

**Las agendas urbanas como marco de políticas públicas para las ciudades.  
Análisis a escala multinivel.**

**María Ángeles Huete García.**

Departamento de Sociología. Grupo de Investigación en Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z). Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

**Rafael Merinero Rodríguez.**

Departamento de Sociología. Grupo de Investigación en Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z). Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España.

**Marc Pradel Miquel.**

Departamento de Sociología.  
Universitat de Barcelona, España.

**Abstract**

El comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por un interés renovado por las políticas destinadas específicamente a las ciudades, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Ello, desde el ámbito de las políticas públicas, se ha materializado en instrumentos concretos como son las agendas urbanas. Dichas agendas constituyen un marco general a partir del cual se establecen las bases y directrices generales en relación con la intervención en áreas urbanas, y se sustentan a partir de un modelo de desarrollo que especifica no solo los objetivos de la política y el tipo de las acciones que pueden utilizarse para alcanzarlos, sino también la naturaleza misma de los problemas que deben abordar, así como los actores que deben implicarse en las acciones destinadas a la solución de dichos problemas.

Este trabajo tiene como objetivo indagar sobre la coherencia entre los marcos de política pública destinados a las ciudades desde diferentes niveles de gobierno. De forma concreta, el artículo tiene el propósito de conocer cómo se configuran; cuáles son sus elementos clave y qué grado de coherencia existe entre ellas. Para ello, se toman como referencia la Nueva Agenda Urbana elaborada por Naciones Unidas, la Agenda Urbana para la Unión Europea y la Agenda Urbana Española.

**Key words:** Agendas urbanas, análisis multinivel, políticas públicas, gobernanza

## **Introducción**

El comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por un interés renovado en las políticas destinadas específicamente a las ciudades, tanto a nivel internacional como a escala nacional. UN-HABITAT (2014) define a una política urbana como un conjunto de decisiones coherentes, derivadas de un proceso deliberativo de coordinación y que aglutina a varios actores hacia una visión y objetivos comunes, que ha de promover un desarrollo urbano a largo plazo, más transformador, inclusivo y resiliente.

En coherencia con esta definición, las administraciones públicas de diferentes niveles de gobierno han tratado de dar respuesta no solamente a este renovado interés por las ciudades, sino, sobre todo, a esta novedosa forma de comprender el hecho urbano en términos la política pública. Ello se ha materializado en instrumentos concretos como son las agendas urbanas. Dichas agendas constituyen un marco general a partir del cual se establecen las bases y directrices generales en relación con la intervención en áreas urbanas, y se sustentan a partir de un modelo de desarrollo, entendido como marco de ideas y estándares que especifica no solo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que pueden utilizarse para alcanzarlos, sino también la naturaleza misma de los problemas que deben abordar (Hall, 1993: 279) y los actores que han de implicarse en su conformación e implementación. En consecuencia, este modelo, no solamente entiende la forma de acometer soluciones a los problemas de las ciudades desde una dimensión sustantiva, relacionada con el contenido de la política pública, sino también, lo que

podríamos denominar su dimensión procedimental<sup>1</sup>, referida a la forma en que se gestionan las políticas urbanas (Huete, Merinero y Muñoz, 2016).

Este trabajo tiene como propósito, en primer lugar, conocer cómo se configuran dichas agendas y, en segundo lugar, cuáles son sus elementos fundamentales, tanto desde la dimensión procedimental como sustantiva. Ambas cuestiones se estudian con el propósito de conocer en qué medida existe una coherencia entre ellas.

Para ello, se analizan tres agendas: la Nueva Agenda Urbana (NAU) elaborada por Naciones Unidas, la Agenda Urbana para la Unión Europea (AEU) y la Agenda Urbana Española (AUEs).

El documento se estructura de la siguiente forma: la primera sección se destina a la presentación de los conceptos que constituyen el marco analítico de este trabajo. La siguiente parte plantea la operacionalización de conceptos para, posteriormente, analizar su plasmación en las diferentes agendas urbanas objeto de investigación. Una vez descrita la información de cada una de las agendas, la tercera sección se destina al análisis de la coherencia en ellas. La última parte se destina a las principales conclusiones y propuestas de análisis de cara al futuro.

## **1. El análisis de las agendas urbanas a escala multinivel: marco analítico básico.**

Tal como se ha señalado, este trabajo tiene como objetivo analizar de forma comparada diversas agendas urbanas promovidas desde diferentes niveles de la administración. Para ello, se consideran tres dimensiones básicas. En primer lugar, el marco político a partir del cual se conforman las agendas. En segundo lugar, el contenido de las agendas. Ambos elementos se analizan con el propósito de conocer hasta qué punto las estrategias de política pública que se han conformado desde diferentes niveles de gobierno pueden considerarse un espacio de política pública coherente, a partir del cual acometer actuaciones en las áreas urbanas en los próximos años.

### **1.1.La coherencia entre instrumentos dentro de un espacio de políticas.**

Tomando como referencia el Cejudo y Michel (2016), podrían identificarse tres niveles de análisis desde los cuales evaluar la coherencia en las políticas públicas: la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política. Los espacios de política pública (*policy domains*), se definen como “áreas de política pública (más o menos establecidas) que dan significado a problemas comunes y que tienen propiedades integradoras.

En el marco de este trabajo, el foco del análisis se establece en la coherencia entre políticas, partiendo del supuesto de que las políticas que dentro de un mismo espacio de

política se relacionan armónicamente pueden lograr grandes objetivos. En relación con esta perspectiva del análisis de la coherencia, Cejudo y Michel (2016) identifican, entre otras, la coherencia entre los instrumentos de las políticas.

¿Cómo se definen los instrumentos y qué tipos de instrumentos hay? Tal como señala Velasco (2007), podemos entender los instrumentos como categorías ideales que agrupan iniciativas desiguales que son utilizadas de manera combinada por los responsables de las políticas. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y es su uso alternativo o simultáneo el que permitiría conocer estrategias concretas de las políticas (Velasco, 2004).

Junto con esta definición, Velasco identifica un tipo de instrumentos, a los que denomina programáticos, entre los que destaca los planes. Un plan es un instrumento político básico que guía la acción pública en un periodo de tiempo, generalmente acotado, ya que, por su carácter programático, contiene el referente básico y las ideas dominantes sobre el asunto concreto que permitirán orientar cualquier actividad que se desarrolle durante su vigencia. Es decir, diseña las estrategias generales que orientan la política considerando el conjunto del problema.

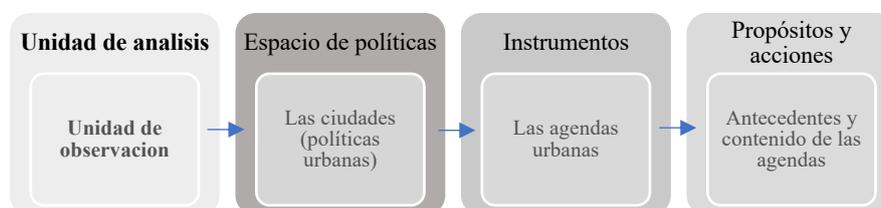
En el marco de este trabajo, las agendas se consideran instrumentos programáticos de política pública, pues que responden de manera suficiente a la definición de instrumentos

de carácter programático que elabora Velasco (2007): se enmarca en un periodo de tiempo y constituyen un conjunto de ideas básicas sobre un asunto concreto que permitirán orientar la acción política durante un periodo de tiempo establecido.

Volviendo a Cejudo y Michel (2016), los instrumentos podrían considerarse coherentes cuando, mediante diferentes formas de apoyo, se contribuiría a la solución de un mismo problema público. En este tipo de coherencia, el foco de análisis tiene que ver con la complementariedad que existe entre los instrumentos de todas las políticas dentro de un mismo espacio, para alcanzar el objetivo general del espacio de política en el que coexisten (Fukasaku y Hitara, 1995; Forster y Stokke, 1999; May, Sapotichne y Workman, 2006).

La Ilustración 1 muestra los diferentes niveles de análisis en que se estructura el estudio de la coherencia en el marco analítico planteado.

**Ilustración 1. Análisis de coherencia. Niveles de análisis.**



Fuente: elaboración propia a partir de Cejudo y Michel (2016).

Para llevar a cabo el análisis de coherencia, se ha elaborado una herramienta de codificación destinada a facilitar el tratamiento de la información generada a lo largo de la descripción de los antecedentes y contenido de cada agenda.

Así, para cada una de las dimensiones que se describen a continuación, se generará una valoración que seguirá los siguientes criterios: Muy presente (++); Bastante presente (-+); Algo presente (-+); y Poco presente (--). Ello nos informará del grado de importancia que cada asunto representa en el marco de cada agenda individualmente.

