

Un caso de análisis para la planificación urbana en el contexto del COVID-19: el Acuerdo por el Futuro de Zaragoza (España)

Carlos López Escolano

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1653-7780>

Universidad de Zaragoza, Zaragoza, España. Correo electrónico: cle@unizar.es

María del Mar Rodríguez Beltrán

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9179-1834>

Ebrópolis, Zaragoza, España. Correo electrónico: mrodriguez@ebropolis.es

Financiamiento: Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i PID2020/112734RB-C31, financiado/a por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/

Resumen

El COVID-19 está afectando especialmente a las ciudades, ya que muchos de sus problemas están relacionados con el modelo urbano, la calidad ambiental o las condiciones socioeconómicas y sanitarias de la población. De este modo, las ciudades requieren transformar sus modelos y principios de planificación urbana para afrontar la pandemia. En líneas generales, los enfoques de ciudad sostenible, saludable y segura emergen para abordar la planificación urbana pospandemia.

En este contexto, este trabajo evalúa un proceso participativo realizado en Zaragoza (España), que tuvo como objetivo diseñar un documento de referencia con medidas propuestas mayoritariamente por la ciudadanía para reactivar y adaptar la ciudad tras el COVID-19. Para ello, se identifican, en primer lugar, las orientaciones que instituciones, academia y técnicos están recomendando para afrontar la crisis del COVID-19. Seguido, se evalúa de forma sistemática la relación y grado de alineación de las medidas propuestas por la ciudadanía de Zaragoza respecto a los enfoques y objetivos de los lineamientos previos, así como el modelo de planificación estratégica urbana de la ciudad. Los resultados muestran una coherencia de las propuestas realizadas con las agendas y lineamientos revisados, lo que supone un ejercicio interesante de convergencia entre académicos, técnicos y las necesidades estimadas por la sociedad.

Palabras clave

Planificación urbana, gobernanza urbana, ciudad pospandémica, COVID-19, Zaragoza

A case of analysis for urban planning in the context of COVID-19: the Agreement for the Future of Zaragoza (Spain)

Abstract

COVID-19 is especially affecting cities, since many of its problems are related to the urban model, environmental quality or the socioeconomic and health conditions of the population. In this way, cities need to transform their urban planning models and principles to face the pandemic. Broadly speaking, sustainable, healthy and safe city approaches emerge to address post-pandemic urban planning.

In this context, this work evaluates a participatory process carried out in Zaragoza (Spain) that aims to design a reference document with measures mostly proposed by citizens to reactivate and adapt the city after COVID-19. To do this, the guidelines that institutions, academia and technicians are recommending to face the COVID-19 crisis are first identified. Next, the alignment of the measures proposed by the citizens of Zaragoza with respect to the previous guidelines as well as the city's strategic urban planning model is evaluated, for which the objectives of these and the approach of the proposals are systematically reviewed. The results show a coherence of the proposals made with the revised agendas and guidelines, which is an interesting exercise in convergence between academics, technicians and the needs estimated by society.

Keywords

Urban planning, urban governance, post-pandemic city, COVID-19, Zaragoza

HISTORIAL DEL ARTÍCULO

Recibido:

4 de abril de 2021.

Aceptado:

14 de marzo de 2022.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

López Escolano, C. y Rodríguez Beltrán, M. M. (2022). Un caso de análisis para la planificación urbana en el contexto del COVID-19: el Acuerdo por el Futuro de Zaragoza (España). *Revista de Urbanismo*, (46), 3-21. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2022.61187>.

Introducción

Las ciudades concentran a más de la mitad de la población mundial y gran parte de la actividad económica, siendo además responsables de más del 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020). Asimismo, son espacios con una creciente vulnerabilidad, potenciada tanto por un modelo económico que favorece los desequilibrios y la segregación, como por la amenaza del cambio climático y de sus consecuencias ambientales, sociales y económicas. Asumiendo estas singularidades, un número creciente de espacios urbanos se ha dotado de herramientas como planes, estrategias, normas o la creación de grupos de trabajo para abordar su planificación y gestión durante las últimas décadas.

En sentido amplio, la planificación urbana permite a las ciudades lograr unas metas coherentes para su desarrollo, posicionarse y diferenciarse en un mundo globalizado. También permite mejorar la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes, reducir las desigualdades entre la población y renovar la ciudad y el estado ambiental de la misma. Sin embargo, los diferentes problemas con los que se encuentran las ciudades a la hora de aplicar una adecuada planificación urbana enmarcada en un buen diseño del sistema de gobernanza han limitado, frecuentemente, que estas avancen en el equilibrio y armonía que los retos actuales requieren (Rose, 2018). En la actualidad, las lecciones aprendidas junto con una gran disponibilidad de datos, métodos y herramientas permiten afrontar el ejercicio de la planificación urbana desde una visión holística, transversal, multidisciplinar, inteligente y participativa en un contexto de intensa y rápida transformación global (Magrinyà et al., 2014).

El impacto de fenómenos extraordinarios como desastres naturales, pandemias o crisis socioeconómicas y políticas se olvida con demasiada frecuencia en la planificación urbana, ya que las estrategias y los planes se diseñan bajo unas circunstancias o coyunturas específicas y, en pocas ocasiones, contemplan diferentes escenarios prospectivos económicos, sociales o ambientales. Ello, a pesar de las fortalezas que la planificación tiene frente al

incremento de los riesgos y de la vulnerabilidad urbana. Esta última, entendida como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinada con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2003), es un término que en los espacios urbanos se aplica como *vulnerabilidad urbana* y que abarca los ámbitos social, ambiental y económico. Esto lleva a afrontar la vulnerabilidad de las ciudades desde una doble perspectiva, donde el incremento de las amenazas y los riesgos que afectan a las personas, sociedades y grupos sociales, junto con el debilitamiento de los mecanismos para afrontar dichos riesgos y amenazas, hacen muy necesario establecer una planificación urbana renovada y transversal.

Conociendo que la vulnerabilidad urbana es dinámica y que sus efectos persisten y se acumulan en el tiempo —aunque estos varían dependiendo de las decisiones tomadas—, las ciudades más vulnerables ante una determinada crisis no tienen por qué serlo ante otra de origen y características diferentes (Méndez Gutiérrez del Valle, 2013). Por ello, existe la necesidad de diseñar una planificación más flexible, reforzada y conectada con la gobernanza urbana ante el aumento de los riesgos a los que se enfrentan las ciudades (Villagra Islas y Felsenhardt Rosen, 2015).

En este contexto, un fenómeno sin precedentes en la época contemporánea ha golpeado, con alcance global, a las ciudades, y cuyos impactos socioeconómicos y ambientales son todavía inciertos en el mediano y largo plazo. En enero del año 2020, el gobierno chino identificó en la ciudad de Wuhan un nuevo coronavirus, el SARS-CoV-2, y a principios de marzo del mismo año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo declaró pandemia global. Desde entonces, la mayor parte de países del mundo decretaron alarmas sanitarias, estados de excepción y confinamientos de la población como medidas de contención del virus. Las ciudades de todo el mundo, como principales núcleos de población y actividad económica, han sido uno de los agentes que más han contribuido a la propagación del virus (Acuto, 2020;

Méndez Gutiérrez del Valle, 2020) y son los espacios más vulnerados por la pandemia, que además no está afectando por igual al conjunto de la población, ya que el riesgo es mayor para aquellos grupos, espacios y comunidades más vulnerables en los ámbitos socioeconómicos (Checa et al., 2020; González Pérez y Piñeira Mantiñán, 2020).

Con anterioridad a la pandemia, la academia y los planificadores urbanistas recomendaban los modelos de *ciudad sostenible* y *ciudad inteligente* como alternativas para la resolución de las diferentes problemáticas urbanas como la insustentabilidad ambiental, la falta de acceso a equipamientos y servicios o la segregación de la población, entre otras. Así, la *ciudad sostenible* es aquella que logra realizar los derechos de sus habitantes (acceso a la vivienda, al agua potable y saneamiento; la seguridad alimentaria; la salud; la educación; la infraestructura resiliente; la movilidad; el derecho al ambiente sano y la igualdad de género), así como la resiliencia a los impactos adversos del cambio climático, para obtener un desarrollo humano armonioso y respetuoso con la naturaleza (Gobierno de Argentina, s.f.). Por su parte, la *ciudad inteligente* se entiende como un lugar donde las redes y servicios tradicionales se vuelven más eficientes con la utilización de soluciones digitales en beneficio de sus habitantes y empresas, al incorporar tecnologías digitales para un mejor uso de los recursos y reducir emisiones (Comisión Europea, s.f.).

