

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVI, Nº 222, invierno 2024

Págs. 1421-1428

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.222.18>

CC BY-NC-ND



Participación y gobernanza de la Agenda Urbana Murcia 2030: aprendizajes de un diseño consensuado

María del Carmen SOLANO-BÁEZ ⁽¹⁾

César GARCÍA-PINA ⁽²⁾

Prudencio José RIQUELME-PEREA ⁽³⁾

⁽¹⁾ ⁽²⁾ Investigador/a

⁽³⁾ Profesor titular

⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾ Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local

⁽³⁾ Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Murcia

Resumen: La Agenda Urbana Española (AUE) es un marco estratégico de referencia que, a pesar de no ser vinculante, ofrece una metodología para la implementación de la Agenda 2030, dando respuesta al Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 (ODS), que busca ciudades más sostenibles, inclusivas y resilientes. Desde el año 2018, el Ayuntamiento de Murcia ha sido una de las cuatro primeras iniciativas piloto del país en el diseño del Plan de Acción. La Agenda Urbana Murcia 2030 presenta un innovador diseño metodológico que capitaliza dos décadas de experiencia de planificación en el municipio y se constituye como un ejemplo que lleva a un nuevo nivel la participación, integrando a los agentes en un sistema de gobernanza avanzado para la planificación estratégica de base territorial.

Palabras Clave: Agenda Urbana; Participación; Gobernanza.

⁽¹⁾ mariacarmen.solano1@um.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4431-9956>

⁽²⁾ cesar.garcia1@um.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0638-3415>; autor de correspondencia.

⁽³⁾ halconps@um.es ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9358-6554>

Este caso de estudio forma parte de los trabajos de investigación realizados en el marco del convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Murcia y la Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local de la Universidad de Murcia. Los autores agradecen a Iván Valls responsable del área de análisis cuantitativo y al Observatorio de Desarrollo Rural, Local y Empleo por sus comentarios para enriquecer la calidad del manuscrito inicial.

Participation and governance of the Murcia Urban Agenda 2030: lessons drawn to a consensus design

Abstract: The Spanish Urban Agenda (AUE) is a strategic reference framework that, despite not being binding, offers a methodology for the implementation of the 2030 Agenda, responding to Sustainable Development Goal 11 (SDG), which seeks more sustainable, inclusive and resilient cities. Since 2018, Murcia City Council has been one of the first four pilot initiatives in the country in the design of the Action Plan. The Murcia 2030 Urban Agenda presents an innovative methodological design that capitalises on two decades of planning experience in the municipality and is an example that takes participation to a new level, integrating actors in an advanced governance system for territorially based strategic planning.

Keywords: Urban Agenda; Participation; Governance.

1. Contexto territorial

La AUE promueve una planificación territorial desde una perspectiva social, económica y ambiental adaptable a las especificidades de distintos territorios. En el año 2018, el Ayuntamiento de Murcia, presentó al Ministerio de Fomento, entonces titular de las competencias de Agenda Urbana¹, la metodología para el diseño de la AUE 2030 en el municipio, siendo desde ese momento una de las cuatro ciudades piloto junto con los Ayuntamientos de A Coruña, Alfaro y Castellón. En febrero de 2020, Murcia entró formalmente como miembro del *Urban Agenda for the EU Partnership on Culture and Cultural Heritage*. Asimismo, en noviembre de 2020 se firmó el Protocolo General de Actuación entre la Secretaría de Estado de Agenda Urbana y Vivienda y el Ayuntamiento de Murcia, siendo la primera ciudad de más de 300 000 habitantes en iniciar la implementación de la AUE (*La Verdad*, 2020).

Con motivo de este acuerdo y, dada la necesidad de realizar el Plan de Acción de la Agenda Urbana Murcia 2030 (en adelante Agenda Murcia), se firma un acuerdo de colaboración entre la Universidad de Murcia (UMU) y el consistorio para la creación de la Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local (UNIVERSIDAD DE MURCIA, 2021). Este espacio de trabajo entre la academia y la administración pública es responsable del diseño del Plan de Implementación de la Agenda Murcia, un instrumento estratégico para planificar las intervenciones que den respuesta a los desafíos futuros del municipio y configurar un modelo de ciudad compartido.

