

# LAS AGENDAS URBANAS COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030. PROPUESTA DE ANÁLISIS PARA LA COMPARACIÓN ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA

Urban agendas as an implementation tool for the 2030 Agenda. An analytical proposal for the comparison between Latin America and Europe

**ASBEL BOHIGUES**

Universidad de Valencia

asbel.bohigues@uv.es

**ELENA GAÑÁN SÁNCHEZ**

Universidad Pablo de Olavide

egaasan@upo.es

**MARÍA ÁNGELES HUETE GARCÍA**

Universidad Pablo de Olavide

mahuegar@upo.es

## *Cómo citar/Citation*

Bohigues, A., Gañán Sánchez, E. y Huete García, M. Á. (2023).  
Las agendas urbanas como instrumento de implementación de la Agenda 2030.  
Propuesta de análisis para la comparación entre América Latina y Europa.  
*Revista de Estudios Políticos*, 200, 157-186.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.200.06>

## **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo proponer un modelo de análisis que permita realizar una aproximación a los marcos de política pública destinados a las ciudades desde diferentes ámbitos territoriales. Para ello, se toman como objeto de análisis la Nueva Agenda Urbana elaborada por Naciones Unidas, documento de referencia para América Latina y el Caribe, y la Agenda Urbana para la Unión Europea. A partir de la aplicación de un método de análisis destinado a su comparación, este trabajo pone de manifiesto que, a pesar de conformarse a partir de un modelo marco de referencia común, el contenido de ambas agendas se modula de acuerdo con la naturaleza del territorio al que se orientan.

**Palabras clave**

Agenda 2030; agendas urbanas; análisis multinivel; análisis de políticas públicas; gobernanza; América Latina; Europa.

**Abstract**

This work aims to propose an analysis model that allows an approximation to the public policy frameworks for cities from different territorial areas. For this, the New Urban Agenda promoted by United Nations, a reference document for Latin America and the Caribbean, and the Urban Agenda for the European Union are taken as cases of analysis. Based on the application of a comparison method, this work shows that despite conforming to a common reference framework model, the content of both agendas is modulated according to the nature of the territory to which they are oriented.

**Keywords**

2030 Agenda; urban agendas; multilevel analysis; public policy analysis; governance; Latin America; Europe.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ANÁLISIS DE LAS AGENDAS URBANAS ENTRE TERRITORIOS: PROPUESTA ANALÍTICA: 1. La comparación entre instrumentos de política pública. 2. Marco de referencia para las agendas urbanas: regulación, financiación y conocimiento. 3. Contenido de las agendas urbanas: integrado, estratégico, territorializado y participativo. III. INFORMACIÓN Y MÉTODO DE ANÁLISIS: 1. Fuentes de información utilizadas. 2. Metodología. IV. PRINCIPALES RESULTADOS: COMPARACIÓN ENTRE AGENDAS URBANAS CON IMPACTO EN ALC Y EUROPA: 1. Marco general de referencia: regulación, financiación y conocimiento. 2. Contenido de las agendas urbanas: enfoque integrado, estratégico, territorializado y participativo. V. CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

El comienzo del siglo XXI se ha caracterizado por un interés renovado en las políticas destinadas específicamente a las ciudades a nivel global. ONU-Hábitat (2014) define 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 de 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 sobre un mismo marco de políticas públicas. Dicho marco 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 entiende la forma de acometer soluciones a los problemas de las ciudades tanto desde una dimensión sustantiva, relacionada con el contenido de la política pública, como lo que podríamos

denominar su dimensión procedimental<sup>1</sup>, referida a la forma en que se gestionan las políticas urbanas (Huete García *et al.*, 2016; Huete García y Merinero Rodríguez, 2021).

Este trabajo tiene como principal objetivo elaborar una propuesta de análisis que permita, en primer lugar, conocer la traslación de los principios recogidos en los documentos previos a las agendas urbanas, así como cuáles son los elementos fundamentales que conforman su contenido, desde las dimensiones procedimental y sustantiva. Posteriormente, se realiza una comparación entre dos agendas. Para ello, se toman como objeto de análisis la Nueva Agenda Urbana (NAU) elaborada por Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea (AUUE), con el fin de conocer la forma en que se orientan las intervenciones en áreas urbanas en dos territorios concretos: América Latina y el Caribe (en adelante ALC) y Europa. Ambos territorios presentan un proceso de urbanización muy intenso, que además se espera que se acentúe en los próximos años. Para el año 2050 está previsto que el 88% de la población de ALC resida en áreas urbanas, mientras que en Europa el porcentaje de personas residiendo en áreas urbanas se espera que alcance el 84% (UN DESA, 2019). Si bien ambas regiones presentan índices de urbanización similares, los fenómenos asociados a estos procesos son diferentes. Es por ello por lo que resulta pertinente analizar la forma en que se materializan las propuestas que desde las políticas públicas se plantean para abordar el proceso de urbanización en ambos territorios.

Aunque las agendas están interconectadas y no pueden ser llevadas a cabo de manera aislada, ya que para responder a los desafíos que han de afrontar las ciudades y territorios se necesitan estrategias integradas y articuladas (UCLG, 2020), es obvio que no pertenecen a una misma arena de políticas públicas. De hecho, se presentan en momentos diferentes y responden a procesos distintos. Esto no es óbice, no obstante, para esta propuesta de análisis de sus similitudes y diferencias.

El artículo 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 los principales aspectos relativos a las fuentes de información y el método diseñado para el análisis de los documentos analizados. La tercera sección se destina a la presentación de los

---

<sup>1</sup> En relación con ambas dimensiones, Howlett y Rayner (2017) hacen referencia a 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*).

resultados, ofreciendo una comparación entre las dos agendas objeto de investigación. La última parte se destina a las principales conclusiones y propuestas de análisis de cara al futuro.