Durante la pandemia, el concepto de *ciudad saludable* ha cobrado impulso y se ha posicionado como vía prioritaria para la intervención en la ciudad. En realidad, una ciudad saludable debe ser sostenible e inteligente al mismo tiempo, pues no se entienden la una sin la otra (Rose, 2018). En este sentido, numerosos planificadores y académicos están reflexionando sobre si la pandemia por COVID-19 supone un verdadero punto de inflexión hacia un cambio radical en el urbanismo contemporáneo (Acuto, 2020; Córdoba-Hernández et al., 2020), aunque todavía cabe discernir bajo qué modelos urbanos se llevará a cabo (Iracheta, 2020). En este momento existe un intenso debate acerca de cómo planificar la ciudad luego del COVID-19, frente a las fuerzas contrarias que están surgiendo tras años en los que planificadores y académicos

mostraron amplios consensos sobre la conveniencia de los modelos de ciudad *sostenible e inteligente*. Así, la pandemia ha fortalecido las líneas de trabajo sobre el reencuentro con la naturaleza, alcanzar un equilibrio social, lograr una diversidad y multifuncionalidad urbanas o utilizar las nuevas tecnologías y los datos urbanos como herramientas de apoyo a la gestión y planificación de la ciudad. Sin embargo, también durante la pandemia han recobrado fuerza modelos que apuntan hacia un mayor uso de la movilidad privada frente al transporte público; o la preferencia de espacios urbanos extensivos, dispersos y de baja densidad por la sensación de seguridad que ofrecen.

En la actualidad, los debates urbanos están copados con cuestiones como: ¿avanzar hacia la ciudad de los 15 minutos o hacia la ciudad dispersa?, ¿aumentar la diversidad del sistema-ciudad o zonificar los usos del suelo?, ¿aumentar o disminuir la densidad? Son muchos los interrogantes abiertos sobre los modelos urbanos más adecuados en este momento, pero lo cierto es que los desequilibrios internos de las ciudades son factores que han agravado las consecuencias adversas de una pandemia que ha manifestado con renovada fuerza problemas preexistentes que se van a intensificar provocando nuevos procesos de exclusión social (Nieuwenhuijsen, 2020a). Resulta, por lo tanto, prioritario para las ciudades abordar modelos de planificación novedosos, flexibles, participativos y de consenso para lograr la salida a la crisis sanitaria, económica, social y ambiental.

Sin embargo, lo que no ha cambiado esta crisis es el papel que tienen las ciudades como parte de la solución a los grandes problemas globales (ONU, 2016). Al igual que otras enfermedades han impulsado las grandes metamorfosis urbanas a lo largo de la historia, la pandemia por COVID-19 representa una excelente oportunidad para que los distintos actores urbanos planteen acciones transformadoras para crear ciudades más justas, resilientes y sostenibles (Sharifi, & Reza Khavarian-Garmsir, 2020), pero también saludables para salir reforzadas de la crisis.

En este sentido, este trabajo evalúa las implicaciones del *Acuerdo por el Futuro de Zaragoza* (2020) para la

planificación urbana pospandemia. Este acuerdo es un proceso ciudadano enfocado en tomar decisiones urgentes para abordar la recuperación de la ciudad de Zaragoza (España) tras la crisis del COVID-19, que supone un ejercicio interesante para la gobernanza y planificación urbana, ya que, a diferencia de la planificación más tradicional, ha sido diseñado y acordado en un rápido plazo temporal y bajo un contexto de gran incertidumbre. Para ello, se trabaja con la hipótesis de que las propuestas realizadas por la ciudadanía y las entidades sociales de la ciudad son coherentes con las estrategias de planificación urbana que propugnan los ámbitos académicos y planificadores para la recuperación de las ciudades pospandemia.

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo: la sección segunda sirve para presentar los antecedentes y el estado de la cuestión mediante la revisión de los principales enfoques y lineamientos que instituciones, académicos y planificadores urbanos están recomendando para incorporar en la planificación urbana pospandemia, como estrategias para la recuperación social, económica y ambiental de las ciudades; a continuación, la sección tercera describe las características principales y el modelo urbano del área de estudio —la ciudad de Zaragoza (España)—; luego, el apartado cuarto muestra la metodología empleada para evaluar el *Acuerdo por el Futuro de Zaragoza*; la sección quinta presenta los resultados obtenidos; la sexta sirve como discusión de la investigación y, por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

Antecedentes y estado de la cuestión

La COVID-19 es en gran parte una crisis urbana, ya que casi el 90 % de los casos y epicentros de la enfermedad se encuentran en ciudades (Xu, 2020). Sin embargo, fenómenos netamente urbanos, como la elevada densidad de población, no se correlacionan en todos los casos con una alta incidencia de la pandemia, pero sí lo hacen la pobreza, las infraestructuras inadecuadas, la planificación deficiente o las estructuras de gobernanza débiles (Xu, 2020). Esta realidad permite identificar los lineamientos y tendencias sobre la planificación urbana en la era posterior al COVID-19, que tratan de aportar soluciones

a los problemas planteados por la pandemia en el corto plazo y abordar los desafíos del cambio climático, la desigualdad, la vulnerabilidad y la salud urbana a largo término. De este modo, emerge el concepto de *ciudad pospandémica*, cuya ambición es construir una ciudad mejor bajo una sociedad más sostenible y resiliente mientras se regresa a la “normalidad” previa al COVID-19 (Barbarossa, 2020).

El primer epígrafe de este marco teórico recupera y presenta algunas de las respuestas que las ciudades están realizando para combatir la COVID-19 desde un ámbito general de modelo urbano-ciudad. Después, el segundo epígrafe describe las principales tendencias para la planificación urbana posterior al COVID-19 que se están realizando desde diferentes ámbitos institucionales, académicos y técnicos.

Respuestas de las ciudades a la COVID-19 y adaptación de las agendas globales

Las medidas tomadas por parte de las ciudades se han centrado prioritariamente en contener el impacto negativo de la pandemia, siendo muchas de carácter temporal. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2020) ha recopilado diferentes respuestas políticas locales de todo el mundo, que son agrupadas en seis categorías:

- Distanciamiento social y confinamiento.
- Prácticas en el lugar de trabajo y patrones de desplazamiento.
- Medidas concretas para los grupos vulnerables.
- Prestación de servicios locales.
- Apoyo a las empresas y recuperación económica.
- Comunicación, concienciación y herramientas digitales.

En este marco, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat (2020), concentra en tres áreas las estrategias para abordar el impacto de la COVID-19 en diferentes contextos urbanos: 1) apoyar a los gobiernos locales a solucionar los asentamientos informales; 2) proporcionar datos urbanos, cartografía

y conocimientos para la toma de decisiones; y 3) mitigar el impacto económico e iniciar la recuperación. Estos objetivos deben converger con las metas planteadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial con el número 11 *Ciudades y comunidades sostenibles* para su cumplimiento de acuerdo con lo establecido en la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017). En el mismo sentido, la OMS (2020) ha publicado un manifiesto que incluye una serie de recomendaciones para que la recuperación de la pandemia permita avanzar en los objetivos de lograr ciudades más habitables, saludables y respetuosas con el medioambiente. En cualquier caso, estos principios requieren prácticas de planificación y gobernanza transformadoras que hagan frente a las crisis contemporáneas del cambio climático y la intensificación de la desigualdad socioeconómica (Albrechts et al., 2020), así como a los retos de la pandemia.

Tendencias para la planificación urbana pos COVID-19

Uno de los primeros metaanálisis realizados sobre los efectos de la pandemia en las ciudades fue elaborado por Sharifi y Reza Khavarian-Garmsir (2020), quienes analizaron 147 artículos académicos para comprender los impactos de la pandemia sobre las ciudades y extraer algunas lecciones para la planificación, el diseño y gestión urbana pospandémica. Los resultados muestran que las primeras investigaciones se relacionan principalmente con la calidad ambiental, siendo menos estudiados los impactos socioeconómicos, la gestión, la gobernanza, el transporte y el diseño urbano. Según estos autores, las principales implicaciones de la pandemia sobre la planificación son:

- Garantizar la distancia social en calles, zonas verdes, espacios públicos y privados.
- Digitalizar la economía y los servicios públicos.
- Cuantificar el efecto del teletrabajo en los mercados de oficinas, en la movilidad diaria y en las relaciones sociales.
- Abordar el cambio modal en el transporte, gestionando la menor demanda del transporte público que debe

garantizar la seguridad e incorporar eficientemente los modos no motorizados.

- Facilitar el acceso equitativo a zonas verdes y mejorar la dotación de equipamientos públicos y servicios en las proximidades de la vivienda.