En diciembre de 2021, el Ayuntamiento de Murcia fue beneficiario de la ayuda para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la

AUE (Orden TMA/957/2021 de 7 de septiembre), enmarcada en el Componente 2, Inversión 6, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Instrumento Europeo *Next Generation*. Esta ayuda sirvió para dar continuidad al amplio proceso participativo iniciado previamente y contribuyó a la finalización de la Agenda Murcia, siendo aprobada el 28 de julio del 2022 por el pleno del AYUNTAMIENTO DE MURCIA (2022).

La elaboración de la Agenda Murcia capitaliza más de dos décadas de generación de conocimiento, instrumentos de inteligencia territorial y planificación estratégica con base participativa realizada por el Ayuntamiento en colaboración con la UMU; particularmente, el trabajo para la elaboración de la Estrategia de Ciudad Murcia 2020, sentando las bases para impulsar procesos de desarrollo territorial integrado mediante la creación de nuevos instrumentos normativos, la configuración de planes sectoriales y, especialmente, el establecimiento y consolidación de mecanismos de participación (VERDE & GARCÍA, 2020). Esta metodología dinámica ha demostrado su capacidad para articular en un único documento todas las políticas, programas y proyectos, siendo un elemento central para el acceso a diferentes fuentes de financiación como la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado 2020 "IT Murcia: Innovación + Tradición" y otras actuaciones financiadas a través de fondos europeos.

El ámbito de intervención comprende todo el término municipal, configurado como un polo de atracción para su entorno socioeconómico, aunque alejado de los centros de decisión política y económica a nivel nacional. Es un territorio complejo a causa de su amplia extensión (881,86 km² de superficie) donde se alternan zonas muy urbanizadas, periurbanas e incluso

