratuita en los parques públicos, y la utilización de dispositivos electrónicos especiales para la recopilación de datos.

Enlaces

Red URBACT: <https://urbact.eu/vital-cities>

Proyecto: <https://urbact.eu/liepaja>

Transformar colectivamente la brecha urbana

Ciudad: Casoria, Italia

Población: 77.000 habitantes

Período del proyecto: 2016-2018

Red URBACT: sub>urban

Ciudades participantes: Amberes (líder de proyecto), Baia Mare, Área Metropolitana de Barcelona, Brno, Casoria, Düsseldorf, Oslo, Solin,

Viena **Agentes locales implicados:** Municipalidad de Casoria, Universidad de Nápoles (Departamento de Arquitectura), asociaciones civiles y sociales



Acto inaugural de plantación del bosque urbano

Fuente: Ayuntamiento de Casoria

Valor diferencial

Transformación y conexión de zonas urbanas residuales con una visión a largo plazo y multiescalar, desde la que pensar la mejora urbana desde el punto de vista arquitectónico, social y económico.

Antecedentes

Casoria es el quinto municipio más grande de la ciudad metropolitana de Nápoles. Su población ronda los 77.000 habitantes, con tendencia decreciente en los últimos años. Los residentes están abandonando el área debido a la congestión del tráfico, el desempleo, la baja calidad de los asentamientos, las viviendas, las infraestructuras y los espacios públicos. La ciudad presenta un importante número de edificios infrautilizados, tanto del sector industrial y de servicios, como residenciales.

El objetivo principal es la promoción del desarrollo local a través de la regeneración pública, social y ecológica de una red de espacios abandonados e infrautilizados en la zona y su transformación en un gran parque periurbano.

Debido al alto apoyo popular y financiero necesario, el proyecto comenzó mediante una transformación espacial simple, orientada a lo social y lo ecológico, y se concentró en el área del parque de Michelangelo. Desde ahí, se esperó obtener la energía necesaria para regeneraciones más complejas. Esta área es particularmente interesante por varias razones: se compone de diferentes morfologías residenciales —viviendas privadas y viviendas sociales, con diferentes densidades y combinaciones funcionales—, está cercana a una gran área comercial, existen edificios industriales en desuso y presenta grandes instalaciones públicas vacantes. La estructura espacial de la zona es porosa, con áreas verdes abandonadas, infraestructura, vivienda y grandes zonas de estacionamiento, con la ventaja de la existencia de grandes parcelas de propiedad municipal repartidas por la zona. Asimismo, la Fuerza Aérea Italiana cedió al municipio de forma gratuita una gran superficie que abarca unos 30.000 metros cuadrados.

Estrategia paso a paso

Se propone un escenario a largo plazo (veinte años), definido por una nueva área verde, grande y continua, un nuevo bosque urbano pensado como un espacio social y de uso público y provisto de instalaciones colectivas y servicios comunes. El conjunto será auto-suficiente porque creará su propia energía a través de sistemas de recolección fotovoltaica y de pequeñas centrales eléctricas de biomasa, alimentadas por el reciclaje de residuo orgánico.

Debido a este escenario a largo plazo, el Plan se concibe como adaptable y flexible, trabaja sobre el lugar a lo largo del tiempo e identifica, en primer lugar, aquellas zonas en las que se aplicarán estrategias a corto plazo y acciones a pequeña escala realizadas en terrenos públicos (o aquellos privados que se acojan a los incentivos municipales): usos temporales en terrenos abandonados, plantación de árboles y creación de caminos peatonales, ciclistas y ecológicos. Estas primeras actuaciones sirven para mejorar la confianza en el

gobierno local por parte de los ciudadanos y, una vez efectuadas, harán posible transformaciones más complejas, como la recuperación de terrenos industriales o la renovación y restauración de viviendas.



Acto de plantación del bosque urbano
Fuente: Ayuntamiento de Casoria



Acto inaugural de plantación del bosque urbano
Fuente: Ayuntamiento de Casoria

A medio plazo, la nueva red pública verde, obtenida mediante el redescubrimiento y la conexión de espacios degradados, será un terreno fértil para el desarrollo de empresas de eco-innovación y para la creación de oportunidades de empleo, incluso empleos de baja competencia, en los sectores de la agricultura o del mantenimiento y cuidado urbano e, incluso, de empleos asociados a una futura construcción de servicios de interés público que puedan ser realizados a cambio de derechos de acceso y uso público, como parques infantiles, jardines urbanos o mercados de agricultores.

A largo plazo, el «bosque urbano» podrá volver a conectar todos los centros del interior de Nápoles entre sí y con los centros públicos. Para ello, será necesario buscar nuevos acuerdos con los municipios vecinos (Nápoles, Afragola, Acerra, Cardito, Casalnuovo, etc.), y promover estrategias de regeneración integradas con nuevas agregaciones administrativas, basadas en el modelo propuesto.

Este modelo de planificación es posible gracias a la existencia de un laboratorio de planificación participativa SBS (*Step by Step*, paso a paso), que opera en la ciudad desde 2015 y está compuesto por técnicos, políticos, profesores e investigadores del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Nápoles y asociaciones sociales.

Enlaces

Red URBACT: <https://urbact.eu/sub.urban>

Proyecto: <https://urbact.eu/casoria>

Redes, participación y coproducción integral de ciudad

Ciudad: Santa Coloma de Gramenet

Población: 118.738 habitantes

Período del proyecto: 2014-2020

Proyecto EDUSI: Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) de Santa Coloma de Gramenet

Agentes locales implicados: Más de cien organizaciones locales, entre entidades públicas, grupos vecinales y empresas distribuidas en tres sectores relacionados con el territorio, urbanismo y espacio público; los derechos y las políticas sociales, y la actividad económica, el comercio y el turismo



Propuesta para la reforma de la Plaza Baró de Santa Coloma de Gramenet

Fuente: Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet

Valor diferencial

Santa Coloma de Gramenet es un ejemplo de ciudad de la proximidad sostenible, cohesionada social y territorialmente, con un entorno urbano saludable y atractivo, con proyección metropolitana, y gestionada por una Administración pública ágil, abierta, cercana y atenta, capaz de involucrar a un gran número de agentes con los que establece estrategias de participación, producción y vinculación.

Antecedentes

Es un municipio colindante con el de Barcelona e integrado en su área metropolitana con una de las áreas urbanas con mayor densidad de población de toda Cataluña. Durante los

años 2014 y 2015, la ciudad realizó un amplio proceso participativo con la ciudadanía, definido por entrevistas individuales, grupos de trabajo sectoriales y sesiones transversales, que permitió concretar una estrategia urbana para el conjunto del término municipal, que dio como resultado un documento de bases estratégicas en el que se presentan un conjunto de desafíos y retos a abordar que afectan aspectos económicos, ambientales, demográficos y sociales, y que se sumó a la ya existente reflexión participada de tipo sectorial sobre la elaboración de los planes de movilidad y de espacios verdes.

Análisis urbano y participación ciudadana

El Ayuntamiento impulsó y promovió en 2014 un proceso participativo para analizar la situación y el impacto de la crisis económica y social en la ciudad, y para promover una respuesta coherente con los intereses de distintos agentes. Además de la participación presencial, se estimuló la participación digital mediante diversas páginas web municipales y las redes sociales. Entre las finalidades de las sesiones participativas están la de compartir y socializar el resultado del proceso realizado; continuar con el proceso de reflexión participada, sumando nuevas aportaciones y contribuciones para enriquecer el documento; priorizar los temas críticos y los principales desafíos de la ciudad, e identificar las propuestas estratégicas a desarrollar.

De esta forma, el trabajo realizado toma como punto de partida esta importante base de conocimiento sobre la ciudad. Este completo y exhaustivo análisis revisó aspectos físicos, de movilidad y vivienda, energéticos, territoriales, de los instrumentos de planificación existentes, de las competencias del Ayuntamiento en la ejecución de la Estrategia y de los posibles escenarios de futuro de la ciudad a partir de las posibles tendencias del entorno, identificando, además, retos, desafíos, activos y potencialidades de la ciudad que se han concretado en cinco objetivos temáticos a largo plazo, definidos en el Reglamento de disposiciones comunes de los Fondos EIE y marcados en el Programa Horizonte 2020.

Junto a estos análisis, un diagnóstico DAFO relacionó la aplicación de los distintos objetivos a largo plazo a través de la Estrategia DUSI que buscan hacer de Santa Coloma de Gramenet una ciudad inteligente, sostenible, saludable, inclusiva, relacional y participativa.