Conocidas estas implicaciones, Sharifi y Reza Khavarian-Garmsir (2020) recomiendan una batería de medidas orientadas a la planificación urbana posterior al COVID-19: 1) disponer enfoques holísticos para mitigar la contaminación de transporte e industria; 2) diseñar normativas que minimicen las actividades económicas negativas y tratar aguas y residuos; 3) reducir las desigualdades, priorizar las necesidades de los grupos vulnerables y mejorar el sentido de comunidad; 4) diversificar la estructura económica urbana y transformar las cadenas de suministro a escalas locales; 5) mejorar la visión a largo plazo y la gobernanza urbana integrada garantizando el liderazgo local y la participación; 6) facilitar el acceso público a datos georreferenciados y el intercambio de información y el control de la desinformación; 7) minimizar los riesgos potenciales para la salud pública mejorando el acceso a servicios e infraestructuras de salud pública; 8) desarrollar el modelo urbano compacto; 9) asignar más espacio a las zonas peatonales y a los espacios abiertos y favorecer el cambio modal a los modos de transporte no motorizados.

Otro análisis acerca de las oportunidades que ofrece la pandemia para lograr ciudades más resilientes es el realizado por Rodríguez-Barcón (2020), quien identifica a los espacios multifuncionales, la ciudad inclusiva, la gestión de datos en la planificación, el reescalado de las redes urbanas y el poder político, como los ejes prioritarios para la planificación.

En una línea similar, los estudios técnicos están realizando sus análisis y propuestas. Por ejemplo, WSP (2020) destaca la necesidad de disponer de una planificación más resiliente, apostando por la multifuncionalidad mediante la diversificación de usos del suelo y actividades económicas; facilitar el acceso a zonas verdes y espacios abiertos; ampliar los espacios peatonales y las infraestructuras ciclistas; garantizar los servicios de proximidad; revitalizar

Figura 1
 Mapa de localización de la ciudad de Zaragoza, España



las áreas suburbanas desde la sostenibilidad; incorporar el enfoque de la salud en el urbanismo frente a la vulnerabilidad; y digitalizar la economía. Por su parte, ARUP (Three design lessons for the post pandemic city, 2020) prioriza la necesidad de abordar una transformación digital en toda la ciudad; apostar por un diseño incluyente para todas las personas; descentralizar la ciudad para construir inmunidad a las crisis o aplicar factores para la salud humana y ambiental en el diseño urbano. En otro estudio desde la planificación urbana, Paisaje Transversal (2020), prioriza nueve líneas de actuación: 1) acabar con las desigualdades; 2) repensar la vivienda, 3) fortalecer los servicios públicos; 4) desarrollar nuevos modelos productivos y de consumo; 5) lograr un equilibrio territorial y abordar la descentralización; 6) impulsar la participación; 7) crear espacios públicos saludables; 8) fomentar la nueva movilidad; y 9) desarrollar el urbanismo táctico. Por último, el Instituto de Salud de Global de Barcelona identifica cuatro áreas prioritarias: ciudad compacta; supermanzanas; ciudad de los 15 minutos; y ciudad sin coches que priorice la movilidad peatonal y en bicicleta (Nieuwenhuijsen, 2020b).

En el caso de las ciudades españolas, diferentes trabajos identificaron antes de la pandemia necesidad de apostar por un urbanismo sostenible e integrador que desarrolle un pragmatismo inmobiliario-residencial que transforme las ciudades y que corrija los numerosos errores del pasado (Calderón y García-Cuesta, 2018). Por ello, podría asegurarse que uno de los escasos efectos positivos de la pandemia sea una nueva mirada de la ciudad, sostenible, resiliente y saludable, así como su aplicación en una planificación y gobernanza urbanas renovadas.

Estudio de caso: la ciudad de Zaragoza (España) y su modelo de planificación urbana

La ciudad de Zaragoza se ubica en el nordeste de España (Figura 1), es la capital de la Comunidad Autónoma de Aragón y ocupa la quinta posición por población del país con 674.997 habitantes, 768.643 en su entorno metropolitano (Instituto Nacional de Estadística, 2020). En los últimos años, la ciudad ha experimentado profundas transformaciones y un crecimiento desigual en términos

demográficos y de espacio urbanizado (Escolano-Utrilla et al., 2018). Este ha ido de la mano de los ciclos económicos y migratorios, destacando el período de expansión demográfica y urbana orientado hacia la dispersión hacia la periferia que va desde inicios del siglo XX hasta 2008 (De Miguel González, 2015), momento que coincide con la fase preparatoria de la Exposición Internacional de 2008, en la cual se dio un gran desarrollo de infraestructuras urbanas (Pellicer Corellano y Sopena Puerta, 2019), aunque algunos grandes proyectos no se completaron (Bellet Sanfeliu y Alonso Logroño, 2016). Actualmente, la ciudad presenta una excelente accesibilidad al centro urbano mediante modos de transporte sostenibles (López-Escolano et al., 2017) y se está transitando hacia los nuevos modelos de movilidad sostenible (López-Escolano y Pueyo Campos, 2019). Zaragoza posee características de ciudad intermedia a escala espacial y demográfica (Escolano-Utrilla et al., 2018), siendo una de sus particularidades su elevada densidad de población (685,9 hab/km²) y la compacidad de su espacio urbano, así como un área metropolitana poco densa (51,6 hab/km² excluyendo la ciudad de Zaragoza). Sin embargo, se observan diferencias importantes en la renta de sus barrios (Ebrópolis, 2021), con una renta neta media anual por habitante de 13.667 euros en 2018, cifra que oscila entre los 9.939 y los 19.519 euros anuales por habitante entre los barrios de menores y mayores ingresos respectivamente. Asimismo, se identifican algunos espacios vulnerables en cuanto a la situación sociodemográfica en diferentes barrios de la ciudad (León-Casero y Ruiz-Varona, 2017).

Respecto a la planificación urbano-territorial de la ciudad, resulta complejo resumir el conjunto de planes globales y sectoriales dispuestos en los últimos años, si bien cabe destacar por su alcance y enfoque estratégico los diferentes planes impulsados por Ebrópolis¹ (1998, 2006, 2011 y 2019). Entre estos, cabe reseñar la *Estrategia Zaragoza +20* (Ebrópolis, 2019), marco actual que orienta la planificación estratégica de la ciudad y su entorno metropolitano, mediante un documento aprobado en

2019 tras haber desarrollado previamente otros tres planes estratégicos. Este documento va más allá de una planificación física o de las partes más “urbanas” (equipamientos, espacio público, transporte y sistema de movilidad, vivienda, infraestructuras verdes, etc.), ya que su carácter de “documento estratégico” incorpora también la visión social y la orientación económica, cultural o de proyección internacional que persigue la ciudad.

La irrupción del COVID-19, un año después de su aprobación obligará a actualizar una parte de sus objetivos e incorporar una visión específica sobre los problemas más relacionados con la pandemia y pospandemia. Sin embargo, su diseño flexible y alineado con las principales agendas urbanas (Agenda 2030, Agenda Urbana Europea, Agenda Urbana Española) permite rediseñar el marco de planificación para la ciudad posterior al COVID-19, ya que su visión y contenidos anticipaban en gran medida el modelo urbano ahora perseguido tras la irrupción de la pandemia.

La *Estrategia Zaragoza +20* trata de fomentar unos valores que conformen a Zaragoza y su entorno como un territorio equilibrado y socialmente responsable dentro de un modelo de desarrollo fundamentado en la innovación, las personas —la ciudadanía— y la sostenibilidad. El documento se organiza en torno a seis dimensiones (Tabla 1), las que, a su vez, se concretan en diferentes objetivos estratégicos que permiten articular las acciones específicas y desarrollar proyectos sectoriales estratégicos y transversales.

En este contexto, la ciudad ha pasado por otras crisis anteriores que sirvieron de palanca para reorientar la planificación urbana (Calvo Palacios et al., 2011), por lo que la crisis actual involucrará fijar nuevas prioridades, y donde el Acuerdo por el Futuro de Zaragoza es capaz de aportar un avance, con nuevos enfoques y contenidos, para la planificación de la ciudad.

1 Ebrópolis es la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno, promovida por el Ayuntamiento de Zaragoza y fundada por las administraciones locales y autonómicas, sindicatos, asociaciones empresariales, vecinales, fundaciones bancarias y universidad.

Tabla 1
Dimensiones de la Estrategia Zaragoza +20

Dimensión	Título
1	Un territorio policéntrico, articulado y cohesionado que armoniza y equilibra sus barrios y los municipios del entorno.
2	Una ciudad y entorno cuidadores e inclusivos que tienen en cuenta a todas las personas y avanzan en derechos sociales y calidad de vida.
3	Un territorio sostenible que protege el medioambiente y la biodiversidad y que trabaja a favor del clima y es referente en el agua.
4	Una sociedad formada, innovadora e inteligente basada en el conocimiento, la educación y la cultura.
5	Un territorio que apuesta por sectores estratégicos de desarrollo y economías transformadoras y creadoras de empleo de calidad.
6	Una nueva gobernanza multinivel y participativa que crea redes y alianzas, proyectando la ciudad y su entorno.

