



Jornadas de trabajo

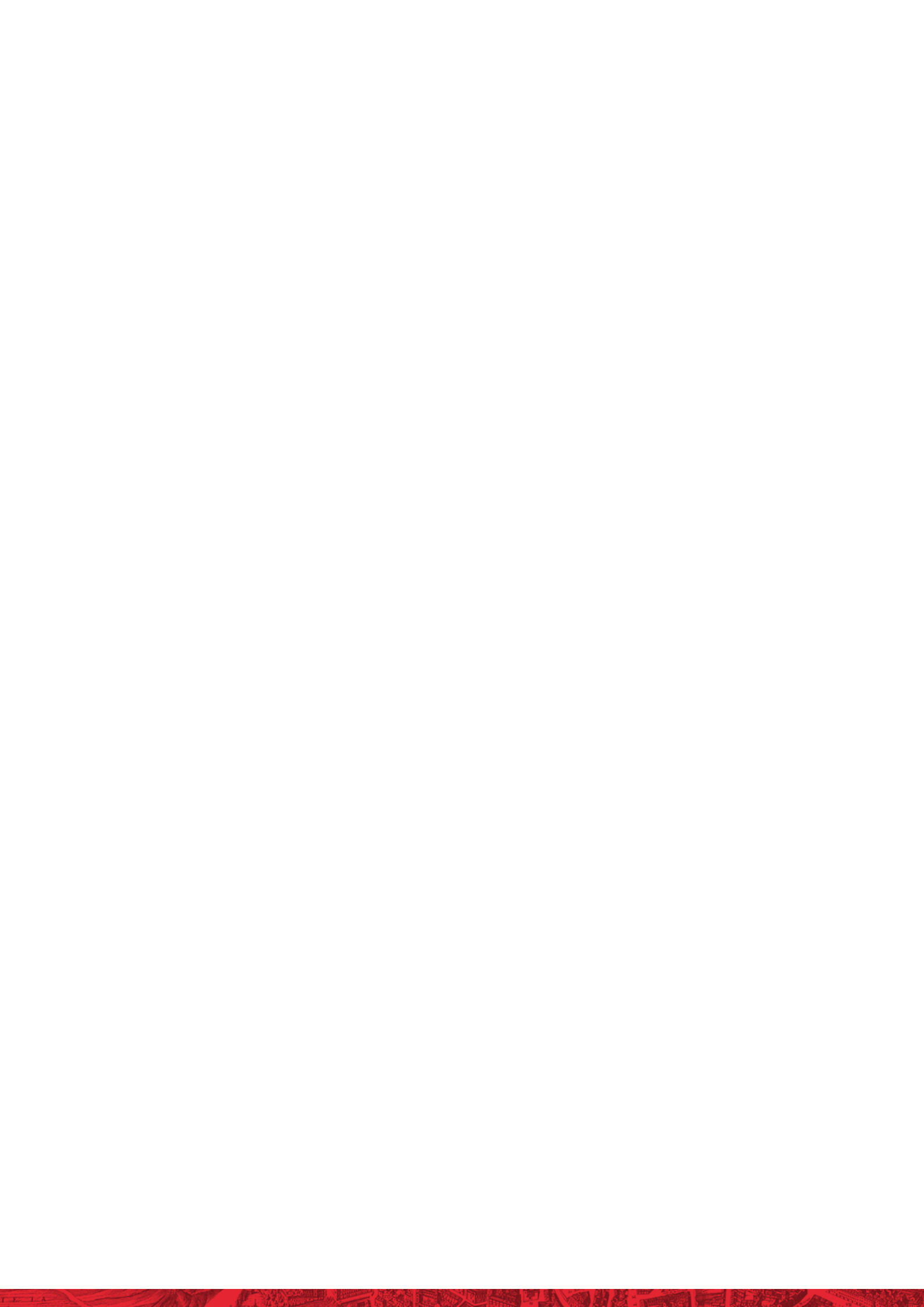
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA UNA NUEVA AGENDA URBANA

MADRID, 5 MAYO 2016
CENTRO CULTURAL BUERO VALLEJO,
SAN BLAS-CANILLEJAS, MADRID



MADRID

ONU  HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Índice

Instrumentos de Planificación para una Nueva Agenda Urbana	5
Mejorar la planificación urbana y el marco regulatorio	5
Ciudades inclusivas	6
El Ayuntamiento de Madrid y ONU-Habitat	6
Contexto global	7
Contexto local: Madrid	8
Objetivos de la jornada	8
Identificación de los retos en la planificación urbana	9
Cohesión social y equidad: ciudades habitables	9
Marco urbanístico actual: las limitaciones del planeamiento	10
Desarrollo y regeneración urbana	10
Economía urbana y complejidad	11
Ecología urbana y medio ambiente	12
Vivienda urbana y servicios básicos	13
Desarrollo de la jornada	15
Apertura	15
Sesión 1: introducción y marco global	16
Sesión 2: instrumentos para la Nueva Agenda Urbana en el contexto global y local	17
Sesión 3: hacia la definición de una Nueva Agenda Urbana desde las ciudades españolas	22
Sesión 4: elementos/necesidades para la Nueva Agenda Urbana. Intervención de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones ciudadanas	25
Conclusiones de la jornada	30





