

PLANIFICACIÓN DE CIUDADES SOSTENIBLES: ORIENTACIONES PARA POLÍTICAS

INFORME GLOBAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS 2009

Resumen Ejecutivo

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

ONU  HABITAT

Londres • Sterling, VA

Derechos de autor © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), 2009

Primera publicación hecha por Earthscan en el Reino Unido y en los Estados Unidos en 2009
www.earthscan.co.uk

La versión electrónica de esta publicación y la versión completa del Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009: Planificación de Ciudades Sostenibles está disponible en la siguiente dirección de Internet
<http://www.unhabitat.org/grhs/2009>

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat)
Caja Postal 30030, Nairobi 00100 Kenia
Tel. + 254 20 762 3120
Fax + 254 20 762 3477
www.unhabitat.org

Este documento fue publicado gracias a la colaboración del gobierno de Noruega.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las denominaciones usadas y la presentación del material de este informe no expresan la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo que se refiere al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, ni tampoco en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites, ni en lo relacionado con su sistema económico o nivel de desarrollo.

El análisis, las conclusiones y recomendaciones del informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ni de su Concejo de Gobierno ni de sus Estados Miembros.

ISBN: 978-92-1-131929-3 (Series)
978-92-1-132432-7 (Volumen)

HS/017/12S

Tipografía por MapSet Ltd, Gateshead (Reino Unido)
Diseño de portada por Susanne Harris

En Earthscan nos esforzamos para reducir al mínimo los impactos medioambientales y la huella de carbono generados por nuestro trabajo reduciendo la cantidad de residuos generados, reciclando y compensando nuestras emisiones de CO₂, incluyendo las producidas con la publicación de este material. Para más información sobre nuestra política medioambiental, visite www.earthscan.co.uk.

Este material fue impreso en Brasil por

ÍNDICE

Índice	iii
Introducción	v
Mensajes clave: la construcción de un nuevo papel para la planificación urbana	viii
Agradecimientos	xiii
1. Desafíos urbanos y la necesidad de revisar la planificación urbana	1
2. La importancia de entender la diversidad de los contextos urbanos	10
3. El surgimiento y la diseminación de la planificación urbana contemporánea	18
4. El marco institucional y regulador de la planificación	26
5. Planificación, participación y política	35
6. El acercamiento entre las agendas verde y marrón	43
7. Planificación e informalidad	51
8. Planificación, estructura espacial de las ciudades y oferta de infraestructura	59
9. El monitoreo y la evaluación de los planes urbanos	67
10. Enseñanza de la planificación	74
11. La construcción de un nuevo papel para la planificación urbana	81
Bibliografía seleccionada	89

INTRODUCCIÓN

El trabajo *Planificación de Ciudades Sostenibles: Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009* evalúa la efectividad de la planificación urbana como herramienta para tratar los desafíos sin precedentes a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21 y para mejorar la urbanización sostenible.

En la actualidad, se entiende que en muchas partes del mundo, los sistemas de planificación urbana han cambiado muy poco, y han creado a menudo más problemas urbanos en vez de funcionar como herramientas para la mejora humana y ambiental.

Por ello, el argumento central del Informe Global es que hay que cambiar los enfoques utilizados actualmente en gran parte del mundo para hacer la planificación y que es necesario encontrar un nuevo papel para la planificación urbana en el desarrollo urbano sostenible.

El Informe Global defiende que la planificación urbana del futuro debe entender plenamente los factores que configuran las ciudades del siglo 21, incluyendo los siguientes:

- Los desafíos ambientales del cambio climático y la excesiva dependencia de las ciudades en vehículos movidos por combustible fósil;
- Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada, el rápido crecimiento de ciudades pequeñas y medianas y el aumento de la población joven en naciones en vías de desarrollo, que contrasta con lo que ocurre en los países desarrollados donde los desafíos son el encogimiento de las ciudades, el envejecimiento de la población y la creciente multiculturalidad observada en las ciudades;
- Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto y las dudas fundamentales engendradas por la actual crisis financiera global sobre los enfoques liderados por el mercado, así como la creciente informalidad de las actividades urbanas;
- Los crecientes desafíos socio-espaciales, en especial las desigualdades sociales y espaciales, el crecimiento urbano descontrolado y una periurbanización no planificada;
- Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor en la toma de decisión así como más conscientización del ciudadano medio sobre los derechos sociales y económicos.