Coproducción

Se buscó que la participación ciudadana no solo se enfocara en el diseño y la elaboración de la Estrategia DUSI. Para ello se definió una comisión de impulso y de seguimiento de la Estrategia, encargada del seguimiento del proceso de redacción y del proceso de participación, además de servir de espacio de control y seguimiento de la ejecución y de establecer el marco de trabajo compartido entre el gobierno de la ciudad y los principales agentes económicos, sociales e institucionales. Algunas de las funciones de esta comisión son validar la Estrategia, los informes de seguimiento y de evaluación y las eventuales reprogramaciones; realizar el seguimiento de los procesos participativos vinculados;

impulsar los espacios de desarrollo y seguimiento necesarios; organizar la cooperación público-privada; promover la transición de las políticas públicas de la administración a políticas de ciudad; desarrollar actuaciones para estimular el compromiso ciudadano, y facilitar la sinergia con aquellas ciudades con las que se tengan intereses y proyectos comunes.



Peatonalización de la calle Pompeu Fabra en Santa Coloma de Gramenet

Fuente: Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet

Redes por proyectos

El Ayuntamiento de la ciudad ha desarrollado diferentes redes para impulsar los futuros proyectos estratégicos. Estas redes, integradas por las áreas municipales y las organizaciones privadas o del tercer sector, construyen el marco de trabajo conjunto. Su función es la de gestionar de forma más eficiente los proyectos. Para ello, se encargan de multiplicar el impacto de los recursos públicos y privados; de agregar información y conocimientos beneficiosos para el conjunto de la red y para cada persona y organización que la integran; de abordar temas complejos, tratándolos con flexibilidad y con responsabilidades asimétricas pero compartidas; de crear espacios de consenso, dirigiendo los conflictos hacia nuevos acuerdos, y de reducir las resistencias a la implantación de políticas y proyectos, creando confianza mutua entre agentes.



Reurbanización del paseo Llorenç Serra

Fuente: Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet

Enlaces

Estrategia EDUSI: <https://www.gramenet.cat/es/sites/estrategia-dusi/>

Nuevos modelos de gobernanza y de actividad económica

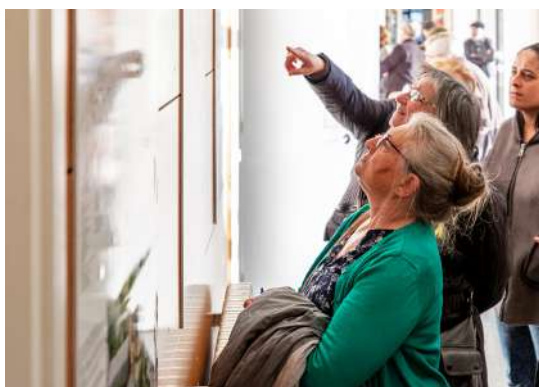
Ciudad: Sabadell

Población: 208.000 habitantes

Período del proyecto: 2017-2020

Proyecto EDUSI: Reiniciando Sabadell en Red

Agentes locales implicados: Consejo de la Ciudad, siete Consejos de Distrito, diez Consejos Sectoriales, trece Mesas y Protocolos, cinco Consejos Consultivos y otros órganos (Plataforma de Dinamització del Tercer Sector - VÀLUA, Xarxa Infància 0-3, Consell Ciutat i Escola, Pla Municipal sobre Drogues)



Sesión de participación ciudadana sobre el proyecto para la reforma de Can Feu

Fuente: Ayuntamiento de Sabadell

Valor diferencial

Creación de nuevos modelos de actividad económica, volviendo la ciudad a la centralidad y poniendo el énfasis en la economía social, a partir de la localización de singularidades patrimoniales propias de la ciudad.

Antecedentes

Sabadell se sitúa en la provincia de Barcelona y actualmente es cocapital de la comarca del Vallès Occidental, junto con Terrassa. Es el quinto municipio de Cataluña en tamaño de población. La ciudad fue pionera en la Revolución Industrial en Cataluña, apoyada en el sector textil. Esto le ha dejado un marcado carácter industrial que ha facilitado la reutilización de antiguos edificios industriales.

El Proyecto EDUSI tiene la voluntad de iniciar un plan estratégico de desarrollo urbano sostenible integral, basado en tres líneas de acción o proyectos: Reiniciando Sabadell, Nuevas formas de gobiernos para la cohesión social y Ciudad verde en red.

El plan intenta establecer una vinculación entre distintos ámbitos: la potencia del espacio público y la definición de una movilidad urbana de calidad, la implementación de nuevas tecnologías, la transparencia burocrática, la recuperación de espacios y la transformación energética, apoyada en políticas de rehabilitación de viviendas. El principal objetivo de este conjunto de acciones es crear nuevos espacios productivos y nuevos modelos de actividad económica, potenciando la centralidad urbana y haciendo

énfasis en la economía social a partir de la localización de singularidades patrimoniales propias de la ciudad.

Nuevos modelos económicos y agentes urbanos

Se busca repatrimonializar la ciudad con la compra de antiguas estructuras fabriles, bienes singulares de gran valor patrimonial para la ciudad, en las que se facilitará la creación de viveros de empresa para nuevos creadores y espacios de *coworking*. También se quiere atraer nuevas facultades universitarias y ciclos formativos, para ampliar y asentar espacios de investigación en un nuevo modelo productivo que facilite las salidas laborales.

Sumado a ello, se transforma el modelo agrario, con la creación de un parque agrario desde el que se promueve el comercio de proximidad.



Sesión de jurado de proyecto de reforma de Can Feu con participación vecinal

Fuente: Ayuntamiento de Sabadell

Nuevas formas de gobierno

Se fomenta la implantación de nuevas formas de gobierno, en las que se favorecen la cohesión social y los nuevos mecanismos de transparencia y procesos de participación. Ello será posible a través de la implementación de diferentes proyectos, como la creación de una tarjeta ciudadana que facilite la realización de trámites municipales o el acceso a servicios públicos desde cualquier equipamiento municipal; el diseño de una plataforma en red abierta, para acceder a todos los documentos públicos del Ayuntamiento, o la implementación de una agencia municipal de alquiler para viviendas desocupadas y/o en venta.

Ciudad verde

El nuevo plan sitúa a los peatones y los ciclistas en primer plano, al tiempo que da prioridad al concepto de red y de proximidad. El objetivo es liderar la lucha contra el cambio climático, orientándose hacia la autosuficiencia energética, a través de la mejora de la eficiencia energética de edificios de viviendas, la disminución de la demanda energética con la aplicación de medidas de gestión inteligente y la promoción de energías renovables en los propios edificios municipales.

Además, se vinculan los espacios libres, ejes principales para peatones y bicicletas, y los parques periurbanos de la ciudad, se amplía la red de itinerarios peatonales y se completa la red urbana e interurbana para bicicletas con una flota de autobuses 100 % eléctricos.



Actividad en el Día Mundial de la Bicicleta

Fuente: Ayuntamiento de Sabadell

Enlaces

Ayuntamiento de Sabadell: <http://web.sabadell.cat/actualitat/notis/item/l-estrategia-de-ciutat-reiniciant-sabadell-en-xarxa-aconsegueix-reconeixement-i-financament-europeus>

Dossier: <http://www.sabadell.cat/images/salaprensa/documents/Dusi.pdf>

Participación y comunicación a través de las TIC

Ciudad: Rivas-Vaciamadrid

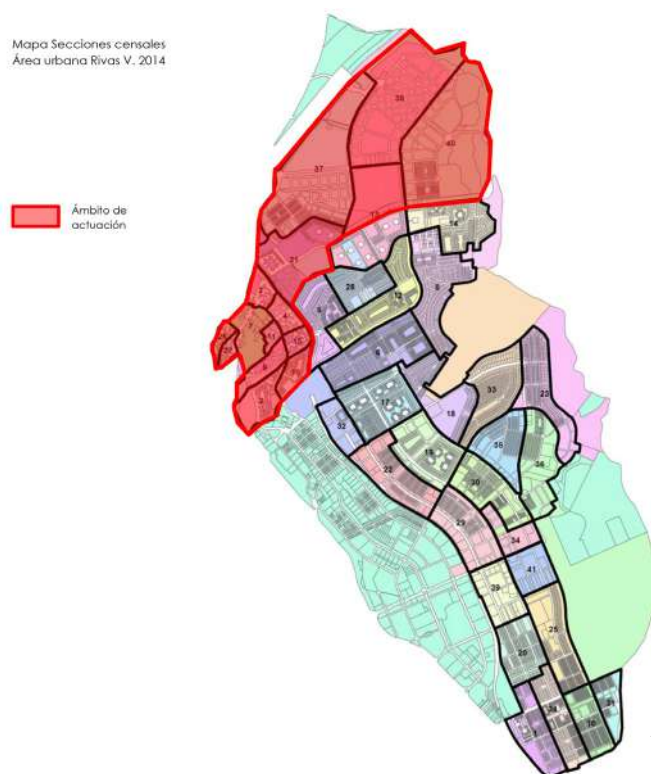
Población: 82.715 habitantes

Período del proyecto: 2015-2022

Proyecto EDUSI: Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en Rivas-Vaciamadri

Agentes locales implicados: Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, grupos, entidades y asociaciones sociales y comerciales, y ciudadanía.

