

Documento de reflexión sobre Planificación Urbana

1. LA PLANIFICACIÓN URBANA DESDE HABITAT II

En 1976, la Conferencia Hábitat I consideró que el ordenamiento territorial era un instrumento clave para gestionar la transformación del mundo rural y el crecimiento urbano que se estaba produciendo en los países recién independizados, principalmente de África subsahariana. Sin embargo, desde principios de los 80, las instituciones de desarrollo y de financiamiento internacionales presionaban por deslegitimar el uso de la planificación espacial, ejerciendo influencia sobre Habitat.

Esta evolución se expresa formalmente en la "Agenda Hábitat" adoptada por la Conferencia Hábitat II en 1996, donde se promueve, por ejemplo, que sea el mercado quién regule el acceso a la vivienda. Este giro contrario a la planificación tuvo muchas víctimas y, en particular, las políticas públicas de vivienda social que, según sus detractores, provocaban distorsiones en los mercados de la vivienda generando una competencia desleal, una distribución inadecuada y con un costo elevado por unidad.

Actualmente, la planificación vuelve a estar presente en la agenda urbana. La planificación es un tema dominante en la filosofía y el trabajo de ONU- Hábitat. Esta evolución se explica en parte por el colapso de las "economías planificadas centralizadas" –anteriormente identificadas con los países comunistas–, así como por la frustración que generó el liderazgo del mercado sobre las políticas de desarrollo que condujo a una mayor exclusión y segregación social por los precios del suelo, limitando el espacio público y los servicios básicos y, por último, por el impacto de las "burbujas inmobiliarias". Al mismo tiempo, las necesidades de vivienda y servicios básicos, en particular en los países en desarrollo, crece rápidamente, mientras que los responsables carecen a menudo de la preparación necesaria para hacer frente, especialmente si se considera el papel fundamental de la planificación en la mitigación del cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL: LOS DESAFÍOS EN LA PLANIFICACIÓN

En teoría la planificación responde a las transformaciones del contexto, adaptándose a los nuevos valores y comportamientos. Esto implica hoy en día un desarrollo y una distribución espacial que responda a modelos de ciudades más compactas e incluyentes:

Más regeneración menos expansión hacia espacios nuevos: la planificación espacial implica la gestión del suelo, un recurso escaso, en el que se conjugan diferentes intereses. En la actualidad, se ha incrementado la conciencia que el suelo urbano es un recurso limitado. Incluso en las regiones donde el crecimiento de la población es reducido, como en el norte de Europa, la tierra de uso agrícola retrocede y se urbaniza. La regeneración urbana, la reutilización del suelo y ciudades compactas son respuestas que apuntan a limitar o mitigar la pérdida de tierras agrícolas.

CAMBIOS QUE DEBEN TENER EN CUENTA LOS PLANIFICADORES

- reducir la dependencia del automóvil, promover trayectos cortos
- Acercar los espacios de trabajo y de vivienda,
- Lugares de trabajo más pequeños e independientes (sociedad post-industrial)
- Soluciones de vivienda más flexibles en el centro de la ciudad para los jóvenes
- Aumento de valor de los recursos naturales, especialmente del agua y de la tierra
- Tendencia a privilegiar la producción local para el consumo de alimentos y una mejor articulación con la zonas agrícolas próximas a la ciudades
- Acceso universal a los bienes globales competitivos y al conocimiento
- Reutilización de la tierra para nuevos usos y demolición de propiedades no utilizadas
- Expresiones culturales y espacio público- creación de espacio para la integración y la juventud
- Conocimiento de los riesgos y creciente malestar causado por la fragmentación espacial
- Mayor participación de las comunidades en los barrios y en la ciudad
- Mejorar el acceso a los datos para la gestión urbana
- La comunicación entre los ciudadanos, los políticos y las administraciones es más inmediata. Nuevas herramientas facilitan protestas espontáneas

Medioambiente: los departamentos de planificación deben evaluar los riesgos urbanos y desarrollar programas adecuados para reducirlos, incluyendo el análisis y la difusión del conocimiento y la información sobre los peligros, la vulnerabilidad y el riesgo de catástrofes.

El espacio público es visto como un lugar de interacción social: el diseño y la infraestructura urbana reflejan, pero también responden a las necesidades sociales que se traducen en el espacio - el espacio público urbano es clave para modelar la identidad y el paisaje de la ciudad. No es un "activo" limitado a funciones técnicas.

El diseño urbano y arquitectónico se adapta a los nuevos modos de vida: aparecen otros tipos de vivienda para los nuevos modelos de familia que permiten combinar los espacios de trabajo y de alojamiento, el mayor valor de la educación, la expresión cultural de diversos grupos de habitantes, y la necesidad de reducir el consumo y el gasto en energía.