Una vez analizado el grado de presencia de cada asunto en cada una de las agendas, se indagará sobre la similitud entre agendas. Para ello, se ha creado una herramienta de codificación que valorará la presencia entre agendas, pero también las propuestas concretas que para cada asunto plantea cada una de ellas. Ello supone adoptar una mirada transversal, lo que nos permitirá establecer comparaciones entre agendas.

Así, se considerará un nivel de similitud *alto* cuando los planteamientos sobre un asunto sean similares, tanto en términos de presencia o importancia que se le otorga, como las propuestas concretas que se plantean para abordarlo. Se considerará un nivel de similitud *medio* cuando el grado de importancia sea similar, pero cada una de las agendas plantee estrategias diferentes respecto a ello. Finalmente, se considerará nivel de similitud *bajo* cuando tanto en términos de importancia como de materialización de posibles actuaciones existan divergencias entre las agendas.

**Tabla 1. Análisis comparado de similitud entre las agendas. Criterios de valoración.**

<b>Grado de coherencia</b>	<b>Descripción</b>
Alto	Es similar entre las agendas analizadas (tanto en su presencia como su materialización)
Medio	Es similar en su presencia, pero pueden darse divergencias en su materialización.
Bajo	Existen divergencias tanto en su presencia y como en su materialización.

Hemos de tener en cuenta que la coherencia se plantea en términos de complementariedad. Por tanto, las divergencias no se entenderán necesariamente como falta de coherencia. Los planteamientos de las agendas, así como sus propuestas de materialización, pueden ser divergentes, pero resultar complementarias.

## **1.2. Antecedentes políticos de las agendas urbanas.**

Las agendas urbanas han de entenderse como estrategias que se definen a partir de una serie de documentos políticos que constituyen sus antecedentes. Uno de los objetivos de este trabajo es conocer en qué medida los principios que se recogen en los documentos de política pública se plasman en las agendas urbanas. De forma concreta, el trabajo se centra en la existencia de tres principios básicos, como son: la regulación y diseño institucional, la financiación y el conocimiento. Dichos principios se ponen de manifiesto de forma bastante clara en la literatura en relación con las políticas urbanas en los últimos años (Comisión Europea, 2016, 2017; González, Huete y Merinero, 2016; ONU-Hábitat, 2014).

**Tabla 2. Antecedentes políticos: principales dimensiones de análisis.**

<b>Dimensión</b>	<b>Sub-dimensiones</b>	<b>Elementos a constatar en las agendas</b>
<b>Antecedentes políticos</b>	Regulación, organización y gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normativa</li> <li>- Diseño institucional</li> <li>- Capacidad institucional y poder local</li> <li>- Gestión de políticas</li> </ul>

	Financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuentes de financiación asociadas a la implementación de las políticas urbanas que se establecen en los documentos</li> <li>- Acceso a la misma por parte de las ciudades.</li> </ul>
	Conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información y el conocimiento que se produce sobre las ciudades.</li> <li>- Disseminación e intercambio de conocimiento sobre las ciudades.</li> </ul>

Respecto al contexto normativo e institucional, la Comunicación de la Comisión al Parlamento al Consejo Europeo (2015) señala el principio de *legislar mejor*, lo que significa elaborar políticas y normativas más transparentes, basándose en evidencias y con el respaldo de las opiniones de la ciudadanía y las partes interesadas. Ahora bien, dichos principios han de recogerse en normativas y diseños institucionales que no vayan más allá de lo necesario, con cargas reglamentarias mínimas para empresas, ciudadanía y administración pública.

En este sentido, el objetivo en este artículo será constatar la existencia de estos principios en los documentos de política pública que constituyen los antecedentes de las agendas. Ello pasaría, en primer lugar, por comprobar la presencia de un principio de parsimonia, o búsqueda de modelos más sencillos, tanto en la normativa como en el diseño institucional. En segundo lugar, se debería constatar en qué medida se pone de manifiesto un modelo de administración más eficaz y eficiente. Para, en tercer lugar, conocer en qué medida el modelo normativo, institucional y de gestión se orienta hacia la dotación de una mayor capacidad institucional y de decisión a los actores locales.

Respecto al principio relacionado con la financiación, y en coherencia con lo señalado en la regulación, se persigue la creación de instrumentos financieros que funcionen mejor y cuya utilización sea más fácil para las ciudades. Tal como señala Cohen (2016) para la Nueva Agenda Urbana, las recomendaciones que se recojan en la misma deben acompañarse de recursos financieros que realmente garanticen el cumplimiento de los compromisos por parte de los gobiernos nacionales y locales. En este sentido, debe ser un objetivo a largo plazo una reforma significativa de las finanzas urbanas, incluyendo el uso y valor del suelo, fortaleciendo los ingresos y el incremento al acceso a los mercados nacionales e internacionales. En una lógica similar, en el ámbito de la UE se plantea la simplificación en la utilización de los fondos y la creación de mayores posibilidades de combinarlos (European Commission, 2017).

Para comprobar la existencia de estos elementos, sería necesario constatar evidencias en los documentos de política pública como la previsión de fuentes de financiación asociadas a la implementación de políticas destinadas a las ciudades; referencias a la búsqueda de diferentes fuentes de financiación; o la facilitación del acceso a la misma por parte de las ciudades.

Finalmente, respecto al conocimiento, Atkinson (2001), señala que la realidad de las ciudades puede variar mucho, tanto en relación con las responsabilidades de las autoridades locales, como de sus estructuras administrativas. Ahora bien, con

independencia de estas diferencias, el principio asociado al conocimiento supone crear y promover el intercambio de información comparable entre ellas (European Commission, 2017). En relación con este asunto, Caprotti et. al (2017) señala las implicaciones políticas, ideológicas y de desarrollo que tiene como consecuencia incrementar el foco en las ciudades como “entidad medible”, reducible a datos y controlable a través de las nuevas tecnologías. Una manifestación de esta tendencia es la creciente importancia que se concede a las políticas basadas en el conocimiento (evidence-based policies).

En consecuencia, si bien ha habido un intento de producir conocimiento sobre las ciudades, esto toma una nueva dimensión: definir el desarrollo urbano sostenible de forma estandarizada, a través de un modo técnico y sistemático (Joss, 2015). Para Cohen (2016), la producción de este conocimiento garantiza un seguimiento fuerte e independiente, que asegure el seguimiento de los compromisos asumidos (Cohen 2016). De la misma forma Simon et al (2016), señala la necesidad de producir conocimiento para mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas.

En definitiva, la constatación de la existencia de principios relacionados con el conocimiento de las ciudades pasaría por constatar en los documentos de política pública evidencias relativas a la producción de información y conocimiento sobre las ciudades; la utilización de dicha información para el diseño, seguimiento y evaluación de las

actuaciones que se implementa en ellas; así como referencias al intercambio de información sobre buenas e innovadoras prácticas urbanas.

### 1.3. Contenido de las agendas urbanas.

Tal como se pone de manifiesto en la literatura, las políticas urbanas en los últimos años se han caracterizado por ser actuaciones que se orientan hacia el logro de un cierto grado de integralidad. Su diagnóstico parte del reconocimiento del carácter multidimensional de las ciudades, tanto de las problemáticas como de los retos que han de enfrentar. En consecuencia, el diseño de las actuaciones asume la necesidad de intervenir en estos problemas y retos a partir de planteamientos holísticos. Junto a ello, son políticas articuladas sobre la base de principios de gobernanza, entendida como la articulación de redes conformadas por diversos actores (Blanco y Gomá, 2006). A ello se une la necesidad de conectar las actuaciones ancladas en el territorio con otras de ámbito mayor, ya sea a nivel local, regional, nacional o internacional.

Podríamos decir que el modelo de intervención que caracteriza a las iniciativas que se acometen en las ciudades se conformaría a partir de los siguientes elementos fundamentales (Huete, Merinero y Muñoz, 2016):

**Tabla 3. Contenidos de las agendas: principales dimensiones de análisis.**

Dimensión	Subdimensiones	Elementos a constatar en las agendas
Contenido de las agendas	Holístico	Contenido en términos de áreas de política pública (Desarrollo eco.; Bienestar social; Elementos físicos de la ciudad; Medio ambiente).
	Estratégico	Planteamiento de la estrategia en coherencia con agendas de mayor alcance al objeto de que sean coherentes y contribuyan a objetivos de mayor alcance.

	Territorializado	Búsqueda de la adaptación del contenido de la agenda a la realidad del territorio para el que se diseña.
	Participativo	Búsqueda de la participación de los actores implicados tanto en el diseño como en la implementación de la agenda urbana.