¹ Actualmente Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

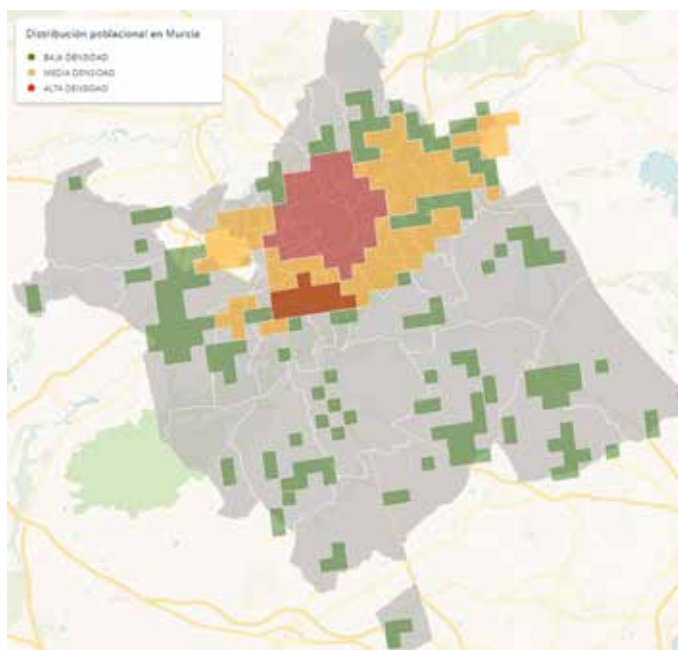


FIG. 1 / Distribución de la población del término municipal de Murcia, 2011

Fuente: Elaboración propia mediante datos del Censo de Población y Viviendas

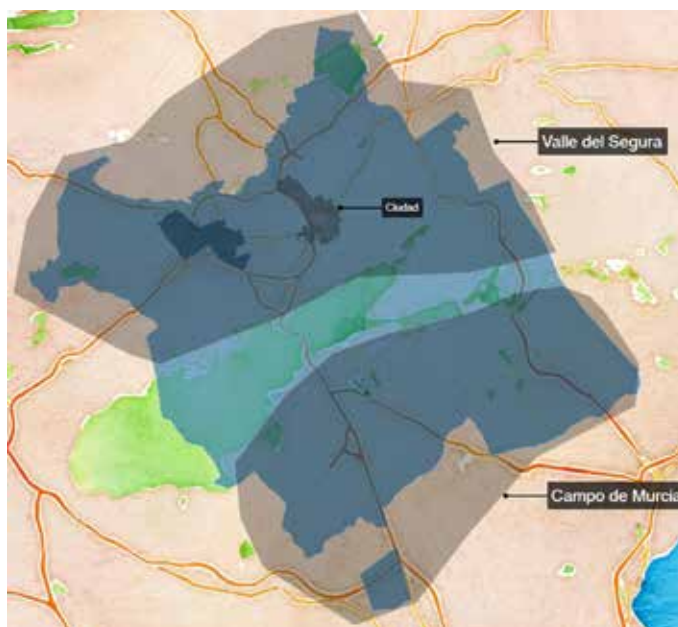


FIG. 2 / Áreas geográficas del municipio de Murcia

Fuente: Elaboración propia

rurales. Administrativamente se divide en 28 barrios y 55 pedanías (FIG.1) que provocan una gran dispersión poblacional; el 37,45% reside en la ciudad, frente al 62,55% que reside en pedanías, incrementándose cada vez más.

Geográficamente se identifican cuatro zonas que recorren de norte a sur el término municipal: Serranías del norte del Valle, Valle central Guadalentín-Segura, Sierras de Carrascoy y del Sur y Campo de Murcia (FIG. 2). El casco urbano y

su área periurbana se encuentran en el espacio formado por el Valle del Segura que representa el 55% de la extensión y concentra el 97,4% de la población, ejerciendo una fuerte presión sobre la Huerta de Murcia. Este hecho, unido al crecimiento desordenado del casco urbano y la dispersión de la población dificultan la movilidad y hacen necesario un complejo equilibrio entre la conservación ambiental y el patrimonio, el desarrollo residencial, industrial y terciario, y la corrección de los desequilibrios producidos en las últimas décadas, siendo estos algunos de los principales retos de la Agenda Murcia.

2. Objetivos

El objetivo de la Agenda Murcia ha sido generar una hoja de ruta compartida de horizonte temporal amplio para la planificación del municipio desde la que dar cumplimiento a los objetivos

marcados por las Agendas Internacionales, a saber, la Agenda 2030 de Naciones Unidas (ONU), la Nueva Agenda Urbana de la ONU y la Agenda Urbana para la Unión Europea. Como ciudad piloto, y, para dar cumplimiento a los objetivos de la convocatoria de ayudas de la Orden TMA/957/2021 de 7 de septiembre, la Agenda Murcia tiene como fin ser una experiencia modelo para la elaboración de planes de Acción de otras entidades locales que de visibilidad al potencial de la AUE de forma integrada y estratégica mediante un modelo de gobernanza que asegure la participación para la aplicación de los instrumentos de la AUE.

3. Elaboración Agenda Murcia

Para lograr los objetivos previstos se desarrolló un proceso de identificación y programación participado con el siguiente diseño:

FASE	BREVE DESCRIPCIÓN	DOCUMENTOS TÉCNICOS
PROGRAMACIÓN (2019-2020)	<p>Evaluación integral y revisión de instrumentos de planificación estratégicos para definir la situación de partida y los espacios de trabajo necesarios.</p> <ul style="list-style-type: none">• Explotación de datos para el análisis de más de 100 indicadores agrupados en los siguientes ámbitos:<ul style="list-style-type: none">– Territorio y usos del suelo– Calidad ambiental y sostenibilidad– Demografía– Economía– Mercado de trabajo y capital humano– Parque de viviendas– Condiciones de vida– Equipamientos y servicios• DAFO (1ª versión a partir de fuentes secundarios)	<ul style="list-style-type: none">• Prediagnóstico socioeconómico territorial del municipio de Murcia• Evaluación de la Estrategia de Ciudad Murcia 2020.• Revisión de los instrumentos normativos y de planificación y grado de adecuación al nuevo marco estratégico• Prioridades del nuevo marco estratégico
IDENTIFICACIÓN (2020-2021)	<ul style="list-style-type: none">• Caracterización participada de los principales estrangulamientos y retos del municipio. Realizado en distintas fases a través de distintos canales de participación para implicar a los agentes económicos, políticos y sociales del municipio utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas:<ul style="list-style-type: none">– Encuestas de percepción ciudadana– Análisis de redes (ARS)– Entrevistas en profundidad– Grupos de discusión: mesas de trabajo, talleres y ágoras ciudadanas• DAFO (2ª Versión actualización con información del proceso participativo).	<ul style="list-style-type: none">• Análisis de la participación• Diagnóstico compartido y definición de las prioridades de intervención• Definición de los objetivos de la Agenda Murcia y análisis de alternativas
FORMULACIÓN (2021-2022)	<ul style="list-style-type: none">• Integración de la información para diseño del plan de acción a partir de un análisis de viabilidad participado en términos económicos, socioculturales, ambientales, tecnológicos, institucionales y de género, respondiendo a los objetivos de la AUE:<ul style="list-style-type: none">– Revisión diagnóstico compartido (retos del territorio).– Revisión Análisis DAFO (3ª versión, jerarquización de prioridades de intervención).– Vinculación de intervenciones en marcha y futuras a los Ejes y Líneas de Actuación en colaboración con los responsables de los servicios municipales implicados.– Entrevistas en profundidad para definición del marco estratégico.– Revisión de pertinencia y viabilidad de Ejes y Líneas de Actuación por parte de los servicios municipales implicados.	<ul style="list-style-type: none">• Agenda Murcia (documento final)• Panel de mando del sistema de indicadores

Fig. 3 / Fases del proceso de elaboración de la Agenda Murcia

Fuente: Elaboración propia a partir del documento público de Agenda Murcia del AYUNTAMIENTO DE MURCIA (2022)

4. Metodologías y técnicas innovadoras

El diseño metodológico para la elaboración de la Agenda Murcia siguió un enfoque de participación multinivel: ciudadano, de base asociativa e institucional. Aplicando una adaptación de la metodología de gestión del ciclo del proyecto, que brinda una retroalimentación en cada fase, consiguiendo una evaluación y monitorización constante. Su principal ventaja es el rigor metodológico, la flexibilidad y adecuación a las características y necesidades del territorio, así como de los agentes claves implicados, situando a la participación ciudadana como un elemento clave en las diferentes fases del modelo (anteproyecto, programación, identificación y formulación).

Para conseguir una participación integral, el diseño metodológico combina distintos instrumentos de participación para la recogida de información de una forma ágil y eficaz, confiando a cada instrumento una definición precisa de su alcance y objetivos operativos. La duración de la fase de programación (prediagnóstico) e identificación (diagnostico compartido) fue de dos años y medio. De esta forma, el diseño metodológico de Murcia logra un enfoque horizontal y equilibrado estructurado en tres niveles (FIG. 4).

Para la definición de los agentes a implicar en los distintos niveles de participación se adaptó el modelo de la penta-hélice (MAŠEK & al., 2015) que brinda las pautas para la tipología de actores que deben participar en un proceso de

planificación estratégica desde una perspectiva territorial siendo estos la comunidad local, la academia, las asociaciones no gubernamentales, la administración pública y los sectores productivos y financieros.

La piedra angular del proceso participativo ha sido el Consejo Social de Murcia como máximo órgano de participación ciudadana del municipio. El trabajo continuado con sus miembros no solo ha promovido el trabajo colaborativo, sino que ha permitido consolidar y establecer nuevos vínculos entre la administración local y las entidades de la sociedad civil.

Otra de las técnicas más innovadoras a destacar es el uso del Análisis de Redes Sociales (ARS). Esta técnica contribuyó, por un lado, a analizar la centralidad y representatividad del actual Consejo Social de Murcia como órgano representativo de la realidad socioeconómica del municipio; por otro lado, a mapear y medir las relaciones y flujos existentes entre agentes que interactúan con los miembros del Consejo Social, con ello se identificó como se articula dicha red, quienes son los actores clave del territorio, como fluye la información, etcétera. Esto último permitió la incorporación de personas ajenas a este órgano especializadas en diversas áreas que pudiesen tener una contribución importante en el diseño, implementación y monitorización de la Agenda Murcia.