La planificación económica y espacial están estrechamente vinculadas: la planificación estratégica es intersectorial, permite a los responsables políticos tomar decisiones de manera más consensual, priorizar, tener una visión más integral y, gracias a ello, atraer y fomentar el desarrollo económico que crea empleo y riquezas.

Los sectores urbanos pobres deben participar en la planificación: la reducción de la pobreza y mejoramiento de barrios marginales son una de los objetivos de la planificación dentro de los municipios. A medida que las autoridades locales electas son más conscientes que es son necesarias políticas de integración de los habitantes de los barrios marginales, se reducen los desalojos forzosos. El mejoramiento de los barrios marginales transforma la estructura general de la ciudad, las condiciones de vida de los habitantes, los niveles de ingresos y diferentes modos de consumo de bienes y servicios.

Muchos **instrumentos para financiar y gestionar el desarrollo** se han desarrollado en torno a los presupuestos participativos. Métodos similares se aplican ahora a la planificación urbana. Los ciudadanos demandan una mayor participación, en particular para gestionar los espacios públicos y los barrios.

Una gestión de datos moderna favorece el intercambio de conocimientos: la planificación permite proyectar el desarrollo en el tiempo. El análisis de los efectos de la situación actual sobre el futuro se ve facilitada por las nuevas tecnologías para la recogida y gestión de datos que permitan generar evidencia para una planificación más objetiva.

3. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El papel de las administraciones se transforma, del control a la facilitación del desarrollo: los gobiernos locales en general reconocen que el desarrollo urbano promueve el crecimiento económico. Su objetivo es una gestión más orientada a los resultados y consideran que los procesos de planificación deben apoyarse en un mayor involucramiento del sector privado y de las comunidades.

Un liderazgo de las ciudades con un enfoque más sistémico: los gobiernos y las autoridades locales suelen tener una visión más integral de la planificación, en particular cuando sus líderes se apoyan en la participación de sus comunidades. La ciudadanía rara vez percibe los problemas de forma sectorial o aislados unos de otros. Los procesos de planificación y de consulta promovidos por el gobierno local aportan un nuevo enfoque diferente del "plan director" producido por expertos desde arriba.

Una de las principales competencias de los gobiernos locales es definir y cumplir con los criterios básicos de planificación espacial:

- El diseño y equipamiento de espacios públicos urbanos
- El uso del suelo, planes maestros
- Recopilación y gestión de datos sobre el suelo y propiedad (catastro)
- Gestión de los espacios públicos y de las infraestructuras

4. PRINCIPALES HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LOS GOBIERNOS LOCALES

La mayoría de los instrumentos de planificación se apoyan en procesos y se utilizan para regular y estructurar el desarrollo urbano. Los instrumentos de planificación jurídicamente vinculantes son definidos esencialmente por los gobiernos nacionales y aplicados a nivel regional y global.

Un plan maestro es un instrumento para el desarrollo del territorio. El control público del uso del suelo es una de las principales responsabilidades de la gestión municipal. Los marcos legales de los planes maestros y de

otros instrumentos similares reconocen la importancia social y ambiental de la gestión del territorio y permitan a los gobiernos locales tener una incidencia sobre la gestión del suelo y de las propiedades.

Procesos de transformación a nivel de barrio. Los planes parciales, los planes de barrio, y la renovación urbana son ejemplos de mecanismos de regulación de la inversión privada.

Instrumentos financieros - compartir costos y beneficios: Ciertos instrumentos permiten a las autoridades locales el uso de sus competencias fiscales para movilización de recursos mediante impuestos sobre la propiedad y sobre el valor del suelo.

La gestión de datos. El uso de datos basados en sistemas de información geográficos (SIG) y vinculados al catastro proporciona un conocimiento más preciso de la estructura urbana y permiten una gestión más eficiente de los servicios. El debate sobre el uso de sistemas de datos abiertos, así como de datos sociales se pone en evidencia por el aumento en la eficiencia en la recogida de datos a nivel local.

Los procesos de planificación estratégica son impulsados frecuentemente por los líderes locales para alcanzar compromisos con otros actores. Incluyen aspectos económicos, administrativos y sociales y ayudan a priorizar las decisiones que aunque se implementen en el corto plazo tendrán un impacto a largo plazo. Ejemplos de instrumentos que pretenden ser estratégicos son: los "planes directores", la Agenda Local 21, los planes de desarrollo integrales, así como planes de acción prioritaria.