- *Contenido holístico.* Atkinson (2001) señala que las ciudades europeas presentan procesos de exclusión social y segregación que se han creado como consecuencia áreas urbanas de gran degradación, aisladas además del resto de la ciudad y de la sociedad en su conjunto. Si bien hasta la década de los setenta primaba el convencimiento de que la solución a todos los problemas urbanos llegaría de la mano de la intervención física (*hard issues*) en el territorio (Cochrane, 2007), a partir de ese momento los retos sociales (*softer issues*) se transforman en una cuestión urbana<sup>2</sup>.

Este planteamiento requiere de un enfoque de carácter integral, centrado en el territorio, pero desde una perspectiva intersectorial<sup>3</sup>. La NAU, por ejemplo, señala como principal reto “hacer de las ciudades lugares y asentamientos humanos espacios más inclusivos, seguros y resilientes” (ONU-HABITAT, 2016). En la misma línea, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible establece como principal objetivo “no dejar a nadie atrás”. En consecuencia, las ciudades serán un espacio clave para lograr este objetivo, integrando los retos sociales, económicos y medioambientales a la vez (McGranahan, Schensul y Singh, 2016).

En definitiva, tal como señala Da Silva et al (2012), las áreas urbanas deben entenderse como una serie de sistemas compuestos, más que como un conjunto de

partes separadas. Estos sistemas incluyen gobernanza, infraestructuras, mercados y sistemas sociales entre otros. Considerar todos ellos requiere un enfoque holístico, en el que las ciudades han de entenderse como “sistemas de vida complejos”.

La realidad urbana, por tanto, se entiende como un conjunto de retos a los que es necesario responder, no de forma sectorial o fragmentaria, sino teniendo en cuenta todas sus dimensiones. La evidencia a constatar aquí es la inclusión en las agendas de objetivos y asuntos relacionados con áreas de política pública diversas (medio ambiente, economía, bienestar social, elementos físicos, etc).

- *Contenido estratégico.* Esta característica asume que el planteamiento de una iniciativa urbana debe considerar su posible conexión con las iniciativas implementadas en otros ámbitos (niveles de gobierno). Cohen (2016), en relación con la NAU, señala que las propuestas señaladas en Hábitat III tendrán en efecto limitado si los gobiernos nacionales no reconocen la importancia de la agenda urbana como parte del desarrollo macroeconómico, el cuidado del medio ambiente, la promoción de la justicia social y la democracia. De la misma forma, el compromiso de la NAU debería conectarse, dentro de las políticas nacionales, con la prioridades reales de las ciudades y sus áreas metropolitanas.

Por su parte, en relación con el ámbito europeo, González (2013) señala la existencia de una interacción implícita en las políticas urbanas a escala multinivel, pues afirma que la política comunitaria se ha ido consolidando a pesar de la ausencia de competencias de la Unión Europea en esta materia, ya que las cuestiones urbanas son competencia formal de las autoridades nacionales, regionales y locales. Sin embargo, el carácter estratégico de las ciudades para el conjunto de la UE (Comisión Europea, 2009 y 2011) ha hecho necesario su tratamiento en perspectiva comunitaria y su desarrollo *de facto*.

- *Contenido territorializado*. Dicha característica se puede entender como la adopción de un enfoque espacial explícito en las políticas<sup>4</sup>, con el objetivo de entender de forma completa los efectos de los cambios que se producen en ellas, así como ayudar a organizar las respuestas en los diferentes niveles de gobierno (Atkinson, 2001). Esto atiende también por tanto a una dimensión estratégica y de gobernanza multinivel.

Tal como señalan Barnet y Parnell (2016), existe actualmente un consenso sobre la importancia, quizá incluso la centralidad, de los procesos urbanos para asegurar la sostenibilidad en materias como el cambio climático, el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, la salud pública o la seguridad alimentaria.

- *Contenido participativo.* La dimensión participativa es una característica ineludible, teniendo en cuenta los principios en los que se basan las políticas urbanas en la actualidad. Howlett y Rayner (2017) señalan que en relación con los nuevos retos planteados a las administraciones desde la década de los noventa ha sido necesario crear nuevos diseños institucionales, orientados a crear lo que llaman “estrategias integradas” las cuales, junto con la dimensión sustantiva relacionada con los objetivos a lograr, los gobiernos tratan de reconstruir espacios de política en los que se combinen objetivos coherentes con instrumentos de política robustos, que se fortalezcan mutuamente para el éxito de las políticas. Ello pasaría, entre otras cosas, por integrar las iniciativas políticas existentes en una misma estrategia y coordinar las acciones de diferentes agencias y actores.

En coherencia con ello y dado el carácter complejo de las agendas, es de suponer la necesidad de establecer alianzas con otros actores para la consecución de los objetivos asumidos. En este sentido, el análisis de las agendas urbanas ha de constatar en su redacción la búsqueda de la participación de los actores implicados, tanto en su diseño como en su implementación.

En el marco de este trabajo, se trata de conocer la diversidad de actores implicados en ellas, tratando de constatar la existencia de modelos de gobernanza más o menos plurales (Dahl, 1961); las características de la red que se conforma a partir de la

naturaleza de los actores (públicos vs privados) (Marsh y Rhodes, 1992; Rhodes, 2007; Pierre, 1999; 2011); así como el modelo de interacción que se establece entre ellos. Más concretamente, se trataría de delimitar los espacios de colaboración, para conocer en qué medida los diferentes actores tienen mayor o menor capacidad de decisión en el diseño, implementación y/o evaluación de la agenda<sup>5</sup>.

En resumen, el propósito consiste en configurar un cierto conocimiento en relación con el sistema de gobernanza a partir del cual se materializan las agendas urbanas en relación con (1) el número de actores que se implican en el conjunto de la agenda (diversidad de la red); (2) su carácter (naturaleza de la red); (3) y la capacidad de decisión sobre la política que se atribuye a cada uno de los actores en relación con cada una de las fases de la política pública (coprovisión vs. coproducción).

## 2. Fuentes de información utilizadas

Para dar respuesta a los retos planteados, se han analizado diversos documentos de política pública que se consideran clave y que constituyen los pilares básicos a partir de los cuales se sustenta cada una de las agendas urbanas objeto de estudio. Junto a ello, se trabajan los documentos en los que en cada nivel de gobierno plasma su agenda urbana. Todos ellos se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Fuentes de información utilizadas: documentos de política pública de referencia**

	Nueva Agenda Urbana NAU	Agenda Urbana para la Unión Europea (AUE)	Agenda Urbana Española (AUEs)
--	----------------------------	--	----------------------------------

<b>Antecedentes políticos</b>	Declaración de Vancouver (1976).	Rotterdam Urban Acquis (2004)	Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español (2010).
	Declaración de Estambul, 1996.	Bristol Accord (2005)	Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL) (2011).
	Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001).	Carta de Leipzig (2007)	Acuerdo de asociación de España 2014-2020 (2014).
	Progresos logrados hasta la fecha en la aplicación del documento final de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y determinación de los problemas nuevos y emergentes del desarrollo urbano sostenible (2014).	Declaración de Marsella (2008)	
	Agenda de Acción de Addis Abeba (2015).	Declaración de Toledo (2010) Declaración de Riga (2015)	
<b>Contenido de las agendas</b>	Nueva Agenda Urbana (2016)	Pacto de Amsterdam (2016)	Agenda Urbana Española, (2018)

### 3. Principales resultados.

El análisis de las tres agendas atiende a su configuración en términos de diseño institucional y contenidos. Se analizan sus similitudes y diferencias y, en consecuencia, la coherencia existente entre ellas. La primera parte del análisis, consistente en analizar los documentos previos a la elaboración de las agendas, muestra similitudes en la voluntad de simplificar el marco legislativo y la estructura institucional, pero diferencias en cuanto a la dotación de mayor capacidad institucional para los actores locales. En la misma línea, se observan diferencias en cuanto a las propuestas relativas a la gestión y evaluación de políticas públicas; la financiación; así como el conocimiento que se genera y se disemina entre las ciudades.

En relación a los contenidos, vemos también diferencias en cuanto al peso de la inclusión social y la forma de integrar los diferentes ejes de la agenda, así como a los actores involucrados.

Estas divergencias, en buena medida, se interpretan en clave de complementariedad. La Nueva Agenda Urbana, de carácter global, tiende a tener mayor abstracción, mientras que la agenda urbana Europea y Española concretan más las propuestas y contenidos. Es en esta concreción donde vemos el peso del contexto institucional y las diferentes formas de entender el desarrollo urbano en cada nivel de gobierno.