El caso de estudio de la ciudad de Zaragoza es relevante para la planificación urbana en la era posterior al COVID-19, ya que es ejemplo para otras ciudades españolas por su liderazgo en la red española de Planificación Estratégica Urbana y Territorial; así como iberoamericanas por su papel activo en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), red urbana compuesta por 127 ciudades cuya presidencia ostenta la Alcaldía de Zaragoza entre 2020 y 2022 (Zaragoza pasa a liderar la red de ciudades iberoamericanas, 2020) y por su área de formación para gestores locales iberoamericanos.

Metodología

A partir de la lectura crítica del enfoque y de los contenidos del *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*, este trabajo plantea realizar tres acciones que, en suma, permiten analizar y valorar el Acuerdo para hallar sus implicaciones sobre la planificación urbana pospandemia, de la ciudad. Las tres acciones y su metodología son:

1. Interpretación de cómo se ha configurado un modelo de gobernanza y toma de decisiones para la recuperación de la ciudad tras la pandemia. Para ello, se ha revisado la documentación disponible sobre el Acuerdo y se han evaluado los avances realizados y el estado de ejecución de las medidas contempladas con información del Ayuntamiento de Zaragoza, comparando el número y proporción de medidas finalizadas, iniciadas o pendientes en dos fechas (23 de noviembre de 2020 y 20 de julio de 2021).
2. Selección de aquellas medidas contempladas en el conjunto del Acuerdo que presentan mayores implicaciones para la planificación urbana pospandemia.

Para abordar esta tarea, se han leído y analizado pormenorizadamente todas las medidas, siguiendo un criterio experto por parte de los autores. A continuación, se ha relacionado su coherencia con los grandes lineamientos planteados por los expertos para la recuperación de las ciudades, luego del COVID-19, que se recogen en la sección 2, “Marco teórico”: 1) Respuestas de las ciudades al COVID-19 y adaptación de las agendas globales, y 2) Tendencias para la planificación urbana posterior al COVID-19. El mismo ejercicio también se ha realizado para conocer la alineación de las medidas del Acuerdo respecto de los objetivos de la *Estrategia Zaragoza +20*, marco superior de la planificación estratégica de la ciudad. Para ello, se ha creado una matriz donde se relacionan las medidas revisadas con las referencias técnicas y académicas analizadas previamente, así como respecto a los objetivos de la *Estrategia Zaragoza +20*.

3. Reflexión crítica sobre el desarrollo del proceso, su implementación y valor final para la planificación de la ciudad. Este punto se aborda con el cruce final de la información extraída de los resultados en el apartado de "Discusión".

Resultados

A continuación, se presentan los resultados obtenidos organizados del mismo modo que se han expuesto previamente las tres tareas metodológicas para analizar y evaluar críticamente el *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*. En primer lugar, se presenta la conformación y el modelo de gobernanza y toma de decisiones aplicado junto con una breve evaluación del desarrollo del proceso. A continuación, los objetivos consensuados que tienen especial implicación sobre el modelo de planificación de la ciudad en las áreas seleccionadas junto con la valoración de su alineamiento respecto a los lineamientos expuestos en la sección 2 y con los objetivos estratégicos de la *Estrategia Zaragoza +20*. Por último, se reflexiona sobre el desarrollo del Acuerdo, los puntos débiles detectados y su interés como estrategia para la recuperación pospandemia de la ciudad según la visión de los autores.

Conformación y modelo de gobernanza del Acuerdo por el Futuro de Zaragoza

En abril de 2020, el ayuntamiento de la ciudad acordó crear la “Comisión por el futuro de Zaragoza” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2020), grupo de trabajo que inició un proceso abierto que debía conducir al establecimiento de propuestas y acciones que abordaran la gestión y salida a la crisis marcada por el COVID-19. Esta comisión tuvo como miembros permanentes a todos los grupos políticos del ayuntamiento junto con otras siete entidades que representan a los agentes económicos y sociales, las entidades vecinales y Ebrópolis, entidad encargada de la planificación estratégica de Zaragoza y su entorno metropolitano. Además, los debates se abrieron a la participación de otras entidades y colectivos, 110 en total, 30 de las cuales participaron también en las sesiones de trabajo como comparecientes según el tema tratado.

En conjunto, este proceso ha celebrado ocho sesiones temáticas durante los meses de mayo y junio de 2020, organizadas de acuerdo con los diferentes servicios públicos municipales para que las propuestas puedan ser fácilmente dirigidas por los mismos, además de las sesiones inicial de planteamiento y final de conclusiones.

Como contrapunto, cabe indicar que las medidas consensuadas no son vinculantes para su desarrollo por parte del ayuntamiento de la ciudad. Es decir, son medidas prioritarias que forman el marco de actuaciones a realizar en los próximos meses y años, pero no tienen por qué ser asumidas con obligaciones para su ejecución y/o temporalización.

Objetivos consensuados con implicaciones sobre el modelo de planificación urbana

El *Acuerdo por el futuro de Zaragoza* ha recopilado hasta 693 propuestas de todo tipo, de las cuales 286 medidas han sido finalmente consensuadas e incorporadas al documento. A continuación, la Tabla 2 sintetiza las áreas de trabajo con el enfoque general que presentan los contenidos de las medidas realizadas.

Tabla 2
Áreas y contenidos generales de las medidas del Acuerdo por el futuro de Zaragoza

Área	Contenidos generales
Presidencia, hacienda e interior.	Adoptar medidas urgentes que respondan a los desequilibrios presupuestarios causados en los servicios públicos municipales y en los sectores económicos que deben mantener el empleo en la ciudad.
Economía, innovación y empleo.	Reactivar el comercio, las actividades productivas y el consumo; impulsar las políticas de formación, inserción y orientación laboral; potenciar la innovación y digitalización.
Cultura, turismo y proyección exterior.	Reforzar y visibilizar al sector cultural; poner al servicio los equipamientos municipales; fomentar la cultura como seña de identidad; expandir la marca e imagen de Zaragoza; promoción exterior; atracción del turismo mediante un plan estratégico y sostenible; crear sinergias con proyectos exteriores y europeos para posicionar a Zaragoza como destino atractivo.
Participación y relación con los ciudadanos.	Mejorar la participación y la transparencia, potenciar el voluntariado, reducir la brecha digital, mejorar los procesos de toma de decisiones, generar información y datos urbanos.
Acción social y familia.	Disponer de los medios económicos, personales y materiales que garanticen que nadie se queda atrás.
Urbanismo y equipamientos.	Reformular el modelo de ciudad para avanzar hacia uno más amable y sostenible; ganar espacio para el peatón y regenerar los barrios.
Servicios públicos y movilidad.	Destinar más recursos económicos y personales para el bienestar y la salud, introducir mejoras en el sistema de movilidad, mayor limpieza y cuidado de espacios públicos.
Infraestructuras, vivienda y medio ambiente.	Conservar calles, plazas e infraestructuras básicas; rehabilitar para ganar eficiencia energética, sostenibilidad y accesibilidad; incrementar los fondos para políticas de protección social de vivienda para jóvenes y otros colectivos afectados por la crisis.

Nota. Ayuntamiento de Zaragoza (2020).

Evaluación sobre el desarrollo del proceso

Transcurrido más de un año desde la aprobación del Acuerdo, es posible realizar una evaluación parcial del desarrollo de este proceso. Para ello, y con datos del Ayuntamiento de la ciudad, se presenta la síntesis del estado de desarrollo de las medidas en dos fechas diferentes. En primer lugar, seis meses después del Acuerdo (23 de noviembre de 2020) se identifican 85 medidas finalizadas (29,7 % del total), 157 iniciadas (54,9 %), 36 pendientes (12,6 %) y 8 que no son competencia del Ayuntamiento (2,8 %) (Tabla 3).

La segunda revisión se refiere al estado de ejecución poco más de un año después del Acuerdo (20 de julio de 2021), que muestra cómo se han completado 140 medidas (49 % del total), 121 están iniciadas (42,3 %), 16 se encuentran pendientes (5,6 %) y 9 se identifican sin competencia (3,1 %) (Tabla 4).

