

Presentación



Este número monográfico de Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, no es sólo un número especial dedicado, en esta ocasión, a la Agenda Urbana española (AUE), aprobada el pasado mes febrero de 2019. Constituye, en sí mismo, una de las actuaciones que recoge su Plan de Acción para las actividades a las que se compromete, a corto plazo, la Administración General del Estado, con la finalidad de conseguir su implementación efectiva. Y ello

es así porque esta Agenda se concibe como una política nacional urbana con independencia de que, además, haya sido reconocida como una política palanca para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el horizonte 2030 y como una guía para facilitar a todos y cada uno de sus potenciales y múltiples actores la toma de decisiones con incidencia en la ciudad, dentro de un marco estratégico y con una visión integral e integrada.

En efecto, la AUE puede definirse, en función del contexto en el que se enmarque, de tres formas diferentes. Por una parte, desde la perspectiva del Plan de Acción de la Agenda 2030 para España, como una de sus “políticas palanca”, entendiéndose por tal la que puede “acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso conjunto de la Agenda 2030”. No en vano, se trata de un documento que traduce los objetivos globales que tienen componente urbano y que no son precisamente pocos y los ordena para facilitar su consecución, desde un perspectiva pragmática, estratégica y sistemática.

En segundo lugar, y de conformidad con la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (NNUU), la AUE es también una política nacional urbana porque, como tal, recoge a nivel de un Estado miembro “los principios a partir de los cuales se formulan las intervenciones de política urbana y se prepara su aplicación”. Se trata así de un marco de mínimos que despliega un importante “menú” de posibles acciones a emprender, que contiene todos los principios y demás elementos que permiten orientar la toma de decisiones y que los ordena de forma coherente y argumentada por bloques temáticos relevantes. Es lo que requiere

la visión holística de la ciudad que propugnan ya todos los acuerdos y documentos internacionales que tratan de superar la visión de las tradicionales políticas territoriales y urbanas como una mera suma de competencias o aspectos sectoriales que difícilmente se conectan entre sí.

En tercer lugar, la AUE es, además y como ya se adelantó, un Plan de acción en sí misma y un manual, a modo de guía metodológica, para facilitar la elaboración de los planes de acción del resto de los actores implicados en su desarrollo. Como cabe esperar, la AUE incorpora el Plan de acción de la Administración General del Estado, con actuaciones que implican a los cinco ámbitos de interés para las dos Agendas Urbanas internacionales (la de NNUU y la de la Unión Europea): la normativa; la planificación; la financiación; la gobernanza y la participación ciudadana y el intercambio y difusión del conocimiento. Y en cuanto al resto de los actores, aporta un conjunto de fichas y documentos de apoyo que sirven de guía para alinear proyectos y actuaciones concretas con los llamados retos globales: entre ellos, la difícil relación de la ciudad con su entorno territorial y con la naturaleza; la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; la eficiencia energética y el metabolismo urbano; la movilidad; la economía urbana y la búsqueda de oportunidades; los retos demográficos, las nuevas tecnologías y un largo etc.

No es de extrañar, por tanto, la variedad de contenidos de este número especial. Para abordar el análisis de este instrumento transversal con aspiraciones de conectar políticas, actores, sectores e intereses diversos en una visión común e integrada se ha contado con profesionales multidisciplinares de reconocido prestigio que, desde sus respectivos ámbitos de conocimiento (economía, sociología, ecología, política, arquitectura, urbanismo, etc.), contribuyen a enmarcarlo en ese otro contexto internacional y mucho más amplio que ayuda a comprender sus motivaciones y que justifica lo que fue su gestación y ya hoy, desarrollo e implementación. De hecho, una eficaz aplicación de la AUE permitiría cumplir más de 90 de las 169 metas de la Agenda 2030, en concreto todas aquellas que tienen componentes urbanos. También su sistema de indicadores facilitará la evaluación del cumplimiento de todos aquellos objetivos identificados por Naciones Unidas (NNUU) con un sistema homogéneo y comparable.

Los diferentes artículos que componen este número monográfico podrían dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, estarían aquellos que responden más al esquema institucional, tanto nacional, como internacional al que se acaba de aludir brevemente, y, por otro, el resto de artículos que responden más

a algunos de los retos temáticos a los que la propuesta metodológica de la AUE trata de hacer frente.