## II. EL ANÁLISIS DE LAS AGENDAS URBANAS ENTRE TERRITORIOS: PROPUESTA ANALÍTICA

Tal y como se ha señalado, este trabajo tiene como propósito analizar de forma comparada diversas agendas urbanas promovidas desde diferentes niveles de la administración y con impacto en ALC y Europa. Para ello, se consideran dos dimensiones básicas. En primer lugar, el marco político a partir del cual se conforman las agendas. En segundo lugar, su contenido. Ambos elementos se analizan con el propósito de conocer cómo se materializan las propuestas en términos de intervención en áreas urbanas en cada una de las regiones. Para lograr este objetivo, se ha elaborado una herramienta de análisis que se detalla a continuación.

### 1. LA COMPARACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

En el marco de este trabajo, el análisis se centra en la comparación *entre* políticas<sup>2</sup> (Cejudo y Michel, 2016), más concretamente entre instrumentos de política pública. Para ello, se parte de la literatura sobre coherencia entre políticas públicas. Si bien este tipo de análisis trata de hacer énfasis en las similitudes o sinergias entre las políticas, el objetivo en este caso no es solamente resaltar las similitudes, sino también las diferencias entre los instrumentos de política pública objeto de análisis.

Tal y 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 lo que permite conocer estrategias concretas de las políticas (Velasco, 2004). Junto con esta definición, Velasco (*ibid.*) identifica un tipo de instrumentos, a los que denomina *programáticos*, entre los que destacan 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

---

<sup>2</sup> Cejudo y Michel (2016), identifican tres niveles de análisis desde los cuales evaluar la coherencia en las políticas públicas: en políticas (coherencia interna), entre políticas y entre espacios de políticas.

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, puesto que responden de manera suficiente a la definición de instrumentos de carácter programático de Velasco (2007): se enmarcan 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.

## 2. MARCO DE REFERENCIA PARA LAS AGENDAS URBANAS: REGULACIÓN, FINANCIACIÓN Y CONOCIMIENTO

Este artículo tiene como primer propósito conocer la medida en que las agendas urbanas comparten un marco de referencia común. De forma concreta, el trabajo se centra en el análisis de tres principios básicos (tabla 1): la regulación, la financiación y el conocimiento. Dichos principios se ponen de manifiesto de forma clara en la literatura en relación con las políticas urbanas en los últimos años (Comisión Europea, 2016, 2017; González Medina *et al.*, 2016; ONU-Hábitat, 2014).

Tabla 1. *Marco de referencia para las agendas: principales dimensiones de análisis*

Dimensiones de análisis	Elementos para constatar en las agendas
1. Regulación	Normativa y diseño institucional Capacidad institucional y poder local Modelo de gestión
2. Financiación	Previsión de fuentes de financiación Acceso por parte de las ciudades
3. Conocimiento	Generación Intercambio

*Fuente:* elaboración propia.

Respecto a la *regulación*, la comunicación de la Comisión al Parlamento al Consejo Europeo (Comisión Europea, 2015) recoge el principio de *legislar mejor*. Esto significa elaborar políticas y normativas más transparentes, basadas

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.

Por su parte, en el contexto de ALC, el principio de mejor regulación se materializa, tal como señala Winchester (2006), a partir de la existencia de ciertas condiciones o factores que sistemáticamente impactan en el desarrollo e implementación de estas políticas. Entre ellas, la autora destaca que los Gobiernos subnacionales carecen de responsabilidades claramente definidas. En este sentido, señala que se deben fortalecer las funciones del Gobierno central relativas al establecimiento de normas de desempeño, realización de evaluaciones y garantía de transparencia en los Gobiernos subnacionales. En esta línea, Carrizosa (2020) señala la descentralización como un asunto pendiente en la región. Si bien se ha producido un incremento de responsabilidades en asuntos urbanos por parte de los Gobiernos locales, su capacidad institucional no se ha visto fortalecida en la misma medida. En definitiva, mayor descentralización no implica necesariamente aumento de la capacidad fiscal, democrática o de eficacia para la implementación de políticas.

El presente trabajo trata de constatar, en primer lugar, 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, la importancia de generar un modelo de administración más eficaz y eficiente. Y, en tercer lugar, observar 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*, unido a 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 NAU, 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. Teniendo en cuenta lo anterior, una reforma significativa de las finanzas urbanas debe ser un objetivo a largo plazo, que incluya el uso y valor del suelo, así como fortalezca los ingresos y garantice el 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 (Comisión Europea, 2017). Respecto a ALC, Winchester (2006) señala la escasez de mecanismos de financiación que fortalecen un modelo de desarrollo sostenible. La principal debilidad es que los actores gubernamentales están limitados en su acceso a fuentes adecuadas de financiación que

garanticen un adecuado desempeño. Por otra parte, tanto en la teoría como en la práctica, las inequidades territoriales en materia de generación de ingresos son comunes en la región. También es necesario que el Gobierno central adopte iniciativas de redistribución para equilibrar la capacidad presupuestaria básica para la inversión en aspectos sociales y urbanos.

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 y el acceso a las mismas por parte de las ciudades.

Respecto al *conocimiento*, Caprotti *et. al.* (2017) señalan las implicaciones políticas, ideológicas y de desarrollo que tienen 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 las evidencias (*evidence-based policies*).

Para el contexto europeo, 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 (Comisión Europea, 2017). En consecuencia, si bien ha habido un intento de producir conocimiento sobre las ciudades, esto toma una nueva dimensión, en tanto que se trata de definir el desarrollo urbano sostenible de forma estandarizada, a través de un modo técnico y sistemático (Joss, 2015), que permita la comparación entre diferentes territorios.

En consecuencia, la constatación de la existencia del principio relacionado con el conocimiento de las ciudades pasaría por cotejar en los documentos de política pública evidencias relacionadas con la generación de conocimiento sobre las ciudades; así como sobre el intercambio de dicho conocimiento.

### 3. CONTENIDO DE LAS AGENDAS URBANAS: INTEGRADO, ESTRATÉGICO, TERRITORIALIZADO Y PARTICIPATIVO

Tal y 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, de las problemáticas y de los retos que han de enfrentar. En consecuencia, el diseño de las políticas 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 esta 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.