Instrumentos de Planificación para una Nueva Agenda Urbana

El rápido y elevado crecimiento de población que se está produciendo especialmente en ciudades de países en vías de desarrollo plantea numerosos desafíos en la distribución espacial de personas y recursos, así como en las necesidades crecientes de urbanización de suelo urbano para albergarlos adecuadamente.

En algunas regiones del mundo, la ocupación del territorio ha crecido mucho más rápido que la población urbana, y ha dado lugar a asentamientos de baja densidad muy poco eficientes, orientados a la movilidad en coche privado y bajo pautas de segregación espacial por especialización de usos derivados de la zonificación urbanística. Estas ciudades, que crecen en sentido horizontal, no son sostenibles a medio y largo plazo debido a las externalidades negativas que están generando: la congestión y contaminación; la dificultad y el coste de desplegar infraestructuras básicas de servicios, y la segregación espacial y social. En definitiva, un modelo de crecimiento y desarrollo urbanos en los que cada vez se hace más difícil la tarea de administrar y dar respuesta al constante aumento de población urbana.

La ausencia de previsión en estrategias y planes urbanos y la falta de coordinación institucional facilita que el incremento de población se acabe produciendo en la conurbación o periferia de las ciudades sin ningún orden mínimo, donde las infraestructuras y los servicios no se pueden suministrar de manera eficiente y están en la mayoría de las ocasiones infradimensionados o ausentes. Bajo estas dinámicas, la presión sobre la ocupación de suelo y la explotación de recursos naturales, así como las limitaciones de movilidad

y acceso a fuentes de energía, empiezan a tener efecto negativo en la economía y en la eficiencia de la ciudad-región.

Mejorar la planificación urbana y el marco regulatorio

Uno de los principales obstáculos con los que se enfrenta la planificación urbana en entornos de rápido crecimiento es la ausencia de legislación y marcos adecuados a nivel nacional o subnacional. En particular, en muchos países se reconoce cada vez más el desequilibrio existente entre las necesidades a que se enfrentan las ciudades y los gobiernos locales, y los marcos normativos a escala nacional o estatal relativos a la planificación urbana.

En muchos países se reconoce cada vez más el desequilibrio existente entre las necesidades a que se enfrentan las ciudades y los gobiernos locales.



6

Las ciudades deberían ser los espacios que facilitan el progreso social, económico y ambiental para todos los ciudadanos, con especial atención a los grupos más vulnerables. Para que las ciudades se desarrollen de manera sostenible e inclusiva deben prepararse para absorber el crecimiento de población sobre modelos urbanos más compactos y de mayor densidad. Solo mediante la aglomeración (asociada a la proximidad, a la compacidad y a la continuidad) las ciudades serán capaces de generar entornos que favorezcan la innovación, la prosperidad, una mayor calidad de vida de sus habitantes y un crecimiento de población sostenible en el tiempo (con una huella ambiental minimizada mediante la reducción del uso de recursos y emisiones per cápita).

Para anticiparse de manera ordenada y planificada, los procesos de expansión y crecimiento urbanos requieren marcos regulatorios que los acompañen durante todo el proceso. Los países deben elaborar y aplicar políticas urbanas nacionales que proporcionen un marco de coordinación global que facilite la resolución de los problemas más urgentes que plantea el rápido desarrollo urbano. La política urbana debería orientar las decisiones y políticas que se lleven a cabo por las distintas instituciones sectoriales.

Ciudades Inclusivas

Los procesos de urbanización adecuados ofrecen la posibilidad de nuevas formas de inclusión social, propiciando entornos más equitativos en los que se facilita el acceso a servicios y a nuevas oportunidades, y donde se promueve la participación y la movilización de sus ciudadanos reflejando la diversidad cultural y social. Sin embargo, con demasiada frecuencia esta no es la forma en la que tiene lugar el desarrollo urbano. La desigualdad y la exclusión abundan, en detrimento del potencial desarrollo sostenible que las ciudades o áreas urbanas podrían ofrecer para todos. Para combatir el aumento de la exclusión social en entornos urbanos y poner las ciudades en un mejor camino se requieren dos factores de cambio:

- Un compromiso político y social con el desarrollo urbano sostenible que incluya a todas las

fuerzas, intereses y actores que en múltiples niveles y escalas incentivan el desarrollo urbano.