### 3.1 Principios de las agendas: diseño institucional, financiación y conocimiento

Los principios relacionados con el diseño normativo e institucional se materializan en nuestro modelo de análisis en la existencia de un principio de parsimonia<sup>6</sup>, tanto desde el punto de vista de la regulación como respecto a las estructuras institucionales. Junto a ello, se buscan evidencias en relación con una orientación al fortalecimiento de la capacidad institucional de los actores locales y a modelos de gestión transparentes, eficaces, eficientes y basados en evidencias. En segundo lugar, respecto a la financiación, se trata de indagar en la búsqueda de mejoras tanto en relación con la previsión de estructuras financieras específicas para las áreas urbanas, como respecto al acceso a las mismas por parte de los actores locales.

Finalmente, se analiza la presencia de los principios y lógicas relacionadas con el conocimiento que se genera y disemina respecto de las ciudades. La tabla 1 muestra los resultados principales del análisis de los documentos de política pública objeto de estudio.

**Tabla 5. Análisis de los documentos previos**

Dimensiones			Evidencias en los documentos previos a las agendas			
			NAU		AUE	AUEs
Regulación, organización y gestión de las políticas	Normativa	Principio de parsimonia	No referencias explícitas.	existen	Marcos legales existentes y adaptados al territorio.	Simplificación, racionalización y armonización de procesos y normativa.
	Diseño institucional		No referencias explícitas.	existen	Estructuras de gobierno existentes.	Referencias explícitas a reducir el número de programas y las

					correspondientes administraciones que los implementan.
		Fortalecimiento de la capacidad institucional y el poder local.	Fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades locales.	Fortalecimiento de la capacidad institucional a autoridades y otros actores locales.	Referencias generales sin determinar actores concretos.
	Gestión de políticas	Instrumentos de gestión transparentes, eficaces y eficientes.	Referencias generales a planteamientos y metodologías de gestión pública.	Referencias concretas a objetivos, criterios, métodos e instrumentos de evaluación.	Especial importancia a racionalización y simplificación de los procesos.
		Evaluación inicial y de impacto de políticas públicas.	Basada en resultados e impactos.	Basada en impactos.	Basada en resultados.
Financiación	Previsión de fuentes de financiación		Flexibilidad de mecanismos e instrumentos financieros.	Flexibilidad de instrumentos financieros.  Integración en un paquete de políticas más amplio.	Integración en un paquete de políticas más amplio.  Vinculación a diferentes objetivos temáticos y a diferentes programas.
	Acceso a por parte de las ciudades		Basada en los ingresos que se generan en el municipio (autonomía fiscal).	Basada en el acceso a fuentes externas (acceso a fuentes externas).	Basada en la diversificación de los asuntos objeto de financiación (diversificación).
Conocimiento	Generación		Acento en la sistematización.	Acento en la sistematización y en la diversidad de asuntos a evaluar.	Basado más en aspectos físicos del territorio.
	Intercambio		Bajo desarrollo en herramientas/instrumentos concretos.	Alto desarrollo a nivel intergubernamental, así como en sus instrumentos.	Desarrollo relativo. Participación en redes ajenas (a escala internacional).

Como puede observarse, los antecedentes de la Nueva Agenda Urbana no explicitan la necesidad de simplificar la normativa y el diseño institucional, mientras que sí se recoge de forma expresa la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de las autoridades

locales como forma de gestionar las políticas. En relación con la financiación, se proponen modelos basados en la flexibilidad de los instrumentos financieros existentes; así como en mejorar la autonomía fiscal de las ciudades.

En contraste, tanto los antecedentes de la agenda urbana europea como los de la española hacen énfasis explícito en la coordinación y simplificación del marco regulatorio. En el caso europeo, la declaración de Riga (2015) defiende la necesidad de aprovechar los marcos legales y estructuras existentes, evitando generar normativas innecesarias y siempre adaptada a las características del territorio<sup>7</sup>.

Este énfasis es coherente con el modelo de gobernanza multi-nivel impulsado desde la UE consistente en mejorar la coordinación de estructuras existentes la efectividad de las políticas a través de mayor colaboración (Geddes y Bennington, 2001). En este marco, los documentos de la UE<sup>8</sup>, al igual que los de Naciones Unidas<sup>9</sup>, abogan por un fortalecimiento de la capacidad institucional de los actores locales, si bien en el caso de las Naciones Unidas la definición de estos actores es más abierta que en los de la UE. Mientras que los documentos de las Naciones Unidas plantean un mayor peso del conjunto de actores con implicación en las políticas de la ciudad, los de la UE se centran en mayor medida en el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales.

En lo que respecta a la financiación, desde el ámbito europeo se aboga por la utilización de fuentes externas de financiación por parte de las autoridades locales, en la línea de lo que la propia Comisión Europea ha venido desarrollando a través de las políticas urbanas desarrolladas a través de los fondos estructurales y de cohesión.

En el caso de España, sin embargo, observamos una diferencia significativa. Por un lado, el Acuerdo de la Asociación de España (2014-2020) hace especial énfasis en el principio de parsimonia, al poner de relieve la necesidad de reducir organismos intermedios,

programas y sus correspondientes administraciones en relación con la ejecución de los mismos, apostando por una mayor coordinación y la reducción de programas implementados a diferentes niveles el marco de una gobernanza multinivel compleja marcada por una fuerte descentralización de las cuestiones urbanas.

Sin embargo, y en contraste con las agendas de las naciones Unidas y Europea, los antecedentes de la Agenda Urbana Española no hacen una referencia explícita a la necesidad de una mayor capacidad institucional de los actores locales, ni apuestan por una mayor autonomía fiscal de los municipios.

En términos de financiación, se apuesta por la diversificación de las fuentes a través de diferentes áreas de política pública, superando una financiación dependiente del desarrollo urbano<sup>10</sup>. La poca atención al refuerzo de la capacidad institucional de los actores locales y de dotar de instrumentos fiscales propios a los municipios en el caso español es coherente con la gobernanza multinivel, donde los gobiernos autonómicos han tendido a aglutinar competencias y recursos en detrimento de los gobiernos locales. De esta manera, los gobiernos de las comunidades autónomas han tendido a centralizar los recursos a escala autonómica, así como las competencias en materia de ciudades, pese a los esfuerzos y presiones de los gobiernos locales (Wollmann, 2012, Pradel, 2016).

Respecto al modelo de gestión de políticas, es común el relato político sobre la necesidad de lograr una gestión más transparente, eficaz y eficiente en los documentos consultados en todos los ámbitos de gobierno. Ahora bien, su nivel de concreción, así como su orientación es diversa. Mientras que en los antecedentes de la NAU y de la AUE se establece como un principio, sin determinar una orientación clara<sup>11</sup>, en el caso español sí que se explicita un principio de racionalización y simplificación como medio para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos sobre las ciudades<sup>12</sup>.

Finalmente, los documentos de política pública consultados hacen referencia a la necesidad e idoneidad de la evaluación de las políticas. Sin embargo, su contenido es diferente. En el caso de los documentos elaborados por Naciones Unidas se señala la necesidad de llevar a cabo evaluaciones desde el enfoque de los resultados, pero también desde el impacto<sup>13</sup>. Por su parte, los documentos de política pública europeos se orientan hacia el análisis de los impactos<sup>14</sup> y, finalmente, los españoles lo hacen hacia los resultados<sup>15</sup>.

Las diferencias entre las tres agendas señaladas con anterioridad se repiten también en términos de conocimiento. Pese a que en los documentos de política pública estudiados, los principios de conocimiento sobre la realidad urbana, así como su disseminación tienden a convergir, se pone énfasis en aspectos diferentes. En relación con la generación del conocimiento en los documentos de Naciones Unidas se pone el acento en la sistematización de la información que se genera<sup>16</sup>. Por su parte, en el ámbito europeo la importancia se establece tanto en los asuntos que han de acometer el conocimiento de las ciudades como la sistematización de los mismos. Podría afirmarse que es en el ámbito europeo donde mayor desarrollo puede encontrarse respecto a este aspecto<sup>17</sup>. Desde este punto de vista, se sigue la dinámica institucional de la UE de fomentar el intercambio de información, la obtención de conocimiento comparable para todo el ámbito de la UE y el desarrollo de una agenda común de investigación. Así, es también en el ámbito europeo donde mayor desarrollo del intercambio del conocimiento podemos encontrar<sup>18</sup>.

Por su parte, la generación del conocimiento está presente en los documentos previos a la agenda urbana española, aunque se encuentra orientado en mayor medida a los aspectos físicos del territorio<sup>19</sup>, mostrando el fuerte peso del urbanismo en la configuración de la misma. En relación al intercambio de conocimiento, los documentos hacen referencia a la participación española en redes de intercambio a escala internacional, aunque no se establecen mecanismos promovidos desde el propio país, así como entre actores<sup>20</sup> más

allá del Sistema de Información Urbana, la Red de Iniciativas Urbanas u observatorios territoriales recogidos en los documentos de política pública previos a la agenda urbana española.