Se puede decir que el modelo de intervención que caracteriza a las iniciativas que se acometen en las ciudades se conformaría a partir de los elementos fundamentales (Huete *et al.*, 2016) presentados en la tabla 2:

Tabla 2. *Contenido de las agendas: principales dimensiones de análisis*

Contenido de las agendas	Elementos a constatar en las agendas
1. Integrado	Contenido en términos de áreas de política pública (desarrollo económico; bienestar social; elementos físicos de la ciudad; medio ambiente)
2. 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
3. Territorializado	Búsqueda de la adaptación del contenido de la agenda a la realidad del territorio para el que se diseña
4. Participativo	Búsqueda de la participación de los actores implicados tanto en el diseño como en la implementación de la agenda urbana

*Fuente:* elaboración propia.

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). Sin embargo, a partir de ese momento los retos sociales (*softer issues*) se transforman en una cuestión urbana<sup>3</sup>. Atkinson (2001) señala que las ciudades europeas presentan procesos de exclusión social y segregación, conformando áreas urbanas de gran degradación, aisladas además del resto de la ciudad y de la sociedad en su conjunto.

<sup>3</sup> Le Galès (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).

Este planteamiento requiere de un enfoque de carácter *integrado* centrado en el territorio, pero desde una perspectiva intersectorial<sup>4</sup>. En esta línea, la Agenda 2030 establece como principal objetivo «no dejar a nadie atrás», indicando que las ciudades serán un espacio clave para lograr este objetivo, integrando los retos sociales, económicos y medioambientales a la vez (McGranahan *et al.*, 2016).

En definitiva, tal como señalan Da Silva *et al.* (2012), las áreas urbanas son entendidas como una serie de sistemas compuestos, más que como un conjunto de partes separadas. Considerar todos ellos requiere adoptar un enfoque holístico (o integrado), en el que las ciudades se entiendan como sistemas de vida complejos. 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.).

En cuanto al 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) señala que las propuestas señaladas en Hábitat III tendrán un 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. En este sentido, el compromiso de la NAU debería conectarse, dentro de las políticas nacionales, con las prioridades reales de las ciudades y sus áreas metropolitanas. En esta misma línea, el documento preparatorio de la NAU elaborado por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (2016), señala que la NAU no puede ser establecida sin repensar las relaciones, interacciones, sinergias y complementariedades de las ciudades con los territorios adyacentes. Estas iniciativas no deberían estar centradas solamente en ciudades, sino más bien en los sistemas territoriales o redes de ciudades integrando a sus áreas rurales. Es también clave la introducción de un marco bien articulado para la relación entre los gobiernos nacionales y locales.

Por su parte, en el ámbito europeo, González Medina (2013) señala la existencia de una interacción implícita en las políticas urbanas a escala multi-nivel, pues afirma que la política comunitaria se ha ido consolidando a pesar

---

<sup>4</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 del medio ambiente.

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, 2011) ha hecho necesario su tratamiento en perspectiva comunitaria y su desarrollo *de facto*.

Respecto al contenido *territorializado*, dicha característica se puede entender como la adopción de un enfoque espacial explícito en las políticas<sup>5</sup>, lo que permite 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). En este sentido, el documento preparatorio de la NAU elaborado por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (2016), señala que la ciudad conectada a su territorio puede actuar como un mecanismo de redistribución e integración, regulando el uso y acceso a recursos escasos, gestionando las externalidades positivas y negativas y promoviendo igualdad para todos los sectores de la sociedad.

Esta forma de mirar a la ciudad atiende en definitiva a una dimensión estratégica y de gobernanza multinivel puesto que, tal y como señalan Barnett 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.

Finalmente, respecto a la dimensión *participativa*, es esta 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 concebir «estrategias integradas», las cuales, junto con la dimensión sustantiva relacionada con los objetivos que lograr, los Gobiernos tratan de reconstruir en 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 consonancia con ello y dado el carácter multidimensional de las agendas, es de suponer la necesidad de establecer alianzas con otros actores para la consecución de los objetivos asumidos.

---

<sup>5</sup> A este respecto, 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.

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 y evaluación. En el marco de este trabajo, se trata 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>6</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 a) el número de actores que se implican en el conjunto de la agenda (diversidad de la red); b) su carácter (naturaleza de la red), y c) 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).

### III. INFORMACIÓN Y MÉTODO DE ANÁLISIS

#### 1. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

Para cumplir con los objetivos mencionados se han tomado como referencia diferentes documentos de política pública. Por una parte, los que conforman el marco general de políticas en el que se encuadran las agendas y que permiten analizar los principios relativos a regulación, financiación y conocimiento recogidos en el marco analítico. En segundo lugar, se analizan los propios documentos que recogen las agendas y que permiten analizar su contenido en términos de integralidad, territorialización, enfoque estratégico y participación.

Es importante señalar que no existe un documento que recoja como tal una agenda urbana para ALC. Ahora bien, sí existen documentos preparatorios o de implementación respecto a una agenda urbana para la región. Por

---

<sup>6</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 las políticas y por tanto tienen una mayor capacidad de influencia en las mismas.