Entre los artículos de carácter más institucional se hallan los firmados por Ángela DE LA CRUZ-MERA, Ignacio PEMÁN-GAVÍN y Federico BUYOLO-GARCÍA. Entre los tres se aporta la necesaria visión del encaje de esta política nacional urbana en el más amplio contexto internacional constituido por la Agenda 2030 y las Agendas Urbanas internacionales, que incluyen a la de la UE y a otras Agendas aprobadas por algunos países integrantes de la misma. En cuanto a los artículos que desarrollan la otra vertiente de este Monográfico, es decir, la referida a concretos y determinados ejes temáticos, estarían los suscritos por José María Ezquiaga DOMÍGUEZ, José FARIÑA-TOJO, Salvador RUEDA-PALENZUELA y Pedro MARÍN-COTS. Entre todos ellos se hace un recorrido por elementos de la Agenda Urbana tan relevantes para lograr ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes, tal y como demanda el ODS 11 de la Agenda 2030, como el modelo de crecimiento propuesto, los esquemas de planificación territorial y urbanística necesarios, la apertura de las ciudades a la naturaleza, la salud en el seno de aquéllas, los retos de la globalización, la necesaria concepción ecosistémica de las ciudades, la irrupción de las nuevas tecnologías, etc.

El monográfico se inicia con el artículo titulado “La Agenda Urbana Española”, que analiza el contexto internacional y nacional del que trae causa y los compromisos a los que responde. Alude también a su amplio y necesario proceso participativo de elaboración, que marcó un procedimiento basado en el trabajo de “abajo hacia arriba” y a su marco estratégico, en el que se hace referencia, tanto al Decálogo de objetivos a favor de la sostenibilidad, como al sistema de indicadores que permite su análisis y evaluación. Todo ello sin olvidar la metodología que la propio Agenda propone para la elaboración de los planes de acción por parte de otros posibles actores implicados (Administraciones Públicas, Universidades, Colegios Profesionales, Fundaciones, Asociaciones representativas de intereses, Sociedad civil, etc.) Está firmado por Ángela DE LA CRUZ-MERA, Subdirectora General de Políticas Urbanas del Ministerio de Fomento a quien correspondió la dirección, el impulso y la coordinación del equipo que, durante más de dos años, trabajó en la elaboración de este documento estratégico que hoy constituye la citada AUE.

Con una indudable visión institucional se incluye también un artículo sobre la, cada vez más evidente, interconexión entre lo local y lo global, en el marco de la alianza global que plantea la Agenda 2030 y sus diecisiete ODS, para el planeta. Podría decirse que si la Agenda 2030 es una agenda de ciudadanía porque conecta la realidad del mundo

global con la local y son los principales actores generando un diálogo multinivel, la AUE es la herramienta que permite a las ciudades diseñar el marco desde el territorio y vincular a los ciudadanos en su vida cotidiana con esos objetivos globales. Su autor, Federico BUYOLO-GARCÍA, Director General del Alto Comisionado para la mencionada Agenda 2030, aborda en su artículo el papel fundamental que juegan los pueblos y las ciudades para responder a los problemas cada vez más globales de un mundo en constante avance y bajo la premisa de “no dejar a nadie atrás. Está generalmente admitido que son las Administraciones locales (que representan a esos pueblos y ciudades) las que tienen encomendadas con mayor cercanía e inmediatez la satisfacción de una gran parte de los intereses públicos que están bajo el prisma de la AUE. El expresivo título de dicho artículo “Construyendo el nuevo contrato social global desde la acción local” engloba a todos esos actores fundamentales. Y como la propia AUE reconoce “Nunca en la historia de la humanidad las ciudades habían tenido el protagonismo que tienen hoy. El mundo es urbano y la sociedad también. De ahí que retos globales de todo tipo, sociales, medioambientales, culturales, alimentarios y de salud, económicos y, por supuesto territoriales deben abordarse dentro de las ciudades y mediante estrategias de carácter integrado y holísticas”.

Continúa el monográfico con el artículo de Ignacio PEMÁN-GAVÍN, titulado “La Agenda Urbana en el marco europeo. Experiencias internacionales de políticas urbanas.” El objetivo fundamental del análisis que contiene es aproximar la Agenda Urbana española al contexto de la Unión Europea, comparándola más con otras experiencias de políticas nacionales urbanas con las que comparte objetivos y propuestas -aunque en muchos casos existan muchas diferencias y pocas similitudes-, que con la propia Agenda para la UE, con la que diverge en muchos aspectos. Consciente de la oportunidad que esta concreta política nacional representa, describe también las dificultades a las que probablemente se enfrentará y que, entre otros aspectos, provendrán del complejo sistema competencial existente en una España con uno de los sistemas político-institucionales más descentralizados de Europa en temas territoriales y urbanísticos y de las numerosas materias que, de manera vertical o transversal, afectan a las ciudades.