LA AGENDA DE CGLU SOBRE PLANIFICACIÓN

5. RETOS Y DIFERENCIAS ENTRE REGIONES

Las capacidades de las administraciones y de los políticos locales así como las competencias de planificación difieren entre regiones. En 2011, el comité de CGLU sobre la planificación estratégica analizó esas prácticas en diferentes regiones en un documento sobre la planificación estratégica urbana. *Las tendencias descritas no son exclusivas de ninguna región.*

- En África, donde el proceso de descentralización aún no se ha completado en muchos países, la planificación estratégica juega un papel importante dentro de las respuestas institucionales.
- En América Latina, las competencias y las capacidades locales se han incrementado en las últimas décadas. Muchos gobiernos locales han abordado los problemas de desigualdad a través de estrategias inclusivas que promueven la democracia local participativa.
- En Europa, la consolidación de regiones urbanas, los cambios drásticos en los mercados de trabajo y la financiación de los servicios públicos condujo a nuevas definiciones de competitividad y a planes estratégicos para construir respuestas locales de largo plazo.
- En Eurasia, las estrategias de planificación han ayudado a crear confianza entre las partes cuando la región hacía su transición alejándose de los sistemas de planificación centralizada.
- En Asia, después de algunos éxitos centrados en el desarrollo económico, los planes estratégicos se centran más en el cambio climático y en el diálogo social.
- En la región mediterránea, la urbanización ha influido negativamente sobre la costa y el medio ambiente. La inversión privada es cada vez mayor, por lo que se requiere una mayor cooperación intergubernamental para impulsar un modelo de desarrollo más equilibrado social y ambientalmente.
- En América del Norte, las crisis financieras y de infraestructura, así como el aumento de la pobreza han revitalizado la necesidad de una planificación más integrada y de apoyarse en el desarrollo de las comunidades.

6. RETOS SEGÚN TAMAÑO DE CIUDADES Y CONTEXTO

Aunque el crecimiento espacial y el consumo de suelo son fenómenos mundiales, el crecimiento demográfico se concentra más en el sur y, en general, en los países en desarrollo. La planificación urbana es importante para todas las ciudades, ya sea que se están expandiendo en términos de población o no. Después de todo, las ciudades pueden cambiar en sus formas y funciones. No obstante, teniendo en cuenta su tamaño y ubicación, la planificación es especialmente importante para las ciudades que están creciendo o reduciéndose:

Los pueblos disponen por lo general de menores servicios y se ven particularmente afectadas por los recortes presupuestarios del sector público. Muchos municipios más pequeños son lugares dormitorio que se encuentran a una distancia asequible de las ciudades, mientras que otros decrecen o se fusionan. Sin embargo, los pueblos son parte de un sistema que merece mayor atención.

Las ciudades intermedias están creciendo de manera significativa en superficie y deben hacer frente a crecientes demandas de servicios y trabajo. Cumplen un papel crucial para las zonas rurales no sólo como zona de influencia, sino como parte de los sistemas económicos y sociales. El trabajo de la comisión de CGLU sobre la planificación estratégica en el año 2013 puso énfasis en las ciudades intermedias.

Las ciudades periféricas albergan una gran proporción de la población que se ha trasladado a las ciudades en los últimos 50 años. Algunas son el resultado de la expansión económica de las áreas metropolitanas, ofreciendo terrenos para inversionistas; algunas acogen a grandes grupos de migrantes nacionales e internacionales que llegaron buscando empleo y que a menudo se asentaron en áreas informales cerca de los distritos de empleo. CGLU tiene un grupo de trabajo sobre las ciudades periféricas que puede contribuir a articular su agenda de planificación.

Las metrópolis tienen sus mercados del suelo que les permitan reinventarse: reciclar espacios, regenerar y compactar las áreas existentes para mitigar la congestión y los conflictos con las periferias y para equilibrar el uso de las áreas centrales creando barrios más conviviales.

Los gobiernos regionales apoyan a los grupos antes mencionados con el fin de mitigar la desventaja que sufren algunos asentamientos debido a su ubicación. Además, algunos gobiernos locales establecen acuerdos intermunicipales para ser más efectivos y competir juntos.

Preguntas críticas sobre Urbanismo

7. PREGUNTAS PARA CONTRIBUIR AL DEBATE

1. Expansión y desarrollo urbano

Si las ciudades no planifican su desarrollo urbano, están planificando su fracaso, por la falta de gestión del espacio físico, por los déficits de servicios básicos y de los equipamientos públicos, por falta de una identidad urbana. En particular en las ciudades de los países en desarrollo, la planificación sigue el crecimiento, lo que conduce al desarrollo de asentamientos informales. Una visión a largo plazo es clave para crear consenso y compromisos (visión estratégica), los instrumentos de planificación a corto plazo permiten apoyar las decisiones sobre el futuro inmediato. **¿Cómo lograr la continuidad y la articulación entre la planificación a corto y largo plazo? ¿Cuáles son los obstáculos para mejorar la gestión del crecimiento y del desarrollo? ¿Qué debe mejorarse para comprender e integrar adecuadamente las demandas de la población?**