Mapa Secciones censales
Área urbana Rivas V. 2014



Ámbito de actuación fijado para la EDUSI

Fuente: Ayuntamiento Rivas-Vaciamadrid

Valor diferencial

Realización de un Plan de Actuación Urbana centrado en la introducción de principios sostenibles, la proyección del medio y la lucha contra la pobreza y por la integración social, caracterizado por un proceso de participación y recogida de datos, tanto de forma presencial como a través del uso y la aplicación de nuevas tecnologías.

Antecedentes

El municipio de Rivas-Vaciamadrid se localiza en la zona sudeste de la Comunidad de Madrid, a una distancia de 20 kilómetros de la capital y ubicado entre los ejes del Corredor del Henares, la A-3 y la vía de circunvalación M-50. Territorialmente, el municipio de Rivas puede dividirse en tres barrios o secciones: Barrio Oeste, Barrio Centro y Barrio Este.

Aunque considera todo el municipio, la zona de actuación se centra sobre Rivas Oeste, que es el más poblado de los tres grandes barrios. El área de actuación engloba 15 de las 41 secciones totales del municipio y contabiliza una población del área de actuación de 26.494 personas, que representan el 32,10 % de la población total. El área seleccionada concentra la población de nivel educativo más bajo y las secciones con mayores porcentajes de población extranjera de todo el municipio (el 40 % del total). La zona presenta, además, una necesaria mejora de las dotaciones, las principales zonas de degradación ambiental y la mayor superficie de zonas verdes en suelo urbano de Rivas-Vaciamadrid, todo esto aunado a una escasa conexión con otros puntos del territorio mediante transporte limpio.

También cabe destacar la cercanía del asentamiento de la Cañada Real Galiana. Este asentamiento representa los ámbitos de conflictividad social, pobreza y exclusión social del municipio, así como el área donde tienen mayor presencia minorías étnicas y fenómenos de interculturalidad.

La orientación del planeamiento busca trabajar sobre cuatro objetivos concretos: la mejora en el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a ellas, el apoyo a la transición a una economía baja en carbono, la preservación y protección del medio ambiente con un uso eficiente de los recursos y la inclusión social, luchando contra la pobreza y cualquier otro tipo de discriminación.

Recopilación de datos a través de una plataforma web

Para realizar la difusión de la Estrategia DUSI y disponer de una herramienta para la consideración de la participación ciudadana en su elaboración, el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid desarrolló una página web específica. Esta página acoge un cuestionario que sirve como herramienta destinada a la participación ciudadana en esta Estrategia. Se trata de una herramienta que complementa las actuaciones de difusión y participación realizadas presencialmente y en contacto directo con la ciudadanía. El uso y la implementación de las TIC busca ampliar la difusión y garantizar que la ciudadanía tenga los medios para poder participar.



Sesión de participación vinculada a la redacción de la EDUSI

Fuente: Ayuntamiento Rivas-Vaciamadrid

El cuestionario identifica, de forma anónima, las necesidades según sexo, rangos de edad y residencia geográfica y de acuerdo con tres líneas de acción: eficiencia y medio ambiente, gestión y equipamientos TIC, e infraestructuras y equipamientos y social.

Además, y con el objetivo de aumentar la interacción ciudadana, la herramienta web ofrece a la ciudadanía la posibilidad de realizar sugerencias y comentarios.

3.3.4. Comunicación y difusión en redes sociales

El uso de las redes sociales permite dar visibilidad al proceso y poder interactuar con la ciudadanía. Se ha realizado la difusión de la encuesta participativa y se ha puesto a disposición de los ciudadanos los canales de comunicación necesarios. Los canales utilizados son las plataformas Facebook y Twitter, particularmente a través de las cuentas oficiales del Ayuntamiento, en sus distintas áreas, como la de Juventud o la de Empresas.

La creación de estos espacios digitales permite dar seguimiento al proceso y aumentar el espectro de personas implicadas más allá de las sesiones presenciales, porque se accede a determinados usuarios que no suelen informarse o comunicarse a través de los canales presenciales tradicionales.

Encuentros participativos y presenciales

Además del uso de los medios digitales y de plataformas webs, la realización de la recopilación de datos sobre la situación del municipio se acompaña de distintas estrategias presenciales.



Sesión de participación vinculada a la redacción de la EDUSI

Fuente: Ayuntamiento Rivas-Vaciamadrid

Este proceso participativo presencial contó con dos fases. Una inicial, definida por una asamblea, en la que se comunicó el propósito de presentarse a la convocatoria EDUSI, y una reunión de consejeros. La segunda fase corresponde al desarrollo, con la realización de talleres sectoriales, llevados a cabo con distintos consejos, comisiones y agentes ciudadanos; de talleres transversales, que intentan poner en común los resultados y las cuestiones de los talleres sectoriales, y de una comisión de seguimiento, que dará seguimiento, a nivel ciudadano, a las actuaciones que se deriven de la implementación de la EDUSI y garantizará que las aportaciones de la ciudadanía sigan teniendo reflejo en el avance de la Estrategia.

Enlaces

Estrategia EDUSI: <https://feder.rivasciudad.es/estrategia/>

Fondos comunitarios: <https://feder.rivasciudad.es/fondos-comunitarios-2014-2020/>

Urban Innovative Actions (UIA)

Movilidad inteligente y autónoma para las ciudades

Ciudad: Albertslund, área metropolitana de Copenhague, Dinamarca

Población: 27.709 habitantes

Proyecto UIA: LIC (antes TUPPAC - Transforming Urban Planning Providing Autonomous Collective Mobility)

Período del proyecto: 2018-2021

Agentes implicados: Municipalidad de Albertslund, Municipalidad de Gladsaxe, Nobina Denmark, IBM Danmark ApS, Technical University of Denmark, Roskilde University, LOOP CITY, Gate 21



Autobús de enlace sin conductor del proyecto Loop City

Fuente: Ayuntamiento de Albertslund

Valor diferencial

Experiencia piloto con alta tecnología desde la que probar la implementación de transporte público sin conductor como complemento a otros sistemas de transporte convencionales, para aumentar la conectividad, comodidad y competitividad del transporte público. La experiencia quiere obtener datos sobre las posibilidades de su uso, así como para optimizar su desarrollo e introducción a mayor escala en el futuro.

Antecedentes

El punto de partida del proyecto lo marca el dato de la ONU según el cual, para 2050, se espera que la población urbana mundial casi se duplique, lo que convierte la movilidad urbana en un desafío clave en el siglo XXI.

En este contexto, el uso de automóviles privados será el principal problema por su excesivo uso del espacio y los importantes problemas ambientales derivados. Tomando el transporte público como respuesta, pero incorporando nuevos desafíos que permitan construir nuevas condiciones de movilidad, el proyecto LIC (cuyo nombre inicialmente era TUPPAC) se inserta en otro proyecto, LOOP CITY, una colaboración entre diez municipios a las afueras de Copenhague que, de 2018 a 2024, construirá un nuevo tren ligero con veintinueve nuevas estaciones para atraer más a los pasajeros en un modelo de transporte público centrado en el entorno físico y la proximidad.



Sesión de trabajo con agentes del proyecto
Loop City
Fuente: Ayuntamiento de Albertslund

LIC realizará pruebas controladas con varios autobuses de enlace sin conductor con espacio para diez o doce pasajeros en dos bancos de prueba en LOOP CITY cerca de dos futuras estaciones de tren ligero: el Campus de la Universidad Técnica Danesa y el Parque Empresarial Hersted en la ciudad de Albertslund, que cuenta con una población de 27.709 habitantes. Dichas pruebas involucran a un gran número de pasajeros, en especial estudiantes y trabajadores.

Movilidad integrada

LIC aborda estos desafíos sobre el futuro del transporte público urbano con la introducción de tecnología sin conductor y analiza cómo puede ser una parte integral del transporte público y cómo afectará su uso a la planificación urbana.

El proyecto conecta el uso de autobuses sin conductor con las nuevas estaciones de tren ligero de LOOP CITY, en una solución que se inserta en el reto *first and last mile* (primera y última milla), término que busca describir y definir la movilidad de personas y mercancías desde un centro de transporte hasta el destino final.