Finalmente, destaca la estrecha y continuada colaboración con la UMU, aportando rigor metodológico y promoviendo la transferencia de

NIVEL DE PARTICIPACIÓN	PERFIL DE PARTICIPANTES	CANALES DE PARTICIPACIÓN
Participación ciudadana	Población de barrios y pedanías del municipio.	Consulta ciudadana (muestra representativa de mil personas), talleres, ágoras ciudadanas online, consulta web
Participación social	Tejido asociativo local (comerciantes, jóvenes, mujeres, vecinos), entidades del tercer sector, universidades, colegios profesionales y organismos financieros.	Entrevistas en profundidad (44 Consejo Social, 16 agentes sociedad civil, 4 grupos políticos 18 técnicos municipales -2 rondas-).
Participación institucional	Consejo Social de la Ciudad, Técnicos de los Servicios Municipales, Responsables de Servicios de la Administración Regional, Expertos y representantes de entidades de carácter socioeconómico de ámbito regional y local.	Grupos de discusión (3 rondas con 6 mesas de trabajo cada una). Análisis de Redes Sociales (total 66)

FIG. 4 / Niveles de participación para la elaboración de la Agenda Murcia

Fuente: Elaboración propia

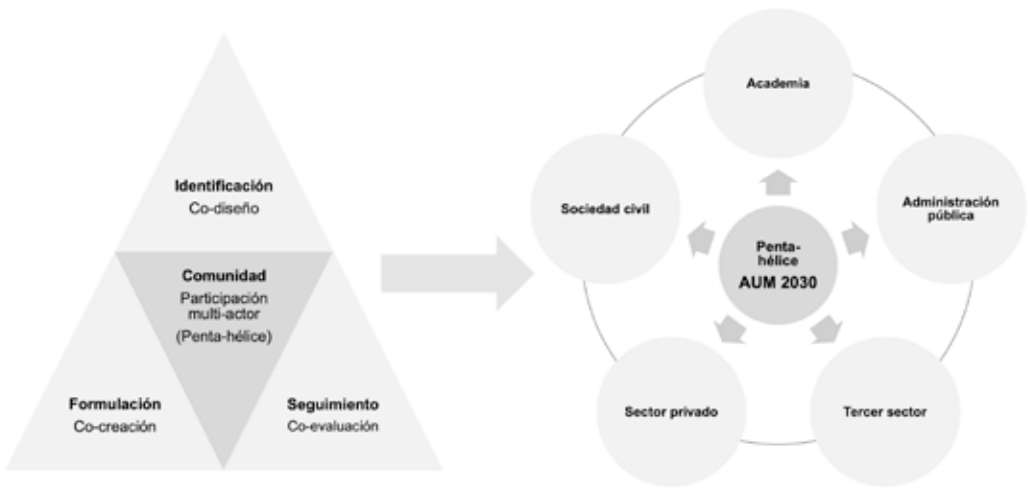


Fig. 5 / Diseño metodológico y de participación de la agenda Urbana Murcia 2030

Fuente: Elaboración propia

resultados de investigación. Esto favorece que, a lo largo del proceso, se consiga una visión holística y consensuada de las prioridades y aspiraciones del municipio, reforzando la confianza en la gobernanza de la estrategia y sus mecanismos de transparencia y buen gobierno,

propiciando el desarrollo de instrumentos innovadores de co-diseño, co-creación, co-ejecución y co-evaluación (GOLIČNIK & ŠUKLJE, 2020) de las líneas estratégicas y propuestas de intervención.