Tabla 3. Fuentes de información utilizadas: documentos de referencia

	América Latina y El Caribe	Unión Europea
Marco de referencia para las agendas	— Declaración de Vancouver (1976)	
	— Declaración de Estrasburgo (1996)	
	— Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (2001)	
	— 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)	
	— Agenda de Acción de Addis Abeba (2015)	— Rotterdam Urban Acquis (2004)
	— América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común (MINURVI) (2016)	— Bristol Accord (2005)
		— Carta de Leipzig (2007)
		— Declaración de Marsella (2008)
		— Declaración de Toledo (2010)
		— Declaración de Riga (2015)
Contenido de las agendas	Nueva Agenda Urbana (2016)	Pacto de Ámsterdam (2016)

Fuente: elaboración propia.

una parte, respecto a los documentos preparatorios, en el año 2016 el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y El Caribe (MINURVI) desarrolló el documento *América Latina y El Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Dicho documento tiene como propósito establecer un marco común de diálogo acerca de una Nueva Agenda Urbana para ALC, así como generar acuerdos sobre los principios que guiarán esta agenda. Por otra parte, respecto a los documentos de implementación, en el ámbito de ALC se elaboró el Plan de Acción Regional (PAR) para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, para el caso de la Unión Europea sí existe un documento explícitamente destinado a la generación de una Agenda Urbana para la Unión Europea, el denominado Pacto de Ámsterdam. Dicho documento se materializa en diversos documentos de política pública, los denominados Planes de Acción. Por ello, para el territorio europeo el documento de referencia es el Pacto de Ámsterdam, a partir del cual se conforma la Agenda Urbana para la Unión Europea, mientras que para ALC se tomará como referencia la Nueva Agenda Urbana.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología seguida para examinar los documentos indicados ha sido el análisis de contenido. Tal como señala Berelson (1952), esta técnica de análisis permite describir el contenido manifiesto de la comunicación, basado en la objetividad (reglas explícitas) y la sistematización (aplicable a todas las unidades de análisis). Para llevar a cabo el análisis, se seleccionaron una serie de unidades de registro o segmentos específicos dentro de los documentos seleccionados, que constituyen el material empírico analizado. El análisis de contenido realizado ha sido de carácter temático. Por lo tanto, ha estado orientado a analizar la presencia de términos o conceptos, independientemente de las relaciones que surjan entre ellos. Posteriormente, se creó una herramienta de codificación que permitiera la comparación entre agendas. Siguiendo a Bardin (1993), se consideraron tres reglas para generar el sistema de codificación: la presencia o ausencia de los elementos, la frecuencia, y la orientación o sentido del asunto adoptado en el texto. La herramienta tiene un doble propósito: primero, medir la importancia dada a diferentes problemas (temas) en cada agenda, y segundo, evaluar las similitudes o diferencias entre las diferentes agendas.

Para ello, el sistema de codificación ha tratado, en primer lugar, de evaluar cada asunto contenido en las agendas sobre la base de los siguientes criterios: muy presente (3); bastante presente (2), y escasamente presente (1).

Tabla 4. *Sistema de codificación basado en la presencia*

<b>Grado de importancia</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valor</b>
Muy presente	El tema se recoge explícitamente en la agenda y es central	3
Bastante presente	Se hace una referencia explícita, pero en términos generales	2
Escasamente presente	Escasamente presente o ni siquiera aparece	1

*Fuente:* elaboración propia.

Tras analizar la presencia de cada tema dentro de cada agenda, se utilizó una herramienta de codificación adicional para evaluar la orientación. En este estudio, la orientación se entiende como las propuestas específicas sobre un tema determinado que se presentan en cada agenda. El objetivo de este análisis fue determinar el nivel de similitud entre los temas. Según se muestra en la tabla 5, se considera un nivel alto (3) de similitud cuando las aproximaciones a un tema van en la misma dirección, tanto en términos de presencia como de las propuestas específicas para abordarlo. Se considera un nivel intermedio (2) cuando la importancia es similar, pero cada agenda presenta estrategias diferentes para abordarlo. Por último, se considera un bajo nivel (1) de similitud cuando las agendas divergen en cuanto al peso del tema y a la materialización de las posibles acciones a tomar.

Tabla 5. *Sistema de codificación basado en la orientación*

<b>Gado de similitud</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valor</b>
Alta	Similitud entre las agendas analizadas (tanto en términos de presencia como de materialización)	3
Media	Similitud en términos de presencia, aunque con posibles discrepancias en cuanto a materialización	2
Baja	Divergencia en términos de presencia y materialización	1

*Fuente:* elaboración propia.

#### IV. PRINCIPALES RESULTADOS: COMPARACIÓN ENTRE AGENDAS URBANAS CON IMPACTO EN ALC Y EUROPA

El análisis de las dos agendas atiende al marco general y su contenido. La primera parte del análisis se destina a analizar la medida en que las agendas reflejan los principios relacionados con la regulación, la financiación y el conocimiento. La segunda parte se centra en el análisis del contenido de las agendas. El propósito en el análisis de ambas dimensiones es identificar las similitudes y diferencias entre ambos instrumentos de política pública.

##### 1. MARCO GENERAL DE REFERENCIA: REGULACIÓN, FINANCIACIÓN Y CONOCIMIENTO

El principio de regulación se materializa en la propuesta de análisis en la búsqueda de evidencias sobre la existencia de un principio de parsimonia<sup>7</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 y eficientes. Respecto a la financiación, se trata de indagar sobre la previsión de estructuras financieras específicas para las áreas urbanas, así como el 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, disemina y comparte. La tabla 6 muestra los resultados principales del análisis de los documentos de política pública objeto de estudio.

En primer lugar, respecto al principio relacionado con la regulación, en el entorno europeo se destaca la necesidad de simplificar las normativas y estructuras institucionales, cuestión a la que se hace referencia explícitamente<sup>8</sup>. Sin embargo, los documentos que conforman el marco general sobre el que se diseña la NAU no plantean con especial énfasis la necesidad de simplificar la regulación y el diseño institucional.

En relación a la capacidad institucional de los actores locales, tanto los documentos de la UE como los generados en el entorno de Naciones Unidas abogan por el fortalecimiento de la capacidad institucional de los actores

<sup>7</sup> La parsimonia se 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>8</sup> La declaración de Riga recoge la necesidad de utilizar «los marcos y estructuras legales existentes, evitando la creación de legislación innecesaria y adaptándose siempre a las características del territorio específico» (2015:2).