La innovación del proyecto se refleja en la novedad de combinar el desarrollo de tecnología sin conductor con el desarrollo urbano sostenible. Al hacerlo, el proyecto aborda sistemáticamente los principales desafíos identificados en el marco del Plan de Movilidad Urbana Sostenible, al tiempo que desarrolla y prueba soluciones prácticas a los principales problemas del transporte de autobuses integrado y sin conductor, analizando aspectos como la seguridad, la confianza pública y las posibilidades de establecer rutas dinámicas y generando conocimiento sobre los sistemas y su integración en desarrollo urbano,

al recopilar datos cuantitativos sobre el rendimiento del autobús sin conductor y datos cualitativos sobre las experiencias de los pasajeros.

La participación de los pasajeros que utilicen este sistema de movilidad se basará en observaciones, encuestas y entrevistas que proporcionarán diversos comentarios sobre los servicios a bordo y sobre la forma en la que el sistema cumple con las expectativas esperadas.



Autobús de enlace sin conductor del proyecto Loop City

Fuente: Ayuntamiento de Albertslund

Experiencias piloto

La introducción de esta tecnología, capaz de ser testada y monitoreada, dará lugar a aprendizajes desde los resultados obtenidos de las dos zonas de pruebas, lo que generará pautas y soluciones que sean escalables y transferibles a otras áreas del desarrollo urbano, especialmente en las veintiocho nuevas estaciones donde se está construyendo un tren ligero. El resultado esperado es que este sistema proporcione opciones de transporte público más eficientes que reduzcan el tiempo de espera gracias a una planificación de rutas optimizada con capacidad de respuesta, ofrezca datos a los municipios sobre cómo implementar servicios colectivos autónomos en la planificación de la movilidad urbana sostenible y ayude a definir una infraestructura física y digital adecuada.

Además, el sistema ayuda el medio ambiente debido a las bajas emisiones de los autobuses y al posible uso de soluciones integradas que sean más seguras, baratas, accesibles, limpias y flexibles.

Enlaces

UIA: <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/albertslund>

LINC Project: <https://www.lincproject.dk>

Transición energética e inversión local

Ciudad: Viladecans

Población: 66.000 habitantes

Proyecto UIA: Vilawatt

Período del proyecto: 2016-2019

Agentes implicados: Ayuntamiento de Viladecans, Ubiquat Technologies, Cercle Gespromat, EGM Estalvi & Eficiència Energètica, LIMA, VIGEM y VIMED, CÍCLICA, Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, Institut Català de l'Energia



Sesión de participación ciudadana de Vilawatt
Fuente: Ayuntamiento de Viladecans

Valor diferencial

Se crea un nuevo operador energético integral formado desde un partenariado público-privado ciudadano que busca generar una gestión energética más eficiente, barata y justa que repercuta, además y a partir del ahorro generado, en una mayor inversión local que ha beneficiado a vecinos, comercios y empresarios.

Antecedentes

Viladecans es una ciudad de la comarca del Baix Llobregat, que forma parte del área metropolitana de Barcelona. Debido a su proximidad con esta, en los últimos años ha experimentado un importante crecimiento económico, y en la actualidad supera los 65.000 habitantes.

Asociación público-privada ciudadana

El proyecto de Vilawatt promueve la transición energética, definiendo una nueva estructura formada por ciudadanía, empresas y Ayuntamiento con el objetivo de crear un operador energético integral para una gestión energética más eficiente. Al estar integrada no solo por instituciones públicas y privadas, sino por la ciudadanía en general, esta nueva compañía eléctrica busca ser más justa y libre, y funcionar como un elemento activo de la conformación urbana.

Antes de la puesta en marcha de Vilawatt, se realizaron estudios de viabilidad económica y legales, necesarios para la definición del consorcio. Además, se definió desde el principio la estrategia de participación ciudadana, con el objetivo de integrar al mayor número posible de agentes sociales de la ciudad en su creación y gestión.

Difusión del proyecto y espacios de aprendizaje



Figura 73: Actividad de presentación del proyecto Vilawatt

Fuente: Ayuntamiento de Viladecans

Durante la implementación, se creó un Plan Estratégico de Participación, con el objetivo de definir cómo debe ser esta implicación: define quién, cómo y con qué objetivos se pueden involucrar los diferentes agentes sociales de la ciudad. Para ello se definieron cinco espacios de aprendizaje dirigidos a ciudadanos, profesionales de la construcción y comercio local.

- Comunidad Vilawatt Vecinos, que informa sobre conceptos básicos de la energía y sobre cómo gestionarla mejor para ganar confort y reducir el consumo.

- Comunidad Vilawatt Profesionales, dirigido a negocios vinculados al sector de la construcción y de la eficiencia energética. Este espacio busca reflexionar de manera conjunta sobre temas de construcción sostenible y energía; participar en la creación del servicio de asesoramiento en proyectos de renovación energética, configurando un catálogo de empresas homologadas, y mejorar la formación y la captación en el sector.
- Comunidad Vilawatt Comercio, donde se seleccionan cuarenta y cinco comercios para analizar cuál es su consumo y cómo es su contrato de suministro, detectando oportunidades de ahorro.
- Comunidad Vilawatt Escuelas, que, con el proyecto 50/50, busca crear incentivos económicos para ahorrar energía, a través del ahorro en la factura que es reinvertido en proyectos de mejora de la escuela. Además, este espacio promueve el cambio de hábitos de consumo entre niñas y niños, tanto en la propia escuela como en casa.
- Comunidad Vilawatt Rehabilitaciones, definido por dos programas, ambos resultado de un proceso participado, donde los propietarios deciden qué intervenciones realizar:
 - La rehabilitación integral de sesenta viviendas, lo que permite a los vecinos seleccionados conseguir un mejor aprovechamiento energético y un análisis comparativo entre los datos de consumo antes y después de la reforma, demostrando cómo pequeñas intervenciones dan lugar a grandes beneficios en la calidad de vida. Entre las reformas realizadas están los aislamientos de fachadas y cubiertas; la mejora o sustitución de los aislamientos en puertas, persianas y ventanas; la instalación de protecciones solares, paneles fotovoltaicos, colectores térmicos o bombas de calor, y la sustitución de sistemas de climatización y de fuentes de consumo.
 - El Programa Hogar Eficiente, donde un equipo de arquitectos especializados responde a las diferentes preguntas de los vecinos sobre el confort en el hogar o el consumo de energía. Dicho programa está organizado alrededor de seis talleres prácticos y didácticos que ofrecen un listado de acciones posibles y otorga recompensas económicas a las primeras inversiones.

El programa también ofrece cursos de formación dirigida a personas desconocedoras del área, preferiblemente trabajadores y profesionales en situación de desempleo, que sirven a los asistentes como introducción al mundo de la energía. Este módulo supone cien horas de formación y está formado por doce bloques temáticos.

Capitalización e inversión local

El proyecto busca crear una compañía eléctrica diferente, más justa y más libre, que no solo promueva el ahorro energético y el suministro o la compra agregada de energía, sino también la capitalización de ahorros con los que financiar la rehabilitación energética integral de diversas viviendas y el fortalecimiento de la economía local con la creación de una moneda local, asociada a la capitalización del ahorro energético ciudadano.

Además, este ahorro también beneficia a los abonados, con el establecimiento de precios más competitivos y el uso de fuentes renovables, que permiten establecer contratos más adecuados a las necesidades reales. Además, el programa se apoya en distintas estrategias con las que mejorar los hogares y hacer un mejor uso de la energía, así como en las posibilidades de financiación disponible, e informa de ello a los vecinos.

Al mismo tiempo, se ha fortalecido la economía local, con más empleo y de mejor calidad, con lo que se han generado oportunidades de formación relacionadas con la energía, en especial a personas en situación de desempleo; se ha permitido que las empresas y profesionales del sector puedan sumarse al programa y hacer contactos con otros profesionales, y se ha creado una nueva moneda local, basada en los ahorros energéticos generados y puesta en circulación por los comerciantes locales, a los que les ha permitido ganar clientes.

También se han promovido servicios de formación para ahorrar energía, dando soporte a las comunidades de vecinos que quieran hacer rehabilitación energética de sus edificios, y se ha favorecido la contratación de empresas locales especializadas en obras de mejora energética en hogares, tiendas y empresas, homologando estos servicios.