Tabla 3

Número de medidas y grado de ejecución de las medidas adoptadas en el Acuerdo por el futuro de Zaragoza al 23 de noviembre de 2020

Área	Medidas totales propuestas (% sobre total)	Medidas finalizadas (% sobre área)	Medidas iniciadas (% sobre área)	Medidas pendientes (% sobre área)
Presidencia, hacienda e interior.	58 (20,3 %), 8 sin competencia	13 (22,4 %)	33 (56,9 %)	4 (6,9 %)
Economía, innovación y empleo.	15 (5,2 %)	6 (40,0 %)	8 (53,3 %)	1 (6,7 %)
Cultura, turismo y proyección exterior.	50 (17,5 %)	28 (56,0 %)	17 (34,0 %)	5 (10,0 %)
Participación y relación con los ciudadanos.	14 (4,9 %)	4 (28,6 %)	10 (71,4 %)	0 (0,0 %)
Acción social y familia.	49 (17,1 %)	14 (28,6 %)	31 (63,3 %)	4 (8,2 %)
Urbanismo y equipamientos.	11 (3,8 %)	1 (9,1 %)	8 (72,7 %)	2 (18,2 %)
Servicios públicos y movilidad.	76 (26,6 %)	17 (22,4 %)	44 (57,9 %)	15 (19,7 %)
Infraestructuras, vivienda y medio ambiente.	13 (4,5 %)	2 (15,4 %)	6 (46,1 %)	5 (38,5 %)
Total	286 (100,0 %)	85 (29,7 %)	157 (54,9 %)	36 (12,6 %)

Nota. Ayuntamiento de Zaragoza (2020).

Tabla 4

Número de medidas y grado de ejecución de las medidas adoptadas en el Acuerdo por el futuro de Zaragoza al 20 de julio de 2021

Área	Medidas totales propuestas (% sobre total)	Medidas finalizadas (% sobre área)	Medidas iniciadas (% sobre área)	Medidas pendientes (% sobre área)
Presidencia, hacienda e interior.	58 (20,3 %), 9 sin competencia	34 (58,6 %)	15 (25,9 %)	1 (1,7 %)
Economía, innovación y empleo.	15 (3,1 %)	6 (40,0 %)	8 (53,3 %)	1 (6,7 %)
Cultura, turismo y proyección exterior.	50 (17,5 %)	37 (14,3 %)	12 (4,2 %)	1 (10,0 %)
Participación y relación con los ciudadanos.	14 (4,9 %)	11 (78,6 %)	3 (21,4 %)	0 (0,0 %)
Acción social y familia.	49 (17,1 %)	23 (46,9 %)	24 (49,0 %)	2 (4,1 %)
Urbanismo y equipamientos.	11 (3,8 %)	3 (27,3 %)	8 (72,7 %)	0 (0,0 %)
Servicios públicos y movilidad.	76 (26,6 %)	21 (27,6 %)	45 (59,2 %)	9 (11,8 %)
Infraestructuras, vivienda y medio ambiente.	13 (4,5 %)	4 (38,5 %)	7 (46,1 %)	2 (15,4 %)
Total	286 (100,0 %)	140 (49,0 %)	121 (42,3 %)	16 (5,6 %)

Nota. Ayuntamiento de Zaragoza (2020).

Tabla 5
Medidas a corto plazo que afectan a la planificación urbana incluidas en el Acuerdo por el futuro de Zaragoza

N.º medida y descripción	
1.	Instalar elementos de arquitectura efímera que hagan más atractivas las calles.
2.	Ampliar la superficie de terrazas en calzadas y aparcamientos para hoteles, bares y restaurantes preservando el espacio de seguridad peatonal.
3.	Impulsar programas de investigación a través de un grupo de trabajo que utilice infraestructuras municipales para estudios epidemiología en aguas residuales con el fin de prevenir y tomar medidas ante futuras pandemias.
4.	Crear corredores ciclistas provisionales y de bajo coste mediante señalización horizontal y vertical en calzadas para favorecer desplazamientos masivos y seguros.
5.	Realizar una prueba piloto de un servicio de minibús con recorridos en el interior de barrios con destinos a equipamientos sanitarios.

Nota. Ayuntamiento de Zaragoza (2020).

Estas cifras permiten valorar con cierto éxito este proceso, a la espera de conocer su grado de ejecución final e impacto real en la ciudad, aspectos que requieren de mayor tiempo para ser analizados en profundidad. Sin embargo, el principal problema del *Acuerdo por el futuro de Zaragoza* es su carácter no vinculante o voluntario para el desarrollo de las medidas. Ello limita, a la vez que desdibuja, el interés y valor de realizar un proceso abierto a la ciudadanía para que esta pueda influir mediante sus aportaciones sobre el modelo urbano y el devenir de la planificación de la ciudad.

Alineación de las medidas con las propuestas de expertos y la Estrategia Zaragoza +20

Motivado por los objetivos y limitaciones de esta investigación, no es posible analizar el conjunto de propuestas recogidas en el *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*. Sin embargo, diferentes medidas presentan, por su temática y alcance, una especial implicación para la planificación urbana posterior al COVID-19. El objetivo de este apartado es analizar hasta qué punto estas medidas, que han sido propuestas por las entidades participantes en el proceso, se encuentran alineadas y son coherentes con las estrategias de planificación urbana que propugnan los ámbitos académicos y técnicos, vistas en la sección 2 de este trabajo, y con los objetivos de la *Estrategia Zaragoza +20*.

En este sentido, se presentan de forma resumida estas propuestas organizadas en dos niveles: 1) medidas a

desarrollar a corto plazo, cuyo objetivo es solucionar los problemas específicos del período pandémico (Tabla 5); y 2) medidas a implementar en el medio y/o largo plazo, que tienen como objetivo influir sobre el modelo urbano y, por tanto, presentan implicaciones con alcance en la planificación urbana (Tabla 6).

El análisis pormenorizado de las medidas permite identificar aquellas áreas de interés para la planificación urbana durante el período pandémico y pospandémico, de acuerdo con la factibilidad de los contenidos propuestos. Así, en primer lugar, cabe destacar que las áreas de “espacio público”, “medio ambiente y cambio climático” y “movilidad” incluyen medidas para su desarrollo a corto y también a medio y/o largo plazo; mientras que las áreas de “vivienda”, “innovación y brecha digital” y “gobernanza” únicamente disponen de medidas para su desarrollo a medio y/o largo plazo. Ello expone y avanza las prioridades de la ciudadanía y el grado de interés en uno u otro tipo de medidas transformadoras para la ciudad.

En segundo lugar, cabe mencionar que, en líneas generales, las medidas propuestas son plenamente coherentes con los grandes lineamientos para la recuperación urbana revisados en la sección 2. Un análisis más específico permite relacionar qué medidas se imbrican con estos lineamientos (Tabla 7).

De este análisis se pueden extraer diferentes interpretaciones. Primero, y aunque todas las áreas encuentran convergencias, destaca la mayor afinidad entre las propuestas realizadas en Zaragoza por parte de las entidades ciudadanas con los lineamientos del ámbito técnico frente a los académicos e institucionales. Por otra parte, diferentes temas identificados en el apartado teórico no han sido incorporados entre las medidas del *Acuerdo por el futuro de Zaragoza* (generación de datos urbanos, cartografía y conocimientos para la toma de decisiones; cuantificación de los efectos del teletrabajo; creación de espacios multifuncionales; descentralización urbana), cuestión que se aborda en la sección de discusión.

Tabla 6
Medidas a medio y largo plazo que afectan a la planificación urbana incluidas en el Acuerdo por el futuro de Zaragoza