Una conclusión importante del Informe Global es que aunque la planificación urbana ha cambiado relativamente poco en la mayoría de los países desde su aparición hace unos 100 años, varios países han adoptado algunos enfoques innovadores en décadas recientes que incluyen la planificación espacial estratégica, el uso de la planificación espacial para integrar las funciones del sector público, nueva regularización y medidas de gestión del suelo, procesos participativos y alianzas en el ámbito de barrios, así como la planificación para formatos espaciales nuevos y más sostenibles, tales como ciudades compactas y un nuevo urbanismo. Sin embargo, viejas formas de planificación maestra persisten en muchos países en desarrollo. El problema más evidente de este tipo de enfoque es su fracaso al abrigar las formas de vida de la mayoría de los habitantes de ciudades que crecen muy rápidamente y que son, en su mayoría, pobres e informales. Además, estas antiguas formas de planificación urbanística han contribuido a menudo y de forma directa a la marginalización social y espacial.

Entre los muchos mensajes clave que se desprenden del Informe Global, todos con la intención de contribuir a encontrar un nuevo papel para la planificación urbana en el desarrollo urbano sostenible, un recado importante es que los gobiernos deben asumir un papel cada vez más central en el plano municipal para poder llevar a cabo iniciativas de desarrollo y

asegurar que se atiendan las necesidades básicas. En gran medida, esto es el resultado de la actual crisis económica global que ha expuesto los límites del sector privado, en términos de su resistencia y crecimiento futuro, así como la capacidad del “mercado” para resolver la mayor parte de los problemas urbanos. Queda claro que la planificación urbana desempeña un importante papel al ayudar a los gobiernos a enfrentar los retos urbanos del siglo 21.

A medida que el mundo se vuelve más urbano en términos numéricos, es importante que los gobiernos acepten la urbanización como un fenómeno positivo y un medio eficaz para mejorar el acceso a los servicios, así como las oportunidades socio-económicas. Si el objetivo es conseguir que la planificación urbana desempeñe un papel más eficaz como consecuencia de esta orientación para políticas, los países tienen que desarrollar estrategias urbanas completas en el ámbito nacional.

En relación a la reconfiguración de los sistemas de planificación, el mensaje del Informe Global es que hay que prestar atención especial a la identificación de oportunidades basadas en la subversión y corrupción de instituciones y procesos de planificación, y a los factores que puedan llevar a estas consecuencias. En especial, la planificación urbana necesita institucionalizarse de tal forma que le permita tener un papel en la creación de la inversión urbana y en las oportunidades de sustento a través de procesos dedicados y de colaboración, así como en la coordinación de dimensiones espaciales de las políticas del sector público e inversiones.

Para garantizar que la participación sea significativa, socialmente inclusiva y que contribuya a mejorar la planificación urbana, hay que cumplir una serie de condiciones mínimas, entre las que se encuentran: un sistema político que permita y fomente la participación activa de los ciudadanos; una base legal para la política y planificación locales que especifique cómo los resultados de los procesos participativos van a influir en la preparación del plan y en la toma de decisión; y mecanismos para que grupos socialmente marginados puedan expresarse tanto en una política representativa como en procesos de planificación participativos.

El Informe Global identifica varias tendencias prometedoras para acortar la distancia entre las agendas verde y marrón entre las que se encuentran:

- El desarrollo de modelos energéticos sostenibles para reducir la dependencia de las ciudades en fuentes de energía no renovables;
- La mejora de la eco-eficiencia para permitir el uso de residuos con el objetivo de atender la demanda urbana de energía y materiales;
- El desarrollo de un sistema de transporte sostenible para reducir los impactos ambientales adversos que resultan de la dependencia de vehículos que utilizan combustible fósil;
- El desarrollo de “ciudades sin barrios precarios”, tratando así el urgente desafío de la falta de acceso a agua potable y saneamiento, así como la vulnerabilidad ante los peligros naturales.

El informe recomienda un proceso de tres pasos para responder de manera eficaz a la informalidad urbana: primero, reconocer el papel positivo desempeñado por la urbanización urbana informal; segundo, adoptar revisiones de políticas, leyes y regulaciones para facilitar operaciones del sector informal; y tercero, fortalecer la legitimidad de los sistemas de planificación y regulación. Hay dos aspectos especialmente importantes en este proceso: incorporar alternativas al desalojo forzoso de los habitantes de barrios precarios y emprendedores informales, como por ejemplo la regularización y la mejora de áreas desarrolladas informalmente; y el uso estratégico de herramientas de planificación como la construcción de una infraestructura en red, la urbanización guiada del suelo y el reajuste del uso del suelo.