### 3.2 Contenidos de las agendas urbanas

Las tres agendas urbanas analizadas persiguen integrar varias áreas de política pública, incluyendo diferentes campos como el bienestar social, el desarrollo económico y el medio ambiente. Sin embargo encontramos diferencias tanto en la definición de éstas como en la forma de integración de las mismas. Mientras que en el caso de la NUA existe una clara orientación hacia la equidad y la inclusión como elemento general a partir del cual se estructuran en el resto de áreas (economía urbana, planificación, medio ambiente), la Agenda Urbana Española, presenta un carácter más urbanístico, a partir del cual se generarían el resto de áreas de intervención. Es, a tenor de los resultados, la agenda urbana europea en el que mayor grado de integralidad o equilibrio entre los asuntos de política pública podríamos encontrar<sup>21</sup>.

Por otra parte, todas las agendas buscan también una modulación de sus contenidos a las características del territorio donde se implementan<sup>22</sup>. Ahora bien, su grado de definición es diverso, resultando especialmente característico el caso de la agenda urbana española, en la cual el elemento de la territorialización se plantea a partir de una definición suficientemente amplia para poder ser concretada (a través de los Planes de acción) por parte de los actores situados en niveles de gobierno autonómico y local<sup>23</sup>.

**Tabla 6. Contenidos de las agendas**

Tipo de contenido		Evidencias en la agendas		
		NAU	AUE	AUEs
Holístico	Desarrollo económico	Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos.	Economía circular Trabajo y Economía Local	Economía urbana.

	Bienestar social	Desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza.	Inclusión de Migrantes y Refugiados Pobreza urbana	Cohesión social y equidad.
	Elementos físicos de la ciudad	Planificación urbana (patrimonio, innovación, seguridad vial, eficiencia energética) asociada a un principio de equidad social y erradicación de la pobreza.	Uso Sostenible del Territorio (borrador) Movilidad urbana (borrador); Vivienda (borrador);	Territorio, paisaje y biodiversidad.
	Medio ambiente	Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible.	Adaptación climática Transición energética Calidad del aire	Cambio climático y resiliencia.  Gestión sostenible de los recursos y economía circular.
	Otros ejes (señalar cuales)	-	Contratación pública (borrador); Transición digital	Innovación digital.
Estratégico	Planteamiento de la estrategia en coherencia con agendas de mayor alcance.	Alineación a través de la coordinación entre y con niveles inferiores de gobierno	Coordinación hacia niveles superiores de gobierno (Habitat III).	Coordinación hacia niveles superiores de gobierno (EU y Habitat III).
Territorializado	Búsqueda de la adaptación del contenido de la agenda a la realidad del territorio para el que se diseña.	Muy presente.	Definido de manera general.	Definido en una escala de abstracción amplia, para ser concretado por los actores locales.

### 3.4 Modelo de gobernanza y participación de actores

Las agendas urbanas parten de una amplia participación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil tanto en su elaboración como en su desarrollo e implementación. El análisis de las tres agendas ha contado con la observación de estas dos dimensiones, que quedan recogidas en la tabla 3.

**Tabla 7. Modelo de gobernanza de la agenda**

Modelo de gobernanza (participación)	Evidencias en la agendas			
	NAU	AUE	AUEs	
Densidad	Existencia de una diversidad de actores implicados en la agenda.	Estados Miembros; organizaciones intergubernamentales; ONU-Hábitat y otros organismos, agrupaciones de la Asamblea General y fondos de las Naciones Unidas; expertos de las Unidades Políticas; gobiernos subnacionales y locales y principales redes de gobiernos locales y regionales; organizaciones y redes.	Ciudades; Estados Miembros; Comisiones dentro de la UE; stakeholders (redes temáticas y redes de ciudades).	Constructores, cooperativas de vivienda, cámaras de comercio, empresas de energía y banca, Administración General del Estado, entidades locales y comunidades autónomas.
Naturaleza	Existencia de actores de naturaleza diversa (público/privado)	Ámbito público y privado. Con mayor presencia del público		
Modelo de interacción de la red durante el desarrollo e implementación	Tipo de implicación de los actores en las diferentes fases de la agenda (financiación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación).	<p>DISEÑO: expertos y partes interesadas.</p> <p>IMPLEMENTACIÓN: se reduce la capacidad de decisión de los gobiernos locales a espacios concretos.</p> <p>EVALUACIÓN: corresponde principalmente a los gobiernos nacionales.</p>	<p>Diseño: actores implicados en los diferentes Partenariados.</p> <p>Implementación: es por sistema delegada a algunos de ellos (Estados y ciudades) y la Financiación: UE.</p> <p>Evaluación: no se hace referencia explícita al papel de</p>	<p>Diseño: documento previo que recoge la propuesta de Agenda sobre la base de su expertis. Consulta en diferentes foros de participación: Grupos de trabajo.</p> <p>Implementación: Ayuntamientos a través de los Planes de Acción, en colaboración con</p>

			los actores en la evaluación.	actores públicos y sociedad civil. Evaluación: no se hace referencia explícita al papel de los actores en la evaluación.
--	--	--	-------------------------------	---

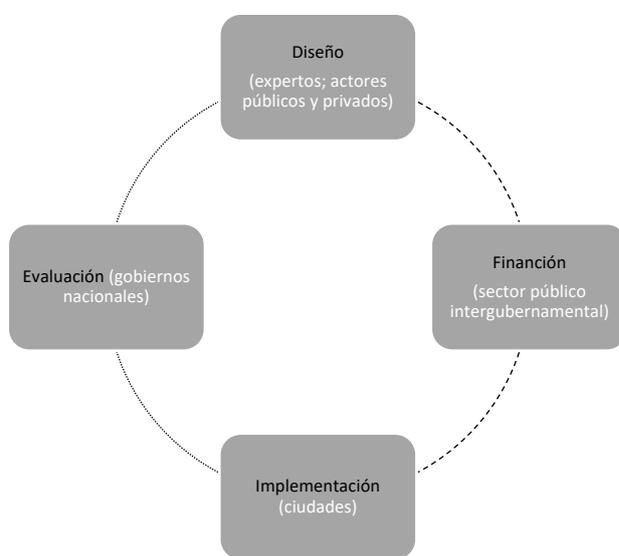
La densidad de actores implicados en el desarrollo de las tres agendas da cuenta también de la relevancia de los contextos institucionales. La NAU es la que aglutina una mayor pluralidad de actores, y la que mayor equilibrio entre actores públicos y privados incluye, mientras que la agenda de la UE incluye a los stakeholders sectoriales y territoriales, donde se juntan tanto redes de ciudades como grupos de interés privados, además de los actores públicos (ciudades, estados miembros, y la misma Comisión Europea).

Por su parte, es la agenda urbana española la que en menor medida da cabida a actores de la sociedad civil pertenecientes al ámbito cívico. Si bien existen actores de naturaleza privada, de manera fundamentalmente proceden el ámbito empresarial, muy ligados al sector económico de la construcción. Estos actores se suman a los municipios y las comunidades autónomas.

En relación al desarrollo e implementación de la agenda, los diferentes actores incluidos juegan un papel distinto en las diferentes fases. Es interesante contrastar hasta qué punto se incluye a los actores locales y cual es el papel para las autoridades locales en el proceso. Analizando el Policy process podemos ver que, si bien existe una gran apertura en el proceso de consulta (que no de diseño material de las agendas donde tienen una presencia importante los expertos), a medida que se avanza en el ciclo de las políticas puede observarse una menor participación de los actores de la sociedad civil, centrándose fundamentalmente en el ámbito público (estados miembros y gobiernos locales). A la vez, pese a ser el ámbito territorial al que se orientan las agendas de las ciudades, el papel de los gobiernos locales se circunscribe al periodo de implementación. Una vez creado el

marco de política pública general, serán los gobiernos de las ciudades quienes los desarrollasen a través sus respectivos planes de acción. La ilustración 2 recoge los actores clave en cada fase de la política pública.

Ilustración 2. Fases de la política pública: actores clave en cada fase.



Coprovisión-----

Coproducción-----

#### **4. La coherencia dentro del espacio de políticas para las ciudades: las agendas como instrumento.**

Tal como se señalaba al inicio, el propósito de este trabajo ha consistido en conocer hasta qué punto existe coherencia entre instrumentos de política pública (las agendas urbanas) dentro de un espacio de políticas (políticas destinadas a las ciudades).

Para ello, en la primera parte del artículo se han descrito los antecedentes y contenido de las agendas para, a partir de la información obtenida, poder contrastar la medida en que se da coherencia entre ellas. Atendiendo a las referencias ofrecidas al inicio, la coherencia se entiende como como complementariedad entre instrumentos.

