



Asamblea General

Distr. general
13 de junio de 2016
Español
Original: inglés

Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)

Tercer período de sesiones

Surabaya (Indonesia), 25 a 27 de julio de 2016

Documento de políticas 6: Estrategias espaciales urbanas: mercado del suelo y segregación*

Nota de la secretaría

Por la presente, la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) transmite un documento de políticas titulado “Estrategias espaciales urbanas: mercado del suelo y segregación”, elaborado por los miembros de la Dependencia de Políticas 6.

Las dependencias de políticas de Hábitat III están codirigidas por dos organizaciones internacionales e integradas cada una por un máximo de 20 expertos en distintas esferas, procedentes de instituciones académicas, entidades públicas, la sociedad civil y otros órganos regionales e internacionales.

La composición de la Dependencia de Políticas 6 y su marco para la elaboración de documentos de políticas pueden consultarse en www.habitat3.org.

* El presente documento se publica sin revisión editorial.



Documento de políticas 6: Estrategias espaciales urbanas: mercado del suelo y segregación

Resumen

El principio rector de este documento es que la organización del espacio es inseparable de la búsqueda del desarrollo sostenible. Las desigualdades (que son una preocupación creciente para la mayoría de los países y la comunidad internacional) se expresan en la segregación física de grupos en función de criterios sociales, étnicos y de ingresos y en el hecho de que los pobres vivan y trabajen en lugares de condiciones inferiores a las normales. Las externalidades negativas causadas por el crecimiento urbano desordenado y la falta de planificación adecuada, tales como la expansión incontrolada, la contaminación y la congestión del tráfico, son una enorme carga para la capacidad de las ciudades de atraer inversión y empleo y generar crecimiento sostenible. La segregación física de las ciudades en sectores separados desde el punto de vista funcional, como zonas industriales, de negocios y de vivienda, crea monotonía, alienación e inseguridad. La falta de regulación de los mercados del suelo no hace sino reforzar la tendencia a producir una separación física entre las élites urbanas y el resto de la población de las ciudades. La expansión incontrolada y el desarrollo de baja densidad compiten con la preservación de las funciones vitales de las zonas periurbanas y rurales en la producción de alimentos para los centros urbanos más grandes y la facilitación de medios de vida sostenibles a los residentes rurales. Por último, el mismo modelo de desarrollo físico es una de las principales causas de la degradación ambiental y uno de los principales factores que contribuyen a las emisiones de CO₂, lo que supera con creces los inconvenientes que entrañarían modelos de organización espacial más sensatos.

El mundo está tomando conciencia por fin de la importancia del desarrollo urbano sostenible. Esto se debe en parte a la atención prestada por los medios de comunicación al hecho de que, por primera vez en la historia del planeta, la mayoría de la población mundial vive en zonas urbanas. Además, las proyecciones de las Naciones Unidas indican que más de nueve décimas partes del aumento total de la población mundial a mitad del presente siglo se producirá en las ciudades de lo que actualmente es el mundo en desarrollo. Este interés y estas hipótesis se reflejan en el hecho de que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dedica uno de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 10 metas a lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Sin embargo, en el presente documento se sostiene que este objetivo, así como la inversión de las tendencias negativas descritas anteriormente, solo puede alcanzarse mediante la implantación de “estrategias espaciales urbanas” enérgicas y visionarias. Tendrán que ser enérgicas porque las fuerzas en juego son poderosas y están interesadas en mantener el *statu quo*. Y tendrán que ser visionarias porque, para conseguir la participación y el apoyo de los ciudadanos y los agentes comprometidos con un futuro equitativo y justo para todos, se necesitará un plan audaz e inspirador que establezca cómo debe estructurarse y organizarse la ciudad.

La Dependencia de Políticas se centró en seis retos principales sobre los que hay que actuar a fin de elaborar componentes eficaces y viables para las estrategias espaciales urbanas que se proponen. En concreto, se trata de:

- a) La forma y la configuración de las ciudades y los territorios;
- b) La política del suelo como instrumento para promover la igualdad y asegurar recursos;
- c) El acceso a los beneficios de la urbanización;
- d) La coordinación entre los diferentes niveles de planes y políticas y entre sectores;
- e) La construcción y distribución de espacios públicos y zonas verdes de calidad;
- f) La información sobre el desarrollo territorial equilibrado y las estrategias espaciales urbanas.

En consonancia con esta elección y con las consideraciones hechas anteriormente, la Dependencia de Políticas concluye el presente informe con una serie de mensajes clave que se enumeran a continuación. Se han redactado con la intención de exponer, de un modo fácilmente comprensible y que todos puedan suscribir, los objetivos que se describen con detalle en el cuerpo del documento.

1. Estrategias espaciales urbanas

La organización del espacio físico es fundamental para un desarrollo urbano y territorial sostenible. Esto puede lograrse con éxito mediante estrategias espaciales urbanas que sean equitativas y amplias.

2. Diseño de la ciudad sostenible

Un desarrollo y redesarrollo compacto y de escala humana es la base para que todos disfruten de la vida urbana y para que se satisfagan las necesidades básicas, exista una economía dinámica y se proteja el medio ambiente.

3. Utilización de los mercados del suelo para luchar contra la segregación

La existencia de legislación y medidas de planificación adecuadas puede asegurar que parte de la riqueza generada por los procesos de urbanización se comparta colectivamente, ofreciendo seguridad en cuanto a la tenencia y el acceso al suelo y los servicios, combatiendo la segregación física y social y mejorando las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas.

4. Extensión de los beneficios de la urbanización a todos

Las estrategias urbanas deben garantizar que los beneficios y servicios que las ciudades pueden ofrecer sean compartidos por todos, con independencia de sus ingresos, estilo de vida, lugar de residencia y tipo y tamaño de asentamiento.

5. Integración de niveles, escalas y agentes de planificación

La integración entre los niveles de planificación, los sectores y el desarrollo urbano y rural es fundamental para el éxito de las estrategias espaciales urbanas. Existen instrumentos útiles para lograr este objetivo, como las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*.

6. Configuración de la ciudad en torno a espacios públicos y zonas verdes

Los espacios públicos y zonas verdes definen la identidad y el carácter de una ciudad, expresan su estructura física y proporcionan el eje vital de la existencia urbana: la recreación, la movilidad, la interacción y la unidad.

7. Diálogo mundial para la planificación sostenible

La continuación del diálogo mundial sobre la organización sostenible del espacio urbano y rural será vital para aplicar con éxito la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los procesos establecidos por Hábitat III podrían traducirse en actividades continuas dedicadas a la creación de redes y el intercambio de ideas, experiencias, información y buenas prácticas.

En la sección I del documento (Objetivo y marco de la contribución del documento de políticas a la Nueva Agenda Urbana) se pasa revista a los desafíos a que debe enfrentarse un mundo en rápido proceso de urbanización. A este respecto, se ilustran los principios rectores que vinculan el documento de políticas a la Nueva Agenda Urbana y se definen las estrategias espaciales urbanas como elemento fundamental para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades y los territorios.

En la sección II del documento (Dificultades en materia de políticas) se hace referencia a las seis dimensiones fundamentales antes mencionadas, que según la Dependencia de Políticas deben tenerse en cuenta para diseñar y aplicar con éxito estrategias espaciales urbanas, y se describen los factores y las limitaciones que impiden su eficacia.

En la sección III del documento (Jerarquización de las opciones de política) se determinan las prioridades en materia de políticas y las recomendaciones críticas que se necesitan para incorporar las seis dimensiones mencionadas en estrategias espaciales urbanas que sean viables.

La Dependencia de Políticas reconoce que todos los componentes de la sociedad deben estar informados y ser proactivos en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. No obstante, en la sección IV del documento (Agentes clave para la acción) se identifican los agentes que han de desempeñar un papel clave en el diseño, la aplicación y la supervisión de estrategias espaciales urbanas, comenzando con los gobiernos locales.

En la sección V del documento (Diseño, aplicación y supervisión de las políticas) se señalan los principales aspectos de la aplicación de los seis componentes de las estrategias espaciales urbanas tratados anteriormente. En lo que respecta al mecanismo de financiación, se destaca la relación positiva entre las estrategias espaciales racionales, las prioridades de política propuestas para la formulación y aplicación, y las perspectivas de movilización de los medios para alcanzar los objetivos de la Conferencia en las ciudades. En cuanto a la supervisión, en el documento se subraya que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en particular el Objetivo 11, son un poderoso estándar mundial para medir los logros de las ciudades y los territorios en la mejora de las condiciones de vida de todos. Para establecer estrategias espaciales urbanas racionales se necesita transparencia y rendición de cuentas en el proceso de planificación, lo que a su vez requiere disponer de datos fiables, abiertos y de fácil acceso. Un avance prometedor es la posibilidad de acceder libremente a datos geoespaciales obtenidos por teleobservación.

En la última sección (Conclusión) figuran los siete mensajes clave que se desprenden de la labor de la Dependencia de Políticas.

I. Objetivo y marco de la contribución del documento de políticas a la Nueva Agenda Urbana

1. Una Nueva Agenda Urbana enmarcada en sólidas estrategias espaciales urbanas contribuirá a mejorar varias condiciones sociales, económicas y ambientales, actuales o previstas, en un mundo que en 2016 es urbano en un 54% y cuyas zonas urbanas aumentarán a un 66% en los próximos 20 años. Entre los problemas mundiales más acuciantes figuran la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental. En las ciudades y sus alrededores, estas preocupaciones se hacen evidentes desde el punto de vista espacial en la proliferación de asentamientos irregulares y barrios marginales que carecen de servicios básicos; la expansión fragmentada del desarrollo urbano en terrenos expuestos a riesgos o tierras agrícolas fértiles; y un desarrollo territorial desequilibrado que se caracteriza por la debilidad de los vínculos de infraestructura, las amenazas a los ecosistemas, el agotamiento de los recursos naturales y la pérdida de biodiversidad.

2. El hecho de que el Foro Económico Mundial, en su *informe sobre el panorama de riesgos mundiales de 2015* (Foro Económico Mundial 2015), mencionara el “fracaso de la planificación urbana como factor de riesgo que genera problemas sociales, ambientales y de salud” y estimara que en 2012 aún no se había construido el 60% de las zonas edificadas que existirían en 2030¹, subraya la importancia fundamental de que el diseño y la gestión de la forma y la configuración de las ciudades y los territorios constituyan la máxima prioridad de este documento.

3. Al trazar estrategias espaciales urbanas sólidas que promuevan procesos de adopción de decisiones integradores y equitativos para el desarrollo urbano sostenible, el presente documento se basa en las hipótesis que sirven de orientación a la Nueva Agenda Urbana, entre las que destacan: el fundamento de la Nueva Agenda Urbana en enfoques de derechos humanos, en los antecedentes y en una redacción acordada que se basa en anteriores acuerdos de las Naciones Unidas; su aplicabilidad universal, que deja margen para que los Estados Miembros la adapten en función de sus respectivos valores y contextos; su compromiso con la subsidiariedad y las asociaciones de colaboración como elementos esenciales en su elaboración, aplicación y evaluación; y su convicción de que el desarrollo urbano sostenible solo puede conseguirse mediante la aplicación de un programa de acción sólido que incluya disposiciones sobre gobernanza, legislación, financiación, supervisión y creación de conocimientos. En particular, el presente documento se basa en los marcos y la orientación que ofrece la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y los Objetivos conexos, así como las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (ONU-Hábitat 2015a).

4. Las estrategias espaciales urbanas deben ser sólidas y abordar seis retos que actualmente existen en todo el mundo:

- a) Forma y configuración no sostenibles de las ciudades y los territorios;
- b) Suelo: fracaso en el uso de la política del suelo como instrumento para promover la igualdad y asegurar recursos;

¹ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2012, tal como se cita en el documento temático 8

- c) Acceso no equitativo a los beneficios de la urbanización;
- d) Insuficiente coordinación entre los diferentes niveles de planes y políticas y entre sectores;
- e) Insuficiencia y desigualdad en la construcción y distribución de espacios públicos y zonas verdes de calidad;
- f) Información incoherente y no estructurada sobre el desarrollo territorial equilibrado y las estrategias espaciales urbanas.

5. La solución de estos problemas exige la adopción de estrategias espaciales urbanas explícitas y ampliamente concebidas y ejecutadas que se centren en el uso sostenible del suelo y el espacio, la prestación de servicios básicos y el funcionamiento equitativo de los mercados del suelo. Entre los ejemplos de estas estrategias cabe citar la elaboración de políticas urbanas nacionales para garantizar un desarrollo territorial equilibrado a nivel nacional, la elaboración de planes regionales y urbanos (con orientaciones estratégicas, planes y mapas físicos —del uso del suelo, el espacio público, el transporte— y reglamentos de aplicación que contemplen gastos de capital para la inversión en infraestructura) y el uso de mecanismos de captura del valor del suelo para compartir colectivamente los incrementos generados por las inversiones públicas en infraestructura.

6. Este proceso exigirá empoderar a las comunidades mediante la determinación y el reconocimiento jurídico de las funciones, los derechos y las responsabilidades de los agentes clave en el ámbito pertinente del gobierno y la sociedad civil, la armonización de los intereses de los gobiernos nacionales, regionales y locales y la promoción de asociaciones de interesados que rebasen las demarcaciones jurisdiccionales y las disciplinas.