La población se agrupa a menudo por niveles de ingresos creando una segregación espacial que profundiza la segregación económica. Esto contribuye a la creación de zonas periféricas y zonas de negocio sin "alma", sin calidad de vida, percibidas como monótonas, mono- funcionales. **¿Puede la planificación promover una mayor integración, apoyando por ejemplo que áreas de negocio se establezcan en barrios periféricos o creando vivienda social en áreas centrales? ¿La integración social y espacial debe ser un principio de planificación?**

Crecimiento urbano y urbanización del suelo agrícola: ¿Las autoridades locales deben apoyar el crecimiento urbano sin límite? La urbanización es a menudo percibida como un efecto positivo, ya que implica la actividad económica y el crecimiento. Sin embargo, la urbanización del suelo agrícola tiene un coste, ya que urbaniza a menudo tierras fértiles que se vuelven improductivas y esto impacta sobre el medio ambiente y la seguridad alimentaria. Por el momento, no toda urbanización tiene un efecto económico sostenible. **¿Cómo se puede ser competitivo y mitigar el consumo de suelo?**

Crecimiento y espacio público: ¿Cómo preservar el espacio físico para las infraestructuras públicas, lo que a veces implica reservar espacios o conservar "espacios vacíos"? ¿Cómo hacer que el transporte público sea asequible y atractivo para todos los ciudadanos y financieramente sostenible? Con mucha frecuencia los municipios y su administración no están preparados para hacer frente al rápido crecimiento urbano, no cuentan con directrices claras ni herramientas jurídicamente vinculantes que permita una gestión adecuada del uso del suelo. Por otra parte, carecen de la financiación adecuada para los servicios y equipos. Las infraestructuras para educación, de salud o deportes no se construyen en el tiempo requerido, y los espacios físicos son invadidos o dedicados a otros usos.

2. La cooperación intergubernamental y las políticas locales de desarrollo urbano nacional

- **La planificación ente varios niveles de gobierno:** diferentes niveles de las administraciones tienen que trabajar juntos para construir "una política pública". Las decisiones y compromisos no pueden ser tomados sólo a partir del nivel nacional, en particular cuando estas decisiones se refieren a competencias de las autoridades locales. Es importante superar el modelo jerárquico, donde los gobiernos locales se limitan a implementar las decisiones del gobierno central. **¿Los planes del gobierno central pueden ser más integrales? ¿La visión y el trabajo local pueden proporcionar ideas y aportaciones a las prioridades nacionales?**

La cooperación entre diferentes niveles de gobierno y los gobiernos regionales pueden contribuir a que los municipios colaboren y funcionen mejor. ¿Necesitamos marcos legales y financieros para la cooperación intermunicipal? Son aquellos que sustituye los gobiernos regionales?

Instrumentos y herramientas para regular el desarrollo, tales como los beneficios del desarrollo y deberes, marcos públicas privadas, actividades de divulgación de procesos participativos "el plano director legalmente vinculante", " el plan maestro", "estrategias económicas" y la relación a través de licencias, prestación de servicios, la proyección y la ejecución. Sin embargo, las recientes crisis financieras evidenciaron la brecha entre las necesidades y las ofertas existentes. Los municipios licencias y derechos de construcción con la creencia que la inversión privada es mejor que ninguna. Las asociaciones público-privadas requieren de una cultura de trabajo donde los sectores públicos y privados deben desempeñarse transparentemente pero eficazmente. **¿Estamos sobre regulando? ¿Cómo podemos mejorar la coordinación entre los instrumentos jurídicos y políticos y de las políticas urbanas, ¿necesitamos más ?**

3. La toma de decisiones sobre el desarrollo

La participación de actores- Las comunidades, algunas con vistas muy locales, articulan necesidades en los barrios y la demanda de servicios accesibles y decisiones democráticas más directas sobre los proyectos urbanos. **¿Puede la planificación comunitaria ser útil para las decisiones estratégicas y de largo plazo,¿cómo?**

El sector privado, los inversionistas locales, proveedores o desarrolladores de servicios, tales como agentes de bienes raíces observan e influyen el mercado de tierras son particularmente importantes para la planificación local. Sin embargo, el fracaso de los " enfoques" guiados por el mercado para hacer frente a tales problemas obstinados como la vivienda inasequible, el desarrollo desordenado, la congestión del tráfico y la alteración del medio ambiente es evidente. **¿Cuál debe el límite de la participación del sector privado en la planificación, en qué momento?**

El desarrollo se relaciona con la gestión de datos y la comunicación. E- gobernanza y la información georeferenciada (GIS , impuestos), así como la comunicación y la inclusión digital en los procesos de planificación se desarrollan en todo el mundo. Sin embargo, la protección de la privacidad, así como los conceptos de propiedad poco claros siguen socavando la gestión basada en SIG . **¿La transparencia de los datos públicos es una opción realista? Y ¿Puede el catastro territorial convertirse en un estándar para bases de datos públicos?**