Tabla 6. Marco de referencia de las agendas: principales resultados

Dimensiones	NAU-América Latina y El Caribe	AUUE-Unión Europea
<b>Normativa y diseño institucional</b>	Principio de <i>parsimonia</i>	Marcos legales existentes y adaptados al territorio. Estructuras de gobierno existentes
<b>Regulación</b>	Fortalecimiento de la capacidad institucional y del poder local <i>Instrumentos de gestión transparentes, eficaces y eficientes</i>	Referencias concretas al fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades locales y otros actores locales
<b>Modelo de gestión</b>	Referencias concretas a planteamientos y metodologías de gestión pública	Referencias concretas a objetivos, criterios, métodos e instrumentos de gestión
<b>Financiación</b>	Previsión de fuentes de financiación	Flexibilidad de instrumentos financieros Integración en un paquete de políticas más amplio
<b>Acceso a por parte de las ciudades</b>	Basada en los ingresos que se generan en el municipio (autonomía fiscal)	Basada en el acceso a fuentes externas (acceso a fuentes externas)
<b>Generación</b>	Aciento en la generación de conocimiento	Aciento en la sistematización y en la diversidad de asuntos, adoptando un enfoque integrado
<b>Conocimiento</b>	Intercambio	Alto desarrollo herramientas e instrumentos entre los Estados miembros

Fuente: elaboración propia.

locales, aunque en el caso de Naciones Unidas la definición de actor local es más amplia que en la UE. Mientras que los documentos de las Naciones Unidas otorgan mayor peso a las partes interesadas involucradas en las políticas de las ciudades<sup>9</sup>, los documentos de la UE se centran en el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales<sup>10</sup>.

En cuanto a la gestión de políticas, una narrativa política común es la necesidad de una gestión más transparente, eficaz y eficiente de los documentos consultados. Si bien la gestión de políticas se establece como un principio en los documentos previos a la NAU<sup>11</sup>, existe en el ámbito europeo

---

<sup>9</sup> La Declaración de Estambul (1996) indica: «Una estrategia favorable, el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional deben tener como objetivo empoderar a todas las partes interesadas, en particular a las autoridades locales, el sector privado, el sector cooperativo, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria. organizaciones, para que puedan desempeñar un papel eficaz en la planificación y gestión de viviendas y asentamientos humanos». Posteriormente, la «Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio» (2001) establece que: «Acoge[mos] con beneplácito los esfuerzos realizados hasta ahora por muchos países en desarrollo para efectuar la descentralización en la gestión de las ciudades como medio para fortalecer la operación de las autoridades locales en la implementación de la Agenda Hábitat». Esta declaración también establece la necesidad de: «Resolver aún más empoderar a las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y otros socios del Programa de Hábitat, dentro del marco legal y de acuerdo con las condiciones de cada país, para desempeñar un papel más eficaz en la provisión de vivienda y en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Esto se puede lograr a través de la descentralización efectiva, cuando corresponda, de responsabilidades, gestión de políticas, autoridad para la toma de decisiones y recursos suficientes, cuando sea posible, incluida la autoridad de recaudación de ingresos a las autoridades locales, a través de la participación y la democracia local, así como a través de la cooperación y las asociaciones internacionales». En la misma línea, el documento preparatorio de la NAU elaborado por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (2016) señala la necesidad de fortalecer las capacidades de los Gobiernos locales, dotándolos no solo de recursos financieros, en lo posible autogenerados por las propias entidades subnacionales, sino también, de recursos humanos, capacidad técnica, institucional y margen de acción.

<sup>10</sup> Este principio está presente en la mayoría de los documentos, pero es en el Acuerdo de Bristol donde toma más importancia con el concepto de habilidades de «creación de lugares», entendido como capacidad institucional y poder local como liderazgo territorial, participación comunitaria, trabajo en asociación, gestión de proyectos, gobernanza y aprendizaje interprofesional.

<sup>11</sup> La «Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio» (2001) estipula la necesidad de «resolver e intensificar los esfuerzos para

un mayor desarrollo en los planteamientos, tanto respecto a objetivos, criterios, métodos o instrumentos de gestión.

Respecto a la financiación, los documentos que conforman el marco general de ambas agendas proponen modelos basados en la flexibilidad de los instrumentos financieros existentes<sup>12</sup>, así como mejorar la capacidad fiscal de las ciudades, bien dotándolas de mayor autonomía fiscal (en el ámbito de ALC)<sup>13</sup>, bien adoptando fuentes externas de financiación (entorno europeo)<sup>14</sup>.

En cuanto a la generación de conocimiento en Naciones Unidas, la atención se enfoca en la producción de información<sup>15</sup>, mientras que su sistematización adopta un menor desarrollo<sup>16</sup>. Por su parte, en el ámbito de la UE la importancia se sitúa en la generación conocimiento sobre las ciudades, aunque con especial énfasis en abordar todas las dimensiones de las mismas, es decir, la producción de la información sobre las ciudades adoptando un enfoque integrado. Junto a ello, en el ámbito europeo el principio asociado a la generación de conocimiento se plasma en la búsqueda de una agenda común de investigación, la obtención de conocimiento comparable y su intercambio

---

garantizar una gobernanza transparente, responsable, justa, eficaz y eficiente de las ciudades y otros asentamientos humanos. [...] Las ciudades necesitan enfoques y metodologías específicas para mejorar la gobernanza [...]».

<sup>12</sup> Reconocemos que el desarrollo urbano sostenible, guiado por las políticas y estrategias urbanas existentes, puede beneficiarse de los marcos de financiación integrados.

<sup>13</sup> El apoyo a marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que fortalezcan las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales para crear, mantener y compartir el valor generado por el desarrollo urbano sostenible de forma inclusiva.

<sup>14</sup> La Declaración de Marsella 2008. Amplía el abanico de instrumentos destinados a prestar ayuda financiera a las inversiones urbanísticas, facilitando así el desarrollo de estrategias de financiación individuales, que pueden incluir tanto subvenciones como instrumentos como JESSICA.

<sup>15</sup> La Declaración de Vancouver (1976) recoge que «Las instituciones de investigación y académicas deberán contribuir más plenamente a este esfuerzo (generar conocimiento), 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).