7. La ejecución efectiva de estas recomendaciones requiere prácticas específicas de financiación y supervisión informadas por la creación y el intercambio de conocimientos.

8. Las estrategias espaciales urbanas son fundamentales para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. En particular, deben abordar el problema de la segregación social causada por la forma en que operan los mercados de suelo urbano, así como la función de la planificación espacial en la provisión de instrumentos para un desarrollo urbano integrado y sostenible.

9. No obstante, al examinar estas cuestiones también deben tomarse en consideración problemas estrechamente relacionados que pueden ser pertinentes en casos concretos. Entre ellos destacan las deficiencias de la legislación, la debilidad de la gobernanza, incluida la falta de voluntad política y liderazgo suficientes, las carencias del estado de derecho, la falta de transparencia y rendición de cuentas en la adquisición y urbanización del suelo, la falta de captura del valor de los recursos públicos invertidos en infraestructura, los fallos y la especulación en los mercados del suelo, la fragmentación de los instrumentos de planificación, la expansión incontrolada y la ineficacia de los sistemas catastrales y de registro del suelo.

10. Teniendo en cuenta estas cuestiones, las estrategias espaciales urbanas pueden definirse como “estrategias espaciales que tienen por objeto la integración y la inclusión desde el punto de vista social y espacial en las ciudades, que se ocupan de la forma y los sistemas de las ciudades, mediante la promoción de barrios socialmente diversos, la accesibilidad al empleo, el acceso a suelo provisto de

servicios a precios asequibles y espacios públicos de calidad, incluidas suficientes zonas verdes”.

11. Las estrategias espaciales son el resultado de procesos participativos y requieren instrumentos de gobernanza que funcionen adecuadamente. Deben alentar a que se reflejen valores y prioridades y contribuir a la creación y la mejora de las instituciones a fin de articular acciones para la consecución del desarrollo sostenible.

12. Las estrategias espaciales son fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible, puesto que tienen por objeto salvaguardar el suelo, proteger el medio ambiente y organizar el espacio a fin de reducir al mínimo los desechos y el uso de energía y garantizar condiciones de vida y trabajo adecuadas para todos, con independencia de sus condiciones sociales y económicas.

13. Las estrategias espaciales urbanas en favor de la sostenibilidad comprenden y requieren orientaciones estratégicas, planes y mapas físicos (por ejemplo, sobre el uso del suelo, la vivienda, el transporte y el medio ambiente), reglamentos sobre la vivienda social y el uso conexo del suelo, instrumentos estratégicos de planificación y aplicación, y un marco institucional que propicie el desarrollo sostenible (ONU-Hábitat 2015a).

14. Las estrategias espaciales urbanas se componen de cuatro elementos clave: a) base jurídica (por ejemplo, constituciones, estatutos, reglamentos y códigos); b) organización (es decir, la organización estructural, por ejemplo las responsabilidades de agentes como los ministerios, los tribunales y los organismos técnicos a nivel nacional, regional y local, así como la organización de los procedimientos, que incluye aspectos como la organización de los procesos de planificación, ejecución y supervisión); c) planificación y diseño urbano estratégico (por ejemplo, las políticas urbanas nacionales y los planes y programas regionales o metropolitanos, municipales y de barrio, incluidas las evaluaciones estratégicas del medio ambiente); y d) mecanismos de aplicación, incluida la financiación.

Principios rectores

1. Los enfoques basados en los derechos humanos serán el fundamento de la Nueva Agenda Urbana

15. La Declaración y el Programa de Acción de Viena, adoptados por unanimidad, reafirman que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. Las normas de derechos humanos que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios que se derivan de ellos, han de orientar todas las actividades de desarrollo y programación en todos los sectores y todas las etapas de la planificación, comenzando por las actividades y los documentos de planificación integrada (contenido, diseño y desarrollo de las estrategias espaciales urbanas).

2. La Nueva Agenda Urbana se basará en los antecedentes y la redacción acordada en actividades anteriores de las Naciones Unidas

16. Se aprovechará el acervo del Programa de Hábitat y se utilizarán también acuerdos mundiales más recientes, algunos de los cuales se refieren directamente a

las ciudades y los asentamientos humanos, así como otros que requieren la elaboración y aplicación de estrategias espaciales urbanas como factores esenciales para su éxito. El primero de ellos es la Agenda 2030, en particular el Objetivo 11 y sus metas conexas clave, entre otros. Por ejemplo, alrededor del 69% de las metas requieren la adopción de medidas locales.

3. La Nueva Agenda Urbana será de aplicación universal a países de todo el mundo

17. La Nueva Agenda Urbana será de aplicación universal a países de todo el mundo, y proporcionará orientaciones claras a los Estados Miembros sobre cuestiones urbanas al tiempo que dejará margen para la adaptación a las circunstancias nacionales en función de las necesidades de cada país, los niveles de desarrollo y otras consideraciones según el contexto.

4. La subsidiariedad y las asociaciones de colaboración son elementos esenciales en la elaboración, aplicación y evaluación de la Nueva Agenda Urbana

18. La Nueva Agenda Urbana reconoce el papel de la subsidiariedad y las asociaciones de colaboración en la elaboración, formulación y aplicación de las estrategias espaciales urbanas (se basa en la hipótesis de que cada nivel de gobierno y cada esfera de gobernanza deben desempeñar una función en el ámbito de las estrategias espaciales urbanas, según se definen más arriba). Esto refuerza la importancia de las asociaciones entre múltiples partes (verticales, horizontales, de diversas jurisdicciones e interdisciplinarias), con derechos y responsabilidades claramente definidos en la formulación y aplicación de las estrategias espaciales urbanas en la Nueva Agenda Urbana.

5. La investigación empírica basada en los conocimientos, la pericia y la experiencia de múltiples interesados debe informar la Nueva Agenda Urbana

19. Para la concepción, aplicación y supervisión o evaluación de la Nueva Agenda Urbana es fundamental comprometerse a elaborar mecanismos que apoyen la creación de políticas basadas en los conocimientos, la pericia y la experiencia de múltiples partes interesadas.

20. Este principio se destaca repetidamente en las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*, en las que se insta a “la promoción de los conocimientos basados en la investigación sobre planificación urbana y territorial” (pág. 12) y que contiene referencias en todo su texto a la necesidad de “elaborar nuevos instrumentos y transferir, a través de las fronteras y los sectores, conocimientos que promuevan una planificación integradora, participativa y estratégica” y “traducir pronósticos y proyecciones en alternativas e hipótesis de planificación para facilitar la adopción de decisiones políticas” (pág. 26).

II. Dificultades en materia de políticas

A. Forma y configuración no sostenibles de las ciudades y los territorios

21. Como se indica en los documentos temáticos 8, 9, 10 y 11 de Hábitat III y en otras referencias², los patrones actuales de desarrollo urbano plantean cinco problemas relacionados con la forma y configuración de las ciudades y los territorios que no están siendo atendidos por los sistemas actuales de gobernanza. Estos problemas provocan pérdidas de productividad económica, aumentan la desigualdad y amenazan el medio ambiente³. Se trata, en particular, de los siguientes: a) uso ineficiente del suelo, que se expresa desde el punto de vista espacial en un crecimiento urbano desordenado y una disminución conexa de densidad en todo el mundo⁴, fenómeno que determina, entre otras cosas, el aumento de los costos de transporte, agua, saneamiento e higiene, la reducción de los beneficios económicos de la aglomeración, la degradación de los servicios de los ecosistemas y la disminución de la resiliencia (Litman 2015); b) el crecimiento concomitante de asentamientos informales sin servicios en el mundo en desarrollo, a menudo en lugares expuestos a riesgos⁵, y el vaciamiento de las ciudades centrales en el mundo desarrollado; c) la falta de desarrollo territorial equilibrado e integrado o de una buena sincronización en el proceso que va del desarrollo rural al urbano, lo que se ve agravado por el descuido de las ciudades pequeñas y medianas y la falta de capacidad de planificación y gestión; d) la falta de espacio público suficiente y bien diseñado a todos los niveles (nacional, regional, local y de barrio), necesario para albergar infraestructura de transporte y de agua y alcantarillado e instalaciones comunitarias (como escuelas y centros de salud) y para proporcionar parques públicos que sirvan de espacio para la congregación social y las actividades recreativas y como medios de subsistencia; e) el abandono de las soluciones de diseño urbano disponibles que permiten asegurar la calidad de vida, la armonía social y la viabilidad económica, al tiempo que minimizan el impacto ambiental.

² Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015c; Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015d; Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015a; Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015b; y véase, por ejemplo, Angel y otros 2010.

³ “Las deficiencias en la planificación y la infraestructura pueden reducir la productividad empresarial hasta un 40%” (Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015c, pág. 1); “a nivel global, no se conoce suficientemente la dinámica de las ciudades pequeñas e intermedias, donde vive la mitad de la población urbana del mundo, lo que las convierte en un eslabón perdido en la comprensión de la dinámica de las interacciones entre los medios rural y urbano” (Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015a, pág. 3).

⁴ “En promedio, 6 de cada 7 ciudades de los países en desarrollo experimentaron una disminución en densidad, mientras que en las ciudades con ingresos más elevados, una duplicación de los ingresos *per capita* dio lugar a una disminución del 40% en la densidad media. Solo en los Estados Unidos, el costo de la expansión se estima en 400.000 millones de dólares al año, debido principalmente al mayor costo de la infraestructura, los servicios públicos y el transporte” (Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III 2015c, pág. 2).

⁵ Véase el documento temático 8 sobre planificación y diseño urbano y espacial, pág. 2: “El hecho de que no exista un número suficiente de parcelas bien conectadas y con servicios ha contribuido al aumento de la urbanización informal, y más del 61% de los habitantes de África Subsahariana, el 24% de América Latina y el 30% de Asia ocupan terrenos informalmente, a menudo en zonas de alto riesgo”.

22. En la mayoría de los países, las tendencias de la urbanización son insostenibles. El porcentaje de uso del suelo por habitante es mucho mayor del que debiera (ONU-Hábitat 2015c, gráfico 1); los nuevos estilos de vida llevan aparejados un uso excesivo de recursos no renovables; y este consumo excesivo, lejos de crear mejores condiciones de vida para todos, solo acentúa las desigualdades entre ricos y pobres.

23. Un factor determinante de estas tendencias insostenibles es la forma y configuración de los actuales patrones de urbanización, es decir, la forma en que la urbanización ocupa el espacio. Las metrópolis y ciudades se extienden largas distancias en las zonas rurales circundantes. Se adquieren grandes extensiones de tierras rurales para dividir las parcelas y edificar en ellas, lo que beneficia a empresarios a menudo sin escrúpulos y supone una carga para la infraestructura básica, el transporte público y los servicios esenciales que recae sobre los gobiernos locales. Las viviendas individuales separadas tienen un alto consumo energético, y la muy baja densidad de la mayoría de las nuevas urbanizaciones desincentiva el transporte público y hace necesario el uso de transporte privado para acceder a bienes y servicios. La lejanía y la falta de transporte público afectan más gravemente a los niños, los jóvenes, las mujeres y las personas de edad. Muchos conjuntos de viviendas nuevos adoptan la forma de “residencias protegidas”, es decir, enclaves protegidos por muros y barreras. Se trata de ejemplos de “segregación voluntaria”. En cambio, los habitantes más pobres se ven empujados a zonas de viviendas con escasos servicios y aún más alejadas de la ciudad, o abocados a vivir en barrios marginales u otros asentamientos informales no autorizados. En este caso, se trata de una forma de “segregación forzosa”: se reproducen los mecanismos de las “residencias protegidas”, pero como estigma y no como signo de distinción y estatus social. Desde un punto de vista económico, la expansión de la urbanización supone incluso mayores gastos en desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, por un lado, y en transporte y conectividad física, por otro. Los costos de la congestión del tráfico por sí solos son una carga enorme para las economías rurales, urbanas y nacionales. Muchos agricultores de subsistencia se ven literalmente expulsados en este proceso, lo que tiene la doble consecuencia negativa de una nueva migración del campo a las zonas urbanas y la pérdida de fuentes de alimentos cercanas y saludables para las ciudades.

24. Dificultades similares se plantean en los proyectos de renovación urbana de las ciudades existentes, donde barrios antiguos bien planificados y diseñados a menudo se sustituyen por conjuntos residenciales caros y exclusivos para los que la escala humana se queda pequeña y que causan una nueva segregación. Estos proyectos muestran que, por mucho que el diseño compacto y denso sea deseable, no garantiza por sí mismo el modelo de ciudad sostenible y equitativa al que aspiran los habitantes urbanos.

25. Los esfuerzos para planificar nuevo espacio urbano de forma responsable desde el punto de vista social, económico y ambiental a menudo se malogran por el impulso y la fuerza de este implacable modelo de urbanización. Es evidente que los patrones de urbanización basados en el mercado no son una forma segura de garantizar un futuro urbano sostenible. Tales patrones deben atemperarse y guiarse por estrategias y planes espaciales públicos que sean sólidos e indiquen qué formas permiten adaptar el crecimiento al espacio con mayor grado de eficiencia energética, racionalidad ecológica y responsabilidad social.