Viladecans ha llevado a cabo numerosas iniciativas de transición energética municipal
Fuente: Ayuntamiento de Viladecans

Enlaces

UIA: <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/viladecans>

Vilawatt: <http://www.viladecans.cat/es/vilawatt>

Transformación económica desde la agricultura urbana

Ciudad: Pozzuoli, Nápoles, Italia

Población: 81.528 habitantes

Proyecto UIA: MAC - Monteruscello Agro City

Período del proyecto: 2017-2019

Agentes implicados: Municipio de Pozzuoli, Università degli Studi di Salerno, Coldiretti Napoli, Confagricoltura Napoli - Asociación Nacional, Agrocoltura, L'iniziativa - Associazione di promozione sociale - ONG, Fondazione FORMIT



Equipo de trabajo del proyecto MAC Fuente:
Ayuntamiento de Pozzuoli

Valor diferencial

Regeneración integral de más de treinta hectáreas de suelo municipal para convertirlas en tierras de cultivo y realizar un proceso de transformación urbana, social y económica, a partir de la mejora del entorno y el fomento del emprendimiento y el empleo asociado al nuevo paisaje agrícola.

Antecedentes

Monteruscello es un nuevo distrito de vivienda pública con 20.000 residentes de bajos ingresos y un alto nivel de desempleo. Estas condiciones sociales se combinan con un entorno urbano caracterizado por grandes espacios no utilizados y decadentes.

El proyecto busca reducir la pobreza urbana en el vecindario de Monteruscello a partir de la transformación del entorno físico, con el objetivo de desencadenar, además de la mejora del entorno urbano, un proceso de desarrollo económico, empresarial y social.

El objetivo de la propuesta se centra en la mejora de las malas condiciones económicas de los residentes, la creación de nuevas actividades comerciales y la recuperación de grandes áreas y edificios públicos infrautilizados, para crear nuevas actividades y un mejor entorno urbano.

Punto Agrourbano: nuevo núcleo económico para la zona

El proyecto creará un nuevo paisaje agrourbano que transformará radicalmente el carácter del barrio y lo convertirá en un entorno de áreas urbanas y tierras agrícolas conectadas por un hilo productivo, a la vez que ofrecerá, a través de la agricultura, oportunidades de trabajo, capacitación y producción a la ciudad.

El nuevo proyecto busca poner en acción una estrategia coordinada a través de la implementación de una agricultura innovadora con el enfoque de permacultura, que aumentará el papel y el atractivo del vecindario en la ciudad. La introducción de la permacultura promueve el desarrollo de nuevas habilidades y da nuevas oportunidades de formación a los trabajadores no expertos y desempleados, reunidos bajo una nueva cooperativa, que funcionará como escuela de capacitación.

MAC comprende inversiones en arquitectura, urbanismo, paisaje y agricultura, así como la formación de cincuenta personas capacitadas en la agricultura de permacultura, cuarenta personas capacitadas en producción ética y mercadeo rural, treinta personas capacitadas en innovación empresarial y agronegocios y tres empresas de nueva creación.



Vista aérea de la Piazza De Curtis
Fuente: Ayuntamiento de Pozzuoli

Reconstruir para compartir: laboratorios y centros de innovación

La Piazza De Curtis es uno de los principales espacios públicos del barrio, en torno al cual se organizó el tejido del vecindario. Actualmente, la zona se encuentra en un importante estado de abandono: malos accesos, pavimento deficiente y paredes cubiertas de grafitis.



Imagen del proyecto reforma
de Piazza De Curtis
Fuente: Ayuntamiento de Pozzuoli

El proyecto plantea su recuperación y conversión para acoger distintos usos que den servicio a la propuesta: un Laboratorio de Permacultura, un Centro Agrourbano —un lugar de encuentro para políticas urbanas e iniciativas de desarrollo urbano a escala de vecindario—, un Centro de Incubadoras de Empresas —donde se capacitará para proyectos innovadores y se apoyará a las empresas de nueva creación—, un Laboratorio de Producción Ética y Mercadeo Rural —donde los materiales naturales del proceso de cultivo se transforman para la construcción ecológica y se ponen en el mercado—, el Espacio del Molino —donde se preparan y venden los granos, y los productos derivados de estos, cultivados en las tierras regeneradas— y un espacio para oficinas. El nuevo edificio se caracteriza por no separar los programas en partes autónomas e independientes, sino que se encuentran conectados en una unidad funcional.

La Piazza se integrará en los espacios públicos, se configurará como uno de los espacios donde se ubicará la agricultura urbana y se conectarán las áreas verdes existentes con caminos y carriles bici. También se vinculará a un sitio arqueológico cercano, que hoy en día está escondido bajo una carretera elevada junto a la plaza, conectará la ciu-

dad contemporánea con el pasado, el territorio y el paisaje, y creará, así, una nueva red urbana. Además, allí se desarrollará el mercado local de kilómetro cero (km 0), que apoyará a productores locales, complementando y mejorando el mercado al aire libre actual.

Estas estrategias se complementan involucrando a los residentes de la zona a través de una acción de comunicación continua y sólida con eventos públicos.

Enlaces

UIA: <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/pozzuoli>

Proyecto: <http://macpozzuoli.eu/>

Reducción de las emisiones de carbono y reciclaje de desechos

Ciudad: Lappeenranta, Finlandia

Población: 73.000 habitantes

Proyecto UIA: Urban Infra Revolution: materiales de economía circular y desarrollo de métodos novedosos para producir productos de construcción urbana reciclables y funcionales

Período del proyecto: 2017-2020

Agentes implicados: Municipalidad de Lappeenranta, pequeñas y medianas empresas (Apila Group Ltd., FIMATEC Finnish Intelligent Module Apartments Oy, Design Reform Ltd., Totaldesign Ltd.), empresas privadas (UPM-Kymmene Oy, Outotec Ltd., Nordkalk Corporation, Metsäliitto Cooperative, Stora Enso International Oy), centros educativos y de investigación (Universidad Tecnológica de Lappeenranta, Universidad de Ciencias Aplicadas de Saimaa) y empresas de desarrollo regional (Imatra)



Muestras de aglutinantes sostenibles, con menor emisión de CO2

Fuente: Ayuntamiento de Lappeenranta

Valor diferencial

Se integran las dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales desde la experimentación material y los métodos de producción industrial para generar nuevos productos, más seguros y versátiles, con tecnologías de consumo cero, reciclando materiales de desecho y reduciendo el impacto ambiental desde la interacción conjunta de autoridades urbanas, ciudadanos, expertos en diseño urbano y la investigación.

Antecedentes

Lappeenranta es una ciudad de 73.000 habitantes ubicada en la orilla del lago Saimaa, al sudeste de Finlandia y a unos 30 kilómetros de la frontera con Rusia. La ciudad ha realizado muchas actividades relacionadas con el desarrollo sostenible. En 2014, fue la única ciudad finlandesa entre los catorce finalistas en el International City Hour City Challenge organizado por WWF y es la ciudad más grande del país que se ha unido a la iniciativa de reducción de carbono HINKU, desde la que se busca reducir las emisiones en un 80 % para el año 2030 a partir del aumento del uso de energías renovables y de la mejora de la eficiencia energética. Lappeenranta es también pionera en la producción de energía respetuosa con el medio ambiente.

El proyecto Urban Infra Revolution continúa estas líneas estratégicas y busca hacer de la ciudad un modelo para la sostenibilidad, en el que el crecimiento se genere a partir de un medio ambiente limpio y un mundo sin desperdicios. El reto es que, para 2050, no haya residuos de vertederos ni emisiones de gases de efecto invernadero, evitando también un consumo excesivo. Se enmarca, así, en el plan de acción de la UE que busca encontrar nuevos usos para los materiales reciclados, aumentar la eficiencia de los recursos y reducir la demanda de carbono para lograr un nivel de reciclaje de residuos del 70 % para 2020.

La nueva solución, que abarca nociones materiales, metodologías, productos y modelos de negocio, quiere mejorar la industria y el empleo. El proyecto vincula la experimentación con la industria regulada y las autoridades supervisoras mediante nuevos materiales y métodos, con el objetivo de adoptar nuevos enfoques innovadores en la industria de la construcción. El resultado son unas estructuras urbanas técnicamente mejoradas, fabricadas con aditivos, que buscan conseguir un uso más versátil del espacio urbano y ofrecer nuevas posibilidades ejemplares para la recreación al aire libre.

Reducción de las emisiones y reciclaje de residuos

La infraestructura urbana actual consiste principalmente en soluciones basadas en hormigón reforzado con acero. Ambos materiales producen altas emisiones de CO², los métodos de producción requieren mucho tiempo y trabajo y no permiten fórmulas innovadoras ni funciones adicionales a los productos. Además, el reciclaje de elementos de hormigón reforzado con acero es un proceso complejo y costoso. Esta dificultad conduce a que los residuos de la construcción acaben permanentemente en vertederos, lo que genera costes no deseados.