- Una serie de mecanismos e instituciones para facilitar la inclusión de todas las voces, algo que pasa por las decisiones participativas en política, la rendición de cuentas, el acceso universal a los servicios y la ordenación del territorio. También es fundamental dar el impulso necesario a las funciones complementarias que los gobiernos nacionales y locales deben llevar a cabo en la consecución de un crecimiento inclusivo.

El Ayuntamiento de Madrid y ONU-Habitat

En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat, organizó una Jornada con un grupo de expertos sobre "Instrumentos de planificación para una Nueva Agenda Urbana". Esta convocatoria sirvió para debatir sobre cómo avanzar en la agenda global y en la mejora de los instrumentos que permitan facilitar y agilizar la consecución de un desarrollo sostenible. Dicha jornada se enmarcó dentro de las actividades que realizan conjuntamente el Ayuntamiento y ONU-Habitat, tras la firma del Memorando de Entendimiento firmado en enero de 2016 y que establece un marco de cooperación relacionado con el desarrollo urbano sostenible.

ONU-Habitat brinda apoyo a los gobiernos municipales, regionales y nacionales para mejorar políticas, planes y diseños en busca de ciudades más compactas, socialmente inclusivas, mejor integradas y conectadas, y que promuevan el desarrollo urbano sostenible con mayores posibilidades de adaptarse al cambio climático. En el ámbito de la planificación y el diseño, ONU-Habitat enfatiza la prevención y promueve la planificación por fases en función de las capacidades financieras y garantizando un acceso adecuado a los servicios urbanos básicos, especialmente abastecimiento de agua y saneamiento.

La combinación de los avances tecnológicos con una mejor planificación urbana puede resolver muchos

de los problemas que enfrentan las ciudades. Como parte de este esfuerzo, ONU-Habitat conduce el proceso preparatorio para la celebración en 2016 de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Habitat III), con el fin de fortalecer, al más alto nivel político, el compromiso global con el desarrollo urbano sostenible a través de la implementación de un nuevo “Programa urbano para el siglo 21”.

Contexto Global

Las ciudades generan el 80% del PIB mundial, mientras que acogen a más del 50% de la población mundial en el 3% de la superficie del planeta. Las 100 ciudades más prósperas del planeta generan el 35% de PIB global. Sin embargo, una planificación y unas infraestructuras deficientes pueden reducir la productividad de dichas aglomeraciones urbanas hasta en un 40%. En los países en desarrollo un promedio de seis de cada siete ciudades experimentó una disminución en su densidad. El coste de la expansión y la pérdida de densidad en los Estados Unidos se estima en 400.000 millones de dólares por año, en su mayoría asociados a incrementos en infraestructuras, servicios públicos y a los costes asociados al transporte. Las emisiones urbanas de CO₂ y gases de efecto invernadero suelen tener una correlación inversa. Por cada 1% de crecimiento que se produce en el núcleo urbano consolidado -en lugar de en las periferias- se evita una emisión equivalente a unos cinco millones de toneladas de CO₂ per cápita. La provisión insuficiente de un número adecuado de parcelas/solares edificables y bien conectados ha contribuido al aumento de la urbanización informal, con más del 61% de los habitantes de África subsahariana, el 24% en América Latina y el 30% en Asia ocupando la tierra de manera informal, a menudo en zonas de alto riesgo. Las disciplinas del urbanismo y la planificación urbana están insuficientemente representadas en muchas áreas en desarrollo, con 0,97 urbanistas acreditados por cada 100.000 personas en algunos países africanos y 0,23 en la India. Unas cifras muy por debajo si se comparan con los 37,63 en el Reino Unido y 12,77 en los Estados Unidos.

En la última década, la planificación urbana ha captado la atención internacional, con el respaldo de los principios del Nuevo Urbanismo que se elaboraron en el Tercer Foro Urbano Mundial en Vancouver en 2006, marcando un hito clave en este proceso hacia la Nueva Agenda Urbana y Habitat III. En 2016, el “Marco Global del Riesgo” elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, en sus siglas en inglés) identificó la falta o insuficiencia de planificación urbana como un factor de riesgo para los retos ambientales y sociales, y para la salud de las personas. Desde 2009 el Informe de Evaluación Global y el Marco de Acción de Sendai (2015) apuntan a la planificación urbana como

motor de prosperidad, una opinión compartida por los expertos locales consultados en 2012 en la elaboración del informe “El Estado de las Ciudades 2”.