B. Suelo: fracaso en el uso de la política del suelo como instrumento para promover la igualdad y asegurar recursos

26. En las ciudades del tercer mundo, normalmente dos tercios de la población no puede adquirir las viviendas que se ofertan en el mercado formal porque los promotores de viviendas privadas favorecen a los grupos de ingresos más elevados. En esas ciudades, alrededor del 90% del déficit de vivienda se concentra en las familias que se sitúan en los siete deciles inferiores de la distribución de ingresos. Los gobiernos locales fiscalmente pobres tienden a concentrar las inversiones públicas en infraestructura y servicios en ciertas zonas atractivas para las empresas y la fuerza de trabajo más cualificada, para tratar de mejorar su base económica. Dado que el suelo asequible (de menor precio) solo está disponible en zonas donde los costos de transporte son elevados (extrarradio), la infraestructura y los servicios urbanos son escasos; la construcción suele presentar riesgos (por motivos jurídicos o por las condiciones del terreno: fuerte pendiente, inundaciones, etc.); los asentamientos de bajos ingresos suelen verse excluidos de los beneficios de la urbanización. Por lo tanto, en la estructura típica de las ciudades del tercer mundo, barrios exclusivos, equiparables a los que se encuentran en las ciudades del mundo desarrollado, se yuxtaponen a zonas (la mayoría) que carecen de servicios básicos, alcantarillado, calles pavimentadas, centros de salud (en caso de que los haya) y otros similares.

27. En la mayoría de las ciudades del mundo, el principal mecanismo o institución de asignación del suelo es el mercado. El proceso es simple: los hogares y las empresas con mayor capacidad para pagar los emplazamientos con las características deseadas (servicios de buena calidad, ambiente, buen acceso y vecinos seguros y atractivos, por ejemplo) están en mejores condiciones de conseguirlos. El proceso de adquisición del suelo por diferentes grupos sociales tiende a autorreforzarse, en la medida en que las familias de rentas más altas favorecen la segregación de los grupos de ingresos más bajos y están dispuestas a pagar más, y pueden hacerlo, por propiedades que les garanticen los “vecinos adecuados” que desean y por la infraestructura y los servicios urbanos que demandan. La exclusión social resultante es, a primera vista, el resultado de un proceso legítimo que no depende de la distorsión deliberada de los precios de mercado en sí. Por muy legítimo que sea desde la perspectiva del mercado, el resultado es que queda comprometida la aparente “neutralidad” del mercado del suelo como mecanismo justo y eficiente de asignación de suelo a todos los usuarios. En efecto, el mercado del suelo también puede dar resultados cuando el valor del suelo se ve afectado por acciones públicas. Así sucede con la provisión pública de infraestructura y servicios urbanos o los reglamentos de zonificación y otros usos del suelo que se establecen para neutralizar o controlar los efectos de las externalidades negativas o positivas.

28. Además, dado que los impuestos sobre los inmuebles tienden a ser mayores en las zonas de mayor valor y los grupos de ingresos más elevados tienen mayor influencia en la política local, las inversiones públicas en infraestructura y servicios urbanos tienden a favorecer a esas zonas. El resultado es que, en muchos países, junto a barrios agradables y con un alto nivel de servicios se sitúan otros que carecen de los servicios y la infraestructura más básicos. Estos contrastes se reflejan en enormes diferencias en los precios del suelo, pero, lo que es más importante,

revelan una incapacidad estructural del mercado para asegurar una oferta suficiente de suelo con servicios a precios asequibles, en particular para los más necesitados.

29. En efecto, el suelo con servicios en las ciudades del mundo en desarrollo tiende a ser relativamente más caro (a menudo incluso en términos absolutos) que en las ciudades de los países avanzados.

30. Por consiguiente, para reducir el componente del costo del suelo y ajustarse a la capacidad de pago de los usuarios, los programas de vivienda social tienden a favorecer emplazamientos y proyectos periféricos que a menudo dan lugar a ciudades dormitorio de grandes dimensiones, que se caracterizan por servicios urbanos relativamente escasos.

31. Además, la mala planificación y los insuficientes servicios de las viviendas privadas fruto de este proceso de urbanización desordenada a menudo terminan elevando los costos de la infraestructura y los servicios urbanos del conjunto de la zona urbana de la que forman parte.

32. La “solución” alternativa de vivienda social consistente en mejorar los asentamientos informales ya existentes situados en zonas más céntricas, mediante programas de regularización correctiva, normalmente cuesta de dos a tres veces más que la introducción de nueva infraestructura y servicios urbanos en el extrarradio de la ciudad. Aunque esos programas reportan beneficios claros, un problema muy real es que las familias que llegan a esos asentamientos mejorados pueden ser relativamente explotadas por los propietarios de inmuebles, algunos de los cuales tal vez sean antiguos ocupantes que ahora actúan como titulares (haciendo las veces de propietarios). Esto suele conducir al hacinamiento en terrenos a menudo inadecuados (laderas empinadas, suelo inestable, etc.), lo que fomenta de por sí la separación espacial de los grupos sociales y puede agravar los riesgos ambientales.

33. Todas estas consideraciones ponen claramente de manifiesto la importancia de una planificación espacial bien concebida.

34. El reto es romper el círculo vicioso de exclusión social que surge de los procesos del mercado inmobiliario y del suelo antes mencionados. Los enfoques públicos tradicionales consistentes en la urbanización de grandes franjas de suelo en emplazamientos céntricos (mediante adquisición pública, utilización de suelo fiscal, etc.) a menudo han generado nuevos guetos, con las consabidas consecuencias negativas que de ello se derivan. Los programas alternativos diseñados para ocupar los intersticios de la ciudad con viviendas sociales tienden a ser “colonizados” con rapidez por los vecinos de ingresos más elevados. Los intentos de controlar las transacciones para asegurar la permanencia de los ocupantes originales de ingresos bajos a menudo no funcionan.

35. Por lo tanto, el desafío consiste en, al tiempo que se preserva la institución del mercado del suelo y los derechos conexos de propiedad de la tierra, frenar el poder de los propietarios del suelo, que normalmente tratan de que este se destine al uso que les reporta el mayor rendimiento, aunque con ello impidan un uso socialmente más inclusivo.

36. Por otra parte, la adquisición pública de suelo tiene un costo cada vez mayor, y los procesos de asignación de suelo gestionados públicamente también pueden ser costosos y propensos a la corrupción y otras formas de manipulación política. Además, es importante mejorar la capacidad de financiación del sector público para

orientar el desarrollo urbano, especialmente en lo que respecta a la construcción de infraestructura y la prestación de servicios urbanos.

37. En último lugar, aunque también es un factor importante, una estrategia espacial de uso del suelo que sea coherente debe reexaminar los costos y beneficios sociales de promover públicamente vivienda social en lugares más baratos y debe velar por la utilización óptima de los fondos públicos, que son relativamente escasos. Las cuestiones fundamentales son determinar el mejor modo de subvencionar la construcción de viviendas sociales en zonas más “inclusivas” (tal vez con un mayor costo por unidad, pero de mejor calidad) y evaluar las ventajas relativas de captar mayores incrementos del valor del suelo de proyectos residenciales elitistas.

C. Acceso no equitativo a los beneficios de la urbanización

38. La idea de justicia espacial urbana aúna consideraciones de justicia social y de espacio junto con los conceptos de justicia ambiental y equidad. Estos últimos incluyen preocupaciones como la sostenibilidad ambiental y la superposición espacial entre la discriminación racial, los patrones espaciales que se derivan de ella y la susceptibilidad de estos espacios a la contaminación industrial, la exclusión socioeconómica y la vulnerabilidad a los peligros naturales.

39. Los países desarrollados son los más urbanizados y los países en desarrollo están siguiendo su ejemplo. La urbanización rápida es un reto, pero puede considerarse también una oportunidad de mejorar, ya que la principal función de las ciudades es proporcionar diversidad, posibilidades de elección y una concentración de oportunidades de cambio e intercambio que dan lugar a distintas formas de desarrollo humano. Entre los beneficios de la urbanización planificada destacan unos servicios de calidad de todo tipo, la diversidad de las fuentes de ingresos, el acceso asequible a oportunidades de desarrollo humano, la interacción social, el ocio y la participación en la gobernanza. La calidad de vida también existe, y debe garantizarse, en las zonas no urbanas (rurales), pero son la diversidad y las posibilidades de elección que caracterizan la vida en las ciudades lo que ofrece más oportunidades de desarrollo.

40. Sin embargo, cuando las ciudades ofrecen posibilidades de ingresos más altos pero con un costo de la vida aún mayor, cuando proporcionan múltiples servicios que son inaccesibles, cuando los proyectos de vivienda carecen de los componentes que los hacen habitables, o cuando los principales modos de transporte no son asequibles ni seguros y contaminan el aire, entonces los inconvenientes superan a los beneficios. Esto es a menudo el resultado de la mala gestión de las ciudades, que carecen de instrumentos de planificación urbana que regulen su dinámica y su transformación (por ejemplo en cuanto a densidades, uso del suelo y morfología urbana) y de control público de las funciones de planificación y la protección del bien público y los intereses colectivos, con lo que desaparecen los beneficios a largo plazo.

41. Otro factor asociado que da lugar a una planificación y gestión urbana deficiente es la privatización del desarrollo urbano en la ciudad y sus alrededores. Ello se manifiesta de muchas formas, desde la expansión urbana desordenada que provoca la pérdida de tierras agrícolas y ecosistemas al hacinamiento no planificado

de los asentamientos informales, pasando por la demolición urbana y el desalojo forzoso de otras partes de la ciudad.

42. La expansión urbana fragmentada por grupos de ingresos ocupa el lugar de una planificación espacial integradora; megaproyectos aislados para los grupos de altos ingresos adoptan la forma de complejos suburbanos y enclaves residenciales protegidos; y los grupos de ingresos medianos y bajos participan en proyectos de construcción no autorizados. Los patrones de desarrollo periurbano y de desarrollo dirigido por agentes privados carecen de planificación; ambos están desconectados y desprovistos de la dimensión “pública” en todos sus componentes urbanos, así como de redes integradoras, incluida la conectividad de los espacios públicos que se necesita para desbloquear las posibilidades de urbanización.

43. La planificación espacial formal guiada por el producto interno bruto (PIB), basada en el carbono y orientada hacia los automóviles agrava el problema, ya que niega a los pobres el derecho a beneficiarse de la ciudad, refuerza la segregación social y desalienta la mezcla social que conduce a la prosperidad económica y la tolerancia social. Ese tipo de planificación agota los recursos, desperdiciando suelo, energía, tiempo y dinero. Para los pobres, se convierte en una carga que los empobrece o que agrava su pobreza⁶.

44. La planificación basada en la segregación del uso del suelo aún se aplica en muchos países en desarrollo, pese a los indicios que demuestran que contribuye al aumento del tiempo de desplazamiento, el consumo de energía, la contaminación del aire y la segregación social en caso de conectividad insuficiente e inasequible (medios de transporte público). La adopción de una “planificación estratégica” no ha resuelto estos problemas porque no existe suficiente conciencia espacial, lo que es perjudicial y sigue llevando a patrones espaciales no sostenibles.

45. La creciente brecha entre la riqueza general producida por las ciudades y su redistribución afecta al reparto equitativo de los beneficios de la urbanización (ONU-Hábitat 2012). La disparidad en la distribución de los fondos públicos y el apoyo técnico y administrativo entre las zonas urbanas y rurales es una de las causas principales de la migración a las ciudades que ofrecen oportunidades para una vida mejor. En algunos países, la riqueza generada por la economía informal no se reconoce, por lo que no recibe el apoyo de mecanismos financieros o administrativos que pueden contribuir a su crecimiento (en Egipto, por ejemplo, la actividad informal representa el 40% de la economía nacional).

46. La segregación social y espacial suele asociarse con el aumento de la vulnerabilidad y la exposición a riesgos, debido a la exposición de los emplazamientos a peligros ambientales y naturales, a la escasez de sistemas de socorro y emergencia y a la marginación que puede ser manipulada fácilmente por grupos y personas que buscan el poder y ser utilizada para instigar conflictos y disturbios.

47. Los medios de comunicación y los “creadores de tendencias” glorifican estilos de vida y formas urbanas no sostenibles, resaltando ciertos beneficios urbanos y estigmatizando gran parte de las prácticas tradicionales, incluidos los estilos de vida “rurales”, que pueden ser más sostenibles desde el punto de vista social, económico y ambiental.

⁶ En Egipto, por ejemplo, las 22 nuevas ciudades construidas desde la década de 1970 solo han alcanzado un 25% de ocupación.

48. El espacio público es el elemento urbano más inclusivo, pero hay poca conciencia de los beneficios del desarrollo impulsado por espacios públicos entre los agentes interesados, tanto los encargados de formular políticas como los usuarios generales y la población en su conjunto. El problema es que los consumidores de hoy (quienes compran o alquilan en promociones de viviendas formales e informales) no demandan espacios públicos de calidad de los promotores inmobiliarios. El reto aquí es el bajo nivel de la demanda de espacio público en lo que respecta a su cantidad, calidad y las diversas funciones que se aceptan como componente esencial de unas condiciones de vida adecuadas.

49. En algunos países, donde las leyes y los reglamentos mantienen cierto grado de vaguedad para alentar la informalidad y reducir la rendición de cuentas, la informalidad reporta beneficios financieros a los gobiernos, ya que, por una parte, les evita tener que proporcionar espacio público, servicios, transporte e infraestructura y, por otra, garantiza una fuente periódica de ingresos tanto si se canalizan formalmente a través de “multas” como de manera informal mediante la corrupción (hostigamiento y sobornos) (AUC — School of Global Affairs and Public Policy y UND 2013).