Utilizando la herramienta analítica elaborada para ello, a continuación se describen los principales aspectos sobre los que se considera que es necesario poner el acento.

En términos generales, puede afirmarse que existe una cierta similitud entre los tres instrumentos analizados. Sin embargo, es mayor respecto al contenido que en los antecedentes de las diversas agendas urbanas analizadas. Si otorgásemos una valoración

numérica donde una baja similitud sería 1, una similitud media 2 y una alta similitud tomase el valor 3, en el caso de los antecedentes, la media sería de 1,77, frente al contenido de las agendas, que alcanzaría una media de 2,16.

En consecuencia, podemos asumir que existe un modelo único que subyace a todas ellas, aunque en su materialización se muestran diferencias. Dichas divergencias podrían considerarse incluso lógicas, dado que cada agenda se plantea desde un nivel de gobierno diferente, lo que redundaría más en complementariedad (coherencia entendida en el marco que de este trabajo), que en divergencias entre ellas (incoherencia).

De forma concreta, del análisis de los documentos de políticas que constituyen los antecedentes de las agendas, la mayor alineación se da en cuanto a planteamientos relacionados con la gestión de las políticas y, de forma concreta, respecto a la defensa de instrumentos de gestión transparentes, eficaces y eficientes.

Se da también cierta similitud en la importancia que se concede a la evaluación, aunque existen ciertas divergencias en la metodología y asuntos a evaluar entre ellas (instrumentos, resultados e impactos). Ahora bien, es importante señalar que a medida que se desciende en la escala de gobierno de la que surgen las agendas se encuentran referencias más explícitas y detalladas.

Este mismo nivel de similitud en los antecedentes se da también en la importancia que se concede a la dotación de recursos y capacidad institucional de los actores locales. Sin

embargo, a medida que se desciende en los niveles de gobierno, los compromisos asumidos son más abstractos o genéricos, por ejemplo, respecto a la financiación, la capacidad institucional y, la capacidad de decisión de los actores locales. Por el contrario, a medida que las agendas proceden de niveles de gobierno más alejados de las ciudades son más explícitos respecto al papel y capacidad de decisión de las ciudades sobre estos asuntos. Este aspecto constituye un elemento sobre el que reflexionar, pues son los niveles de gobierno con capacidad para descentralizar la toma de decisiones en la ciudades (la UE y especialmente España) los que asumen compromisos menos explícitos, a pesar de ser la necesidad de dotar de mayor protagonismo a los actores locales es un asunto redundante en todas las agendas.

Respecto al contenido de las agendas y en relación con la territorialización de las actuaciones, es especialmente reseñable la coincidencia en la importancia que se concede, así como la forma de entender su carácter estratégico, pues en todas ellas se señala la importancia de alinearse con otros niveles de gobierno; ya sea de forma horizontal (NAU), hacia abajo (NAU y UE) o hacia arriba (UE y España). De nuevo, la coherencia se muestra más como complementariedad que como discurso idéntico entre ellas.

Finalmente, respecto al modelo de gobernanza plasmado en las agendas, en todas ellas se plantea la necesidad de llevar a cabo las actuaciones contempladas a partir de coaliciones con actores. Ahora bien, la mayor similitud se muestra en la naturaleza de la red que se genera, y que es en su mayor parte de carácter público, tanto en su presencia como en su

papel en la política, asociado más a la toma de decisiones sobre el diseño de las actuaciones frente a los actores ubicados en el exterior de la administración, a quienes se asignan funciones asociadas a la producción de la política.

Por el contrario, a medida que se asciende en los niveles de gobierno, la densidad de la red generada en el marco de la agenda aumenta. Ello parece lógico toda vez que las agendas se destinan a un mayor número de actores dado el territorio sobre el que se aplican.

A continuación se muestra la información de manera resumida los principales hallazgos respecto a la coherencia entre las agendas.

**Tabla 8. Análisis comparado de la coherencia entre las agendas: Antecedentes y contenido.**

Dimensión	Subdimensiones		Evidencias en la agendas			Grado de similitud	Media	
			NAU	AUE	AUEs			
Antecedentes políticos	Regulación, organización y gestión de las políticas	Normativa					1,77	
		Diseño institucional	Principio de parsimonia	--	+-	++		Bajo
			Fortalecimiento de la capacidad institucional y el poder local.	--	+-	++		Bajo
		Gestión de políticas	Instrumentos de gestión transparentes, eficaces y eficientes.	+-	++	-+		Medio
	Evaluación inicial y de impacto de políticas públicas.		++	++	+-	Alto		
	Financiación	Previsión de fuentes de financiación	++	+-	+-	Medio		
		Acceso a por parte de las ciudades	++	++	++	Medio		
	Conocimiento	Generación	+-	++	-+	Medio		
Intercambio		--	++	-+	Bajo			

<b>Contenido</b>	<b>Holístico</b>		+-	++	+-	Medio	2,16
	<b>Estratégico</b>		++	++	++	Alto	
	<b>Territorializado</b>		++	+-	-+	Medio	
	<b>Modelo de gobernanza</b>	<b>Densidad</b>	++	+-	-+	Bajo	
		<b>Naturaleza</b>	+-	+-	+-	Alto	
		<b>Interacción</b>	++	+-	+-	Medio	

## **Consideraciones finales**

Este trabajo ha tenido como objetivo indagar sobre la coherencia entre agendas urbanas desarrolladas desde diferentes ámbitos de la administración (global, europeo y nacional). Para ello, se ha diseñado un marco analítico destinado a conocer, en primer lugar, los antecedentes políticos a partir de los cuales se ha configurado cada una de las agendas urbanas analizadas. Posteriormente, se ha tratado de conocer la medida en que dichos antecedentes se materializan en el contenido de las agendas. Ambas dimensiones (antecedentes y contenido), se han operacionalizado y analizado con el propósito de conocer el grado de coherencia existente entre los diferentes instrumentos (las agendas) que se diseñan en el ámbito de un mismo espacio de políticas públicas (aquellas destinadas a las ciudades).

Así, a lo largo de estas páginas se ha mostrado que ciertamente los principios relacionados con la regulación, la financiación y el conocimiento sobre las ciudades se recogen en los antecedentes políticos de todas las agendas. Sin embargo, la presencia de dichos principios no se muestra con la misma intensidad (entendida como la importancia que se asigna a ese principio), ni similar naturaleza (orientación concreta o materialización) en cada una de ellas.

Ello mismo se produce en relación con el contenido. Podría afirmarse que todas ellas responden a un modelo común de intervención en las áreas urbanas, que sin duda se manifiesta en una serie de características comunes (holístico, estratégico, territorializado

y participativo), pero de nuevo, igual que ocurriera con los antecedentes políticos, tanto la importancia que se concede a cada una de las características como su desarrollo concreto difiere de manera importante en cada una de las agendas.

Ahora bien, dichas divergencias se han entendido más como una complementariedad entre las agendas, dada la escala de territorial desde la que se plantean, que como una falta de coherencia entre ellas.

En todo caso, será necesario poder analizar los diferentes planes de implementación en los que se desarrolle cada agenda, al objeto de poder realmente conocer la medida en que los principios recogidos en ellas se concretan en las ciudades en los próximos años. En definitiva, el reto para el futuro será conocer la medida en que las agendas pasan del ámbito de lo “normativo”, en el que podemos afirmar que se encuentran actualmente, al ámbito de lo “positivo”, a partir del cual podremos conocer no solamente el alcance real de las mismas, sino también su alineación o coherencia a través del proceso de implementación.

## Referencias

Atkinson, R. (2001) “The emerging 'urban agenda' and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?”, *European Planning Studies*, 9 (3). pp. 385-406.

Barnett, C. and Parnell, S. (2016) “Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda”, *Environment and Urbanization*, 28(1), 87–98.

BLANCO, I. and GOMA, R. (2006) “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”, *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, n. 2, p. 11-27.

Caprotti, F., Robert Cowley, Ayona Datta, Vanesa Castán Broto, Eleanor Gao, Lucien Georgeson, Clare Herrick, Nancy Odendaal & Simon Joss (2017) *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*, *Urban Research & Practice*, 10:3, 367-378, DOI: 10.1080/17535069.2016.1275618

Cejudo, Guillermo M. and Michel, Cynthia L. (2016) “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31.

Cohen, M. A. (2016) “From Habitat II to Pachamama: a growing agenda and diminishing expectations for Habitat III”, *Environment and Urbanization*, 28(1), 35–48.

Cochrane, A., 2007. *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell.

Comisión Europea. «Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward». Bruselas: DG Regio, 2011.

Comisión Europea. «Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades». Bruselas: DG Regio, 2009.

Comisión Europea (2015) *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Better regulation for better results - An EU agenda*. COM(2015) 215 final.

