



Camino de Córdoba Grupos de Enfoque - Estrategia

Taller de Cracovia (11-12 de junio de 2025) Informe

INTRODUCCIÓN

Los cuatro Grupos de Enfoque (Narrativa, Factores de Éxito, Estrategia y Proyecto) son una de las actividades del *Camino de Córdoba*, el paso final hacia la adopción del Nuevo Proyecto Urbano (NPU) en el 18º Congreso Mundial de la OCPM en Marrakech en 2026. Su objetivo general es definir el *Marco de Referencia* que formalizará la visión política de los alcaldes y su compromiso con la Habitabilidad, así como el *Marco Operativo* que dotará a las ciudades de las herramientas, metodologías y mecanismos necesarios para hacer realidad esta visión.

El objetivo específico de los Grupos de Enfoque – Estrategia, es especificar el enfoque estratégico del *Nuevo Proyecto Urbano* de la OCPM. Estos son coordinados por el Grupo Asesor.

En el taller de Cracovia, el primero de una serie, participaron representantes de las ciudades de Burdeos, Colonia del Sacramento, Cracovia, Luxemburgo y Puebla¹. En este se debatieron las formas en que las ciudades conciben, estructuran y aplican estrategias urbanas en sus centros históricos, con el objetivo de determinar la forma y el contenido de una "estrategia global". El Plan de Gestión de Wesola en Cracovia sirvió de estudio de caso. El emplazamiento del antiguo complejo hospitalario ilustra la magnitud del reto que supone transformar 10 hectáreas de actividades hospitalarias mono-funcionales y obsoletas en un ecosistema revitalizado que incluya viviendas, servicios locales, infraestructuras culturales y empresariales, etc. En consonancia con los Ejes Estratégicos de la OCPM, el enfoque promovido por el Plan de Gestión pretende "cambiar la carga simbólica del sitio", preservando al mismo tiempo su notable patrimonio arquitectónico y teniendo en cuenta su privilegiada ubicación en la zona de amortiguamiento del perímetro declarado como Patrimonio Mundial.

El taller de Cracovia permitió al Grupo de Enfoque – Estrategia extraer información de utilidad para la definición de una Estrategia global para regeneración de la habitabilidad en los centros históricos, que, en el marco del futuro PNU, articule los Objetivos Operativos de la OCPM e integre indicadores de seguimiento de la Habitabilidad.

1. LECCIONES APRENDIDAS

Las presentaciones de los participantes sobre sus experiencias, metodologías y condiciones estratégicas de gobernanza confirmaron una gran diversidad de enfoques, debido a las realidades culturales y jurídicas específicas de cada ciudad. Sin embargo, el debate se vio facilitado por el uso de un Sistema de Referencia de preguntas que permitió llevar a cabo un análisis sistemático de las prácticas, revelando puntos en común y diferencias. Las principales cuestiones abordadas fueron, la coherencia y jerarquía entre los distintos niveles de planes, las competencias y responsabilidades de quienes los elaboran, el seguimiento de sus efectos y su pertinencia a lo largo del tiempo, etcétera.

¹ Véase la lista de participantes adjunta



Los debates revelaron que la suma total de documentos y herramientas de planificación, que sea cual sea su estatuto o calidad, sectorial o transversal, no basta para garantizar la regeneración de la habitabilidad de los centros históricos. Frente a los retos actuales y de las cuestiones señaladas por la OCPM, siguen existiendo obstáculos y ámbitos susceptibles de mejora. Por ello, los Grupos de Enfoque - Estrategia están en condiciones de afirmar que el futuro PNU de la OCPM representa una oportunidad para proponer una "Estrategia Global", centrada en la habitabilidad, que facilite el diseño de herramientas de planificación holísticas que quizá aún no existan o estén demasiado poco implantadas, o que puedan hacer más eficaz lo que ya existe. La "Estrategia Global" que está tomando forma se basa en las siguientes expectativas:

- a. Debe incorporar una visión política y basarse en una gobernanza competente, coherente e integradora;
- b. Debe garantizar la transversalidad de los Objetivos Operativos, vinculándolos entre sí para crear sinergias y ofrecer una visión holística de la ciudad y su futuro;
- c. Debe poder aplicarse utilizando las herramientas de planificación existentes propias de cada ciudad, mejorándolas y haciéndolas más eficaces;
- d. Debe garantizar el seguimiento de la aplicación de estas herramientas en función de la mejora de la habitabilidad, medida y evaluada de forma continua.