50. La planificación urbana convencional ignora cualquier consideración de “identidad de lugar”, es decir, el valor social, cultural y psicológico de la configuración urbana y los espacios públicos; hay poca sensibilidad a la diversidad de estilos de vida, que es la característica que sirve de distinción entre espacio rural y espacio urbano, con independencia del tamaño. Por otra parte, las ciudades también son depositarias de patrimonio cultural que refuerza la identidad nacional. El modelo económico mundial se esfuerza por tener en cuenta esas consideraciones.

D. Insuficiente coordinación entre los diferentes niveles de planes y políticas y entre sectores

51. Por lo general, no hay escasez de planes y programas relacionados con el desarrollo de las ciudades y las regiones urbanas. Sin embargo, abundan los problemas y desafíos (ONU-Hábitat 2009). En muchos países, esos planes y programas carecen de un marco institucional (es decir, jurídico y organizativo) coherente. Existe poca coordinación entre los planes sectoriales, mientras que la integración vertical y horizontal de los planes espaciales es un desafío que no suele atenderse con éxito. En consecuencia, hay mucha fragmentación y duplicación, así como una mala armonización de los objetivos, lo que es especialmente grave si no hay estrategias urbanas generales. En ocasiones, la base jurídica es insuficiente o incluso obsoleta, lo que afecta gravemente a la aplicabilidad y ejecución de los planes y programas. A menudo no hay nexos con la financiación y los mecanismos financieros, lo que hace que los planes y programas sean más útiles a efectos de simbolismo político y populismo que para orientar estratégicamente el desarrollo de las ciudades y regiones urbanas de manera coherente. La excesiva centralización del sistema de planificación urbana es otro problema para establecer planes y programas que funcionen bien y sean localmente aptos. Con frecuencia, las competencias locales en materia de planificación urbana son limitadas, o no hay capacidad local suficientemente cualificada para la planificación urbana. Para que la gestión espacial y territorial sea eficaz es necesario que las funciones, los derechos y las responsabilidades en relación con los planes y políticas se asignen debidamente. En muchos casos, la distribución y coordinación en todo el mundo es deficiente o

incluso inexistente, tanto verticalmente, es decir, entre los gobiernos centrales, regionales y locales, como a nivel horizontal, entre los distintos organismos responsables de los diversos aspectos de la gestión urbana, como la vivienda, el transporte y el medio ambiente. En muchos lugares también se carece de un número suficiente de profesionales capacitados para asumir la tarea⁷. Entre las lagunas destaca especialmente la ausencia de estructuras legislativas, administrativas y de políticas a nivel nacional para enmarcar el desarrollo urbano⁸.

52. La estructura jerárquica tradicional “de arriba abajo” de los sistemas de planificación espacial gubernamentales es cada vez más ineficiente para satisfacer las necesidades de gobernanza participativa, en la que colaboren niveles, ramas y sectores particulares de los organismos públicos y se establezcan redes de contactos con organizaciones no gubernamentales, empresas y la sociedad civil, con una adecuada distribución de las facultades y responsabilidades.

53. La práctica de la planificación espacial se ve perjudicada por la fragmentación de los instrumentos de planificación, la excesiva simplificación de las políticas, la insuficiente armonización de los objetivos y los planes, la ausencia de políticas nacionales de apoyo a la planificación urbana, la falta de correspondencia entre la financiación pública y los planes, y la escasa capacidad de los gobiernos locales para acceder a recursos. Sin una firme política espacial nacional y ante la falta de instrumentos y recursos para su aplicación a nivel local, la planificación local está especialmente expuesta y sujeta al poder económico de las grandes empresas, con frecuencia multinacionales, que a menudo hacen valer sus intereses sin tener en cuenta los efectos ambientales y sociales y exigen que el sector público soporte los costos derivados de las infraestructuras y las medidas compensatorias.

54. En resumen, los retos son: la fragmentación de los instrumentos de planificación, la excesiva simplificación de las políticas, la insuficiente armonización de los objetivos y los planes, la ausencia de políticas nacionales de apoyo a la planificación urbana, la falta de correspondencia entre la financiación pública y los planes, y la escasa capacidad de los gobiernos locales para acceder a recursos.

55. No solo falta una adecuada asignación, tanto vertical como horizontal, de funciones, derechos y responsabilidades para los planes y políticas, sino que en muchos lugares tampoco existen suficientes profesionales capacitados para asumir la tarea. Entre las lagunas destaca especialmente la ausencia de estructuras legislativas, administrativas y de políticas a nivel nacional para enmarcar el desarrollo urbano⁹.

⁷ Véase el documento temático 8, pág. 2: “La disciplina de la planificación urbana y espacial está insuficientemente representada en muchas zonas en desarrollo, con 0,97 planificadores acreditados por cada 100.000 personas en algunos países africanos y 0,23 en la India. En comparación, existen 37,63 en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y 12,77 en los Estados Unidos de América”.

⁸ Véase el documento temático 8, pág. 2: “La disciplina de la planificación urbana y espacial está insuficientemente representada en muchas zonas en desarrollo, con 0,97 planificadores acreditados por cada 100.000 personas en algunos países africanos y 0,23 en la India. En comparación, existen 37,63 en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y 12,77 en los Estados Unidos de América”.

⁹

E. Insuficiencia y desigualdad en la construcción y distribución de espacios públicos y zonas verdes de calidad

56. Los espacios públicos se definen como “todos los lugares de propiedad pública o de uso público, accesibles para todos y que pueden ser disfrutados por todos gratuitamente y sin afán de lucro” (Garau y otros 2015; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) 2015). El espacio público ha venido recibiendo cada vez más atención en los últimos años. El buen diseño y las buenas prácticas en materia de espacio público se fomentan periódicamente a través de eventos internacionales, como el Premio Europeo del Espacio Público Urbano, que se concede en Barcelona, y la Bienal del Espacio Público de Roma. Recientemente también se han celebrado importantes actos e iniciativas internacionales sobre el espacio público en numerosas ciudades, como Buenos Aires y Estocolmo (Conferencias Future of Places), Berlín, Bolonia, Porto Alegre y Bogotá. Los municipios tienen oficinas y departamentos que se dedican al desarrollo, la mejora y el mantenimiento de los espacios públicos. En este contexto, los espacios públicos y las zonas verdes de las ciudades desempeñan una función especial, ya que proporcionan una serie de servicios para los habitantes urbanos y para la naturaleza. Además, son esenciales para reducir las islas de calor urbanas y sus repercusiones negativas en la población. Por otra parte, una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 es la siguiente: “De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”.

57. Pese a esta evolución y la conciencia ampliamente compartida de que los espacios públicos y las zonas verdes son fundamentales para unos entornos urbanos saludables, proporcionan valiosos servicios relacionados con el ecosistema para la población urbana, cumplen una finalidad recreativa y constituyen zonas de retención en caso de inundaciones y fenómenos relacionados con las aguas pluviales, la provisión universal de espacio público que propugna el Objetivo 11 se enfrenta a diversos problemas importantes:

a) Insuficiencia de espacios públicos (calles, espacios públicos abiertos y establecimientos públicos) y de zonas verdes, especialmente en las zonas de ingresos bajos del extrarradio y los asentamientos informales. Esto es un reflejo de las enormes desigualdades en la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo, donde las deficiencias de las viviendas deberían mitigarse proporcionando generosamente espacio público de buena calidad;

b) Debilidad de los marcos jurídicos, que se añade a la insuficiencia de las políticas y la escasa voluntad política, lo que se traduce en la apropiación del suelo público, la obtención de beneficios por los agentes privados y el uso excesivo del espacio público;

c) Conversión de los lugares públicos urbanos en espacios altamente comercializados, lo que agrava las desigualdades sociales;

d) Aumento de la polarización y la segregación social causada por la privatización del espacio público, que pasa a ser un activo no accesible de las urbanizaciones exclusivas, como las residencias protegidas;

e) Sensación de inseguridad real o percibida derivada de la mala iluminación y el insuficiente mantenimiento de los espacios públicos y las zonas verdes en comunidades precarias y asentamientos informales;

f) Descuido frecuente de la especial necesidad de espacios públicos y zonas verdes para los pobres, que los gobiernos a menudo ignoran;

g) Demandas concurrentes de espacio público por parte de una amplia gama de usuarios de las zonas urbanas, incluidos vendedores callejeros, establecimientos comerciales, peatones y vehículos;

h) Ausencia de un sistema convenido de instrumentos o indicadores para evaluar la oferta, la calidad y la distribución del espacio público;

i) Falta de reconocimiento de la contribución insustituible de los espacios públicos a la urbanización sostenible, en particular a la movilidad, la salud, el disfrute del espacio y un sentimiento colectivo de ciudadanía.

58. En los países donde crece rápidamente la población y la urbanización, el logro de esta meta es más difícil por una combinación perjudicial de factores que se refuerzan mutuamente: por un lado, el rápido crecimiento de la población, que en su mayoría tiene recursos financieros limitados, y, por otro, la escasez de recursos municipales, la debilidad de los mecanismos de control del uso del suelo y la falta de una gobernanza y capacidad técnica adecuadas. En las ciudades cuyo tamaño disminuye hay muchas oportunidades para transformar zonas construidas en espacios públicos y zonas verdes. Sin embargo, en muchos casos esto se ve obstaculizado por las expectativas contrarias de los propietarios de terrenos, el precio prohibitivo del suelo y los elevados costos de mantenimiento de las zonas verdes.

59. En ambos casos, la planificación y las estrategias espaciales urbanas se enfrentan a considerables retos. En las zonas consolidadas, deben crearse espacios públicos adecuados dentro de la estructura construida existente. En las zonas de expansión, la planificación debe garantizar la disponibilidad de espacios públicos adecuados, en particular para los residentes de ingresos más bajos. En las zonas que se contraen, se necesitan arreglos institucionales entre las autoridades públicas y los propietarios privados para establecer zonas verdes intermedias o permanentes que permitan el uso público.

F. Información incoherente y no estructurada sobre el desarrollo territorial equilibrado y las estrategias espaciales urbanas

60. Si bien los Estados Miembros han llegado a un consenso mundial que se ha reflejado en las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, elemento clave para las estrategias espaciales urbanas, y reconocen que estas Directrices “son un recurso útil que puede servir de orientación para mejorar las políticas, los planes y los diseños mundiales” y “una fuente de inspiración” (pág. 7), afirman claramente la necesidad de que se adapten a los contextos locales. Este proceso requiere no solo sensibilidad hacia las culturas locales, sino también una evaluación de los factores críticos del éxito o el fracaso de la labor actual¹⁰. Por otra

¹⁰ Véase el documento temático xx.

parte, en el documento temático 8 y otra documentación se señala que existen lagunas de conocimientos, especialmente en lo que respecta a la comprensión de las “dinámicas urbanas complejas y emergentes” (pág. 6), la comunicación de información a los encargados de adoptar decisiones públicas sobre “la función y el valor de la planificación urbana” (pág. 6) y el contenido de los planes de estudios universitarios (pág. 6). En la publicación *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*, publicada al mismo tiempo que las Directrices, los autores citan la necesidad de conocer mejor la aplicación a nivel local, ofrecen breves reseñas de 26 casos y piden que se establezca una “red mundial de intercambio de conocimientos y de experiencias. Una plataforma de estas características permitiría que los encargados de adoptar medidas tomaran decisiones mejor fundamentadas sobre sus propios problemas de desarrollo”¹¹.

III. Jerarquización de las opciones de política: medidas transformadoras para la Nueva Agenda Urbana

A. Diseño y gestión sostenibles de la forma y la configuración de ciudades y territorios

61. Un diseño urbano adecuado es un elemento consustancial de una buena planificación urbana para crear ciudades sostenibles. Ello es válido tanto para los nuevos proyectos de urbanización como para las intervenciones en ciudades ya existentes; tanto en contextos de rápido crecimiento como en zonas urbanas en declive; tanto en megalópolis como en ciudades pequeñas y asentamientos periurbanos.