<sup>16</sup> 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».

entre territorios<sup>17</sup>. Se puede decir que es en Europa donde existe un mayor desarrollo en la obtención de información comparable y el intercambio de datos entre los países. En resumen, mientras que Naciones Unidas tiene como objetivo principal generar información sobre las ciudades, la Unión Europea va más allá, generando mecanismos de carácter formal que permiten la sistematización, la armonización y el intercambio de información entre los Estados miembros.

## 2. CONTENIDO DE LAS AGENDAS URBANAS: ENFOQUE INTEGRADO, ESTRATÉGICO, TERRITORIALIZADO Y PARTICIPATIVO

Las dos 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 estas como en su forma de integración. Mientras que en el caso de la NAU existe una clara orientación hacia la equidad y la inclusión como elemento general a partir del cual se estructuran en el resto de las áreas (economía urbana, planificación, medio ambiente), en el caso de la UE se produce una mayor orientación hacia asuntos relacionados con el medio ambiente, así como el desarrollo económico. Esta priorización de

---

<sup>17</sup> El Acuerdo de Bristol (2004) recoge que «los ministros estimulan una mayor coordinación e integración de las políticas sectoriales nacionales que afectan a la base de conocimiento de las ciudades. [...] Los estudios de caso deben demostrar soluciones flexibles y transferibles a desafíos comunes». Más adelante, la Carta de Leipzig (2007) plantea una «plataforma europea que recoja y desarrolle mejores prácticas, estadísticas, estudios comparativos, 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». Para lograrlo se crea Urban Audit. 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». Para ello se crea Tesouro. Es en este documento en el que se hace la primera referencia a indicadores cuantitativos y cualitativos precisos. Finalmente, la Declaración de Riga (2015) propone «promover la base de conocimiento y los datos sobre temas de desarrollo urbano, con referencia a diferentes tipos de unidades urbanas», a través de los siguientes instrumentos: Urban Audit, URBACT, ESPON y EUKN.

Tabla 7. *Contenido de las agendas: principales resultados*

<b>Tipo de contenido</b>	<b>NAU-América Latina y El Caribe</b>	<b>AUUE-Unión Europea</b>
<i>Desarrollo económico</i>	Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos	Economía circular Trabajo y economía local
<i>Bienestar social</i>	Desarrollo urbano sostenible en pro de la inclusión social y la erradicación de la pobreza	Inclusión de migrantes y refugiados Pobreza urbana
<b>Holístico</b>	<i>Elementos físicos de la ciudad</i> Planificación urbana (patrimonio, innovación, seguridad vial, eficiencia energética) asociada a un principio de equidad social y erradicación de la pobreza	Uso sostenible del territorio Movilidad urbana Vivienda
<i>Medio ambiente</i>	Desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible	Adaptación climática Transición energética Calidad del aire
<i>Otros ejes</i>	—	Contratación pública y transición digital
<b>Estratégico</b>	Alineación a través de la coordinación entre y con niveles inferiores de gobierno	Coordinación hacia niveles superiores de gobierno (Hábitat III)
<b>Territorializado</b>	Muy presente	Definido de manera general

Fuente: elaboración propia.

asuntos muestra que, a pesar de tener un enfoque integrado, ambas agendas modulan sus contenidos en materia de política pública a la naturaleza de los problemas derivados de sus procesos de urbanización. La pobreza urbana, como asunto prioritario en regiones como ALC, frente al medio ambiente o el desarrollo económico en el ámbito de la UE.

Por su parte, ambas agendas adoptan un enfoque estratégico, pues en ellas se señala la importancia de alinearse con otros niveles de gobierno. Ya sea con una orientación hacia abajo (NAU), buscando la coordinación y alineación con niveles inferiores de gobierno, o hacia arriba (UE), tratando de lograr una alineación con la NAU.

Por otra parte, ambas agendas buscan también una modulación de sus contenidos a las características del territorio donde se implementan<sup>18</sup>. Ahora bien, su grado de definición es diverso: mientras que la NAU dota de gran importancia a la necesidad de territorializar las actuaciones, este principio se materializa de forma difusa en el territorio europeo.

En relación con la dimensión *participativa*, las agendas urbanas parten de una amplia participación de los actores públicos, tanto en su elaboración como en su desarrollo e implementación.

La densidad de actores implicados en el desarrollo de las tres agendas da cuenta también de la relevancia de los contextos institucionales. Como es lógico, dado su alcance global, la NAU es la que aglutina una mayor pluralidad de actores y la que mayor equilibrio entre actores públicos y privados muestra, aunque ambas se caractericen por un peso mayor del ámbito público frente al privado. Por su parte, la agenda de la UE incluye a los *stakeholders* sectoriales y territoriales, donde se concentran tanto redes de ciudades como grupos de interés privados, además de los actores públicos (ciudades, Estados miembros y la propia Comisión Europea).

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 cuál 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

---

<sup>18</sup> En la NAU, 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 miembros. 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.

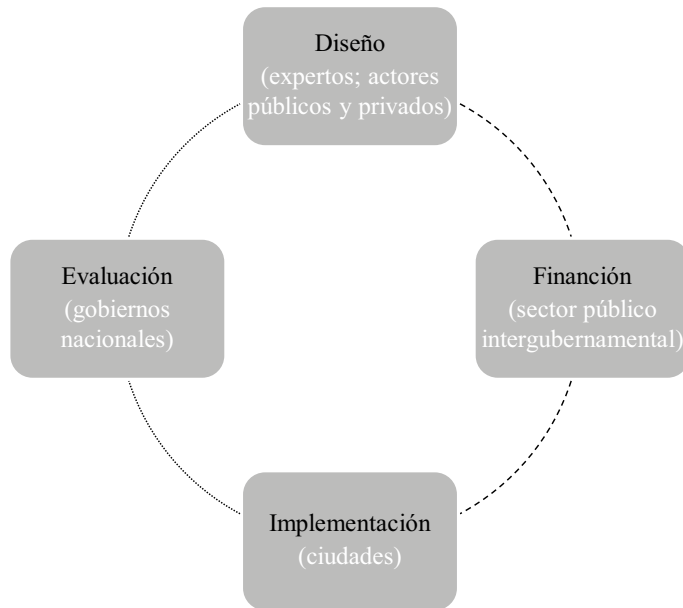
Tabla 8. *Enfoque participativo: principales resultados*