En relación con las desigualdades que se producen en las ciudades, hay que destacar que las ciudades tienen normalmente mayores desigualdades económicas que el promedio de sus países. Las ciudades más grandes del mundo se encuentran a menudo entre las más desiguales. Sin embargo, las grandes desigualdades se encuentran en pequeñas ciudades de África y América Latina. Más de dos tercios de la población mundial vive en ciudades donde las desigualdades de ingresos han aumentado desde 1980, a veces a niveles preocupantes sobre la línea de alerta de las Naciones Unidas. Hay variaciones importantes en los ingresos y el consumo a nivel urbano en el mismo país y en relación al valor agregado nacional. Una de cada tres personas de la población urbana del mundo en desarrollo (863 millones de personas) vive en tugurios, favelas y otros asentamientos informales.

Una planificación y unas infraestructuras deficientes pueden reducir la productividad de dichas aglomeraciones urbanas hasta en un 40%

El residente de estas áreas urbanas, que conviven con la ciudad consolidada en continuidad ocupando periferias o bien como bolsas de miseria entremezclada, se enfrenta a importantes desafíos asociados con la pobreza, el acceso deficiente a vivienda y servicios básicos, el subempleo o el empleo precario e informal, y la violencia, entre muchos otros riesgos. Las ciudades del mundo en desarrollo cuentan con la mayor concentración de población joven y en crecimiento, por debajo de los 18 años, un porcentaje que en algunas ciudades supera el 90% de la población y que se estima que representará el 60% del total de la población urbana en 2030. Las mujeres pobres, especialmente las que viven en los barrios más degradados, tienden a acceder a empleos con bajos salarios y cualificación, con frecuencia en los sectores informales donde la casa se convierte en su lugar de trabajo. También se enfrentan a barreras específicas para acceder a servicios de salud y otros servicios básicos, así como a la vivienda.

Contexto Local: Madrid

La diversidad de contextos urbanos, socioeconómicos y políticos que tendrán presencia en Habitat III ha de buscar respuestas a objetivos y diagnósticos diferentes. Países, culturas, territorios y contextos diversos requieren instrumentos específicos, y así ocurre también en cuanto a los instrumentos de planificación urbana. La ciudad de Madrid puede ofrecer una experiencia en planificación y gestión del desarrollo urbano de gran interés, considerada desde una perspectiva temporal amplia. Los últimos cincuenta años permiten a Madrid ofrecer una enriquecedora experiencia para las ciudades que se encuentren en contextos como estos:

- Ciudades que afrontan ahora un crecimiento acelerado, como el soportado por Madrid en las décadas de los 50 a los 70.
- Ciudades que soportan graves carencias en su estructura urbana, sus infraestructuras y equipamientos.
- Aquellas urbes que pueden considerar el propio proceso de desarrollo urbano como un factor de crecimiento económico.
- Ciudades maduras que pretenden enfrentarse a los retos del desarrollo sostenible transformando la ciudad existente hacia los nuevos paradigmas de un modo integrado y equitativo.

Por eso se entiende que la perspectiva de Madrid puede constituir un importante referente para un amplio grupo de ciudades situadas en variados contextos de desarrollo urbano y, por tanto, una experiencia valiosa para los propósitos de la Conferencia Habitat III.

A su vez las experiencias de ciudades que están afrontando retos comunes o incluso problemas específicos más acuciantes, de manera innovadora, inclusiva y eficaz en el logro de objetivos pueden suponer una importante referencia de la que aprender e inspirar a la ciudad de Madrid en la

Objetivos de la jornada

En términos generales, el objetivo de la jornada fue realizar un intercambio sobre los “Instrumentos de planificación para una Nueva Agenda Urbana”, cuyo resultado tuviera plasmación en un documento de trabajo para alimentar los debates del evento internacional que se celebrará en Madrid en el mes de septiembre 2016 de forma previa a Habitat III. Otros objetivos más específicos fueron desarrollar un debate en torno a la oportunidad de revisar la adecuación de los instrumentos de planificación existentes, así como la conveniencia de diseñar otros adaptados al cambio de modelo de ocupación del territorio y válidos para la definición de una Nueva Agenda Urbana que tenga en cuenta las siguientes líneas:

- Desarrollar un urbanismo que favorezca la cohesión social y la calidad de vida frente a la desigualdad y los desequilibrios territoriales.
- Desarrollar un urbanismo participado que diseñe las actuaciones escuchando la opinión de la ciudadanía, dando respuesta a sus expectativas y potenciando el intercambio con otras ciudades a partir de buenas prácticas.
- Regenerar la ciudad existente frente a un urbanismo de crecimiento, desarrollando una ciudad multifuncional y policéntrica con unas nuevas relaciones entre el centro y la periferia.
- Estimular la economía urbana e integrar la planificación económica y la territorial bajo el objetivo de lograr un desarrollo urbano sostenible y equilibrado en el territorio.
- Dar prioridad a la ecología urbana y al medio ambiente de manera que se constituyan en principios rectores de la planificación. Proteger los recursos naturales y las características del territorio no transformado por el proceso urbanístico.
- Garantizar el acceso del conjunto de la

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_18428