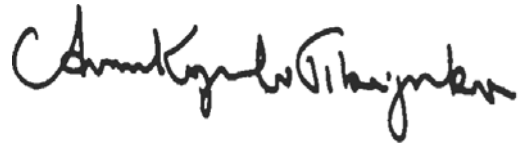
Los planes espaciales estratégicos vinculados al desarrollo de la infraestructura pueden promover formas más compactas de expansión urbana enfocada hacia el transporte público. En este contexto, es esencial conectar grandes proyectos de inversión en infraestructuras y mega-proyectos con la planificación estratégica. Un plan de infraestructura es un elemento esencial de tales planes espaciales estratégicos. Entre los más importantes y prioritarios están los que unen el sistema de transporte y el uso del suelo, mientras que otras formas de infraestructura, incluyendo infraestructura de red de agua y saneamiento, pueden llevarse a cabo a continuación.

La mayoría de los sistemas de planificación urbana no cuentan con el monitoreo y evaluación como parte integrante de sus operaciones. El Informe Global sugiere que dichos sistemas incorporen estos componentes como características permanentes junto con indicadores claros alineados con los objetivos, metas y políticas del plan. Además, los planes urba-

nos deben expresar abiertamente y de forma clara su filosofía, sus estrategias y procesos de monitoreo y evaluación. Los resultados e impactos de muchos planes de gran envergadura son difíciles de evaluar por la gran cantidad de influencias y factores que ocurren en las ciudades a lo largo del tiempo. Es por esta razón que tiene más sentido concentrarse en planes bien delimitados, planes de subdivisión y para barrios, puesto que tienen una escala menor y son más conducentes al monitoreo y a la evaluación.

El Informe Global trae como mensaje final la necesidad de actualizar los planes de estudio de muchas facultades de urbanismo. Este es el caso específico de muchos países en desarrollo y en transición donde sus planes de estudio no se han revisado y no pueden hacer frente a los desafíos y problemas actuales. Las facultades de urbanismo deben incorporar ideas innovadoras de planificación incluyendo la capacidad de involucrarse en planificación, negociación y comunicación participativas, entendiendo las consecuencias de la rápida urbanización y de la informalidad urbana y la habilidad de incluir consideraciones relacionadas con el cambio climático en las cuestiones de planificación. Además, hay que reconocer que la planificación no tiene un “valor neutral”, por lo que la enseñanza de planificación urbana tiene que incluir educación sobre ética, la promoción de la igualdad social y los derechos socio-económicos del ciudadano, así como la sostenibilidad.

El Informe Global se publica en un momento de gran interés internacional por el renacimiento de la planificación urbanística dentro del contexto de la urbanización sostenible. Creo que el informe no sólo aumentará la concientización del papel de la planificación urbana en el esfuerzo por conseguir ciudades sostenibles, sino que también ofrecerá orientación para la reforma de esta herramienta tan importante.



Anna Kajumulo Tibaijuka

*Subsecretaria General y Directora Ejecutiva del
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
(ONU-Habitat)*

MENSAJES CLAVE: LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PAPEL PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA

Aunque la planificación urbana haya cambiado relativamente poco en la mayoría de los países desde su aparición hace unos cien años, muchos países han adoptado algunos enfoques innovadores en décadas recientes que incluyen la planificación espacial estratégica, el uso de la planificación espacial para integrar las funciones del sector público e inyectar una dimensión territorial; nueva regularización y medidas de gestión del suelo, procesos participativos y alianzas en el ámbito de los barrios; nuevas formas de planificación maestra de abajo hacia arriba y orientadas hacia la justicia social y una planificación con el objetivo de producir nuevos formatos espaciales como ciudades compactas y un nuevo urbanismo.

Sin embargo, viejas formas de planificación maestra persisten en muchos países en desarrollo. El problema más evidente de este tipo de enfoque es su fracaso al abrigar las formas de vida de la mayoría de los habitantes de ciudades que crecen muy rápidamente y que son, en su mayoría, pobres e informales. Además, estas antiguas formas de planificación urbanística han contribuido a menudo y de forma directa a la marginalización social y espacial. En muchas partes del mundo, los sistemas de planificación urbanística no están aún equipados para tratar este y otros retos urbanos del siglo 21 y por ello hay que reformarlos. Los principales factores que configuran las ciudades del siglo 21 y que la ordenación urbanística del futuro tiene que resolver son los siguientes: En primer lugar, los desafíos medioambientales del cambio climático y la excesiva dependencia de las ciudades en vehículos movidos por combustible fósil; en segundo lugar, los desafíos demográficos de una urbanización acelerada, el encogimiento de las ciudades, el envejecimiento de la población y la creciente multiculturalidad de las ciudades; en tercer lugar, los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto y las dudas fundamentales engendradas por la actual crisis financiera global sobre los enfoques liderados por el mercado, así como la creciente informalidad de las actividades urbanas; en cuarto lugar, los crecientes desafíos socio-espaciales, en especial las desigualdades sociales y espaciales, el crecimiento urbano descontrolado, la periurbanización no planeada y la escala

espacial cada vez mayor de las ciudades; en quinto lugar, los desafíos institucionales relacionados con la gobernabilidad y el cambio del papel desempeñado por los gobiernos locales.