Modelo de gobernanza (participación)	NAU-América Latina y El Caribe	AUUE-Unión Europea
<b>Densidad</b>	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; <i>stakeholders</i> (redes temáticas y redes de ciudades)
<b>Naturaleza</b>	Ámbito público y privado. Mayor presencia del público	
<i>Diseño</i>	Expertos y partes interesadas	Actores implicados en los diferentes Partneriados
<b>Modelo de interacción</b>	<i>Implementación</i> Se reduce la capacidad de decisión de los gobiernos locales a espacios concretos	Es por sistema delegada a algunos de ellos (Estados y ciudades) y la financiación: UE
<i>Evaluación</i>	Corresponde principalmente a los gobiernos nacionales	No se hace referencia explícita al papel de los actores en la evaluación

Fuente: elaboración propia.

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 su vez, pese a ser el ámbito territorial al que se orientan las agendas de las ciudades, el papel de los Gobiernos locales se circunscribe a la fase de implementación. Una vez creado el marco de política pública general, serán los Gobiernos de las ciudades quienes los desarrollen a través de sus respectivos planes de acción. La imagen 1 recoge los actores clave en cada fase de la política pública.

Imagen 1. *Fases de la política pública: actores clave en cada fase*



*Fuente:* elaboración propia.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo ha tenido como objetivo realizar una comparación entre agendas urbanas desarrolladas desde diferentes ámbitos territoriales (América Latina y Europa). Para ello, se ha diseñado un marco analítico destinado a conocer, en primer lugar, los principios a partir de los cuales se han materializado cada una de las agendas urbanas analizadas. Posteriormente, se ha tratado de



conocer el contenido de las mismas. Ambas dimensiones (principios y contenido), se han operacionalizado y analizado con el propósito de comparar ambos instrumentos de política pública.

Así, a lo largo de estas páginas se ha mostrado que los principios relacionados con la regulación, la financiación y el conocimiento sobre las ciudades se recogen en los documentos que conforman el marco general sobre el que se sustentan ambas 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. Se ha puesto de manifiesto un mayor grado de concreción en la AUUE, con propuestas adaptadas a la naturaleza de las áreas urbanas de la región.

Del análisis de los documentos de políticas en los que se construye el marco general en el que se diseñan las agendas, se han encontrado similitudes en los planteamientos relacionados con la gestión de las políticas y, de forma concreta, con la búsqueda de modelos de gestión transparentes, eficaces y eficientes, si bien en el ámbito europeo se detallan en mayor medida los objetivos, criterios, métodos e instrumentos de gestión. Del análisis de la información contenida en los documentos analizados se ha puesto de manifiesto también que, a pesar de tratarse de niveles de gobierno sin competencias formales en este asunto, tanto en el contexto de Naciones Unidas como en el de la UE se hace énfasis en la dotación de mayor capacidad institucional y poder a las autoridades locales.

Es en la dimensión relativa a la regulación donde se han identificado ciertas diferencias respecto a la manera en que se promueven normativas y estructuras institucionales más sencillas, lo que en el marco del artículo se ha denominado un principio de parsimonia en las regulaciones y diseño institucional, otorgándose mayor importancia en el ámbito europeo.

Ello mismo se produce en relación con el contenido. Podría afirmarse que ambas responden a un modelo común de intervención en las áreas urbanas, que sin duda se manifiesta en una serie de características comunes (integrado, estratégico, territorializado y participativo), pero de nuevo tanto la importancia que se concede a cada una de las características como su desarrollo concreto, difiere en cada una de las agendas. De forma concreta, en relación con la territorialización de las actuaciones, es especialmente reseñable la coincidencia en la importancia otorgada a este aspecto, así como la forma de entender su carácter estratégico, pues en todas ellas se señala la vocación de alinearse con otros niveles de gobierno, ya sea hacia abajo (NAU) o hacia arriba (UE). Ahora bien, se da una orientación diferente en las áreas de política sobre las que pivota cada una de las agendas. Mientras que en el caso de la NAU existe una clara orientación hacia la equidad y la inclusión como

elemento general a partir del cual se estructuran en el resto de las áreas (economía urbana, planificación, medio ambiente), en el caso de la UE se produce una mayor orientación hacia asuntos relacionados con el medio ambiente, así como el desarrollo económico. Esta priorización de asuntos muestra que, a pesar de tener un enfoque integrado, ambas agendas modulan sus contenidos en materia de política pública a la naturaleza de los problemas derivados de sus procesos de urbanización. La pobreza urbana, como asunto prioritario en regiones como ALC, frente al medio ambiente o el desarrollo económico en el ámbito de la UE.

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. Es importante destacar respecto a esto que la existencia de una agenda urbana para la región, como es el caso de la UE, permite una mayor delimitación del modelo de gobernanza, lo que posibilita conocer con mayor detalle cómo se conforma. La tabla 9 muestra de manera sintética la información de los principales hallazgos respecto a la comparación entre las agendas.

Por todo ello, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que la AUUE tiene una mayor capacidad de modular su contenido, tratando de adaptarse a las necesidades de la región a la que se orienta. Mientras que para el caso de ALC los contenidos de la NAU son útiles para orientar la acción de los gobiernos locales, pero quizá demasiado genéricos para ser utilizados como un marco de política pública realmente útil para la región. Este aspecto se pone especialmente de manifiesto en la delimitación de la red de gobernanza y en la capacidad real que los actores de la región hayan tenido para incluir asuntos clave en la región en un documento de política a escala global como es la NAU. Con respecto a esto, será necesario analizar los diferentes planes de implementación en los que se desarrolle cada agenda, el Plan de Acción para América Latina y el Caribe y los Planes de Acción para la UE, al objeto de poder 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 pasen del ámbito de lo normativo, en el que podemos afirmar que se encuentran actualmente, al ámbito de lo positivo. En ese momento se podrá conocer no solamente el alcance real de las agendas urbanas, sino también su capacidad de respuesta real a los retos que enfrentan las áreas urbanas en cada región.