Comisión Europea (2016) *Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte*. COM(2016) 615 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2016:615:FIN&rid=1>

Da Silva, J, S Kernaghan and a Luque (2012), “A systems approach to meeting the challenges of urban climate change”, *International Journal of Urban Sustainable Development* Vol 4, No 2, pages 125–145. Dahl, Robert. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (1961) *Who Governs?* Yale U. Press: New Haven.

European Commission (2017) *Report from the commission to the council on the Urban Agenda for EU*. Brussels, 20.11.2017. COM (2017) 657 final.

Federico Caprotti, Robert Cowley, Ayona Datta, Vanesa Castán Broto, Eleanor Gao, Lucien Georgeson, Clare Herrick, Nancy Odendaal and Simon Joss (2017) “The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice”, *Urban Research & Practice*, 10:3, 367-378.

FLORIDA, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*. Nueva York: Penguin books.

Florida, R. (2003) “Cities and the Creative Class”, *City & Community*, 2, pp. 13-19.

McGranahan, G., Schensul, D., & Singh, G. (2016). Inclusive urbanization: Can the 2030 Agenda be delivered without it? *Environment and Urbanization*, 28(1), 13–34.

González Medina, M. (2013): “La europeización urbana a través de la Política de cohesión”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (n.º 104), pp. 133-154.

Geddes M and J Benington (eds) (2001) *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. Routledge: London.

Groth, J. y E. Corjin (2005) “Reclaiming urbanity: intermediate spaces, informal actors and urban agenda setting”, *Urban Studies*, Vol. 42. Nº3, pp. 503-526.

Hall, P.A. (1993): “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2003) *Metodología de la investigación*, 3a. edición, México: Mc Graw Hill.

Hooghe, L. and G. N. Marks (2001) “Types of Multi-Level Governance», *European Integration online Papers (EIoP)*, 5 (11).

Howlett, M. and Rayner, J. (2017) “Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements”, *Policy and society*, 26-4, pp. 1-18.

Huete Garcia, M.A., Merinero Rodriguez, R. and Muñoz, R. (2016) “Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities”, *Local Government Studies*. Number 42, Vol. 2 pp: 267-286.

Joss, S. (2015) *Sustainable Cities: Governing for Urban Innovation*. London: Palgrave Macmillan.

Jordan, A. y A. Lenschow (2010) “A policy paper environmental policy integration: a state of art review”, *Environmental policy and governance*, Vol. 20, pp. 147-158.

LE GALÈS, P. (2005) “Elusive Urban Policies in Europe”, in Kazepov, Y., *Cities In Europe*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 235-254.

LEVER, W. F. (2001) “The Post-fordist City”, in Paddison, R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, London: Sage Publications, pp. 273-283.

Marsh, David and Rhodes, Rod A.W. (eds.). (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

May, P., J. Sapotichne and S. Workman, (2006): “Policy coherence and policy domains”, *The Policy Studies Journal*, 34 (3), pp. 381-403.

McGranahan, G., Schensul, D. and Singh, G. (2016.) “Inclusive urbanization: Can the 2030 Agenda be delivered without it?”, *Environment and Urbanisation*, Vol 28, Issue 1, pp.13-34.

ONU-Hábitat III (2016) *Nueva Agenda Urbana: Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos*.

Parks, Richard and Ronald J. Oakerson (1989): “Metropolitan organization and governance. A local public economic approach”, *Urban Affairs Quarterly*, 25 (1).

Pierre, Jon. (1999) “Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics”, *Urban Affaire Review*, 39 (3), pp. 372–396.

Pierre, Jon. (2011) *The Politics of Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan.

Rhodes, Rod A.W. (2007) “Understanding Governance. Ten years on”, *Organization Studies*, 28, pp. 1.243–1.264.

Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London and Tokyo*, Cambridge: Cambridge University Press.

Simon, D., Arfvidsson, H., Anand, G., Bazaz, A., Fenna, G., Foster, K. and Wright, C. (2016) “Developing and testing the Urban Sustainable Development Goal’s targets and indicators – a five-city study”, *Environment and Urbanization*, 28(1), 49–63.

ONU-HABITAT (2014) *Progresos logrados hasta la fecha en la aplicación del documento final de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y determinación de los problemas nuevos y emergentes del desarrollo urbano sostenible*. A/CONF.226/PC.1/5.

<http://www.habitat3.cl/wp-content/uploads/2015/08/Progresos-Habitat-II-2014.pdf>

UN-HABITAT (2014) *New generation of National urban policies*. Nairobi: UN-Habitat.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004) *La Política Turística. Gobierno y Administración Turística en España 1952-2004*. Valencia. Tirant Lo Blanch.

Velasco González, María (2007) Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. In VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 Septiembre 2007, Valencia.

---

<sup>1</sup> En relación con ambas dimensiones, Howlett y Rayner (2017) hacen referencia los elementos sustantivos como aquellos diseñados para tener un efecto en la producción y distribución de bienes y servicios a la sociedad, mientras que los elementos procedimentales son aquellos diseñados para tener un efecto en la implementación (policy processes).

<sup>2</sup> Le Galés (2005) señala que este hecho se debe a dos procesos. Por una parte, el fenómeno de la nueva inmigración, que plantea a las ciudades nuevas estrategias de adaptación. Por otra parte, los efectos sociales derivados de la crisis económica generalizada.

En relación con hard y soft(er) issues puede consultarse el trabajo de Groth y Corjin (2005).

<sup>3</sup> A este respecto, puede consultarse el artículo de Jordan y Lenschow (2010), sobre la influencia de los principios del desarrollo sostenible de la década de los noventa como respuesta política o objetivos inconexos relacionados con el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección de medio ambiente.

<sup>4</sup> A este respecto, al artículo de Atkinson (2001), analiza cómo la perspectiva europea del desarrollo territorial, ha ido calando en la agenda urbana europea, dándole un sentido territorial a las políticas de las ciudades.

<sup>5</sup> A este respecto, Parks y Oakerson (1989) hacen referencia a la coproducción, cuando los actores se implican estrictamente en la implementación de las políticas públicas, frente a la coprovisión, cuando además se implican en el diseño de la política y por tanto tienen una mayor capacidad de influencia en la misma.

<sup>6</sup> La parsimonia. Refiere al equilibrio entre la capacidad explicativa y la simplicidad. Maximizando la primera, y procurando la simplicidad a través de un número reducido de proposiciones (Hernández Sampieri, 2003: 90-91).

<sup>7</sup> “To improve the existing legal framework with an urban impact and to use the existing structures (...), in order to foster more effective policies in support of sustainable and integrated urban development”.

<sup>8</sup> El Acuerdo de Rotterdam (2004) recoge: “the regeneration skills of professional, community partners, local government should be increased”. Posteriormente, el Acuerdo de Bristol (2005) señala la importancia de “(...) investing in generic ‘place-making’ (technical, administrative governance and other) skills - such as territorial leadership, community engagement, partnership working, project management, community governance and cross- occupational working - in order to build and maintain better cities, towns and regions for their citizens”. Más tarde, la Carta de Leipzig (2007), recoge la necesidad de “(...) tenerse en cuenta la capacidad institucional de los Estados miembros”.

<sup>9</sup> La Declaración de Estambul (1996) señala que “Una estrategia de habilitación, el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional deben estar orientados a habilitar a todos los agentes clave, particularmente a las autoridades locales, el sector privado, el sector de cooperativas, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, para que puedan desempeñar una función eficaz en la planificación y gestión de los asentamientos humanos”. Posteriormente, la Declaración de Vancouver (1976), recoge los mismos principios, creando un instrumento concreto: el Centro de Naciones Unidas para los asentamientos humanos (Hábitat). Más tarde, la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001) recoge que: “Acogemos con satisfacción los esfuerzos realizados hasta este momento por muchos países en desarrollo para descentralizar la

---

administración de las ciudades y fortalecer así la intervención de las autoridades locales en la ejecución del Programa de Hábitat”. A su vez, en dicha Declaración se afirma también: “Resolvemos además habilitar a las autoridades locales, a las organizaciones no gubernamentales y a otros asociados en el Programa de Hábitat, dentro del régimen jurídico de cada país y de acuerdo con sus condiciones, para desempeñar un papel más eficaz en el suministro de viviendas y en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Esto puede lograrse mediante una descentralización eficaz, cuando proceda, de las responsabilidades, la gestión de políticas y la adopción de decisiones, así como recursos suficientes, incluso, cuando sea posible, otorgando facultades de recaudación de ingresos a las autoridades locales, mediante la participación y la democracia local, y mediante la cooperación y las asociaciones internacionales”.