2. LOCALES

Las principales preguntas del marco de referencia utilizado en el taller de Cracovia ponen de relieve algunos elementos esenciales para definir con mayor precisión lo que será la Estrategia Global de la NPU. Las siguientes premisas son el resultado del taller de Cracovia. Pueden ser objeto de un trabajo posterior por parte de los Grupos de Enfoque de la Estrategia:

1. Estatuto jurídico.

Los procesos de planificación urbana suelen estar determinados por marcos jurídicos y de procedimiento nacionales, regionales y municipales. Estos marcos establecen una serie de condiciones que determinan las competencias de los distintos agentes implicados. Las limitaciones impuestas hacen que los documentos estratégicos reciban distintos tipos de estatus jurídico y establecen sus jerarquías. Es el caso de los documentos ejecutivos, como los de Burdeos o Puebla. En cambio, y es el caso del "plan de gestión" del sector Wesola de Cracovia, los procesos de planificación se llevan a cabo sin ninguna obligación legal o reglamentaria. Sea como fuere, en todos los casos existe siempre la necesidad y la oportunidad de formular una visión transversal para la puesta en valor/protección del centro histórico que establezca un consenso entre los actores y sectores, trascendiendo los intereses particulares por el bien común. Esta referencia común, sin más condición necesaria que el consenso, fruto de un amplio debate, es suficiente para guiar y orientar la elaboración de los documentos normativos.

2. Objetivos.

Las estrategias de ordenación responden a objetivos específicos (aumento de la población, gestión del turismo, mejora de la accesibilidad, limitación de las islas de calor, etc.) en función de los retos particulares o de las prioridades políticas de cada ciudad. La OCPM ha obtenido el consenso de los alcaldes sobre 4 grandes Ejes Estratégicos a desarrollar para responder adecuadamente a las problemáticas identificadas. Actualmente se están debatiendo los objetivos operativos (ya se han identificado 5 durante la Comunidad de Práctica de Évora). Lo que ya puede destacarse desde la perspectiva de la NPU es que los Objetivos Operativos deben considerarse conjuntamente y articularse en el marco



de una Estrategia global dirigida a regenerar la habitabilidad de los centros históricos, lo que implica considerar el diseño de proyectos estructurantes que garanticen la actuación sobre todos los objetivos previstos.

3. Coordinación

Más allá de la cuestión de quién lidera el proceso de planificación (el alcalde, los cargos electos o los jefes de departamento), hay algo que está constatado. El éxito de cualquier planteamiento depende de un verdadero enfoque interfuncional que vaya más allá de los silos habituales.

4. Temáticas

Las temáticas abordadas varían en función de la naturaleza y el alcance de los documentos de planificación: vivienda, movilidad, uso del suelo, comercio, biodiversidad, infraestructuras verdes/azules, cohesión social, etc.).

5. Enfoque integrado

Los procesos de planificación tienen en cuenta diferentes escalas: el lugar, el barrio, el resto de la ciudad. Esta consideración permite extender los beneficios de los proyectos más allá de los límites de la zona objetivo. El emplazamiento de Wesola en la zona tampón, por ejemplo, descongestionará el núcleo histórico y ofrecerá otro destino cultural en la ciudad.

6. ¿Cuál es su ámbito geográfico y su horizonte temporal?

Al igual que las temáticas abordadas, el ámbito geográfico y el horizonte temporal de la planificación varían de un planteamiento a otro. Algunos documentos se centran en el corazón del centro histórico, como en el caso de Puebla, mientras que otros, como el plan de gestión de Wesola, se dirigen a un sector específico de la zona de amortiguamiento. Algunos enfoques se basan en un marco temporal determinado, con revisiones a corto plazo -el plan de Colonia del Sacramento se revisa cada 4 años-, mientras que otros adoptan una visión a largo plazo, como el horizonte 2050 en Burdeos.

7. Participación ciudadana

La consulta pública es un proceso de información y adaptación del proyecto que sitúa la visión del mismo en un contexto de interés general para todos :

- Incluyendo en el proceso de consulta a personas distintas de los residentes de la zona, incluidos los futuros usuarios del emplazamiento y los vecinos cercanos y lejanos;
- Asociando la consulta a un proceso de eventos, porque la cultura es importante para establecer relaciones sociales en un sector en ciernes.