A continuación, se sugieren algunas orientaciones para políticas a modo de contribución a la reforma de los sistemas de planificación urbana. Estas orientaciones se dividen en dos grupos, el primero con orientaciones más amplias y el segundo con ideas más específicas.

Orientaciones de políticas amplias

Los gobiernos, tanto en el plano central como local, deben asumir un papel cada vez más importante en las ciudades para llevar a cabo iniciativas de desarrollo y garantizar que se atiendan las necesidades básicas. Este punto se está reconociendo cada vez más y es en gran medida un resultado de la actual crisis económica global que ha expuesto los límites del sector privado en términos de su resistencia y su crecimiento futuro, así como la capacidad del “mercado” de resolver la mayor parte de los problemas urbanos. La planificación urbana desempeña un papel importante al ayudar a los gobiernos y la sociedad civil a enfrentar los retos urbanos del siglo 21. Sin embargo, en muchos lugares del mundo, los sistemas de planificación urbana no están preparados para tratar estos desafíos y por lo tanto es necesario reformarlos.

Los sistemas de planificación urbana reformados deben tratar por completo y de forma inequívoca los diversos retos urbanos importantes que están surgiendo en la actualidad, en especial los relacionados con el cambio climático, la rápida urbanización, la pobreza, la informalidad y la seguridad. Los sistemas de planificación urbana reformados deben estar configurados por y tienen que ser capaces de responder a los contextos de los cuales surgen, puesto que no existe un único sistema o enfoque

de ordenación urbanística que pueda aplicarse en todas las partes del mundo. En los países en desarrollo, en especial en África y Asia, la planificación urbana debe dar prioridad a asuntos interrelacionados como la rápida urbanización, la pobreza urbana, la informalidad, los barrios precarios y el acceso a los servicios básicos. En cambio en los países desarrollados, los de transición y en varios países en desarrollo, la planificación urbana tendrá que desempeñar un papel vital para tratar las causas e impactos del cambio climático y garantizar la urbanización sostenible. En muchas otras regiones del mundo, tanto desarrolladas como en desarrollo, la planificación urbana debe tener un papel esencial en la mejora de la seguridad urbana al tratar asuntos relacionados con la preparación ante desastres, la reconstrucción y rehabilitación después de desastres y conflictos y la criminalidad y violencia urbanas.

Una condición previa especialmente importante para el éxito de los sistemas de planificación urbana es que los países deben elaborar una perspectiva nacional sobre el papel de las áreas urbanas y los desafíos de la urbanización articulados en alguna forma de política urbana nacional. Esta idea no es ninguna novedad, pero con la evolución del mundo hacia una situación donde las poblaciones urbanas dominarán en términos numéricos, es más importante que nunca que los gobiernos acepten que la urbanización puede ser un fenómeno positivo y una condición previa para mejorar el acceso a servicios, a oportunidades socio-económicas y a una mejor calidad de vida. En este contexto, una planificación urbana reformada tendrá que prestar mucha más atención a las ciudades pequeñas y medianas, en especial en los países en desarrollo donde la planificación se centra a menudo en las grandes ciudades. Los países también tendrán que integrar varios aspectos del cambio demográfico en sus políticas de ordenación urbanística, en especial el gran aumento de la población joven observado en muchos países en desarrollo, el encogimiento o disminución de algunas ciudades, así como el acelerado envejecimiento poblacional y el aumento de la composición multicultural de las ciudades en los países desarrollados.

Muchos países en desarrollo enfrentan una seria incapacidad para hacer cumplir las regulaciones de la planificación urbanística que deben tener mucha más prioridad y basarse en estándares realistas. La regulación del suelo y el derecho a la propiedad a través de planes y permisos de construcción reglamentarios tienen un papel de vital importancia en el sistema de planificación urbana. Sin embargo, en muchos países, en especial en el mundo en

desarrollo, las regulaciones y estándares de desarrollo obsoletos son paradójicamente una de las principales razones del fracaso de su cumplimiento. Se basan en la experiencia de los países desarrollados mucho más acaudalados, y no son asequibles para la mayoría de los habitantes urbanos. En algunos países en desarrollo, se están formulando estándares de urbanización del suelo y de la propiedad más realistas, aunque este esfuerzo debe intensificarse y aún queda mucho más por hacer para mejorar el cumplimiento de las regulaciones así como la legitimidad de la planificación urbana en su conjunto.