Este proyecto se esfuerza por crear soluciones sustentables y totalmente reciclables. El desarrollo de soluciones alternativas para los aglomerantes del cemento es una de las principales preocupaciones del proyecto. Se trata de crear nuevos aglutinantes sostenibles, con menor emisión de CO², que atiendan a la demanda de productos de construcción más eficientes y con menor consumo de energía y recursos, apoyándose así en la legislación de la UE, que promueve el diseño ecológico y su aplicación en la industria de la construcción.



Presentación del proyecto Urban Infra Revolution

Fuente: Ayuntamiento de Lappeenranta

Para ello, el proyecto reutiliza los desechos generados durante la construcción, la renovación y la demolición de edificios, así como otros materiales de desecho y subproductos, para la fabricación de materiales innovadores para la arquitectura urbana. Se trata de cambiar la forma de pensar acerca de estos materiales y, al reciclar estos productos complejos pero que contienen una gran cantidad de materias primas valiosas, crear nuevos productos más sostenibles. Estos productos se usarán, además, en la construcción de un paisaje urbano más estético, que mejore la comodidad y el bienestar de los ciudadanos.

Transformación económica desde la integración

La construcción ha sido una de las industrias de crecimiento lento en el área: existen más de 1.000 oficinas y emplea a unas 3.800 personas. Las soluciones propuestas ofrecen nuevas posibilidades para una variedad de sectores industriales (preparación de materia prima de origen de desechos, diseño urbano, desarrollo y fabricación de tecnología, industria de la construcción) y tamaños.



Proyecto piloto de edificación desarrollado a través de Urban Infra Revolution

Fuente: Ayuntamiento de Lappeenranta

El proyecto está implementado por diferentes organizaciones que representan a diferentes sectores de la economía. La integración vertical de las industrias productoras de desechos, de la investigación, de los productores y de los usuarios permite un proceso eficiente desde la idea hasta los productos comercializados, en la que la cooperación de las grandes empresas y las pymes crea integraciones horizontales complementarias. Al mismo

tiempo, las universidades y los centros de investigación aportan un conocimiento exhaustivo sobre el proceso de producción y un análisis técnico-ambiental y económico de las soluciones desarrolladas, mientras que las pymes de I+D permiten idear posibilidades materiales y de diseño urbano con soluciones específicas y proyectos piloto, como el desarrollo de un innovador geocompuesto reforzado con biofibra de alta calidad o la implementación de nuevas formas de fabricación aditiva automatizado, *in situ*, rápido y versátil, sin moldes (impresión 3D). El resultado es un nuevo ecosistema empresarial más sostenible e integrado, que contribuya a la meta de las ciudades sin carbono y sin desperdicios.

Enlaces

UIA: <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/lappeenranta>

Autosuficiencia alimentaria local

Ciudad: Maribor, Eslovenia

Población: 115.000 habitantes

Proyecto UIA: URBANSOIL 4 FOOD. Establecimiento de círculos económicos innovadores basados en el suelo urbano para aumentar la autosuficiencia alimentaria local y minimizar la huella ambiental

Período del proyecto: 2018-2020

Agentes implicados: ciudad de Maribor, Instituto Nacional de Edificación e Ingeniería Civil de Eslovenia, ONG (Instituto de Innovación y Emprendimiento, Instituto Electrónico para Soluciones de Desarrollo Integrales, AKTIVIRAJ SE - Desarrollo de proyectos sociales y promoción de asociación de vida activa), proveedores de infraestructura y servicios públicos (Snaga, Wcycle Institute Maribor) y empresas de servicios y consultoría (Deltaplan)



Muestras de producción agroecológica de URBAN SOIL 4 FOOD

Fuente: Ayuntamiento de Maribor

Valor diferencial

Innovación económica a partir del reciclaje de residuos en la transformación de la calidad del suelo urbano, implementando la agricultura ecológica con los objetivos de redu-

cir la huella de CO², mejorar el conocimiento sobre alimentación de la población, aumentar la soberanía alimentaria local y apoyar a la economía local.

Antecedentes

Maribor es la capital de la región de Podravje y la segunda ciudad más grande de Eslovenia, con 111.500 habitantes y una superficie de 147,5 km². Pese a su posición central en Europa, depende en gran medida de recursos externos para satisfacer su demanda de energía, agua y alimentos. En general, la autosuficiencia en Eslovenia es baja, con un suelo escaso, que hace que la calidad de los nutrientes en los alimentos esté disminuyendo y no se desarrolle una alimentación saludable. Además, la actuación de empresas multinacionales en el control de la producción de semillas provoca que las especies locales se sustituyan y extingan.

URBANSOIL 4 FOOD tiene como principal objetivo la utilización de los residuos urbanos en la producción y valoración alimentaria. Para ello, se trata de innovar en la producción y recuperación de suelo urbano, con una doble consecuencia: incrementar la autosuficiencia alimentaria local y minimizar la huella ambiental de la ciudad. Se busca utilizar los residuos internos de las ciudades, especialmente los materiales excavados del sector de la construcción, como base en la producción de suelo reciclado, estandarizado y certificado, que satisfaga las necesidades de las ciudades, y especialmente para reintroducirlo en el terreno con el fin de mejorar su calidad y aumentar la producción de alimentos.

Se probará un sistema piloto para la producción de suelo urbano que incluye desechos de diferentes sectores y se desarrollarán huertos comunitarios urbanos utilizando el suelo estandarizado producido. Paralelamente, la distribución de alimentos se estructurará en torno a la creación de una cadena alimentaria urbana y etiquetas locales de alimentos urbanos, y se establecerá un laboratorio urbano donde se llevarán a cabo diferentes experimentos relacionados con la innovación social, el medio ambiente urbano y la agricultura.

Las actividades se concentran en tres áreas: actividades de sensibilización, que permiten a los interesados conocer las actividades del proyecto y comenzar a familiarizarse con algunos de sus conceptos, también visibles a través de acciones piloto como los jardines verticales; el desarrollo de un sistema de laboratorio para la producción de suelo a partir de desechos, mediante la experimentación de varias mezclas con diferentes proporciones de compost, biocombustible y suelo excavado, y el establecimiento de jardines comunitarios mediante la identificación del área piloto, el desarrollo del plan y el inicio de la participación de la comunidad para definir las actividades futuras.

Análisis urbano y creación de conocimiento

El proyecto está organizado en torno a cuatro aspectos principales o «círculos»:

- El círculo de materiales analiza los flujos de materiales de desechos dentro de la ciudad que se pueden utilizar para la producción de suelo urbano.

- El círculo de alimentos transforma terrenos de la municipalidad sin uso en huertos comunitarios urbanos, en los que se lleva a cabo la actividad agrícola desde la que crear una economía alimentaria urbana.
- El círculo de innovación abierta establece un laboratorio agrícola desde el que desarrollar y probar conceptos piloto innovadores: flores urbanas para abejas urbanas, jardinería microurbana, rehabilitación de suelos urbanos... Al mismo tiempo, desde este círculo se respalda a las empresas innovadoras que trabajan en el campo de la economía circular.
- El círculo de conocimiento comparte los resultados y el aprendizaje derivados del proyecto con otras ciudades, desarrollando además certificados y patentes que puedan llevar las innovaciones del suelo urbano obtenidas al nivel internacional. Para 2020, se preparará y distribuirá una hoja de ruta sobre cómo replicar el proyecto en otras ciudades.

Proyectos piloto: reciclaje material y urbano



Huerto comunitario creado gracias al proyecto
URBAN SOIL 4 FOOD

Fuente: Ayuntamiento de Maribor

Al tratarse de un proyecto de carácter experimental, la innovación no solo se aplica en la parte de laboratorio, sino también en la creación de redes de huertos comunitarios urbanos —cuatro en total, diferenciados entre sí—, que ofrecen tanto una experiencia de jardinería holística y motivadora para los ciudadanos, recuperando espacios sin uso para la ciudad, como una transformación económica en la ciudad con una cooperación entre productores y consumidores locales, desde la que apoyar la autosuficiencia alimentaria de los ciudadanos, reduciendo la huella de CO² en el proceso.

Enlaces

UIA: <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/maribor>

Glosario

Ciudad dispersa/difusa

A diferencia de la ciudad compacta —que presenta una estructura y trama urbana cohesionada, con espacios de sociabilidad y encuentro, y servicios cercanos—, este modelo urbano está caracterizado por una baja densidad y una alta ocupación, con tejidos homogéneos y segregados, de usos diferenciados y dependiente del vehículo privado, lo que implica unas altas emisiones de CO² y un elevado coste de mantenimiento. Tuvo especial desarrollo en la década de los años dos mil, apoyado en la burbuja inmobiliaria, con consecuencias negativas como el coste medioambiental y energético y la pérdida de suelo agrícola.