10 El Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español (2010) plantea “Un régimen fiscal de los ayuntamientos que no haga depender su financiación, en una cuantía tan importante, de los actos con trascendencia urbanística (bien sea impositiva, bien meramente unida a recalificaciones y plusvalías ligadas al aumento del volumen ya construido)”.

11 La Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001) recoge que: “Resolvemos redoblar los esfuerzos para que el gobierno de las ciudades y otros asentamientos humanos sea transparente, serio, responsable, justo, eficaz y eficiente. (...) Las ciudades necesitan planteamientos y metodologías concretos para mejorar la gestión de los asuntos públicos, (...)”.

12 El Acuerdo de asociación de España 2014-2020 (2014) plantea el desarrollo de mejoras de las herramientas informáticas y de gestión. Reducción de la carga administrativa para los beneficiarios. Ejecución más eficiente y generación de informes más ligeros.

13 La Declaración de Estambul (1996) recoge “Adoptar (...) mecanismos de carácter transparente, oportuno, predecible y basados en resultados, para la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno y a los diferentes agentes. (...). Promover investigaciones sobre los aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con la urbanización, los asentamientos humanos y el desarrollo de la vivienda, centrándose en las prioridades de investigación determinadas sobre la base de las necesidades nacionales y la necesidad de una supervisión y evaluación sistemáticas del desarrollo, en particular las repercusiones sociales y ambientales de las políticas, programas y proyectos de asentamientos humanos, y prestando atención a las necesidades propias de uno y otro sexo. Por su parte, la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001) señala que: “Reiteramos también que los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados en el Programa de Hábitat deberían vigilar y evaluar periódicamente sus propias actuaciones y que, en la ejecución del Programa de Hábitat.

14 El documento Urban Acquis (2004) afirma que: “Policies should be subject to evaluation to determine success”. Posteriormente, la Declaración de Marsella (2008) señala que “(...) todas las partes interesadas puedan utilizar una herramienta transversal (...) que permitiría a todos los actores, (...) interactuar sobre la base de objetivos, criterios, métodos e instrumentos de evaluación definidos de forma conjunta”. Más tarde, la Declaración de Riga (2015) plantea la existencia de “(...) an operational framework and effective instruments to horizontally improve the urban dimension in European policymaking, including better policies, territorial impact assessment, more tailor made and place sensitive EU-funds, including EIB finance, opportunities to exchange knowledge and best practices, research, and cooperation”.

15 El Acuerdo de asociación de España 2014-2020 (2014), plantea que “La política de cohesión para el periodo 2014-2020 ha propuesto una serie de cambios relevantes con respecto a periodos anteriores entre los que destaca el enfoque de resultados, con mayor relevancia del seguimiento, la evaluación y el logro de objetivos esperados”.

16 La Declaración de Vancouver (1976) señala que “Los conocimientos y experiencias acumuladas en materia de asentamientos humanos deben estar a disposición de todos los países. Las instituciones de investigación y académicas deberán contribuir más plenamente a este esfuerzo prestando mayor atención a los problemas de los asentamientos humanos”. Para ello, se crea un instrumento concreto: el Centro de Naciones Unidas para los asentamientos humanos (Hábitat). La Declaración de Estambul (1996), propone “Fortalecer los sistemas de información existentes relacionados con los asentamientos humanos adoptando metodologías y disposiciones institucionales eficientes y sostenibles, incorporando sistemáticamente los resultados de las investigaciones y recopilando, analizando y actualizando los datos relativos a los asentamientos humanos y las estadísticas de vivienda e indicadores que respondan a las políticas.

---

17 El Acuerdo de Bristol (2004) recoge que “Ministers stimulate greater coordination and integration of national sectoral policies that impact upon the knowledge base of cities”. The case studies should demonstrate flexible and transferable solutions to common challenges. (...). Instrumento concreto: EUKN”. Más adelante, la Carta de Leipzig (2007) plantea una “(...) plataforma europea que recoja y desarrolle mejores prácticas, estadísticas, estudios comparativos (“benchmarking”), evaluaciones, revisiones de expertos y otra investigación urbana que apoye a los agentes implicados en el desarrollo urbano en todos los niveles y en todos los sectores. Posteriormente, la Declaración de Marsella (2008), propone una “(...) mejora del conocimiento de la ciudad y que se refuerce, a través de la formación, el know-how y las habilidades de los individuos que colaboran con los institutos y organismos profesionales claves. Instrumento concreto: Urban Audit”. Junto a ello, propone un “(...) análisis de las formas y los medios para tener más en cuenta la dimensión urbana en la Política de Cohesión cuando publique su informe estratégico en materia de cohesión social y económica”. En esta misma Declaración plantea “facilitar el acceso al conocimiento de las buenas prácticas y de los métodos existentes para desarrollar indicadores creados a nivel local y podría también apoyar medidas para el seguimiento de la implementación de propuestas de desarrollo urbano integrado, sostenible y cohesivo o de la ausencia de las mismas. Instrumento concreto: Tesouro. Primera referencia a indicadores cuantitativos y cualitativos precisos”. Finalmente, la Declaración de Riga (2015) propone “To promote the knowledge base and the data on urban development issues, referring to different types of urban units” a través de los siguientes instrumentos concretos: Urban Audit, URBACT, ESPON y EUKN”.

18 La Declaración de Estambul (1996), plantea “Desarrollar sistemas de información para establecer redes y tener acceso a los recursos en forma oportuna y para intercambiar, transferir y compartir experiencias, conocimientos técnicos y prácticos y tecnología en materia de gestión de los asentamientos humanos”. Para ello, plantea como instrumento el Centro de Naciones Unidas para los asentamientos humanos (Hábitat). Posteriormente, la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001), afirma: “Resolvemos contribuir a que se tome conciencia de los problemas y las soluciones de los asentamientos humanos mediante una difusión íntegra y abierta de la información, y nos comprometemos a renovar y fomentar la voluntad política a todos los niveles”. De la misma forma, se plantea que: “(...) los gobiernos a todos los niveles deberían determinar y difundir las mejores prácticas y aplicar indicadores de desarrollo relativos a la vivienda y los asentamientos humanos”.

19 El Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español (2010), plantea que “ (...) la simple información sobre los desarrollos urbanísticos previstos en el conjunto del territorio, constituye el primer paso para desactivar previsiones de crecimiento que rayen en el absurdo”. Para ello, se plantean herramientas como el Sistema de Información Urbana, la Red de Iniciativas Urbanas u observatorios territoriales. Por su parte, la Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL) (2011) plantea “Reconocer la complejidad de los territorios y desarrollar instrumentos que permitan la cuantificación y valoración de las funciones, especificidades y complementariedades de cada una de las unidades funcionales, así como de los flujos e intercambios entre ellas, siempre dentro de un escenario de sostenibilidad”.

20 El Acuerdo de asociación de España 2014-2020 (2014) que “en todos estos Programas (INTERREG EUROPE, INTERACT, URBACT, ORATE) participa España de una forma activa en sus estructuras de gestión a través de antenas o Redes de expertos y desarrollando intercambio de experiencias y buenas prácticas”.

21 Es muy intenso el debate en torno a la idoneidad de los asuntos incorporados en la Agenda Urbana Europea como reflejo de la capacidad de influencia de los grupos de trabajo que finalmente han tomado parte en su configuración. Sin embargo, este artículo solamente trata de comparar la diversidad de áreas de política pública de cada agenda (su dimensión holística), sin entrar a reflexionar sobre el proceso de incorporación de los mismos en la agenda.

22 En la NUA, por ejemplo, se pone de relevancia el papel de la adaptación al territorio de todas las medidas que se implementen, apoyando las iniciativas propias de cada municipio y facilitando su financiación y cooperación y apoyo recíproco entre las diferentes ciudades que se encuentran dentro de los estados miembro. Esta óptica territorial también se manifiesta en la creación de herramientas de Evaluación y Seguimiento, ofreciendo un papel principal a los gobiernos locales, que deberán tener en cuenta las características y necesidades propias de las ciudades para evaluar las políticas se lleven a cabo en cada periodo objeto de evaluación.

---

23 Será imprescindible complementar la escala estratégica con la escala específica, es decir, con la escala operativa que se focaliza en la implementación de líneas de actuación como las que propone la Agenda Urbana para alcanzar algún objetivo estratégico concreto. Se trata de un modelo que, además, puede aplicarse en cualquier tipo de territorio y población, con independencia de su escala y problemática porque el marco teórico, los objetivos y los principios pueden ser los mismos en cualquier realidad territorial u urbana a planificar, revisar o transformar. Ello requerirá que las políticas netamente urbanas (autonómicas y municipales) se alineen de forma efectiva con aquella, para servir de catalizadoras en la consecución del resto de cambios necesarios, normativos y de cualquier otro tipo, con los que guarden relación.