N.º medida y descripción	
6. Crear áreas de prioridad peatonal: implantar cota cero, crear zona bajas emisiones y delimitar supermanzanas.	7. Promover un diseño participativo a través de las juntas de distrito de un plan de pacificación y plena accesibilidad.
8. Analizar e impulsar la ampliación sustancial de la anchura de las aceras en aquellas calles que sea posible.	9. Promover modificaciones normativas del planeamiento urbano relativas a la ocupación de locales vacíos para permitir diferentes usos como garajes, aparcabicis, viviendas habitables, almacenes compartidos, culturales, comunitarios o espacios de creación.
10. Acometer un plan de inversiones en obras e infraestructura públicas con el fin de promover un diseño urbano y sostenible orientado a la consecución de ODS.	11. Plan de regeneración urbana de los barrios tradicionales.
12. Ampliar zonas verdes y reponer y aumentar el arbolado urbano para incrementar las zonas de sombra en las aceras y reducir la temperatura en las principales avenidas.	13. Impulsar las políticas alimentarias del Pacto de Milán y promover una alimentación saludable que dinamice el sector agrario, estudiando ampliar las tierras cultivables (huerta de proximidad y red de huertos escolares).
14. Desarrollar las acciones contempladas en el Plan Director de Infraestructura Verde encaminadas a proteger la biodiversidad y los ecosistemas fluviales.	15. Invertir en espacios verdes y bosques urbanos mediante la mejora de la Red de Espacios Verdes de Zaragoza y conectar los parques de la ciudad a través de andadores verdes para fomentar la marcha a pie y en bicicleta y la visita y promoción de estos espacios de salud.
16. Desarrollar un Plan de Energía Verde en edificios municipales impulsando cubiertas solares y/o azoteas verdes que garanticen su autoconsumo eléctrico e incluir cargadores de vehículos eléctricos en el entorno de aquellos edificios que cuenten con cubierta solar.	17. Implicar a las diferentes áreas municipales para abordar políticas encaminadas a la reducción de emisiones, así como incorporar a Zaragoza al plan europeo objetivo emisiones cero para 2050 y a la Ley de Transición energética.
18. Avanzar hacia una “Ciudad 30” y reducir los límites de velocidad, tomando medidas para que sea efectivo su cumplimiento.	19. Convertir algunas calles en espacios sin tráfico a motor, limitando su uso al estrictamente necesario para el acceso a garajes, abastecimiento comercial, traslado de personas con movilidad reducida y seguridad pública, con la velocidad limitada a 10 km/h.
20. Promover la instalación generalizada de aparcamientos para bicicletas/VMP y motos en la calzada.	21. Ampliar la red de carriles bici tras estudiar las necesidades del transporte colectivo, con especial atención aquellos tramos que unen carriles bici ya existentes o que permiten el acceso a equipamientos muy solicitados.
22. Crear aparcamientos disuasorios en las entradas a ciudad, incluyendo bonificaciones para la combinación del transporte público, aparcamiento seguro de bicicletas y servicios de movilidad compartida.	23. Implantar carriles multiuso (en horas punta para tráfico, en horas valle para carga/descarga y por la noche aparcamiento de residentes).
24. Crear Plataformas Urbanas de Distribución (hub logístico) alimentadas por vehículos de mayor capacidad y con una distribución capilar desde la plataforma con vehículos de menores dimensiones y sostenibles.	25. Impulsar la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en garajes privados y comunitarios.
26. Plan Especial Distribución Urbana de Mercancías (DUM).	27. Impulsar los servicios de ciclologística.
28. Crear un plan urgente de vivienda destinada al alquiler para jóvenes en colaboración público-privada.	29. Elaborar un plan urgente de inspección e intervención para acabar con la infravivienda para los sectores más vulnerables de población.
30. Promover soluciones habitacionales para personas sin hogar, en colaboración con entidades del Tercer Sector.	31. Desarrollar un programa de Apoyo Público I+D+i: Apuesta decidida de Zaragoza como “Ciudad Inteligente”.
32. Trabajar para hacer de Zaragoza un destino “Smart Destination” con base en la accesibilidad, la innovación, la tecnología y la sostenibilidad.	33. Plan tecnológico para favorecer la digitalización de los procesos internos del Ayuntamiento.
34. Fomentar acciones que sirvan para reducir la brecha digital especialmente en infancia y jóvenes en situación de vulnerabilidad y personas mayores.	35. Liderazgo de la administración local ante la emergencia social posterior al COVID-19.
36. Desarrollo y puesta en marcha de la metodología design thinking, como procedimiento de participación directa por parte de la ciudadanía que servirá para obtener conclusiones para toma de decisiones.	

Nota. Ayuntamiento de Zaragoza (2020).

Tabla 7
Alineación de las medidas del Acuerdo por el futuro de Zaragoza con los lineamientos teóricos

Referencia	Ámbito	Medidas alineadas
OCDE (2020)	Organización internacional	1, 2, 4, 5, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35
ONU Hábitat (2020)	Organización internacional	10
OMS (2020)	Organización internacional	4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21
Sharifi, & Reza Khavarian-Garmsir (2020)	Academia	1, 2, 6, 12, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 35
Rodríguez-Barcón (2020)	Academia	1, 2, 3, 7, 9, 36
Nieuwenhuijsen (2020a, 2020b)	Academia	4, 6, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 27
WSP (2020)	Planificadores urbanos	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 15, 20, 21, 22, 27, 32, 33, 34, 35
ARUP (2020)	Planificadores urbanos	1, 3, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34, 35
Paisaje Transversal (2020)	Planificadores urbanos	1, 2, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37

Por último, la Tabla 8 muestra cómo las medidas analizadas se alinean con alguna de las seis dimensiones de la *Estrategia Zaragoza +20*. Las dimensiones 5 y 6 son para las que se han encontrado un menor número de medidas alineadas.

Discusión

La planificación urbana posterior al COVID-19 aboga por desarrollar los enfoques de *ciudad sostenible* y *ciudad saludable* como líneas prioritarias para la recuperación de las ciudades. La *ciudad saludable* adquiere un protagonismo especial, ya que prioriza la salud en todas sus actuaciones, lo que supone retomar los fundamentos de la propia planificación urbana (Ezquiaga-Domínguez, 2020; Fariña-Tojo, 2019). Este abordaje presenta líneas comunes con la *ciudad sostenible*: cambiar la movilidad, introducir la naturaleza en la ciudad, crear espacios para la convivencia, abordar un diseño urbano resiliente a fenómenos naturales o mejorar la calidad del aire, entre otras. Para lograr estos cambios, existen nuevos datos y herramientas, pero también deben considerarse las condiciones necesarias para lograr la diversidad urbana que formuló Jacobs (1961) como son la variedad de usos, el tamaño de manzanas y edificios o una densidad de

Tabla 8
Alineación de las medidas del Acuerdo por el futuro de Zaragoza con las dimensiones de la Estrategia Zaragoza +20

Estrategia Zaragoza +20	Medidas alineadas
1	4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 21, 22, 25
2	5, 7, 9, 13, 15, 28, 29, 30
3	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 32
4	9, 31, 32, 33, 34
5	27
6	7, 33, 35, 36

población adecuada; que se presentan de nuevo como las formas más resilientes para abordar el futuro de las ciudades (Saboya et al., 2021).

Las ciudades españolas han padecido en las últimas décadas un crecimiento urbano poco controlado con graves consecuencias sociales y territoriales (Romero et al., 2012), donde la planificación se ha alejado del modelo de ciudad tradicional mediterránea —compacta, multifuncional y diversa— a pesar de sus atributos y valores (Ezquiaga-Domínguez, 2020). Cuando la pandemia ha evidenciado la necesidad de reconocer nuestra dependencia de las dinámicas de la naturaleza, los actores de la planificación urbana están revisitando el concepto de ciudad mediterránea como modelo urbano que permita avanzar hacia unas ciudades más resilientes, sostenibles, sanas y felices. Propuestas como la *ciudad de los 15 minutos* pueden contribuir en este sentido (Marin-Cots y Palomares-Pastor, 2020), aunque resulta complejo defender el equilibrio entre densidad urbana y habitabilidad (Ezquiaga-Domínguez, 2020), ya que en muchas ciudades la legislación obsoleta y leyes de zonificación que previenen la diversidad de usos del suelo actúan como limitantes que deberán superarse mediante nuevas normativas que incluyan indicadores de planificación diseñados para mejorar la salud (Nieuwenhuijsen, 2020b).

En el caso del análisis realizado sobre el *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*, se ha observado que este proceso se muestra como un interesante ejemplo de gobernanza urbana. En primer lugar, cabe destacar que el Acuerdo impulsa a nivel local medidas coherentes con las tendencias internacionales sobre ciudades más saludables y sostenibles, evidenciando la convergencia de estas con una concreción de las medidas presentadas por la ciudadanía y las entidades sociales de la ciudad. Ello

implica validar la hipótesis planteada, y deja claro que las corrientes teóricas y técnicas sí han encontrado encaje en la planificación real, al menos en el caso analizado. Las medidas contempladas en el Acuerdo están también estrechamente relacionadas con los contenidos de la *Estrategia Zaragoza +20*, documento marco que dispone los lineamientos para el desarrollo de la ciudad y su entorno metropolitano durante los próximos años. Este último fue aprobado un año antes de la pandemia, por lo que se ha visto cómo los actores participantes en el Acuerdo han hecho suyos buena parte de los objetivos que presenta la *Estrategia Zaragoza +20*, aunque esta deberá adaptar una parte de sus contenidos para incorporar las nuevas necesidades que ha visibilizado la pandemia, si bien sus líneas de trabajo convergen con los lineamientos de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana Española.