8. Seguimiento

Los planes de acción deben ir acompañados de indicadores para medir su realización, como en Colonia del Sacramento. Además, su aplicación debe revisarse periódicamente en función de esta evaluación o de un cambio de contexto. En Burdeos, este seguimiento se basa en un "radar multi-criterio" que mide el impacto económico y social del proyecto. Este seguimiento es objeto de un informe anual.



9. Evaluación

Además del proyecto de Wesoła, Cracovia tiene previsto aplicar estas lecciones aprendidas a otros proyectos de regeneración urbana, especialmente en el centro histórico. El enfoque de "laboratorio de innovación" podría, por ejemplo, generalizarse con la creación de un presupuesto municipal dedicado a la experimentación urbana.

3. OBJETIVOS OPERATIVOS

Situados en una perspectiva estratégica, los 5 primeros Objetivos Operativos identificados por la Comunidad de Práctica de Évora (véase el anexo) ayudan a comparar metodologías, tomar conciencia de los obstáculos y revelar el refuerzo mutuo entre objetivos.

El examen metódico de los planteamientos estratégicos de las ciudades a la luz de los cinco objetivos reveló notables convergencias a pesar de los distintos contextos culturales. En parte, los objetivos se tienen en cuenta sistemáticamente, aunque no necesariamente de forma conjunta (en el caso de los enfoques sectoriales). Deberían identificarse mejor las interrelaciones, sinergias y economías de escala a fin de generar un impulso. La inclusión de estos Objetivos en una Estrategia global debería permitir, en particular, generar proyectos estructurantes capaces de desencadenar dinámicas urbanas basadas en la habitabilidad.

Para determinar en qué medida los distintos planes estratégicos contribuyen realmente a la regeneración de la habitabilidad y, por tanto, cómo deberían organizarse los Objetivos Estratégicos, el taller de Cracovia reevaluó y generó formas de mejorar los 5 objetivos de Évora:

1. Transformar los centros históricos en laboratorios de innovación: introducir la noción de promover los centros históricos como laboratorios de innovación para sugerir un enfoque más gradual.
2. Establecer una gobernanza transversal permanente: precisar que esta gobernanza deseada se basa en la creación de equipos de decisión integrados.
3. Implicar a los ciudadanos en la co-construcción: dar prioridad a un compromiso cualificado basado en el modelo de embajador ciudadano.
4. Retener a los residentes actuales y atraer a otros nuevos: considerar un enfoque sistémico de la habitabilidad, centrado en la prestación de servicios, la reducción de las molestias y la oferta de incentivos.
5. Replantear los derechos de dominio público y los espacios públicos: eliminar la referencia a los "derechos de vía" públicos para comunicar la importancia de una visión más amplia, que abra todos los espacios públicos a un amplio abanico de posibilidades.

El taller de Cracovia también propuso añadir un sexto objetivo:

6. (Nuevo objetivo propuesto) Garantizar una financiación sostenible de los proyectos de patrimonio: aspirar a una financiación previsible y a largo plazo, en particular diversificando las fuentes de financiación. Para ello, demostrar la viabilidad económica de los trabajos a realizar.

Estas propuestas se remitirán a la próxima reunión de la Comunidad de Prácticas para su estudio y adaptación.



4. POSIBLES SOLUCIONES

El taller de Cracovia y los dinámicos intercambios entre los participantes pusieron de manifiesto una serie de ideas que pueden considerarse Posibles Soluciones. Los ejemplos que se mencionan a continuación también pueden tratarse como Buenas Prácticas que pueden reproducirse en diversos contextos. Estos avances operativos proporcionan material que puede ser utilizado a lo largo de todo el proceso de desarrollo del NPU, en particular por los Grupos de Enfoque - Proyectos:

- Propiedad de la tierra por parte del municipio, como herramienta para garantizar intervenciones de interés general;
- Métodos participativos innovadores, además de las consultas tradicionales (método de las "cuatro hélices": gobierno, residentes, ONG/ciencia, empresas, talleres ciudadanos). Asociaciones locales (instituciones públicas, ONG, universidades, sector privado) en la creación y ejecución de planes/estrategias aumentan la sostenibilidad de los proyectos y liberan a las autoridades municipales de la carga de ejecutar todas las actividades por sí solas, por ejemplo en forma de:
 - consejos/equipos urbanos para la revitalización o reurbanización de espacios,
 - acuerdos sectoriales a largo plazo (vivienda, clima, cultura),
 - fondos conjuntos para la ejecución de proyectos locales.
- El uso de la ocupación temporal para preservar los edificios hasta su destino final;
- La reintegración de la biodiversidad mediante la plantación en el terreno abierto y el aumento de la permeabilidad del suelo;
- El seguimiento del balance energético de un proyecto;
- Indicadores de seguimiento de la habitabilidad, basados en el "radar multi-criterio" de Burdeos, para medir el impacto económico y social de un proyecto.
- Incentivos como la "tasa cero de impuestos" de Puebla para atraer a nuevos residentes.
- Gobernanza participativa a largo plazo, inspirada en el modelo de "grupo promotor" de Colonia, para garantizar la continuidad tras la finalización.
- Gobernanza integrada con equipos multidisciplinares con poder de decisión para los centros históricos.
- Un marco y un apoyo a la innovación, con un presupuesto dedicado a la experimentación.
- Formación y nombramiento de embajadores ciudadanos para la participación ciudadana estratégica.
- Revisión periódica de los objetivos en función de la evolución de los indicadores.
- Un cuadro de mando integrado para supervisar simultáneamente los seis objetivos de Évora.
- Proyectos piloto diseñados e implementados con la población, incorporando varios objetivos (por ejemplo, espacios públicos, participación, economía).
- Evaluación del impacto patrimonial de los cambios/inversiones/transformaciones previstas en el centro histórico de la ciudad/zona catalogada.

5. INDICADORES DE HABITABILIDAD

El seguimiento de la ejecución de los proyectos derivados de la estrategia y de su impacto en la ciudad es necesario como parte de una gobernanza responsable. Evaluar el impacto de las acciones permite ajustar de forma continua los planes y las políticas públicas para que sigan siendo coherentes con un contexto cambiante y mantengan su aceptabilidad social.

El impacto en la ciudad se refleja en la mejora de la habitabilidad de los centros históricos. El taller de Cracovia inició la reflexión sobre los indicadores que deben incluirse en la Estrategia Global y produjo esta primera serie. Es necesario continuar este proceso para identificar los indicadores, la forma de recopilarlos y la manera de actualizarlos periódicamente.

I. Tendencias demográficas :



- Población residente
- Distribución por grupos de edad
- Tasa de viviendas vacías
- Ratio de viviendas ocupadas por sus propietarios/alquiladas
- Ratio de alquileres de corta duración sobre el total de viviendas

II. Acceso a los servicios locales y al centro histórico:

- Puntos de venta diarios/total de puntos de venta
- Comercios cotidianos y servicios municipales a poca distancia
- Servicios de transporte público de alta frecuencia hacia y dentro del centro histórico
- Ratio entre comercios cotidianos y comercios turísticos.
- Ratio entre viviendas y comercios en general en el Centro Histórico.

III. Mejora del medio ambiente y el bienestar :

- Superficie de espacio verde por habitante
- Superficie permeable - Superficie impermeable
- Niveles de ruido

IV. Comportamiento económico del centro y coste de la vida :

- Coste de la vida comparativo
- Número de residentes que se benefician de incentivos fiscales

V. Cohesión social y participación ciudadana :

- Tasa de participación ciudadana en actividades de consulta y participación pública
- Número y frecuencia de eventos comunitarios locales organizados por los residentes.

6. ELEMENTOS DE CONTENIDO PARA UNA ESTRATEGIA GLOBAL

El ejercicio de Cracovia se vio enriquecido tanto por la presentación de la ciudad anfitriona y de las ciudades de Burdeos, Colonia del Sacramento, Luxemburgo y Puebla como por los debates que tuvieron lugar durante los dos días que duró el evento. Los documentos de planificación presentados y estudiados pusieron de manifiesto la necesidad de que cada ciudad implicada en el PNU elabore y adopte una estrategia global. También aquí debe continuar el trabajo de reflexión, pero ya se ha establecido que esta estrategia global se basará en:

- a. Una ambición y unos valores en respuesta a los retos: la visión de la transformación/desarrollo de los centros históricos de las ciudades apoyada por los representantes elegidos y a la que se adhieran todos los agentes locales (mandato/razón de ser que motive la acción colectiva a medio y largo plazo).
- b. Los actores: identificación/designación/reconocimiento de los distintos actores, sus funciones y sus relaciones.
- c. La situación: integración de la Estrategia Global en el marco jurídico local / priorización en relación con los planes / definición de si tiene o no alcance jurídico para garantizar la viabilidad a largo plazo de las acciones.