62. Las prioridades para conseguir esos objetivos son las siguientes:

a) A nivel urbano: Definir qué es el diseño de la “Nueva Agenda Urbana”. El diseño de la Nueva Agenda Urbana es un modelo de desarrollo espacial capaz de lograr calidad de vida, armonía social y viabilidad económica y, al mismo tiempo, reducir al mínimo el impacto ambiental. Lo nuevo, claro está, es en este caso la Agenda, no el diseño. Los criterios de diseño urbano en realidad se basan en la experiencia de barrios que han sido sumamente exitosos. A ese respecto, se formulan las siguientes recomendaciones fundamentales:

i) Dejar que el espacio público defina los edificios, y no a la inversa. La disposición adecuada de calles y otros espacios abiertos es indispensable para crear entornos de vida urbanos agradables y funcionales. Semejante disposición, al igual que en los espacios públicos, debe asegurar plenamente la circulación interna y el acceso. En ese sentido, y a diferencia de las comunidades residenciales enclaustradas, los barrios de la “Nueva Agenda Urbana” son, en primer lugar, un espacio público;

ii) Diseñar cuadrículas de espacio público que aseguren proporciones óptimas entre espacios abiertos y espacios en que se ha construido. Es especialmente importante proporcionar aceras espaciosas y alternativas al

¹¹ ONU-Hábitat, Nairobi, 2015, pág. 6

transporte motorizado. Debe alentarse, siempre que sea posible, la separación entre el transporte público y el transporte privado de superficie.

iii) Asegurar la compacidad y la densidad en vista de su importancia fundamental para favorecer el uso más económico del suelo, la eficiencia del transporte público, el dinamismo económico, una mayor seguridad, la interacción social y el reconocimiento de la diversidad y atraer servicios urbanos de alta calidad y la financiación cruzada de viviendas asequibles;

iv) Mejorar “la vida en la calle” facilitando el mayor uso comercial posible de los locales situados a nivel de la calle, a fin de ofrecer alternativas viables a las compras en automóviles y proporcionar espacios para servicios a nivel de barrio, como jardines de infancia, pequeños estudios de artes y artesanías, empresas pequeñas, actividades artesanales;

v) Contemplar la máxima combinación funcional posible (vivienda, oficinas y negocios) a fin de asegurar la actividad pública las 24 horas del día;

vi) Contemplar procedimientos para el mantenimiento y la gestión futuros de los espacios públicos como parte integrante del proceso de diseño;

vii) Aplicar los mismos principios al actual entramado urbano, preservando los barrios que respondan a esos criterios y utilizando los mismos criterios como directrices para la renovación sostenible de distritos y zonas abandonados, como fábricas y zonas industriales abandonadas, grandes parcelas vacías y, en general, partes deshabitadas de la ciudad que hayan perdido su uso y función originales;

b) A nivel territorial: Pueden aplicarse los mismos criterios, teniendo en cuenta las diferencias evidentes de escala entre asentamientos urbanos grandes y pequeños. A nivel territorial, el paradigma del “diseño de la Nueva Agenda Urbana” implica una inversión total del modelo de desarrollo difuso y de expansión incontrolada. Dicho paradigma contempla grandes extensiones y corredores de espacios abiertos protegidos contra su urbanización y un sistema eficiente de transporte entre asentamientos compactos grandes y pequeños. La fijación de metas y medidas nacionales, regionales y locales sobre la manera de reducir el consumo del suelo para las nuevas zonas urbanas, como nuevos barrios urbanos, asentamientos suburbanos o ex urbanos e infraestructura vial, es un importante paso estratégico hacia una urbanización más sostenible.

B. El suelo como instrumento para promover la igualdad y asegurar recursos

63. Intervenir para impedir el mal funcionamiento del mercado del suelo y la privatización excesiva del suelo, velar por el funcionamiento adecuado del mercado del suelo y el suministro público de terrenos asequibles para la vivienda, alentar el desarrollo de ingresos mixtos para contrarrestar la segregación, asegurar la tenencia de la tierra en los asentamientos informales, introducir sistemas jurídicos y técnicos eficaces para aprovechar parte del incremento del valor del suelo resultante de la inversión pública.

64. Uno de los efectos más graves del mal funcionamiento del mercado del suelo, cuando no existe una planificación y gestión adecuadas del suelo y el espacio, es la

segregación social. Se necesitan instrumentos de planificación integrada para corregir el mal funcionamiento de los mercados del suelo mediante la recaudación de impuestos y la aplicación de reglamentos sobre la tierra, a fin de que los sectores más vulnerables tengan acceso a terrenos urbanos sin depender totalmente de su ingreso per cápita, que tiende a reproducir territorialmente las desigualdades de ingresos entre grupos socioeconómicos.

65. Para hacer frente a los desafíos antes mencionados, las mejores estrategias en materia de tierras deberían centrarse en aprovechar los beneficios inesperados que se deriven de decisiones administrativas (como el derecho a construir por encima de un determinado nivel (proporción de superficie) o cambios en los usos del suelo, de urbano a rural, o incluso de residencial a comercial). Cuando las inversiones públicas anteriores, o concomitantes, en infraestructura y servicios urbanos financiadas por la comunidad en general (mediante impuestos) apoyan esos cambios en el uso del suelo, podría argumentarse en favor de que el público recupere, parcial o totalmente, esos beneficios inesperados para sufragar los gastos de esas inversiones.

66. Además, el intercambio público de esos beneficios facilita la promoción de normas y reglamentos sobre el uso socialmente más inclusivo del suelo a la hora de diseñar y ejecutar planes maestros. Los responsables de asegurar ciudades más inclusivas necesitan revisar la legislación vigente sobre la vinculación entre el derecho al desarrollo y el derecho a la propiedad privada¹².

67. Es necesario, por lo tanto, informar mejor a los planificadores urbanos sobre el valor de mercado y las consecuencias fiscales de sus decisiones. Los planificadores urbanos deben reconocer las considerables oportunidades que tienen de generar nuevos y sustanciales ingresos. Toda política dirigida a preservar el mercado como una institución de asignación de tierras junto con los derechos a la propiedad privada ha de reconocer la importancia de promover la inclusión de la vivienda social sostenible reduciendo las expectativas del propietario del suelo de obtener beneficios inesperados. En segundo lugar, los recursos así generados deberían utilizarse para aumentar la capacidad de los grupos de bajos ingresos para participar en planes financieros que reduzcan los costos primarios de la tierra para nuevas urbanizaciones. La vivienda urbana inclusiva para grupos de bajos ingresos también debería contemplar otras formas de tenencia distintas de la ocupación por el propietario. Cuando los subsidios son inevitables para hacer frente a los problemas de la vivienda inclusiva, su distribución debería facilitarse en formas que no redunden en un aumento del valor del suelo que beneficie a sus propietarios.

¹² El municipio de São Paulo, por ejemplo, redujo la proporción básica de superficie útil para la ciudad en su conjunto a un grado capaz de mantener la máxima proporción en diferentes zonas según las infraestructuras existentes y otras condiciones de apoyo en valores mucho más elevados. La diferencia entre la proporción máxima de superficie útil en una determinada zona y la proporción básica (=1) es ahora objeto de un cargo según el incremento conexo del valor del suelo. Este proceso de cambio en la proporción de superficie útil y los derechos respectivos tomó más de 12 años y estuvo acompañado de un número insignificante de apelaciones judiciales por los interesados afectados. En polígonos a gran escala de reurbanización bien definidos se utiliza un instrumento denominado “certificados de potencial adicional de construcción” para subastar electrónicamente en el mercado de valores los nuevos derechos de construcción que suponen esos proyectos. Se han pagado más de 2.500 millones de dólares a los promotores en forma de certificados emitidos por el municipio en los últimos 10 años en dos denominadas Operaciones Urbanas. Parte de los fondos se utilizaron para rehabilitar in situ un barrio marginal (Jardim Edith) en una de las zonas máspreciadas de la ciudad.

Además, los recursos de las políticas e instrumentos financieros basados en la tierra (captación del valor, etc.) deben utilizarse (y asignarse a fines específicos) para promover urbanizaciones socialmente más mixtas en lugar de “planes Robin Hood” en toda regla que, en última instancia, exacerban las diferencias entre asentamientos urbanos que afectan a los precios de la tierra y, por tanto, refuerzan la exclusión social.

C. Asegurar el acceso equitativo a los beneficios de la urbanización

68. A fin de hacer frente al reto anteriormente descrito en relación con este tema, se recomiendan las siguientes prioridades de política:

a) Sensibilizar a todos los interesados de los distintos niveles de la sociedad acerca de los beneficios de atenerse a una planificación justa y equitativa que asegure la distribución justa de los beneficios de la urbanización; reconocer que la planificación urbana es un importante instrumento de integración en diferentes sectores que permite utilizar mejor los recursos, reducir los costos y promover la igualdad. Para ello, deberán establecerse y ponerse en funcionamiento mecanismos de rendición de cuentas tanto para proveedores como para beneficiarios¹³;

b) Establecer marcos y procedimientos jurídicos para reorientar parte de la riqueza generada por las ciudades hacia el diseño y la aplicación de estrategias urbanas espaciales dirigidas a la integración social y espacial;

c) Establecer marcos, procesos y planes de trabajo sobre la base de la armonización de los objetivos con los valores y las normas locales que todavía se aplican y, en muchos casos, tienen más fuerza que las leyes escritas, que suelen ser ajenas, usualmente fragmentadas y derivadas de distintas épocas. Esto requiere una buena base de conocimientos e investigaciones, campañas de sensibilización, transparencia y canales de diálogo público;

d) Reorientar las tendencias del crecimiento urbano y reducir la segregación en las ciudades mediante opciones y decisiones espaciales, con el apoyo de instrumentos jurídicos y financieros que orienten las ciudades hacia pautas urbanas más compactas, integradas, conectadas e inclusivas;

e) Destacar la función del sector público en el aseguramiento de una planificación sostenible e inclusiva;

f) Reformar la educación y la práctica de la planificación urbana, pasando de los enfoques que refuerzan la segregación urbana a una planificación que promueva la inclusión social, sobre la base de una comprensión adecuada de la dinámica contemporánea (incluidas las interrelaciones informales y formales), los procesos de transformación de los asentamientos humanos (como las transiciones de las zonas rurales a las urbanas, la densificación y la contracción de las ciudades) y los nuevos retos a la promoción de la inclusión y políticas sobre la tierra que tengan en cuenta las cuestiones de género;

g) Reconocer, regular y apoyar los esfuerzos del sector privado que superan la segregación espacial y social, y no gozan de un reconocimiento jurídico pleno,

¹³ Los mecanismos de rendición de cuentas deben diseñarse en proporción con el tamaño de la población, de manera que en las ciudades densamente pobladas la representación sea de base amplia; véase la recomendación (x).

especialmente en la construcción de viviendas, la prestación de servicios, el transporte, la gestión urbana y el desarrollo económico; todos ellos beneficios de la urbanización. Esta recomendación debería combinarse con la reforma a más largo plazo de las políticas y los marcos jurídicos, administrativos y financieros para evitar la informalidad en el futuro;

h) Crear una demanda de formas urbanas y espacio público no segregados que sean más sostenibles, lo que incluye soluciones de autoayuda, una mejor conectividad, un desarrollo que tenga como motor el espacio público y la mezcla social;

i) Reconocer a los millones de inversionistas pequeños y medianos en el desarrollo urbano y la transformación de las ciudades y sus territorios (en su mayoría, grupos de ingresos medianos y de ingresos bajos en los países en desarrollo) y que apoyan un marco jurídico, administrativo y financiero inclusivo;

j) Poner fin a la estigmatización de los grupos de ingresos bajos y los trabajadores pobres y reconocer que su capital social y su impacto económico colectivo puede reducir las tendencias a la segregación social y espacial por parte de grupos de ingresos altos. Esta prioridad puede abordarse más eficazmente mediante la participación de los medios de comunicación y las instituciones educacionales;

k) Aprovechar el patrimonio cultural no solo por su valor económico, sino también para sostener beneficios sociales y psicológicos como la autoconfianza, el orgullo cívico y la identidad;

l) Contribuir a reducir la migración del campo a la ciudad y la transformación de zonas rurales en urbanas mediante la revitalización de las economías de base agrícola y la prestación de servicios inclusivos de calidad de agua y saneamiento seguros y asequibles, así como de servicios de salud, educación y servicios administrativos, entre otros.

D. Asegurar la coordinación entre los diferentes niveles de los planes y las políticas y entre los sectores

69. En la sección I del presente documento de política se mencionan tres condiciones esenciales que subrayan la importancia fundamental de que el diseño y la gestión de la forma y la configuración de las ciudades y territorios sean la máxima prioridad de este documento. Además, el objetivo de esta priorización es emplear las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* como marco para mejorar a nivel mundial las políticas, los planes, los diseños y los procesos de ejecución que han de conducir a ciudades y territorios más compactos, socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible y puedan adaptarse al cambio climático y dar lugar a la reducción del uso de la energía y la producción de gases de efecto invernadero¹⁴.

70. *Los instrumentos de planificación deberían armonizarse entre sí y en relación con los objetivos más generales de las estrategias espaciales. Asimismo, los planes deben vincularse inmediatamente con su ejecución, en particular con los recursos financieros, la promulgación de leyes nacionales en apoyo de las estrategias y la*

¹⁴ Este texto se ha tomado directamente de *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*, pág. 7.

planificación locales y la elaboración de argumentos que pongan de relieve las conexiones virtuosas entre estrategias espaciales sólidas y las posibilidades de movilización sostenible de recursos. Esta labor tiene como metas las siguientes:

- a) Un conjunto de planes centrados en la esfera de responsabilidad de la rama respectiva del Gobierno;
 - i) Políticas o planes urbanos nacionales: promueven pautas de desarrollo sostenible en todo el país mediante un sistema equilibrado de ciudades y territorios;
 - ii) Planes de toda una ciudad o región o planes metropolitanos, incluidos planes de corredor: promueven la infraestructura regional para promover la productividad económica y mejorar los vínculos entre las zona rurales y las urbanas;
 - iii) Planes a nivel de ciudad o municipal: planes de desarrollo que dan prioridad a las decisiones en materia de inversión y alientan las sinergias e interacciones entre zonas urbanas separadas. Comprenden planes para el uso del suelo, la extensión y el relleno urbanos, la modernización y la reconversión y los sistemas de espacio público;
 - iv) Planes de barrio: planes de construcción de calles y espacios públicos y planos para mejorar la habitabilidad (por ejemplo, la seguridad), la cohesión y la inclusión sociales, y la protección de los recursos locales;
- b) El marco jurídico y administrativo propicio que permita elaborar y ejecutar los planes con la participación real de los interesados y el establecimiento de alianzas;
- c) Mecanismos de financiación;
- d) Mecanismos de supervisión de los planes y circuitos de información para perfeccionar o ajustar los planes.