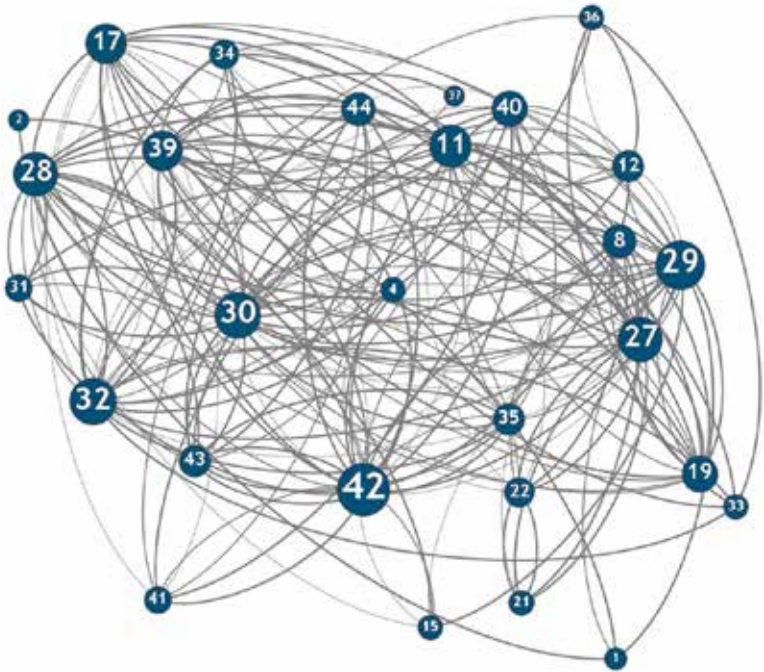


Fig. 6 / Ejemplo ARS: red social de miembro de Consejo Social

Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones: participación, gobernanza y la consecución del consenso

Como resultado del proceso expuesto, fue elaborada la Agenda Murcia, conformada por seis ejes, 31 objetivos estratégicos y 186 líneas de actuación. Esta arquitectura estratégica da respuesta a todos los objetivos específicos de la AUE, define líneas de actuación en todos los ámbitos prioritarios del Plan de Sostenibilidad y Resiliencia, la Agenda Urbana Europa y gran parte de los ODS.

El prediagnóstico, además de ser parte de la evaluación ex-ante, sirve como un instrumento para articular los procesos de reflexión. De igual forma, permite establecer un punto base para el sistema de indicadores y favorece la identificación de los temas críticos y los retos apriorísticos susceptibles de ser analizados a lo largo del diagnóstico participativo. De esta forma, el diagnóstico compartido, caracterizado por su rigor y la retroalimentación constante, ha permitido dotar a la ciudadanía de instrumentos que han hecho posible identificar, caracterizar y sistematizar las situaciones problemáticas y los cauces de acción.

Si bien la conceptualización de la participación como un proceso multinivel, y la proliferación de instrumentos participativos dilata el proceso, también ha permitido mejorar su eficiencia al ofrecer un nivel de consenso muy elevado y un nivel de adecuación muy fiel a las especificidades del territorio, favoreciendo la aparición de un marco estratégico holístico e integrado que persiste en el tiempo. En este sentido, es significativa la apropiación de la Agenda Murcia por parte del Consejo Social de la Ciudad, los técnicos municipales y los responsables políticos logrando que, a pesar de la alternancia en el gobierno local, no haya variado ninguna línea de actuación, produciéndose únicamente ajustes a nivel de proyectos y operaciones, confirmando el consenso alcanzado en la arquitectura estratégica y la eficiencia de este tipo de aproximaciones.

El Consejo Social es central en el modelo de gobernanza de la Agenda Murcia, convirtiéndose en el principal órgano de reflexión estratégica y de seguimiento del proceso de implementación de la estrategia, así lo constata el análisis de HERNÁNDEZ-PARTAL (2023). Gracias a los instrumentos de participación, se ha convertido en un elemento vertebrador del modelo de ciudad y en una fuente de apropiación de la Agenda Urbana por parte de la comunidad local, vinculando la estrategia a los agentes del territorio y sus

dinámicas sociales y productivas, confirmando las conclusiones de RANDO (2022). La consolidación de una estructura de participación normativa y estable ha favorecido la aparición de sinergias entre la administración local y las entidades de la sociedad civil al tiempo que ha creado una mayor identificación con el documento estratégico de la Agenda Urbana Murcia 2030.