- d. Un plan de acción: objetivos operativos y acciones necesarias / criterios / priorización de las acciones / vínculos y sinergias / calendarios / financiación.
- e. Indicadores de seguimiento: seguimiento continuo de las acciones / evaluación de resultados / impactos / informes - puesta en común / ajustes - revisión periódica.
- f. La comunicación y difusión de buenas prácticas contribuyen a reforzar el apoyo social y político a la transformación: es necesario
 - crear una plataforma para el intercambio de experiencias y materiales (por ejemplo, catálogos de proyectos, películas, modelos 3D, informes de aplicación)
 - difundir los resultados de las actividades no sólo entre los expertos, sino también en los medios de comunicación locales y las escuelas/universidades,
 - desarrollar una imagen de marca local de los centros históricos basada en su nueva función (por ejemplo, «corazón verde de la ciudad», «distrito creativo»).

7. CONCLUSIÓN

Regenerar la habitabilidad de los centros históricos no es una utopía, sino un reto alcanzable. Las herramientas existen, los métodos son cada vez más claros, la voluntad converge. Es innegable que la habitabilidad aporta una dimensión política y estratégica a la ciudad del futuro. El Nuevo Proyecto Urbano debe formalizar esta dinámica colectiva y dotar a las ciudades de las herramientas prácticas necesarias para afrontar los retos de nuestro tiempo, convirtiendo los centros históricos en laboratorios de innovación urbana al servicio del bienestar y la convivencia.

El atractivo del PNU se ve reforzado por el hecho de que los Objetivos Operativos se utilizan para elaborar estrategias transversales y por el desarrollo de indicadores de seguimiento de la habitabilidad. Los vínculos con las cuatro prioridades estratégicas (mejora de la vivienda, renovación de la ciudad, transformación de la movilidad y regeneración del entorno urbano) se clarifican y se hacen operativos mediante mecanismos concretos de coordinación.



ANEXO 1: LISTA DE PARTICIPANTES

Grupo Asesor : Sr. Yves Gendron, Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur) y Sr. Luc Gagnon, Services conseils et stratégies - Urbanisme et mobilité)

Ciudades miembros: Burdeos: Sr. Didier Jeanjean, teniente de alcalde responsable de Naturaleza en la Ciudad y Barrios Tranquilos, Burdeos;

Colonia del Sacramento, Sr. Walter Debenedetti, Arquitecto, Director de Planeamiento y Patrimonio;

Cracovia: Sra Dorota Szatała, Deputy Director of the Kraków Greenspace Authority, Sra. Katarzyna Olesiak, Presidenta de la Agencia de Desarrollo de Cracovia y Sra Magdalena Ormanty (ARMK), Sr. Bartłomiej Kisielewski, Arquitecto Coordinador del Proyecto Wesola, Sra Marta Strzelecka y Sr Zbigniew Kwiatkowski from the Department of Entrepreneurship and Innovation, Sr Piotr Wiechrzchoslawki y Sr Piotr Windek from the Department of Strategy and European Funds, Sra. Carolina Pietyra, Directora y Katarzyna Jakubowiak, Portavoz de Prensa de la Oficina de Festivales de Cracovia, Sra. Katarzyna Piotrowska, Directora Adjunta y Monika Szota, Oficina de Tradiciones de la Ciudad del Departamento de Cultura, Sra. Joanna Chwastek, Oficina de Política Turística del Departamento de Turismo. Agata Mierzyńska, Relaciones Internacionales;

Luxemburgo: Sra. Shaaf Milani-Nia, Directora del Sitio de la UNESCO;

Puebla: Sra. Nancy Andrea Díaz Muñoz, arquitecta, Jefa del Departamento de Habitabilidad y Ejecución de Proyectos, Gerencia del Centro histórico y Patrimonio Cultural;