71. Como se indica en las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial* (ONU-Hábitat 2015a) y *La evolución de las políticas nacionales urbanas* (ONU-Hábitat 2015b), existen ejemplos.

72. Sin embargo, la planificación eficaz a todos los niveles y en todos los sectores depende de que las ramas del Gobierno y los interesados dispongan de datos suficientes y oportunos y de la capacidad para utilizarlos. Como se mencionó en las recomendaciones para la supervisión, las tecnologías geoespaciales como la herramienta *Global Human Settlement Layer*, que en estos momentos ultima el Centro Común de Investigación de la Unión Europea, son muy prometedoras en cuanto al suministro de la información necesaria. Además, las políticas nacionales que reconozcan y apoyen la planificación en las ciudades pequeñas y medianas en las que deberá tener lugar el mayor porcentaje del crecimiento urbano en Asia y África revisten una prioridad especial.

E. Asegurar la creación y gestión adecuadas y bien distribuidas de zonas verdes y espacios públicos

73. Organizar encuestas amplias para identificar situaciones críticas y lagunas en la creación y gestión de espacios públicos, con especial hincapié en las zonas

informales, periféricas y de alta criminalidad como aportación clave a las estrategias espaciales urbanas equitativas. Asegurar la protección de los espacios públicos existentes y potenciales contra las prácticas abusivas de urbanización y uso del suelo.

74. A fin de hacer frente a los desafíos señalados en la sección anterior, se recomiendan las siguientes opciones de política:

a) Establecer metas vinculadas a indicadores específicos. Un conjunto de indicadores que figuran en “Global Public Space Toolkit” de ONU-Hábitat (ONU-Hábitat 2015), tiene por objeto determinar la oferta y la calidad de los espacios públicos, desglosados en sus muchos componentes, en diferentes zonas de la ciudad. Además, ONU-Hábitat propone un conjunto de metas para la superficie de tierra asignada a calles y espacios públicos en zonas urbanas, a fin de asegurar que las ciudades tengan una base adecuada. Según el proyecto de objetivo/meta propuesto para el espacio público, el 45%¹⁵ del suelo debe asignarse a calles y espacios públicos. Este porcentaje se puede desglosar en 30% para calles y aceras y 15% para espacios abiertos, zonas verdes y servicios públicos¹⁶;

b) Las estrategias sobre zonas verdes y espacios públicos en toda la ciudad deben centrarse no solo en los lugares y los espacios, sino también en la forma, la función y la conectividad de la ciudad en su conjunto. Una visión holística de la ciudad y su red de zonas verdes y espacios públicos es fundamental para aprovechar al máximo las posibilidades de la infraestructura existente. Los conceptos de la incorporación de los barrios de una ciudad compacta en una red de espacios públicos y zonas verdes, como en el caso de Dresde, pueden proporcionar un mejor acceso a los espacios abiertos y elevar la comodidad térmica de las ciudades;

c) Legislación para proporcionar espacios públicos y zonas verdes: se deben revisar las leyes y los reglamentos para establecer sistemas propicios que creen, revitalicen, gestionen, mantengan y protejan los espacios públicos y las zonas verdes; los conceptos sobre el uso del suelo local que presten especial atención a los espacios públicos y las zonas verdes pueden ser fundamentales en ese sentido;

d) Afianzamiento de los espacios públicos y las zonas verdes en las políticas urbanas nacionales: establecer un marco de coordinación general para proporcionar la dirección y las medidas necesarias para prestar apoyo a las ciudades y pueblos en la facilitación del acceso universal a espacios públicos y zonas verdes seguros, inclusivos y asequibles;

e) Asegurar los espacios públicos y las zonas verdes en los planes de ampliación de ciudades, construcción en solares yermos y mejoramiento de los barrios marginales: con la ampliación de las ciudades, deben asegurarse las tierras necesarias para calles y espacios públicos, así como las redes de infraestructura pública. Los instrumentos para propiciar la creación de espacios públicos en tierras de propiedad privada son de una importancia fundamental;

f) Planificar los espacios públicos y las zonas verdes como un sistema: las autoridades locales deben estar en condiciones de diseñar la red de espacios públicos y zonas verdes como parte de sus planes de desarrollo. Asegurar que los

¹⁵ Definidos como aquellos que alcancen una densidad mínima de 150 habitantes por hectárea, que es el umbral mínimo para un sistema de transporte público viable.

¹⁶ *Ibid.*

planes urbanos proporcionen orientación suficiente para la creación, la diagramación y el diseño de espacios públicos y zonas verdes. Las estrategias sobre zonas verdes locales se deberán incorporar en las estrategias del paisaje regional urbano y vincularse con ellas, a fin de facilitar las conexiones adecuadas entre los espacios abiertos en la ciudad y la región circundante como parte de las relaciones entre las zonas urbanas y rurales;

g) Utilizar los espacios públicos y las zonas verdes para dirigir las estrategias de desarrollo: el espacio público puede servir de conductor del desarrollo urbano a condición de que se puedan construir nuevas edificaciones solo si se han organizado zonas verdes y espacios públicos antes de la urbanización;

h) Participación: el espacio público como un bien común es el elemento clave para el ejercicio de los derechos humanos, el empoderamiento de la mujer y la creación de oportunidades para los jóvenes. Mejorar el acceso y la participación de los más vulnerables es una herramienta poderosa para mejorar la equidad, promover la inclusión y luchar contra la discriminación en el espacio público;

i) Aprovechar las zonas verdes y los espacios públicos como multiplicador de recursos: se deben aprobar y promover ampliamente instrumentos de distribución del valor del suelo para que los municipios capten los valores privados generados por mejores zonas verdes y espacios públicos para sostener la inversión en el espacio público. Las zonas verdes y los espacios públicos generan un valor económico considerable. Existen pruebas de que las zonas verdes y los espacios públicos bien planificados y bien gestionados tienen un efecto positivo sobre el precio de las propiedades residenciales aledañas y aumentan el volumen de los negocios. La distribución del valor del suelo requiere instrumentos específicos como la valoración, la tributación o la reclasificación del suelo. Es necesario aprobar políticas redistributivas para reorientar los recursos municipales generados por el aburguesamiento para mejorar la oferta, la cantidad y la distribución del espacio público en los barrios menos favorecidos;

j) La inversión en las zonas verdes y los espacios públicos debe aprovecharse como motor del desarrollo económico y social, tomando en consideración los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.

F. Crear un mecanismo para apoyar la elaboración de políticas basadas en los conocimientos, la competencia técnica y la experiencia de múltiples interesados

75. Organizar una plataforma de conocimientos, un grupo sobre la urbanización sostenible basado en el legado de los documentos de Hábitat III y el proceso de las dependencias de políticas que ofrece una meta-plataforma interactiva para el intercambio abierto de conocimientos, competencias técnicas y experiencias. Al igual que en el proceso de Hábitat III, sus miembros serían designados por los Estados Miembros y la sociedad civil.

76. Esta propuesta tiene por objeto estimular un nuevo paradigma de creación e intercambio de conocimientos, que consolide, evalúe y presente las investigaciones cuantitativas y cualitativas actuales y futuras sobre el desarrollo urbano sostenible extraídas de la ciencia, las ciencias sociales y las disciplinas de diseño. Al igual que plataformas similares que han abordado complejas cuestiones mundiales como el

cambio climático o la diversidad biológica, el paradigma previsto fomentaría la investigación multidisciplinaria sistemática y cooperativa. Consolidaría los vínculos con las plataformas de conocimientos ya existentes de importancia para la Nueva Agenda Urbana. Evaluaría y generaría investigaciones pertinentes para las políticas pero no prescriptivas de políticas.

a) Abordar temas clave sin dejar de profundizar en las aplicaciones específicas para estudiar la forma en que los factores contextuales afectan a los principios universales y sirven de motor de cambios positivos en la consecución del desarrollo urbano sostenible; entre los temas que se habrán de examinar figuran la forma y la configuración de las ciudades y territorios como factor que contribuye a la prosperidad económica y el desarrollo territorial equilibrado, la inclusión, la igualdad y la resiliencia y la sostenibilidad, el funcionamiento y la gestión de los mercados del suelo; factores que contribuyen a la habitabilidad de las zonas urbanas, los modelos de gobernanza eficaz y la financiación para el desarrollo sostenible;

b) Participar en asociaciones de investigación fructífera entre investigadores y profesionales a fin de que la teoría fundamente la práctica y la práctica fundamente la teoría;

c) Comunicar los resultados de manera sistemática y efectiva a intervalos periódicos, a fin de apoyar los objetivos de la Nueva Agenda Urbana para inspirar e impulsar cambios transformadores en los países y sus ciudades.

IV. Agentes clave para la adopción de medidas: instituciones propicias

77. Entre los agentes con funciones específicas que desempeñar en la aplicación de las prioridades de este documento de política figuran: gobiernos locales; gobiernos supra-locales, regionales y nacionales; organizaciones de gobernanza supranacionales (por ejemplo, la Unión Europea); inversionistas (empresarios, bancos y otras instituciones financieras); operadores y promotores inmobiliarios; instituciones educativas; instituciones y asociaciones culturales; organizaciones profesionales; medios de comunicación; la sociedad civil y las comunidades, incluidas organizaciones y agentes comunitarios; proveedores de servicios (empresas que prestan servicios básicos, como agua, saneamiento, electricidad, transporte, etc.), organizaciones no gubernamentales; organizaciones comunitarias; encargados de formular políticas a nivel local, políticos, parlamentarios; organismos intergubernamentales especiales, organismos internacionales.

78. La mayoría de esas categorías se han reunido en los últimos tres años en 26 “campus de pensadores urbanísticos” organizados por ONU-Hábitat en cooperación con anfitriones locales y dirigidos a forjar un pensamiento colaborativo sobre temas concretos. Su informe será una contribución positiva al espíritu de colaboración y el compromiso conjunto que deben caracterizar el proceso de aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Naturalmente, el éxito de este objetivo dependerá en gran medida del grado en que los agentes asuman como propia la elaboración de la propia Nueva Agenda Urbana. A ese respecto, el hecho de que los asociados acreditados hayan tenido la oportunidad de expresar sus opiniones sobre los proyectos preliminares de los documentos de política de Hábitat III es un acontecimiento positivo.

79. Esta dependencia de políticas reconoce que todos los componentes de la sociedad deben estar informados y desempeñar un activo papel en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Además, es posible determinar cuáles son algunos de los principales agentes y estos deberán asumir una función rectora en ese proceso.

80. Los gobiernos locales son agentes decisivos en la elaboración y la aplicación de las políticas, los planes y los programas que configuran directamente la forma urbana, la calidad del diseño y el uso del suelo, entre otros. Los gobiernos locales también desempeñan una función principal en el desarrollo y la gestión de las relaciones entre otros interesados (políticos, organizaciones comunitarias, promotores inmobiliarios, inversionistas, empresarios, bancos y otras instituciones financieras, proveedores de servicios, organizaciones no gubernamentales), lo que deben hacer de manera equitativa y beneficiosa para todos. La capacidad es fundamental a ese respecto, ya que solamente funcionarios públicos bien capacitados, informados e independientes pueden lograr acuerdos de asociación que no afecten a la comunidad en favor de intereses específicos.

81. Todos los agentes tienen capacidades de negociación y responsabilidades diferentes; en otras palabras, y quizás paradójicamente, las desigualdades pueden verse reforzadas cuando agentes con menos poder e influencia se sientan a la mesa de negociaciones sin tener una idea clara de lo que está en juego.

82. Las consecuencias de las decisiones adoptadas a nivel local tienen repercusiones más allá del nivel y el plazo con que están directamente relacionadas. Todos los agentes deberían tener plena conciencia de las consecuencias a largo plazo y de gran alcance de las transformaciones urbanas y del suelo. Esas decisiones, no importa lo limitadas y localizadas que puedan parecer, tienen profundos efectos urbanos, territoriales, nacionales y mundiales. Debemos recordar que los fenómenos ambientales mundiales son resultado de un sinnúmero de decisiones locales y aparentemente desvinculadas sobre el uso y la organización del espacio.

83. En última instancia, la planificación puede utilizarse como un instrumento pertinente para promover la participación de los interesados y la sociedad civil y para crear conciencia y educar sobre el medio ambiente como elementos clave para la adopción de medidas de mitigación y adaptación eficaces, así como estrategias de desarrollo sostenible orientadas a la protección del medio ambiente.

84. En comparación con las políticas sectoriales, las transformaciones urbanas y territoriales son prácticamente irreversibles. Su configuración física no puede modificarse fácilmente ni sin recursos sustanciales y exige un tiempo considerable. Además, todas esas actividades tienen una influencia directa en las emisiones de gases de efecto invernadero, hacen frente a los efectos del cambio climático y provocan o atenúan efectos ambientales adversos.