Ciudad intermedia

La definición de qué es una ciudad intermedia es amplia y depende, en muchos casos, del país o la región. Su definición depende del tamaño de la población, de las competencias que posea y/o de su conectividad. Para el caso que se describe en este documento, las ciudades intermedias serán aquellas ciudades que posean entre cincuenta mil y un millón de habitantes.

Desarrollo sostenible

Desarrollo económico que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades ni la calidad de vida de las futuras generaciones. Con él se busca reconciliar el bienestar económico y social con la disponibilidad de los recursos naturales.

Descarbonización

Proceso de reducción de emisiones de carbono, como el dióxido de carbono, para llegar a una economía de bajas emisiones de carbono. Es aplicable a distintos sectores económicos: agricultura, ganadería, caza y pesca, minería, industria, construcción...

Economía baja en carbono

También llamada *economía baja en combustibles fósiles*, es un modelo económico que busca reducir la emisión de gases de efecto invernadero y de dióxido de carbono (CO²) a la atmósfera. Su aplicación busca actuar frente al cambio climático. Se propone como una solución de transición hacia una economía de carbono cero y de energías renovables.

Enfoque integral

Este modelo plantea la integración holística de las variables ambientales, económicas y sociales en los proyectos urbanos, evitando perspectivas parciales. Es una exigencia para acceder a los fondos de financiación europeos durante el período actual.

Fondos EIE

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ayudan a canalizar más de la mitad de las ayudas europeas. Están gestionados de forma conjunta por la Comisión Europea y por los países miembros. Están definidos por cinco sectores —investigación e innovación, tecnologías digitales, economía hipocarbónica, gestión sostenible de los recursos naturales y pequeñas empresas— dentro de un marco de desarrollo sostenible. Los Fondos EIE se dividen, a su vez, en cinco fondos, según cuál sea su campo de aplicación: Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Fondos FEDER

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional es uno de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a través de los cuales se canalizan las ayudas europeas para apoyar el desarrollo económico equilibrado entre las distintas regiones de la Unión Europea. Aporta financiación especialmente a aquellas zonas más deprimidas y sobre la base de cuatro ejes temáticos: la investigación e innovación, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la promoción de una economía baja en carbono.

Gentrificación

Proceso de expulsión y sustitución de la población tradicional de un barrio de rentas medias-bajas por población de rentas superiores. Ambos suponen dos de los principales procesos de segregación urbana, lo que provoca que la ciudad tienda a la especialización y la monofuncionalidad.

Gobernanza multinivel

Modelo de trabajo en asociación con diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional y europeo), desde el que se elaboran políticas de cooperación para garantizar la correcta aplicación de las políticas públicas para beneficio de los ciudadanos. También se conoce como *gobernanza vertical*.

Gobernanza multisectorial

Modelo de trabajo en asociación entre diferentes administraciones dentro de una misma administración pública. También se conoce como *gobernanza horizontal*.

***Meanwhile urbanism* o urbanismo del «mientras tanto»**

A veces, un proyecto definitivo tarda mucho en realizarse y el urbanismo del «mientras tanto» o *meanwhile urbanism* se refiere a estrategias temporales de puesta en uso y activación de espacios urbanos que serán transformados en el futuro. De esta manera se realizan intervenciones de bajo coste, rápida ejecución y de carácter efímero que adecuen este espacio a otras actividades mientras el proyecto definitivo se ejecuta. Un ejemplo del urbanismo del «mientras tanto» lo encontramos en el Pla Buits de Barcelona o en el proyecto ZAWP de Zorrotzaurre en Bilbao.

Modelo urbano policéntrico

Se refiere a aquellas urbes que, más allá del hecho urbano, abarcan el territorio e implica la cooperación entre áreas urbanas como un medio de alcanzar una región conectada física y funcionalmente con beneficios diversos: alivio de la polarización, reducción de la dispersión urbana, mejora de la competitividad de ciudades pequeñas e intermedias (Nogués y Salas, 2009).

Período de financiación

Ciclo de tiempo, definido por varios años, durante el que se gestionan los proyectos y las ayudas europeas. Está enmarcado por aspectos legislativos, de acuerdo con los compromisos adquiridos por los países miembros de la Unión Europea.

El marco financiero plurianual (MFP) de la Unión Europea establece los distintos períodos de financiación, que normalmente abarcan un total de siete años. Los MFP determinan presupuesto de la UE para esos períodos, que tienen como mínimo una duración de cinco años. Hasta 2020 ha habido cinco períodos vinculados a los MFP y en 2021 se inaugurará un nuevo MFP que durará hasta 2027. El MFP desagrega el presupuesto en distintas categorías denominadas rúbricas, que corresponden a los ámbitos de actuación prioritarios de la UE para el período definido. Por ejemplo, en el caso del período 2014-2020, el MFP se ha desglosado en las siguientes seis rúbricas: 1) Crecimiento inteligente e integrador, 2) Crecimiento sostenible: recursos naturales, 3) Seguridad y ciudadanía, 4) Una Europa Global, 5) Administración y 6) Compensaciones.

Planes de ordenación urbana municipal

Instrumento de ordenación urbanística integral del territorio. Por norma general, abarcan un solo término municipal, aunque es posible que contemplen más de uno. Sus funciones son diversas: la clasificación del suelo; la definición del modelo de implantación urbana y de determinaciones para el desarrollo urbanístico; la definición de la estructura general de la ordenación urbanística de un territorio, pautando su desarrollo, y la determinación de aquellas circunstancias según las cuales deba realizarse su revisión.

Planificación estratégica

Este modo de planificación busca determinar el modelo de ciudad y avanzar en su materialización, y se encarga de coordinar las iniciativas públicas y privadas, con el objetivo

de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. El resultado de un plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno, sino un contrato político entre las instituciones públicas y la sociedad civil (Borja y Castells, 1998).

La planificación estratégica se compone de distintas fases:

- Debate y diagnóstico por parte de los grupos de trabajo sobre los trabajos realizados por el equipo técnico.
- Análisis del diagnóstico, de sus fortalezas y sus debilidades, y elaboración de posibles escenarios que permitan plantear distintas líneas de actuación.
- Elaboración de un plan de acción que contemple agentes involucrados, tiempos y recursos.
- Implementación.
- Seguimiento.

Proyecto catalizador

Son proyectos de implementación a corto plazo, que evitan que se paralice el proceso una vez finalizada la fase de planificación. Se consigue a través de actuaciones más rápidas, sencillas y eficaces, sin hacer uso de grandes inversiones. Su impacto inmediato, mostrando los cambios visibles en poco tiempo, permite informar, comunicar e implicar a los diferentes actores urbanos implicados.

Proyectos piloto

Estudio o experimento a pequeña escala y preliminar del desarrollo que se pretende efectuar a fin de evaluar su viabilidad, en términos de tiempo y coste, y reconocer las adversidades que se puedan presentar, a la vez que permite las modificaciones oportunas y necesarias una vez se implante a gran escala.

Tipo de regiones según la CE

La Comisión Europea establece para cada período de financiación un mapa donde los Estados miembros se dividen en regiones según su grado de «desarrollo», con una triple categoría que se divide en regiones «menos desarrolladas», «en transición» y «más desarrolladas».

- Regiones menos desarrolladas. Aquellas regiones que cuentan con un PIB per cápita < 75 % de la media de la Unión Europea.
- Regiones en transición. Aquellas regiones que cuentan con un PIB per cápita $\geq 75\%$ y < 90 % de la media de la Unión Europea.
- Regiones más desarrolladas. Aquellas regiones que cuentan con un PIB per cápita $\geq 90\%$ de la media de la Unión Europea.

La política de cohesión utiliza el sistema NUTS de la UE, que divide cada país en tres niveles de unidades estadísticas (regiones NUTS) en función del tamaño de la población.

En la actualidad, la UE está dividida en 276 regiones de nivel dos, todas cubiertas por la política de cohesión.

La nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS, por sus siglas en francés) fue creada por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) con el fin de aplicar una norma estadística común en toda la Unión Europea (Aguirre, 2018).

Terciarización

Proceso de transformación de un barrio residencial por una actividad económica de servicios, administrativos, turísticos y/o de oficinas.