Orientaciones de políticas específicas

■ Marcos institucionales y reguladores para la planificación

Al diseñar y reconfigurar los sistemas de planificación, hay que prestar especial atención a identificar las oportunidades de inversión y sustento que pueden basarse en la subversión y corrupción de las instituciones de planificación, así como en las presiones que puedan llevar a estas consecuencias. En especial, la planificación urbana necesita estar institucionalizada de tal forma que le permita tener un papel en la creación de la inversión urbana y en las oportunidades de sustento a través de procesos dedicados y de colaboración. Además, la corrupción dentro del gobierno local debe tratarse de forma decidida mediante una legislación adecuada y mecanismos robustos.

La planificación urbana puede y debe tener un papel fundamental a la hora de superar la fragmentación de la gobernabilidad en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisión, puesto que la mayoría de políticas de desarrollo nacional y local y sus inversiones relacionadas tienen una dimensión espacial. La manera más eficaz para alcanzar este objetivo es mediante la construcción de relaciones horizontales y verticales utilizando el lugar y el territorio como locales para conectar la planificación con las actividades de sectores de otras políticas, junto con la oferta de la infraestructura. Por lo tanto, el poder regulador necesita combinarse con las inversiones y con el proceso más amplio de toma de decisión del sector público.

Para ganar legitimidad, los sistemas reguladores deben cumplir el principio de igualdad ante la ley y en la práctica debe existir la amplia percepción de que hacen lo estipulado. Es importante reconocer que la regulación del uso del

X

suelo y de la urbanización de la propiedad esté apoyada no solo en la ley formal sino también en las normas sociales y culturales. Al diseñar los sistemas de planificación, hay que tener en cuenta todos los diferentes tipos de actividad formal e informal de urbanización del suelo y de la propiedad. Del mismo modo, también hay que implantar mecanismos de protección de los pobres urbanos y de mejora de sus derechos y acceso al suelo, vivienda y propiedad. Hay que reconocer los papeles protectores y de desarrollo de la regulación de la planificación al volver a diseñar los sistemas de ordenación urbanística.

Los planes y las concesiones de permisos reglamentarios regulan el equilibrio entre los derechos públicos y privados en cualquier proyecto de urbanización a la vez que otorgan autoridad para la conservación de importantes activos de la comunidad. La regulación protectora es necesaria para salvaguardar activos, oportunidades sociales y los recursos medioambientales que en caso contrario serían atropellados en el ímpetu frenético del desarrollo. La regulación con una intención desarrollista es necesaria para promover mejores estándares de construcción y diseño de áreas con la mejora de la calidad de vida y del espacio público, a la vez que introduce un poco de estabilidad en la actividad de urbanización del suelo y la propiedad, en especial en lugares donde dominan los sistemas de mercado.

■ Participación, planificación y política

Es necesario que los gobiernos implementen algunas medidas mínimas pero críticas en relación al entorno político y legal, así como en relación a los recursos financieros y humanos, para garantizar que esa participación sea importante, socialmente inclusiva y que contribuya a la mejora de la planificación urbana. Estas medidas incluyen: establecer un sistema político que permita y fomente una participación activa y una negociación genuina y que se comprometa a tratar las necesidades y los puntos de vista de todos los ciudadanos y actores de inversión; implantar una base legal para la política y planificación locales que especifique cómo los resultados de los procesos participativos van a influir en la preparación del plan y la toma de decisión; garantizar que los gobiernos locales tengan suficientes responsabilidades, recursos y autonomía para apoyar los procesos participativos; garantizar el compromiso del gobierno y los agentes de financiación en la distribución de recursos para poder apoyar la implantación de las decisiones surgidas de los procesos de planificación participativa que aseguren así también que la participación

tiene resultados concretos; y finalmente, mejorar la capacidad de profesionales, en términos de su compromiso y habilidades para facilitar la participación, brindar el conocimiento técnico necesario e incorporar los resultados de la participación en la planificación y toma de decisión.

Los gobiernos, tanto en el ámbito nacional como local, junto con las organizaciones no gubernamentales deben facilitar el desarrollo de una sociedad civil vibrante y garantizar que se den los mecanismos necesarios para una participación efectiva. La presencia de organizaciones bien estructuradas de la sociedad civil y de las comunidades suficientemente informadas que puedan aprovechar las oportunidades para la participación y mantener sus papeles a largo plazo es de vital importancia si el objetivo que se quiere alcanzar es una participación comunitaria eficaz en la planificación urbana. También hay que establecer mecanismos para que los grupos socialmente marginados puedan expresar su opinión tanto en la política representativa como en los procesos de planificación participativa.