85. Los gobiernos nacionales ejercen una función vital en la promoción de estrategias y planes espaciales nacionales integrados, que abarcan, entre otros problemas, la mitigación y adaptación al cambio climático, la resiliencia a las perturbaciones (por ejemplo, los desastres) y soluciones para reducir los efectos ambientales adversos de las actividades humanas, además de una distribución equitativa de los recursos económicos y naturales. Los gobiernos nacionales también deben organizar marcos y leyes nacionales para promover políticas

descentralizadas en apoyo de la mitigación del cambio climático, la transición energética y la resiliencia acompañada de recursos suficientes.

86. Los promotores inmobiliarios y los inversionistas deben ser conscientes de las consecuencias de los modelos urbanos que ellos mismos contribuyen a crear, pero también de las ventajas económicas de proponer proyectos basados en un diseño adecuado y racional que concilie las consideraciones ambientales con la habitabilidad urbana. Se debe alentar la cooperación con los gobiernos nacionales, gobiernos locales, instituciones especializadas y representantes de la sociedad civil en torno a la formulación de directrices sobre el diseño urbano sostenible.

87. Los medios de comunicación, las universidades, las instituciones de investigación, las asociaciones profesionales y la sociedad civil tienen la responsabilidad primordial de crear un consenso sobre la importancia de las estrategias urbanas para mejorar la calidad de vida en las ciudades, pero también sobre sus consecuencias para las zonas rurales. La comunidad internacional ha realizado esfuerzos en esa dirección para apoyar iniciativas mundiales y promover el establecimiento de redes entre coaliciones y grupos internacionales.

88. En particular, los organismos internacionales y las organizaciones intergubernamentales especiales han promovido iniciativas para crear un consenso sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos a las cuestiones urbanas y la Nueva Agenda Urbana. Se precisan mayores esfuerzos para apoyar las nuevas plataformas de colaboración que han surgido en los últimos tres años, en particular el Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales para la Agenda para el Desarrollo después de 2015 y Hábitat III (2013) y la Asamblea General de Asociados para Hábitat III (2015).

89. Se espera que el Equipo de Tareas Mundial, integrado por coaliciones de gobiernos locales como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), ICLEI-Local Governments for Sustainability, C40 Cities Climate Leadership Group y los expertos pertinentes, contribuya y preste apoyo a la labor de la Nueva Agenda Urbana asumiendo posiciones y compromisos unificados con los gobiernos subnacionales, sobre todo en lo relacionado con la descentralización y la localización de las políticas espaciales.

90. La Asamblea General de Asociados, iniciativa especial de la Campaña Urbana Mundial de ONU-Hábitat, es una coalición de 14 grupos asociados, incluidos los nueve grupos principales, los asociados del Programa de Hábitat y otros con competencia técnica e interés en la urbanización. Reconocida por la Asamblea General como una plataforma oficial de participación cívica para Hábitat III, la Asamblea General de Asociados, al igual que el Equipo de Tareas Mundial, se está transformando en una coalición unida cuyos miembros, conjuntamente o a título individual, pueden contribuir de manera significativa a la Nueva Agenda Urbana.

V. Diseño, aplicación y supervisión de las políticas

A. Aplicación del diseño y la gestión sostenibles de la forma y la configuración de ciudades y territorios

1. Medios de ejecución y opciones de financiación

91. El éxito de la aplicación del modelo de la Nueva Agenda Urbana presentado en la sección III del presente documento depende mucho más de su aceptación conceptual y política que de la movilización de enormes recursos adicionales.

92. Ello se debe a que la abrumadora mayoría de las intervenciones espaciales en ciudades y territorios son o bien producto de la iniciativa empresarial formal o bien de iniciativas informales, tanto en los procesos de expansión urbana como en las actividades de ocupación, regeneración y renovación en las ciudades existentes.

93. Por lo tanto, la cuestión radica en la activación de un círculo virtuoso para demostrar que los enfoques sostenibles de diseño y desarrollo urbanos son atractivos, viables y rentables.

94. En ese empeño, será crucial la participación de todos los agentes, tanto de las instituciones gubernamentales como de la sociedad civil.

95. A nivel nacional, cabe suponer que la creciente preocupación por la reducción de las emisiones de CO₂ se traducirá en una legislación más estricta. Si bien hasta la fecha se ha hecho el mayor énfasis en la energía no contaminante y la arquitectura ecológica, el éxito del nuevo modelo de diseño urbano propugnado será mucho mayor en la medida en que se tenga conciencia de que la forma y la configuración de barrios y asentamientos tienen un enorme impacto sobre el medio ambiente. Como resultado de ello, tal vez los gobiernos se sientan inclinados a penalizar la urbanización insostenible y ofrecer incentivos para la planificación y el diseño sostenible. Esto puede hacerse también mediante estrategias urbanas nacionales apropiadas que favorecen el enfoque grupal para los “territorios compactos”, anteriormente descrito como una alternativa sostenible a la expansión incontrolada.

96. Esto se aplica también al nuevo desarrollo informal. En un informe¹⁷ encargado por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre la consecución de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de “mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales” y elaborado por un equipo de tareas integrado por el Banco Mundial, la Alianza de Ciudades y representantes del mundo académico y la sociedad civil, incluida la asociación Slum Dwellers International, al tiempo que se abogó por la mejora y la concesión de una forma apropiada de tenencia en los barrios marginales que no subsisten en situaciones peligrosas, se llegó a la conclusión de que la construcción de viviendas adecuadas por medio de la autoayuda asistida en zonas recientemente planificadas es mucho menos costosa que la reconversión (Garau et al, 2005). Por lo tanto, mediante soluciones dinámicas y planificadas para la construcción de viviendas asequibles se puede ahorrar enormes sumas de dinero, al evitarse tener que aplicar costosos remedios en una etapa ulterior y aprovechar los recursos de los beneficiarios en un clima de total legalidad.

¹⁷ “A Home in the City”, United Nations Millennium Project
(http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_slum.htm).

2. Mecanismos de supervisión

97. Una amplia gama de agentes pueden ayudar a efectuar ese cambio radical de perspectiva. La propia Nueva Agenda puede ser el vehículo de esa visión. Sin embargo, a nivel de la ejecución esa visión tendrá que ser apoyada por todas las organizaciones internacionales que participan en la Agenda 2030, los gobiernos nacionales y los gobiernos locales. Corresponderá desempeñar una función especial a nivel nacional a las asociaciones profesionales, académicas y de investigación, así como a las instituciones culturales que se ocupan fundamentalmente de las cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano y territorial.

98. Una manera de movilizar esa participación es la creación de una “biblioteca mundial de diseño urbano sostenible”, en que se recopilen, archiven, difundan y examinen prácticas y soluciones idóneas y que sirva de catalizador para la adopción de medidas.

99. Una tendencia interesante es también la participación de instituciones financieras en la promoción de enfoques de urbanización sostenible. Ejemplo de ello son las directrices para el desarrollo inteligente de zonas urbanas y verdes, elaboradas por China Development Bank Capital¹⁸ (China Development Bank Capital, 2015).

B. Corregir el mal funcionamiento del mercado del suelo para promover la igualdad y asegurar el acceso a los beneficios de la urbanización

100. Las políticas que tienen en cuenta el mercado a la hora de promover la inclusividad requieren que los planificadores examinen la manera de utilizar los incrementos del valor del suelo como consecuencia de la actuación del sector público para lograr objetivos sociales en lugar de que simplemente propietarios bien situados saquen provecho de ello en forma de ganancias inesperadas. Los planificadores deben poseer una gama de aptitudes de gestión para hacer frente a muchos factores complejos y comprender las necesidades de los diversos interesados. También se deben establecer sistemas amplios de supervisión de los mercados del suelo y de bienes, junto con un diálogo fluido entre entidades judiciales, fiscales y de planificación, además de la voluntad política de dirigentes y planificadores de los gobiernos locales. Los incrementos del valor del suelo también se aprovechan mejor cuando los promotores y otros interesados comprenden que las políticas de captación de los beneficios derivados del valor pueden aportar beneficios a todas las partes interesadas y representan una mejora en comparación con las prácticas habituales.

101. Más concretamente, las estrategias sobre el uso del suelo dirigidas a promover la inclusión social mediante el uso de instrumentos de financiación del suelo deben estar orientadas por directrices concretas. Entre estas cabe señalar:

a) Velar por que a la hora de aprobar nuevos instrumentos se tengan en cuenta las condiciones del mercado inmobiliario;

¹⁸ <http://energyinnovation.org/greensmart/>.

b) Reconocer que actuar por aproximaciones sucesivas es parte del proceso de perfeccionamiento e institucionalización de cualquier instrumento de política y que no existe una solución que sea válida en todos los casos;

c) Priorizar el control público de los derechos de construcción y los usos del suelo en lugar de la propiedad pública del suelo como elementos de una estrategia de instrumentos de financiación centrada en el suelo;

d) Mantener actualizados los catastros, los mapas de valoración y los registros de los precios del suelo y la vivienda para generar los datos necesarios para evaluar los cambios en el valor del suelo;

e) Asegurar la continuidad administrativa en la aplicación de esas políticas a lo largo del tiempo, especialmente en los proyectos de gran escala;

f) Alentar las negociaciones directas entre los funcionarios públicos y los promotores del sector privado con más probabilidades de beneficiarse de medidas públicas específicas;

g) Generar una voluntad de pago cuando las ganancias derivadas de cualquier intervención pública específica beneficien directamente a sus destinatarios;

h) Crear situaciones ventajosas para todos en que las intervenciones públicas estimulen nuevas inversiones del mercado y el sector privado.

102. Los países y las jurisdicciones que han podido innovar y ampliar los instrumentos de financiación centrados en el suelo para la generación de ingresos tienden a consagrar en documentos constitucionales y códigos jurídicos la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad del suelo. Ello contribuye a reducir la resistencia de los propietarios de tierras a los usos socialmente inclusivos del suelo, al mismo tiempo que genera ingresos muy necesarios para financiar esos proyectos. Otros instrumentos que se podrían considerar son los siguientes:

a) La zonificación especial de intereses sociales, que actualmente se aplica ampliamente en ciudades brasileñas en las que los asentamientos informales existentes en zonas de ingresos altos están protegidos contra el aburguesamiento y otras formas de colonización por parte de promotores orientados a clientes de ingresos altos mediante la aprobación de restricciones al tamaño de las parcelas, reversiones y otras medidas que tienen en cuenta las necesidades de los grupos de ingresos más bajos. Este instrumento se utiliza también en zonas nuevas que habrán de ser ocupadas por grupos de ingresos bajos para protegerlos contra los usos “más altos” y reducir los costos del suelo mediante el aumento de la densidad;

b) La “declaración de desarrollo prioritario” que actualmente se utiliza en Colombia, según la cual se señala la existencia de tierras baldías en zonas de ingresos altos y se fija un plazo para su desarrollo. El cumplimiento de ese plazo posibilita que el sector público subaste la tierra, con el beneficio adicional de que el ganador de la licitación debe utilizar el suelo para la construcción de viviendas sociales. Esto permite que el suelo se compre a un precio que se ajuste a su utilización para viviendas sociales.

C. Asegurar un acceso equitativo a los beneficios de la urbanización

a) Impulsar la revisión del modelo económico mundial que subyace al sistema de valores para restablecer en la ecuación principios no monetarios de justicia social y “bien público” y valores psicológicos y culturales;

b) Salvaguardar las formas urbanas existentes que muestren la “cultura” de la ciudad sostenible, como la compacidad, el uso mixto, la combinación social, la conectividad, y el espacio público seguro y accesible;

c) Establecer marcos jurídicos y financieros y procedimientos administrativos para reorientar la parte de la riqueza generada por las ciudades hacia la creación y la distribución equitativa de espacios públicos de calidad, así como mecanismos para salvaguardar el espacio público en las nuevas ampliaciones previstas;

d) Establecer marcos jurídicos y financieros y procedimientos administrativos que permitan el establecimiento de asociaciones público-privadas con autonomía financiera local y la participación colectiva en especie de los usuarios finales en proyectos de desarrollo local;

e) Reducir las necesidades de viaje mediante la planificación y el diseño de una red bien conectada de arterias de uso mixto y una distribución equitativa en cuanto a la densidad de diversos servicios en las ciudades y sus territorios;

f) Planificar y facilitar redes integradas de medios multimodales de movilidad para asegurar el acceso seguro y asequible de todos los usuarios, en particular las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad;

g) Asegurar la tenencia segura de tierras y edificios para reducir la vulnerabilidad de las zonas informales mejoradas que todavía enfrentan la amenaza de demolición y desalojo como resultado del aumento del valor del suelo, a pesar de su legalización y reconocimiento parciales por los mecanismos administrativos¹⁹;

h) La diferenciación socio-espacial en el diseño y la planificación urbanas debe reflejar la cultura de los habitantes y no su nivel de ingresos, al tiempo que asegure la calidad igual de los servicios;

i) Destacar la función de diseño urbano como una manera de ofrecer calidad espacial y permitir la integración social;

j) Justicia espacial en la creación del espacio público y conectividad para aumentar la productividad en zonas desfavorecidas;

k) La producción continua de conocimientos precisos es esencial no solo a los fines de supervisión, sino también para intercambiar conocimientos y sensibilizar al público sobre los beneficios y los nuevos retos del desarrollo;

l) Los mecanismos de planificación participativa en metrópolis densamente pobladas deben utilizar métodos innovadores de representación proporcional a la población;

¹⁹ Caso: Kazem Kazabekir, zona metropolitana de Estambul, Turquía.

m) Conectividad asequible y accesible entre las ciudades y sus territorios para que los residentes del continuum rural-urbano disfruten de las características complementarias de asentamientos más y menos densos;

n) Adoptar medidas de salvaguardia para proteger el paisaje natural o antropogénico y el derecho de todos a disfrutarlo;

o) Introducir prácticas como la horticultura comunitaria y la agricultura urbana, cuando proceda y en consonancia con los estilos de vida locales.