Bibliografía

- ACERO, G. (2016). «EDUSI: ciudades productivas, responsables, sostenibles y respetuosas». *El País* [en línea]. <https://elpais.com/elpais/2016/02/05/seres_urbanos/1454655600_145465.html>
- AECID (2015). *La Agenda 2030. El reto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea]. <<http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/ODS/01-ODS.aspx>>
- AGUIRRE, J. (2018). «Mapa de elegibilidad para las regiones de Europa durante el período 2014-2020». *Punto Nacional URBACT* [en línea]. <<https://urbact.eu/mapa-de-elegibilidad-para-las-regiones-de-europa-durante-el-periodo-2014-2020>>
- ALBERICH, T. [et al.] (2009). *Metodologías participativas: Manual*. Madrid: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS)
- (2015). *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial
- BORJA, J. [et al.] (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus
- COMISIÓN EUROPEA (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE* [en línea]. <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf>
- (2011). *Dinamizar las zonas urbanas en crisis* [en línea]. <https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_es.htm>
- (2013). *Artículos de 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)* [en línea]. <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_3.1.2.pdf>
- (2016). *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas* [en línea]. <https://gerenciaurbanismo.cuenca.es/portals/gerenciaurbanismo/documents/Agenda_Territorial_Europea%202020.pdf>
- (2016). *Quality of life in European Cities 2015* [en línea]. <https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2016/quality-of-life-in-european-cities-2015>
- (2019). *Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030* [en línea]. <<https://www.miteco.gob.es/es/cambioclimatico/participacionpublica/>>
- CONSEJO DE LA UE (2015). *EU position for the UN climate change conference in Paris: Council conclusions* [en línea]. <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18/council-conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/>>

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2018). *El medio rural y su vertebración social y territorial (Informe 01/2018)* [en línea]. <<http://www.ces.es/documents/10180/5461461/Inf0118.pdf>>
- CORBETTA, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social* (ed. rev.). Madrid: McGraw-Hill
- EDUJESUIT (2016). *Hacia 2030: el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles* [en línea]. <<https://edujesuit.org/es/hacia-2030-el-acceso-de-todas-las-personas-a-viviendas-y-servicios-basicos-adecuados-seguros-y-asequibles/>>
- FORN, M. de (2004). *Renovar y actualizar el pensamiento estratégico: elementos para la reflexión y la propuesta de CIDEU para la década. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*. (Documento interno de trabajo)
- GALARZA LÓPEZ, J.; ALMUIÑAS RIVERO, J. L. (2015). «La gestión de los riesgos de planificación estratégica en las instituciones de educación superior». *Revista Cubana de Educación Superior*. Vol. 34, n.º 2 (mayo-agosto). La Habana: Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES). <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142015000200005>
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. [et al.] (2010). *La democracia en acción: Una visión desde las metodologías participativas*. Madrid: Antígona. <<http://www.iesa.csic.es/publicaciones/120120123.pdf>>
- GENERALITAT DE CATALUÑA. DEPARTAMENTO DE TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD (2018). *Agenda Urbana de Catalunya* [en línea]. <http://territori.gencat.cat/es/06_territori_i_urbanisme/agenda_urbana_catalunya/>
- HUETE GARCÍA, M. Á.; MERINERO RODRÍGUEZ, R.; MUÑOZ MORENO, R. (2014). «Políticas de regeneración urbana en España: Propuesta de análisis para su adecuación al Modelo Europeo de Desarrollo Urbano Integral». *Metodología de encuestas*. Vol. 16. <<http://casus.usal.es/pkp/index.php/MdE/article/view/1047>>
- GEILFUS, F. (2008). *80 tools for participatory development: appraisal, planning, follow-up and evaluation*. San José: Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA)
- GODET, M. [et al.] (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. (4.ª ed. rev.). París: Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique
- HERNANDEZ, A. [et al.] (2018). *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/2001/2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH). <<http://oa.upm.es/51015/>>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2018). *Estadística de Hipotecas 2018* [en línea]. <<https://www.ine.es/daco/daco42/daco426/h1018.pdf>>
- JIMÉNEZ, A.; ENCINA, J.; DOMÍNGUEZ, M. (2008). «Zentrifugando: enkontrándomoh etikamente en er momento'er zekao: el mapeo como herramienta técnica en los procesos de ilusionismo social». En: MARTÍNEZ, Z.; BLAS, A. [ed.]. *Poder político y participación*. N.º 11, p. 181-204 [en línea]. <https://www.academia.edu/1575383/Poder_pol%C3%ADtico_y_participaci%C3%B3n._Demokrazia_ogigogorrari_hagin_zorrotza>

- MINISTERIO DE FOMENTO (2012). *Guía metodológica para los sistemas de auditoría, certificación o acreditación de calidad y sostenibilidad en el medio urbano* [en línea]. <<https://bit.ly/2LYpH4k>>
- (2019). *Agenda Urbana Española* [en línea]. <<http://www.aue.gob.es/>>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2003). *Guía metodológica para evaluación intermedia de DOCUPs Objetivo 2 (2000-2006)* [en línea]. <<http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/fe/f/ro2/e/dup/Documents/Guiametodologicaobjetivo2.pdf>>
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (2014). *URBACT III, un vistazo a la nueva edición de un programa que promueve el desarrollo urbano sostenible* [en línea]. <<https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/urbact-iii-nuevo-programa-dllo-urbano-sostenible.aspx>>
- NACIONES UNIDAS (2015). *La Agenda de Desarrollo Sostenible* [en línea]. <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>>
- (2018). *Revisión a 2018 de las Perspectivas de Urbanización Mundial* [en línea]. <<https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>>
- NACIONES UNIDAS - CEPAL (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible* [en línea]. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/5742-nuevas-funciones-urbanas-gestion-la-ciudad-sostenible>>
- NOGUÉS LINARES, S.; SALAS OLMEDO, H. (2010). «Modelos de crecimiento urbano: estrategias de planificación y sostenibilidad en Cantabria». *ACE: Architecture, City and Environment*. Vol. 4, p. 43-58. <<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/8552>>
- PAISAJE TRANSVERSAL (2013). «[InPar]: Indicadores participativos. Herramienta para la auditoría social de la sostenibilidad urbana». *Planur-e: Transformando territorios y lugares*, n.º 1, p. 14. Madrid: Planur-e Ediciones. <https://planur-e.es/tienda/producto/01_planur-e_transformando-territorios/>
- (2018). *Escuchar y transformar la ciudad*. Madrid: Libros de la Catarata: Fundación Arquia
- PASCUAL, J. M. (2001). «De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades». *Elements de Debat Territorial*, n.º 13
- PASCUAL, J. M.; FORN, M. DE (1999). *La estrategia de las ciudades: los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona. <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/La%20Estrategia%20de%20las%20Ciudades_%20Los%20planes%20estrategicos%20como%20.pdf>
- PASCUAL, J. M.; TARRAGONA, M. (2009). *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional: Manual para la Planificación Estratégica de 2.ª Generación*. Sevilla: Junta de Andalucía

- PITTINI, A. [et al.] (2017). *The State of Housing in the EU 2017*. Bruselas: Housing Europe. <<http://www.housingeurope.eu/resource-1000-the-state-of-housing-in-the-eu-2017>>
- PUNSOLA, A. (2014). «Ciudades Intermedias: El reto de la Visibilidad». *Ciudad Sostenible*, n.º 18, p. 28-33 [en línea]. <https://www.uclg.org/sites/default/files/news_i_cities.pdf>
- RAMALLO, F. (2010). *Régimen jurídico del desarrollo urbano sostenible. Una visión social, económica y ambiental*. Granada: Universidad de Granada
- RED DE INICIATIVAS URBANAS (2014). *Orientaciones para la definición de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (DUSI) en el periodo 2014-2020* [en línea]. <http://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/orientacionesestrategiasintegradas20142021.pdf>
- ROIG, J. (2014). «Las ciudades intermedias en la nueva agenda urbana». *Ciudad Sostenible*, n.º 18, p. 44-46 [en línea]. <https://www.uclg.org/sites/default/files/news_i_cities.pdf>
- SERRANO, B. [et al.] (2018). *Directrices para el desarrollo de estrategias de regeneración urbana para municipios de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Instituto Valenciano de la Edificación
- SLOCUM, N. (2003). *Participatory Methods Toolkit. A practitioners manual*. Bruselas: King Baudouin Foundation: Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA): United Nations University
- UGARTE, A. [et al.] (2008). *Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- YORI CONILL, L.; HERNÁNDEZ DE VELAZCO, J.; CHUMACEIRO HERNÁNDEZ, A. (2011). «Planificación de escenarios: una herramienta estratégica para el análisis del entorno». *Revista Venezolana de Gerencia*, n.º 16 (abril-junio) [en línea]. <<http://www.redalyc.org:9081/home.oa?cid=65173>>