En segundo lugar, la comparación realizada sobre el grado de ejecución de las medidas entre la primera (seis meses tras la firma del Acuerdo) y segunda fecha (poco más de un año después) de la que ya se dispone información permite apreciar una evolución positiva, ya que las medidas desarrolladas pasan del 29,7 % al 49,6 % en este período; mientras que las acciones pendientes descienden del 12,6 % a tan solo el 5,6 %. En cualquier caso, casi la mitad de las medidas (42,3 %) están todavía en fase de ejecución, por lo que está pendiente valorar el impacto definitivo en la recuperación y transformación de la ciudad debido a su carácter no vinculante, lo que puede restar un gran potencial a los modelos de gobernanza participativa que se están implementando.

El análisis realizado muestra cómo determinadas áreas como “espacio público”, “medio ambiente y cambio climático” y “movilidad” han incluido medidas para su desarrollo tanto a corto como a medio y/o largo plazo; evidenciando el interés y la emergencia de estos temas en las preferencias de la ciudadanía en el momento actual de crisis pandémica pero también ambiental y social. Por su parte, las áreas de “vivienda”, “innovación y brecha digital” y “gobernanza” solamente han incluido medidas a medio y/o largo plazo, lo que refleja una menor prioridad de estos temas para que sean incorporados en la agenda de planificación de la ciudad de acuerdo con los resultados obtenidos.

Sin embargo, este estudio también presenta algunas carencias respecto a los lineamientos realizados por los ámbitos institucional, académico y de los planificadores urbanos en ocasión de las respuestas que deben adoptar las ciudades para la recuperación de los efectos del COVID-19. Concretamente, no se abordan medidas en torno a la generación de datos urbanos, cartografía y conocimientos para la toma de decisiones que recomienda ONU Hábitat, aunque se están desarrollando otras líneas de trabajo en la ciudad de Zaragoza que cubren este espectro. Tampoco se ofrecen propuestas para cuantificar el efecto del teletrabajo en los mercados de oficinas, en la movilidad diaria y en las relaciones sociales, como indican Sharifi y Khavarian-Garmsir (2020), o los espacios multifuncionales y la gestión de datos en la planificación (Rodríguez-Barcón, 2020). Igualmente, en temas como la descentralización de la ciudad para construir inmunidad a las crisis —recomendado por ARUP (Three design lessons for the post pandemic city, 2020)— o para lograr un equilibrio territorial y abordar la descentralización (Paisaje Transversal, 2020) son apenas tratados. Estas carencias pueden estar causadas por diferentes motivos, pero podría señalarse el desconocimiento de fuentes de información, documentación y otros procesos de planificación urbana ya existentes por parte de algunos grupos de actores que no participan de forma continua en este tipo de procesos. Ello anticipa la necesidad de establecer mecanismos para mejorar la coordinación entre instituciones y actores de la planificación urbana, pero también de visibilizar el trabajo ya realizado y los instrumentos existentes hacia la ciudadanía como es la existencia de una entidad como Ebrópolis de carácter estratégico y que posibilita una gobernanza transversal y multinivel.

Por último, cabe destacar el papel positivo que ha supuesto el *Acuerdo por el futuro de Zaragoza* para avanzar en el modelo de cultura participativa y de gobernanza abierta a la ciudadanía, ya que en un momento crítico donde se requería tomar decisiones de forma urgente para la gestión de la ciudad se decidió abrir a la participación el sentido de las medidas que, posteriormente, se han ido desarrollando. Sin embargo, se debe llamar la atención sobre los probables efectos que la falta de obligatoriedad

tenga para que las medidas consensuadas entre los ámbitos político, técnico y ciudadano no lleguen a ejecutarse en un porcentaje aceptable. Asimismo, esto puede tener efectos adversos en futuros procesos participativos de la ciudad, limitando su interés y expectativas, un problema sin embargo habitual en este tipo de procesos (Díaz Aldret, 2017) y, además, experimentado en otros procesos participativos anteriores realizados en Zaragoza (Tomás del Río et al., 2018).

Conclusiones

Este trabajo ha abordado cómo la planificación urbana está reorientando sus líneas de trabajo tras el impacto del COVID-19, prestando especial atención al conocimiento de los modelos de ciudad sostenible y ciudad saludable; que deben priorizarse en la planificación durante la pandemia con acciones rápidas y concretas, y después mediante la reorientación de las políticas y el planeamiento.

En concreto, se ha analizado el caso de Zaragoza (España) y su *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*, proceso participativo dirigido a recopilar propuestas para afrontar la crisis que puede resultar interesante para otras ciudades. Esta iniciativa, pilotada por el ayuntamiento de la ciudad, ha permitido formular un documento que recoge medidas de intervención que han sido propuestas por los diferentes actores de la ciudad y consensuadas con el nivel político. A la vista de los resultados, se puede afirmar que la hipótesis planteada se ha cumplido, ya que las propuestas realizadas por la ciudadanía y las entidades sociales de la ciudad son coherentes con las estrategias de planificación urbana enunciadas por las principales organizaciones internacionales y los ámbitos académicos y de planificación urbana para la recuperación pospandémica de las ciudades. Es esta, por lo tanto, una de las conclusiones y aportaciones principales de este trabajo, la materialización de la convergencia entre las líneas de planificación que vienen de arriba (academia y ámbitos técnicos) con las propuestas surgidas desde abajo por un grupo nutrido y diverso de actores urbanos. Es cierto que una parte de estos está implicada habitualmente en los procesos de planificación urbana de Zaragoza, pero el contexto en el que se ha dado el *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*

(la emergencia sanitaria) ha estado acompañado de una amplia y cercana difusión de orientaciones sobre cómo intervenir en las ciudades pospandemia (prensa, televisión, blogs o redes sociales).

Asimismo, los autores estimamos que estas medidas presentan una especial implicación para la planificación urbana y el modelo de ciudad, siendo también coherentes con el marco de planificación estratégica de la ciudad que propone la *Estrategia Zaragoza +20*. En este sentido, valoramos de forma positiva el hecho de que Zaragoza asuma las principales recomendaciones técnicas y académicas planteadas para la recuperación de la COVID-19, haciendo de la ciudad un espacio para probar la eficiencia de estas medidas.

Sin embargo, temas relevantes que están en las agendas para la ciudad posterior al COVID-19 como la accesibilidad y la disponibilidad de equipamientos y servicios próximos de la población, el papel del teletrabajo en la reconfiguración del mercado de oficinas o sobre las dinámicas de movilidad, los nuevos hábitos de ocio y consumo, o el uso de datos georreferenciados como nuevas fuentes de información para la gestión y planificación urbana; todos ellos son aspectos que no han sido abordados y que por su interés deberán incorporarse en el diseño de la planificación urbana.

Para finalizar, cabe reflexionar sobre los modelos de toma de decisiones existentes en torno los procesos participativos abiertos a la ciudadanía. En el caso analizado todavía es pronto para evaluar por completo el desarrollo de las medidas propuestas y su impacto sobre la planificación urbana y la ciudad, aunque el carácter no obligatorio de estas medidas deja entrever que, con gran probabilidad, varias de ellas no verán la luz. Sin embargo, consideramos realmente útil y novedoso haber contado con la participación de la sociedad en un momento que requería tomar decisiones urgentes en medio de la crisis provocada por el COVID-19, lo que sugiere, a nuestro juicio, una nueva sensibilidad desde el ámbito político y técnico hacia la opinión ciudadana sobre su ciudad. ⁴⁶

Declaración de conflictos de interés

Los autores declaran no tener conflictos de interés relacionados con la investigación, autoría y/o publicación de este artículo.