D. Asegurar la creación y gestión adecuadas y bien distribuidas de zonas verdes y espacios públicos idóneos

a) Las prioridades establecidas para asegurar la creación de espacios públicos adecuados y bien distribuidos deben ser parte de una política amplia sobre el espacio público a nivel de toda la ciudad;

b) Elaborar directrices de planificación y diseño que articulen las necesidades de espacios públicos a escala de toda la ciudad y espacios públicos a escala de barrio y localidad prescindiendo de recetas prescriptivas y aplicando un enfoque flexible;

c) Con respecto a los mecanismos de financiación, se debe subrayar que los espacios públicos idóneos, en particular los parques, los jardines y las plazas, crean valor urbano. Parte de ese valor, que normalmente es generado por la inversión pública, debe aprovecharse para mejorar las zonas y los barrios menos atractivos donde más se necesiten, mientras que otras partes podrían invertirse en nuevas mejoras del espacio público en emplazamientos urbanos escogidos, estableciendo así un ciclo virtuoso de ingresos-inversión-ingresos adicionales;

d) La participación ciudadana y comunitaria, en particular a nivel de barrio, es un elemento fundamental en la creación, mantenimiento, disfrute y ciclo de evaluación del espacio. Sólo a través de la información recibida de los usuarios se puede medir y supervisar adecuadamente a lo largo del tiempo la eficacia del espacio público;

e) Hacer hincapié en las responsabilidades del sector público en la creación y la gestión de espacios públicos que se distribuyan equitativamente entre las ciudades y sus territorios, asegurando el uso fácil y seguro de esos espacios por todos los grupos de usuarios, en particular las mujeres, las niñas, las personas de edad, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad y los pobres;

f) Aumentar la conciencia sobre los beneficios y generar en el mercado la demanda de espacio público bien diseñado y desarrollo impulsado por el espacio público para ejercer presión sobre los gobiernos y los promotores privados;

g) Adoptar el “uso mixto” en las redes de espacio público a escala de la ciudad para promover la mezcla social; redes de “calles compartidas” con múltiples modos de transporte y oportunidades para diversos usos por diversos usuarios.

E. Mecanismos de financiación

103. En su documento marco de política, y en consonancia con las conclusiones de la primera reunión del Grupo de Expertos de esta Dependencia de Políticas, la

Dependencia de Políticas 5, dedicada a las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales, reconoce que algunas de las fuentes de ingresos y los instrumentos de financiación más fiables y eficaces utilizados por los gobiernos municipales se basan en la tierra. El uso adecuado de los impuestos sobre la propiedad y la captación del valor del suelo, entre otros instrumentos basados en la tierra, pueden ayudar a crear comunidades sostenibles y fiscalmente saludables (Dependencia de Políticas 5 de Hábitat III, 2015).

104. En este informe se desea subrayar la relación positiva que existe entre las estrategias espaciales sólidas, las prioridades de política espacial sugeridas para su formulación y aplicación y las perspectivas de movilización de medios para alcanzar los objetivos de la Conferencia en las ciudades: una vivienda adecuada para todos y el desarrollo urbano sostenible. Es evidente que el desarrollo fortuito y no planificado genera caos, ineficiencia y costos monetarios y sociales enormes. Por el contrario, el desarrollo planificado y basado en sólidas estrategias espaciales urbanas genera riqueza. Esa riqueza se deriva del aumento del valor del suelo como resultado de procesos deliberados de urbanización, en particular una buena infraestructura, espacios públicos idóneos y tierras en las que se pueda construir para funciones vitales de todo tipo. A su vez, las ciudades pueden recuperar, mediante la recaudación de impuestos territoriales y la captación del valor del suelo, los recursos que necesitan para mantener ese beneficioso ciclo virtuoso de planificación e inversión.

105. Es razonable suponer, por tanto, que los recursos dedicados a la formulación de estrategias urbanas espaciales sólidas no son un costo sino una inversión, no solo para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y la protección del medio ambiente, sino también para generar los recursos que este proceso virtuoso requiere.

F. Supervisión

106. Se reconoce que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, representan una poderosa norma mundial para medir los logros de las ciudades y territorios en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes. Las estrategias urbanas espaciales sólidas exigen transparencia y rendición de cuentas en el proceso de planificación, lo que a su vez requiere datos fiables, abiertos y fácilmente accesibles.

107. Como se subraya en el documento temático 8, las imágenes producidas por satélites y la tecnología de la información y las comunicaciones son medios fáciles y asequibles de acceso a datos espaciales que han permitido una participación más amplia en la creación de conocimientos y el intercambio de información²⁰.

108. La deficiente calidad de los datos, la falta de datos oportunos y la inexistencia de datos desglosados plantean serias dificultades. Como resultado de ello, muchos

²⁰ Una experiencia pertinente en este ámbito es la herramienta Global Human Settlement Layer (GHSL), elaborada por el Centro Común de Investigación de la Unión Europea, y sus productos conexos como el European Settlement Map (mapa de asentamientos europeos). GHSL es una base de datos abiertos y libres para la ubicación y clasificación de asentamientos humanos de manera armonizada y coherente sobre la base de imágenes de satélite (Pesaresi et al, 2013). Véase <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/>.

gobiernos nacionales y locales siguen dependiendo de información obsoleta o datos de insuficiente calidad en la planificación y la adopción de decisiones.

109. Los datos catastrales son elementos clave para supervisar el uso del suelo, pero otros indicadores son pertinentes y deben compilarse y actualizarse periódicamente.

110. Los gobiernos regionales y nacionales deben hacer uso de los datos geoespaciales sobre zonas urbanizadas, verdes y abiertas para cotejar los datos reunidos a nivel local. Los datos geoespaciales abiertos y fácilmente accesibles pueden apoyar la supervisión en muchos aspectos del desarrollo, de la atención a la salud a la gestión de los recursos naturales. Pueden ser particularmente eficaces especialmente en análisis y productos espaciales comparables en todo el mundo.

111. Teniendo en cuenta la dificultad que entraña manejar grandes cantidades de datos (tanto en términos de conocimientos técnicos como de costos), las autoridades locales y regionales pueden trabajar conjuntamente con instituciones nacionales e internacionales y centros de investigación para hacer el uso más eficaz de datos abiertos y fácilmente accesibles.

112. Si, por una parte, las ciudades y los países tienen la responsabilidad principal de supervisar sus logros en materia de desarrollo urbano sostenible usando como referencia indicadores mundiales, por otra parte muchos aspectos de los procesos y estrategias de planificación, como la participación, la transparencia, etc., son o bien específicos de cada lugar o bien no son cuantificables. Es importante asegurar que las comunidades y los interesados nacionales y locales asuman una función rectora en la supervisión y la promoción de procedimientos adecuados, participativos, claros y transparentes, especialmente en contextos en que fenómenos como la especulación, el aburguesamiento y el desplazamiento afectan a los habitantes más vulnerables.

113. Las ciudades deberían hacerse cargo de la responsabilidad de supervisar las mejoras en la distribución de los beneficios de la urbanización entre sus habitantes²¹, prestando especial atención a los estudios a nivel de toda la ciudad sobre la oferta y la distribución del espacio público (ONU-Hábitat 2015).

²¹ Los indicadores pertinentes que se deben considerar son: el aumento de la capacidad de ganarse la vida y la reducción de la brecha entre la demanda del mercado de trabajo y la capacidad de los desempleados; la utilización de los servicios a su máxima capacidad (ni subutilizados ni sobreexplotados); la continuidad del suministro de agua (muchas ciudades tienen redes de suministro de agua y electricidad, pero el suministro es intermitente); la disminución de enfermedades relacionadas con el agua potable; la reducción de los salideros en las redes de abastecimiento de agua y saneamiento y la reducción del consumo de agua del subsuelo; la existencia de espacios públicos y zonas verdes bien frecuentados; la reducción de las ecesidades de viaje; la disminución de las emisiones de carbono; la reducción del número de casos de acoso sexual y violencia contra la mujer en el espacio público; la disminución del número de víctimas fatales y accidentes en el espacio público; la distribución geográfica equilibrada de espacios públicos y zonas verdes públicas; la elaboración de mapas del consumo de energía y las emisiones de carbono. la generación de ingresos; el gasto de los fondos públicos en partes de la ciudad diferenciadas atendiendo a su densidad y socio-espacialmente, no solo de acuerdo con sus límites administrativos.

VI. Conclusión

114. Las conclusiones de este documento se recogen en los siguientes siete mensajes clave.

Estrategias espaciales urbanas

115. La organización del espacio físico es clave para el desarrollo territorial y urbano sostenible. Puede lograrse exitosamente mediante estrategias espaciales urbanas justas y amplias.

Diseñar ciudades sostenibles

116. El desarrollo y la reestructuración compactos a escala humana es la base del disfrute de la vida urbana, la satisfacción de las necesidades básicas, una economía dinámica y la protección del medio ambiente.

Utilizar los mercados del suelo para combatir la segregación

117. Mediante leyes y medidas de planificación adecuadas se puede asegurar que parte de la riqueza generada por los procesos de urbanización se comparta colectivamente proporcionando seguridad de la tenencia de la tierra y acceso a ella y los servicios, combatir la segregación física y social y mejorar las condiciones de vida de los habitantes pobres de las ciudades.

Extender los beneficios de la urbanización a todos

118. Las estrategias urbanas deben asegurar que los beneficios y servicios que brindan las ciudades sean compartidos por todos, independientemente de los ingresos, el estilo de vida, el lugar de residencia y el tipo y el tamaño de los asentamientos.

Integración de los niveles, las escalas y los agentes de la planificación

119. La integración entre los niveles de planificación, los sectores y el desarrollo urbano y rural es fundamental para el éxito de las estrategias espaciales urbanas. Existen herramientas útiles para lograr ese objetivo, como las *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*.

Configuración de las ciudades mediante zonas verdes y espacios públicos

120. Las zonas verdes y los espacios públicos son lo que define la identidad y el carácter de una ciudad, expresa su estructura física y asegura la supervivencia de la vida urbana: la recreación, la movilidad, la interacción y la unión.

Un diálogo mundial para la planificación sostenible

121. La continuación de un diálogo mundial sobre la organización sostenible del espacio urbano y rural será vital para el éxito de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los procesos establecidos por Hábitat III se podrían traducir provechosamente en actividades continuas dedicadas a la creación de redes y el intercambio de ideas, experiencias, información y buenas prácticas.

Referencias

- Angel, S. et al., 2010. *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- AUC - School of Global Affairs and Public Policy and UND, 2013. Workshop for Informality Research Group – Centro Cultural Francés, Monira, El Cairo, 29 de abril de 2013.
- China Development Bank Capital's, 2015. *Guidelines for Green and Smart Urban Development*.
- Dependencia de políticas 5 de Hábitat III, 2015. Documento marco de política 5 de Hábitat III – Finanzas municipales y sistemas fiscales locales (diciembre). Documento marco de política, “Estrategias espaciales urbanas”.
- Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III, 2015a. Documento temático 10 de Hábitat III – Gobernanza urbana (mayo), págs. 0 a 10.
- Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III, 2015b. Documento temático 11 de Hábitat III – Espacio público (mayo de 2015), págs. 0 a 8.
- Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III, 2015c. Documento temático 8 de Hábitat III – Planificación urbana y espacial (mayo), págs. 0 a 9.
- Equipo de Tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III, 2015d. Documento temático 9 de Hábitat III – Terrenos urbanos (mayo), págs. 0 a 8.
- Foro Económico Mundial, 2015. *The Global Risks Landscape 2015*, Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/> [consultado el 25 de febrero de 2016].
- Garau, P., Lancerin, L. and Sepe, M., 2015. *The Charter of Public Space*, Rovereto: List LAB.
- Garau, P., Sclar, E. and Carolini, G., 2005. *A Home in the City*, Nueva York.
- Litman, T., 2015. *Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. NCE Cities – Sprawl Subsidy Report*, disponible en: <http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf> [consultado el 25 de febrero de 2016].
- ONU-Hábitat, 2009. *Global report on human settlements 2009: Planning sustainable cities*, Nairobi.
- ONU-Hábitat, 2012. *State of the World Cities Report 2012/2013*, Nairobi: Earthscan.
- ONU-Hábitat, 2015. *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi.
- ONU-Hábitat, 2015a. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, Nairobi.
- ONU-Hábitat, 2015b. *The Evolution of National Urban Policies*, Nairobi.

Pesaresi, M. et al., 2013. A global human settlement layer from optical HR/VHR RS data: concept and first results. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 6(5).

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2012. *Cities and Biodiversity Outlook: A Global Assessment of the Links between Urbanization, Biodiversity, and Ecosystem Services*, Montreal. Disponible en: <http://www.cbd.int/authorities/doc/cbo-1/cbd-cbo1-summary-en-f-web.pdf>.