Tabla 9. *Análisis comparado: marco general y contenido*

Dimensiones y subdimensiones		NAU- América Latina y El Caribe	AUUE - Unión Europea	Grado de similitud
<b>Regulación, organización y gestión de las políticas</b>	<b>Normativa</b>	<i>Principio de parsimonia</i>	++	Bajo
	<b>Diseño institucional</b>	<i>Principio de parsimonia</i>	++	Bajo
		<i>Fortalecimiento de la capacidad institucional y el poder local</i>	++	+-
	<b>Gestión de políticas</b>	<i>Instrumentos de gestión transparentes, eficaces y eficientes</i>	++	++
<b>Financiación</b>	<i>Previsión de fuentes de financiación</i>	+-	++	Medio
	<i>Acceso a por parte de las ciudades</i>	+-	++	Medio
<b>Conocimiento</b>	<i>Generación</i>	+-	++	Medio
	<i>Intercambio</i>	+-	++	Medio
<b>Holístico</b>		+-	++	Medio
<b>Estratégico</b>		++	++	<b>Alto</b>
<b>Territorializado</b>	<i>Densidad</i>	++	+-	Medio
	<i>Naturaliza</i>	++	+-	Bajo
<b>Modelo de gobernanza</b>	<i>Naturaliza</i>	+-	+-	<b>Alto</b>
	<i>Interacción</i>	++	+-	Medio

Fuente: elaboración propia.

## Bibliografía

- Atkinson, R. (2001). The emerging «urban agenda» and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy? *European Planning Studies*, 9 (3), 385-406. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09654310120037630>.
- Bardin, L. (1993). *L'analyse de contenu*. Paris: Presses Universitaires de France Le Psychologue.
- Barnett, C. y Parnell, S. (2016). Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda. *Environment and Urbanization*, 28 (1), 87-98. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0956247815621473>.
- Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Glencoe: Free Press.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Caprotti, F. et al. (2017). The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice. *Urban Research and Practice*, 10 (3), 367-378. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1275618>.
- Carrizosa, M. (2020). Six countries and twenty years. A transversal reading of Latin American urban policy. En M. Cohen, M. Carrizosa y M. Gutman (eds.). *Urban Policy in Latin America. Towards the sustainable development goals?* (pp. 352-364). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429028137-11>.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25 (1), 3-31.
- Cochrane, A. (2007). *Understanding urban policy: a critical approach*. Oxford: Blackwell. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosu012>.
- 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. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0956247815620978>.
- Comisión Europea. (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Logros y oportunidades*. Bruselas: DG Regio.
- (2011). *Cities for tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Bruselas: DG Regio.
- (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.
- (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.
- (2017). *Report from the commission to the council on the Urban Agenda for EU*. COM (2017) 657 final.
- Da Silva, J., Kernaghan, S. y Luque, A. (2012). A systems approach to meeting the challenges of urban climate change. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 4 (2), 125-145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19463138.2012.718279>.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- González Medina, M. (2013). La europeización urbana a través de la política de cohesión. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 133-154.

- , Huete García, M. A. y Merinero Rodríguez, R. (2016). La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea. Hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 4, 83-95. Disponible en: <https://doi.org/10.24310/wps.vi4.14011>.
- Groth, J. y Corjin, E. (2005). Reclaiming urbanity: intermediate spaces, informal actors and urban agenda setting. *Urban Studies*, 42 (3), 503-526. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00420980500035436>.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Howlett, M. y Rayner, J. (2017). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements. *Policy and Society*, 26 (4), 1-18. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- Huete García, M. A. y Merinero Rodríguez, R. (2021). *La agenda urbana. Un instrumento de política pública para las ciudades*. Madrid: Catarata.
- y 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*, 42 (2), 267-286. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1110520>.
- Jordan, A. y Lenschow, A. (2010). A policy paper environmental policy integration: a state of art review. *Environmental Policy and Governance*, 20, 147-158. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/eet.539>.
- Joss, S. (2015). *Sustainable Cities: Governing for Urban Innovation*. London: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-00637-0>.
- Le Galès, P. (2005). Elusive Urban Policies in Europe. En Y. Kazepov (ed.). *Cities In Europe* (pp. 235-254). Oxford: Blackwell Publishing.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (eds.). (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001>.
- McGranahan, G., Schensul, D. y Singh, G. (2016.). Inclusive urbanization: Can the 2030 Agenda be delivered without it? *Environment and Urbanisation*, 28 (1), 13-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0956247815627522>.
- ONU-Hábitat. (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*. Al CONF.226/PC.1/5.
- Parks, R. y Oakerson, R. J. (1989). Metropolitan organization and governance. A local public economic approach. *Urban Affairs Quarterly*, 25 (1), 18-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/004208168902500103>.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affaire Review*, 39 (3), 372-396. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>.

- (2011). *The Politics of Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28555-3>.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance. Ten years on. *Organization Studies*, 28, 1243-1264. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>.
- United Cities and Local Governments (UCLG). (2020). The localization of the global agendas. How local action is transforming territories and communities. Metropolitan areas. En *GOLD V (GOLD. Thematic report on Metropolitan Areas)*. Disponible en: <https://bit.ly/3UuLbGF>.
- UN DESA. (2019). *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*. New York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Naciones Unidas.
- Velasco González, M. (2004) *La política turística. Gobierno y Administración turística en España, 1952-2004*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, 18/20-9-2007. Valencia: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Winchester, L. (2006). Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe. *EURE (Santiago)*, 32 (96), 7-25. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612006000200002>.