■ Aproximación de las agendas verde y marrón

Para poder integrar las agendas verde y marrón en las ciudades, las autoridades locales urbanas deben implantar un conjunto integral de políticas y estrategias verdes que cubran los temas del diseño, energía, infraestructura, transporte, residuos y barrios precarios en el plano urbano. Estas políticas y estrategias incluyen: el aumento de la densidad del desarrollo urbano en la base amplia de estrategias mixtas del uso del suelo; energía renovable y estrategias de neutralidad de carbono, en especial para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, como parte de las medidas de mitigación adoptadas contra el cambio climático; estrategias de infraestructuras verdes distribuidas para ampliar sistemas energéticos e hídricos de pequeña escala como parte del desarrollo económico local que sean capaces de mejorar el sentido de pertenencia; estrategias de transporte sostenible para reducir el uso de combustible fósil, el crecimiento urbano descontrolado y la dependencia del coche; estrategias eco-eficientes, incluyendo el reciclado de residuos para alcanzar cambios fundamentales en el metabolismo de las ciudades; y alternativas mucho más eficaces para desarrollar “ciudades sin barrios precarios”, en una escala bastante más grande, enfocándose en tratar los retos de la falta de acceso a agua potable y saneamiento y la degradación ambiental en las ciudades del mundo en desarrollo.

Muchas innovaciones verdes pueden y deberían también integrarse totalmente en la planificación y en los sistemas de control del desarrollo reglamentario, incluyendo estándares de urbanización y regulaciones de construcción. No resultará posible introducir estrategias para la sinergia de las agendas verde y marrón en las ciudades sin sistemas de planificación urbana viables y adecuados. La experiencia reciente también ha demostrado la eficacia de combinar este tipo de enfoque regulador con alianzas entre gobiernos, industria y las comunidades en el desarrollo y la implantación de innovaciones y emprendimientos de sostenibilidad local.

■ Planificación urbana e informalidad

Los gobiernos y las autoridades locales deben, inequívocamente, reconocer el importante papel del sector informal y garantizar que los sistemas de planificación urbana respondan de forma positiva a este fenómeno, utilizando incluso la legislación para ello. Es necesario llevar a cabo un proceso de reforma de tres pasos de la planificación y gobernabilidad urbanas para responder de forma eficaz a la informalidad reconociendo en primer lugar el papel positivo desempeñado por el desarrollo informal urbano; en segundo lugar, considerando revisiones de políticas, leyes y regulaciones para facilitar las operaciones del sector informal; y en tercer lugar, fortaleciendo la legitimidad y la eficacia de los sistemas de planificación y regulación en la base de estándares más realistas.

Para conseguir el objetivo de que las políticas y la planificación urbanas respondan de forma eficaz a la informalidad, es necesario adoptar e implantar enfoques innovadores más específicos y ya probados en relación a la urbanización del suelo y al uso del espacio. El primer enfoque es trabajar para encontrar alternativas al desalojo forzoso de los vecinos de barrios precarios y a la retirada forzosa o el cierre de emprendimientos económicos informales. Por ejemplo, es preferible regularizar y mejorar áreas desarrolladas de manera informal que abandonarlas o demolerlas. El segundo enfoque es el uso estratégico de herramientas de planificación como la construcción de infraestructura de red, la urbanización guiada de la tierra y el reajuste del suelo. El tercer enfoque es la colaboración con los actores de la economía informal para gestionar el espacio público y brindar servicios, incluso a través del reconocimiento del derecho a la propiedad de los emprendedores informales, asignando áreas de fines específicos para actividades informales y ofreciendo servicios básicos.

■ Planificación, estructura espacial de las ciudades y oferta de infraestructura

Los planes estratégicos espaciales vinculados al desarrollo de la infraestructura pueden promover formas más compactas de expansión urbana centradas en torno a la accesibilidad y al transporte público. Esto llevará a mejores servicios urbanos que tienen en cuenta las necesidades de los diferentes grupos sociales, mejores condiciones ambientales, así como mejores oportunidades económicas y medios de ganarse la vida. También merecen reconocimiento la importancia de los peatones y otras formas de movimiento no motorizado. Así, es igualmente esencial vincular grandes proyectos de inversión en infraestructura y mega proyectos con la planificación urbana.