Como resultado de la colaboración entre la administración pública y la academia destaca la creación de la Cátedra de Agenda Urbana, un convenio de colaboración a largo plazo firmado entre el Ayuntamiento de Murcia y la UMU con el objetivo de analizar las políticas públicas locales, crear líneas de investigación, transferencia y divulgación, así como brindar asesoramiento y emitir recomendaciones para optimizar las políticas del ámbito de la Agenda Urbana y el desarrollo estratégico local.

En el marco de la elaboración de la Agenda el Ayuntamiento de Murcia ha realizado otras acciones innovadoras que han contribuido a avanzar en un modelo en el desarrollo urbano del municipio:

- Establecimiento de la primera concejalía de Agenda Urbana en España.
- Creación de un área dentro del Ayuntamiento para el seguimiento de la Agenda Murcia.
- Implementación de un plan de formación en colaboración con la UMU para desarrollar las competencias necesarias para su implementación.
- Formalización de un Hermanamiento con la ciudad de Génova para el desarrollo de los objetivos estratégicos de la Agenda Murcia.

6. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE MURCIA, (28 de julio, 2022): Aprobada la agenda Murcia, el plan de acción local de la agenda urbana 2030. *Centro de Medios del Ayuntamiento de Murcia*. <https://centromedios.murcia.es/PUBLICO/NotaPrensa/Default.aspx?pldPagina=25&pldNoticia=63478#ad-image-0>
- AYUNTAMIENTO DE MURCIA, (2022): Agenda Urbana. Plan de Acción 2030 (Resumen Ejecutivo). Murcia, España, Ayuntamiento de Murcia. <https://estrategia-murcia.es/upload/2022/09/AgendaUrbana-PlandeAccion2030.pdf>
- GOLIČNIK, M. B. & ŠUKLJE, E. I. (2020): Understanding co-creation within the open space development process. En C. Smaniotto & M. Mačiulienė & M. Menezes & B. Goličnik (Eds.), *Co-creation of public open places. Practice - reflection – learning* pp. 25-37. Lisboa, Ed. Edições Universitárias Lusófonas.

- HERNÁNDEZ-PARTAL, S. (2023): Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 55(217), pp. 829-858. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.14>
- La Verdad (2020): Murcia es la primera gran ciudad de España en implantar la Agenda Urbana 2030. *La Verdad*. <https://www.laverdad.es/murcia/ciudad-murcia/murcia-primera-gran-20201130133834-nt.html>
- MAŠEK, T. A. & VECKIE, E. & WALTER, V. V. (2015): Applications of penta helix model in economic development. *EconPapers, Economy of eastern Croatia yesterday, today, tomorrow*, (4), pp. 385-393.
- Orden TMA/957/2021 de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva. *Boletín Oficial del Estado*, 219 de 13 de septiembre de 2021, 111605 a 111624. <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/07/tma957>
- RANDO, B. E. (2022): La gobernanza multinivel en las nuevas Agendas Urbanas: particular referencia a su instrumentación en España. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(1), pp. 5-24. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v9i1.11194>
- UNIVERSIDAD DE MURCIA (2021): La Umu y el Ayuntamiento de Murcia se unen para crear la Cátedra de Agenda Urbana y Desarrollo Estratégico Local. *Sala de Prensa Universidad de Murcia*. <https://www.um.es/web/sala-prensa/-/la-umu-y-el-ayuntamiento-de-murcia-se-unen-para-crear-la-c%C3%A1tedra-de-agenda-urbana-y-desarrollo-estrat%C3%A9gico-local>
- VERDE, M.C. & GARCÍA, P.C. (2020): La planificación territorial en la ciudad de Murcia la Agenda Urbana Murcia 2030. *Equipamientos y servicios municipales*, 192 (abril-junio), pp. 128-135.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ARS	Análisis de Redes Sociales
AUE	Agenda Urbana Española
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UMU	Universidad de Murcia