Referencias bibliográficas

- Acuto, M. (2020). COVID-19: Lessons for an Urban (Izing) World. *One Earth*, 2(4), 317-19. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.04.004>
- Albrechts, L., Barbanente, A., & Monno, V. (2020). Practicing transformative planning: the territory-landscape plan as a catalyst for change. *City, Territory and Architecture*, 7(1). <https://doi.org/10.1186/s40410-019-0111-2>
- Ayuntamiento de Zaragoza (2020). *Acuerdo por el futuro de Zaragoza*. Edición del autor. <http://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/acuerdoporelfuturodezaragoza.pdf>
- Barbarossa, L. (2020). The Post Pandemic City: Challenges and Opportunities for a Non-Motorized Urban Environment. An Overview of Italian Cases. *Sustainability*, 12(17), 7172. <https://doi.org/10.3390/su12177172>
- Bellet Sanfeliu, C. y Alonso Logroño, M. P. (2016). Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-AVE. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (70), 285-304. <https://doi.org/10.21138/bage.2172>
- Calderón, B. y García-Cuesta, J. I. (2018). Utopía versus pragmatismo urbanístico en la ciudad española del siglo XXI. *Eure*, 44(132), 67-90. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2539/1081>
- Calvo Palacios, J. L., Pueyo Campos, Á. y Zúñiga Antón, M. (2011). La ciudad de Zaragoza en un escenario de crisis: diagnóstico y propuestas territoriales para nuevos paradigmas urbanos. *Geographicalia*, (59-60), 47-59. https://doi.org/10.26754/ojs_geoph/geoph.201159-60821
- Checa, J., Martín, J., López, J., & Nel.lo, O. (2020). Those who cannot stay at home: urban mobility and social vulnerability in Barcelona during the COVID-19 pandemic. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 87(16). <https://doi.org/10.21138/bage.2999>
- Comisión Europea (s.f). *Smart cities*. https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en
- Córdoba-Hernández, R., Fernández-Ramírez, C., Hernández-Aja, A., Sánchez-Toscano Salgado, G. y Gómez-Giménez, J. M. (2020). Áreas Urbanas frente a Barrios. Análisis de las características urbanas ante el reto de la ciudad post-COVID19: el caso de Madrid. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 52(205), 665-684. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.2>
- De Miguel González, R. (2015). Transformación urbana y procesos territoriales recientes en Zaragoza y su espacio metropolitano. *Estudios Geográficos*, 76(278), 63-106. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201503>
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379.
- Ebrópolis (2019). *Estrategia Zaragoza +20*. <http://www.ebropolis.es/files/File/Estrategia20/ESTRATEGIA/Estrategia%20Zaragoza+20-Ebropolis-2019.pdf>
- Ebrópolis (2021). *Renta neta media de Zaragoza y su entorno*. <http://www.ebropolis.es/files/File/Observatorio/Documentos/UARenta2021-Ebropolis.pdf>
- Escolano-Utrilla, S., López-Escolano, C. y Pueyo-Campos, Á. (2018). Urbanismo neoliberal y fragmentación urbana: el caso de Zaragoza (España) en los primeros quince años del siglo XXI. *Eure*, 44(132), 183-210. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2271/1086>
- Ezquiaga Domínguez, J. M. (2020). Hay que defender la ciudad: de la distopía a la ciudad abierta. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 9518. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9518>

- Fariña-Tojo, J. (2019). La Agenda Urbana Española: hacia una ciudad más saludable. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(202), 753-764. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77734>
- Gobierno de Argentina (s.f.). *Definición de una ciudad sostenible*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/ciudades-sostenibles/definici%C3%B3n>
- González Pérez, J. M. y Piñeira Mantiñán, M. J. (2020). La ciudad desigual en Palma (Mallorca): geografía del confinamiento durante la pandemia de la COVID-19. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87). <https://doi.org/10.21138/bage.2998>
- Instituto Nacional de Estadística (2020). Demografía y población. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254734710984
- Iracheta, A. (2020). La ciudad que quisiéramos después de COVID-19. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 9512. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9512>
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Random House.
- León-Casero, J. y Ruiz-Varona, A. (2017). Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio. *Ciudades*, (20), 111-134. <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.24>
- López-Escolano, C., et Pueyo Campos, Á. (2019). Les mobilités émergentes après la Grande Récession: du vélo partagé à la trottinette électrique. Le cas de la ville de Saragosse (Espagne). *Belgeo*, 2019(4), <https://doi.org/10.4000/belgeo.36240>
- López-Escolano, C., Pueyo Campos, Á., Valdivielso Pardos, S., Nedeliakova, E., & Stefancova, V. (2017). Incorporating bicycles into urban mobility: an opportunity for sustainable development. *Communications-Scientific Letters of the University of Zilina*, 19(2), 68-73. <http://komunikacie.uniza.sk/index.php/communications/article/view/186>
- Magrinyà, F., Navas, T., Mercadé, J. y Mayorga, M. (2014). Del urbanismo del proyecto urbano (1980-1992) al urbanismo ciudadano y de apropiación social (2011-2014). Reflexiones sobre las transformaciones urbanas del puerto y frente marítimo de Barcelona y el rol de la ciudadanía. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 125-132.
- Marin-Cots, P. y Palomares-Pastor, M. (2020). En un entorno de 15 minutos. Hacia la Ciudad de Proximidad, y su relación con el Covid-19 y la Crisis Climática: el caso de Málaga. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 52(205), 685-700. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.3>
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2013). Crisis económica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 45(178), 649-667. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76243>
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2020). *Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos*. Revives.
- Nieuwenhuijsen, M. (25 de marzo de 2020a). *COVID-19 en las ciudades: ¿Cómo está afectando la pandemia a la salud urbana?* Instituto de Salud Global. <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/covid-19-en-las-ciudades-como-esta-afectando-la-pandemia-a-la-salud-urbana-/4735173/0>
- Nieuwenhuijsen, M. (29 de octubre de 2020b). *COVID-19 en las ciudades: Ciudades post-COVID-19: nuevos modelos urbanos para que las ciudades sean más saludables*. Instituto de Salud Global. <https://www.isglobal.org/es/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/post-covid-19-cities-new-urban-models-to-make-cities-healthier/4735173/0>
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*. Edición del autor.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Ciudades sostenibles. ¿Por qué son importantes?* https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf

- Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría de Hábitat III. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *UN-Habitat COVID-19 Response Plan*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (1998). *Promoción de la Salud. Glosario*. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67246/WHO_HPR_HEP_98.1_spa.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Manifiesto de la OMS a favor de una recuperación saludable de la COVID-19. Recomendaciones para una recuperación de la COVID-19 saludable y respetuosa con el medio ambiente*. <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/who-manifesto-for-a-healthy-recovery-from-covid-19>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (13 de mayo de 2020). *Respuestas políticas de las ciudades al COVID-19*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/respuestas-politicas-de-las-ciudades-al-covid-19-12646989/>
- Paisaje Transversal. (6 de mayo de 2020). *El urbanismo en los tiempos del coronavirus*. <https://paisajetransversal.org/2020/05/el-urbanismo-tiempos-coronavirus-covid-19-desescalada-propuestas-ciudad/>
- Pellicer Corellano, F. y Sopena Puerta, M. P. (2019). Grandes eventos, huellas del futuro. Las riberas del Ebro y Expo Zaragoza 2008. *ZARCH*, (13), 62-75. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.2019133912
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2020). *UN-Habitat COVID-19 Response Plan*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf
- Rodríguez-Barcón, A. (2020). Post-covid city: what are we talking about? windows of opportunity for a more resilient and egalitarian city. *Finisterra*, 55(115), 2020, 237-242. <https://doi.org/10.18055/Finis20326>
- Romero, J., Jiménez, F., & Villoria, M. (2012). (Un)sustainable territories: Causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 467-486.
- Rose, J. P. F. (2018). *La ciudad bien temperada*. Antoni Bosch editor.
- Saboya, R., Souza, G., Kronenberger, B., & Barause, L. (2021). As condições para a diversidade urbana de Jacobs: um teste em três cidades brasileiras. *Eure*, 47(140), 243-267. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3237/1341>
- Sharifi, A., & Reza Khavarian-Garmsir, A. (2020). The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management. *Science of the Total Environment*, 749, 142391. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.142391>
- Three design lessons for the post pandemic city (2020). *ARUP*. <https://www.arup.com/perspectives/three-design-lessons-for-the-post-pandemic-city>
- Tomás del Río, E. (Coord.) (2018). *Evaluación de los presupuestos participativos del Ayuntamiento de Zaragoza 2018* (Avance de resultados). <https://www.zaragoza.es/contenidos/gobierno-abierto/presupuestos-participativos/evaluacion-presupuestos-18.pdf>
- Villagra Islas, P. A. y Felsenhardt Rosen, S. C. (2015). El paisaje urbano de emergencia en Valdivia, Chile: contribuciones a la planificación y diseño urbano post-desastre para la restauración. *Revista INVI*, 30(83), 19-76. <https://www.redalyc.org/pdf/258/25836973002.pdf>
- WSP. (2020). *Rethinking Urban Planning in a Post COVID World. Is COVID-19 pushing urban planners to think aloud about redesigning more resilient cities?* <https://www.wsp.com/en-GL/insights/rethinking-urban-planning-in-a-post-covid-world>

Xu, H. (15 de septiembre de 2020). *Urban Development and Future Cities: Towards Building Back a Better Post COVID-19 Kuwait*. Declaración de Haoliang Xu en las conversaciones #UN75: Desarrollo urbano y ciudades del futuro: hacia la reconstrucción de un Kuwait mejor después de la COVID-19. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2020/urban-development-and-future-cities-.html>

Zaragoza pasa a liderar la red de ciudades iberoamericanas (10 de enero de 2020). ABC. https://www.abc.es/espana/aragon/abci-zaragoza-pasa-liderar-ciudades-iberoamericanas-202001101441_noticia.html?ref=https://www.google.com