José María EZQUIAGA DOMÍGUEZ inicia con su artículo “La Nueva Agenda Urbana y la reinención de la planificación espacial: del paradigma a la práctica” la serie de artículos que contiene este número monográfico dedicados ya a ejes temáticos concretos. Comienza, no obstante, con un

interesante estudio de la Nueva Agenda Urbana de NNUU, partiendo de la hipótesis estratégica planteada en la Conferencia Hábitat III (Quito, octubre de 2016), de que el éxito en la consecución de los ODS dependerá de lo que se haga en las ciudades. Por ello analiza sus principios claves, sus componentes y las palancas impulsoras como un nuevo paradigma urbanístico, a la vez que recuerda la necesidad de contar con instrumentos de planeamiento flexibles y orientados a la innovación, que permitan dar respuesta a dichos paradigmas, o a lo que es lo mismo, a los retos de las ciudades del siglo XXI. No cabe pensar que los mismos instrumentos que sirvieron para ordenar y gestionar las ciudades y, en general, el urbanismo del siglo XX, puedan permanecer inmutables en este nuevo Siglo y permitan, además, solucionar eficazmente sus también nuevos y actuales problemas.

José FARIÑA-TOJO utiliza su artículo para analizar específicamente, y desde la perspectiva de la salud, las características de la ciudad que define el marco estratégico de la AUE. Su artículo se titula “La Agenda Urbana Española, hacia una ciudad más saludable” e identifica cuáles son, a su juicio, los principales elementos que hacen de una ciudad un entorno saludable. Por este orden serían: andar, introducir la naturaleza en la ciudad y contar con espacios para la convivencia suficientes y adecuados. Todos ellos relacionados, además, con otros elementos similares, con el propio decálogo que configura el marco estratégico de la Agenda y con los indicadores con los que están vinculados. Este análisis permite al profesor Fariña concluir que la Agenda contiene una verdadera apuesta por una ciudad más saludable y que los objetivos para conseguirla coinciden de manera considerable con aquéllos que, además, son necesarios para no superar los límites planetarios. Dichas ciudades serían las que se conocen ya como ciudades intermedias, o de mediana escala, dónde las proximidades juegan un papel fundamental en la calidad de vida y en la calidad medioambiental.

Ahondando en el papel fundamental que juega la naturaleza, el artículo de Salvador RUEDA-PALENZUELA titulado “El Urbanismo Ecosistémico”, se adentra en una nueva consideración de las ciudades como ecosistemas complejos e interconectados en los que resulta preciso integrar la ecología con el urbanismo para encontrar soluciones a las disfunciones y al impacto que aquéllas generan. En palabras de su autor, la ciudad “es el ecosistema más complejo que ha creado la especie humana” y, como tal ecosistema, es posible hablar de metabolismo y de morfología y de trabajar también sobre ambos. Obviamente se trata de un ecosistema peculiar y complejo, cuyas disfunciones no son fáciles de abordar, pero no se puede seguir considerando a la ciudad como un

ente aparte de la naturaleza. De ahí que la visión transversal e integrada de múltiples intereses, fuerzas y objetivos que contiene la AUE responda adecuadamente a los retos que plantea.

Para finalizar, y desde la perspectiva de la experiencia de trabajar con Agendas en el ámbito local, Pedro MARÍN-COTS analiza “La Agenda Urbana 2050 de Málaga” y describe sus antecedentes más inmediatos, sus contenidos y objetivos y las dificultades con las se está encontrando para su implementación efectiva en una ciudad pujante que se acerca a los 600.000 habitantes. Dichas dificultades se identifican, por un lado, con la falta del necesario impulso político y, por otro, con la aparición de otros documentos de carácter sectorial que, aunque con objetivos en ocasiones compartidos, distraen la visión estratégica y terminan cambiando el enfoque y las prioridades, lo que hace peligrar la versión integrada que constituye una de las más relevantes señas de identidad de este tipo de documentos.

Estas dos carencias nos sirven para hacer una última reflexión relacionada con el liderazgo. Dentro del nuevo modelo de gobernanza que propugnan

las Agendas Urbanas (nacionales e internacionales) uno de los principales aspectos reclamados es éste del necesario liderazgo y, sin duda, el mismo debe recaer sobre las distintas Administraciones Públicas, cada una en su respectivo ámbito de competencias. Al lado del mismo se sitúa la concienciación ciudadana, la cual requiere, como paso previo, la educación en una serie de valores que ya hoy forman parte de la conciencia universal de la sostenibilidad.

La AUE como actualización de los tradicionales objetivos que, desde mediados de los años 60 y conscientes de los límites del planeta, abogaban por la aplicación de criterios de sostenibilidad, primero estrictamente medioambientales, y más adelante sociales y económicos, permitirá incorporar además elementos de gobernanza, de transparencia, de cooperación, de participación ciudadana y, fundamentalmente, de compromiso y coherencia en las políticas a aplicar.

Ángela DE LA CRUZ-MERA
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Fomento