Para mejorar la expansión sostenible de las ciudades y facilitar la oferta de servicios urbanos, las autoridades locales urbanas deben formular planes de infraestructura como elementos clave de los planes espaciales estratégicos. La relación entre el transporte y el uso del suelo es la más importante en los planes de infraestructura y debe tener prioridad, mientras que otras formas de infraestructura, incluyendo la infraestructura en red de agua y saneamiento, pueden llevarse a cabo a continuación. Es fundamental involucrar a las partes interesadas para el desarrollo de un enfoque compartido y coherente, pero el propio plan de infraestructura también necesita estar basado en un análisis creíble y en la comprensión de las tendencias y fuerzas existentes. El plan debe también ofrecer medios para proteger a los pobres urbanos del aumento del precio del suelo y de la especulación, algo que es bastante probable debido a la oferta de nueva infraestructura.

Es necesario que las estructuras de gobernabilidad regional gestionen el crecimiento urbano que se extiende a través de barreras administrativas cada vez más frecuentes en todas las regiones del mundo. La planificación espacial en estos contextos debe ofrecer un marco para la coordinación de políticas urbanas y grandes proyectos de infraestructura y para la armonización de estándares de desarrollo, tratando de forma integral las huellas ecológicas de la urbanización y brindando un espacio para la discusión pública de estos asuntos.

■ El monitoreo y la evaluación de los planes urbanos

Los sistemas de planificación urbana deben integrar el monitoreo y la evaluación como características perma-

entes, incluyendo indicadores claros que estén alineados con las metas, objetivos y políticas del plan. Los planes urbanos deberían también explicar abiertamente su filosofía, sus estrategias y procedimientos de monitoreo y evaluación. Es aconsejable evitar el uso de demasiados indicadores y concentrarse en aquellos para los cuales es fácil recoger información.

Herramientas de evaluación tradicionales, como el análisis de costo-beneficio, análisis de rentabilidad y la evaluación del impacto fiscal, continúan siendo relevantes, dada las realidades de las limitaciones de recursos del gobierno local. El interés reciente en asuntos como la medida de desempeño, el retorno de la inversión y los principios de gestión basados en resultados significa que hay que fomentar el uso de estas herramientas cuantitativas en la práctica de la planificación urbana.

Todas las evaluaciones deben incluir una amplia consulta con todas las partes interesadas del plan así como sus contribuciones. Es posible lograrlo, por ejemplo, a través de métodos participativos de valoración urbana. La experiencia ha mostrado que esto puede mejorar la calidad y la eficacia del plan mediante ideas y perspectivas que, de no ser así, podrían no captarse en el proceso formal de elaboración del plan.

La mayoría de las actividades de monitoreo y evaluación deberían enfocarse en la implantación de planes en el ámbito local, de subdivisión y de barrios. Es difícil evaluar los resultados e impactos de muchos planes a gran escala debido a la multitud de influencias y factores en juego en las comunidades a lo largo del tiempo. Por lo tanto, para el monitoreo y la evaluación tiene más sentido enfocarse en planes de niveles espaciales más reducidos, como por ejemplo planes de alcance local, de subdivisión y de barrios.

■ Planificación de la educación

Hay una importante necesidad de actualizar y reformar los planes de estudio de muchas facultades de urbanismo, en especial en muchos países en desarrollo y en transición donde la formación de planificación urbana se ha quedado atrás de los actuales retos y de los nuevos problemas que están apareciendo. Las facultades de urbanismo deberían abrigar ideas innovadoras sobre la planificación urbana, en especial debería dársele cada vez más atención a las habilidades necesarias para llevar a cabo una planificación, comunicación y negociación participativas. Los planes de estudio actualizados también deberían

mejorar la comprensión de varias áreas, algunas de las cuales están surgiendo ahora por primera vez y otras a las que sencillamente no se les prestó la debida atención en el pasado, incluyendo la rápida urbanización y la informalidad urbana, ciudades y cambio climático, desarrollo económico local, desastres naturales y los causados por el hombre, criminalidad urbana y violencia y diversidad cultural dentro de las ciudades. Los cursos de corta duración para capacitar urbanistas y profesionales relacionados con la actividad tienen un papel importante.

Las facultades de urbanismo deben educar a sus estudiantes para trabajar en diferentes contextos mundiales adoptando el enfoque de “un solo mundo”. Algunas facultades de países desarrollados no educan a sus estudiantes para trabajar en diferentes contextos y limitan así su movilidad, lo que acaba planteando un problema a los estudiantes de países en desarrollo que quieren volver a sus países de origen después de su formación para poner en práctica sus conocimientos y habilidades. El enfoque de “un solo mundo” para la enseñanza de la planificación urbana es un intento de remediar este problema y debe fomentarse. Otra medida complementaria es el fortalecimiento de organizaciones profesionales y redes profesionales internacionales, que deben ser inclusivas puesto que otros especialistas sin experiencia profesional en planificación urbana están involucrados de manera significativa en la ordenación urbanística.

Finalmente, la enseñanza de planificación urbana debe incluir formación en ética y valores sociales esenciales, puesto que la planificación no es “neutral en términos de valor”. En este contexto, esta instrucción debe abarcar áreas como la promoción de la equidad social y los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, así como el desarrollo urbano y la planificación sostenibles para ciudades multiculturales. El reconocimiento y el respeto de las diferencias de la sociedad deben ser un tema central en la enseñanza de ética y valores sociales, puesto que una planificación urbana eficaz no podrá ocurrir, ni tampoco se podrán encontrar soluciones justas, sin una buena comprensión de las perspectivas de las poblaciones privadas de su derecho al voto y marginadas.

AGRADECIMIENTOS

Equipo de Gestión

Director: Oyebanji O. Oyeyinka.

Editor Jefe: Naison D. Mutizwa-Mangiza.

Autores: Equipo central de ONU-Habitat

Naison D. Mutizwa-Mangiza; Ben C. Arimah; Inge Jensen; y Edlam Abera Yemeru.

Autores: Consultores externos

Vanessa Watson (Capítulos 1, 3 y 11); Ambe Njoh (Capítulos 2 y 3); Simin Davoudi, Patsy Healey y Geoff Vigar, con Michael Majale (Capítulo 4); Carole Rakodi (Capítulo 5 y 7); Peter Newman (Capítulo 6); Alison Todes, con James Duminy (Capítulo 8); Mark Seasons (Capítulo 9); Bruce Stiftel, con Juan Demerutis, Andrea I. Frank, Thomas Harper, Daniel Kweku Baah Inkoom, Lik-Meng Lee, Jose Julio Lima, Ali Memon, Terence Milstead, Izabela Mironowicz, Tumsifu

Nnkya, Didier Paris, Christopher Silver y Neil G. Sipe (Capítulo 10).

Equipo de apoyo técnico (ONU-Habitat)

Beatrice Bazanye; Nelly Kan'gethe; Pamela Murage; y Naomi Mutiso-Kyalo.

Asesores (ONU-Habitat)

Claudio Acioly; Subramonia Anathakrishnan; Christine Auclair; Daniel Biau; Filiep Decorte; Mohamed El-Sioufi; Szilard Friczka; Angeline Habled; Mohamed Halfani; Cecilia Kinuthia-Njenga; Lucia Kiwala; Ansa Masaud; Cecilia Martinez; Joseph Maseland; Jossy Materu; Eduardo Moreno; Teckla Muhoro; Claude Ngomsj; Laura Petrella; Lars Reutersward; Frederic Saliez; Wandia Seaforth; Paul Taylor; Raf Tuts; Brian Williams; y Nick You.

Asesores internacionales (Miembros del Concejo Consultivo HS-Net)¹

Samuel Babatunde Agbola; Louis Albrechts; Marisa Carmona; Nowarat Coowanitwong; Suocheng Dong; Alain Durand-Lasserve; József Hegedüs; Alfonso Iracheta; A.K. Jain; Paula Jiron; Nelson Saule Junior; Vinay D. Lall; José Luis Lezama de la Torre; Om Prakash Mathur; Winnie Mitullah; Aloysius Moshia; Peter Newman; Peter Ngau; Tumsifu Jonas Nnkya; Deike Peters; Carole Rakodi; Gustavo Riofrio; Elliott Sclar; Mona Serageldin; Dina K. Shehayeb; Richard Stren; Graham Tipple; Luidmila Ya Tkachenko; Willem K.T. Van Vliet-; Patrick Wakely; and Belinda Yuen.

Otros asesores internacionales

Michael Cohen; Jenny Crawford; Rose Gilroy; Suzanne Gunn; Cliff Hague; Colin Haylock; Jean Hillier; Ted Kitchen; Nina Laurie; Scott Leckie; Ali Madanjpour; John Pendlebury; Christopher Rodgers; Maggie Roe; Richard H. Schneider; Robert Upton; y Pablo Vaggione.

Equipo editorial (Earthscan Ltd)

Jonathan Sinclair Wilson; Hamish Ironside; Alison Kuznets; y Andrea Service.

¹ El Concejo consultivo de HS-Net está compuesto por investigadores con larga experiencia en el campo de los asentamientos humanos, seleccionados para representar las diferentes regiones geográficas del mundo. El principal papel del Concejo Consultivo es asesorar a ONU-Habitat en el contenido y organización del Informe Global sobre Asentamientos Humanos.

CAPÍTULO

1

DESAFÍOS URBANOS Y LA NECESIDAD DE REVISAR LA PLANIFICACIÓN URBANA

Durante el último siglo, la planificación urbana se ha convertido en una disciplina y en una profesión por derecho propio, y ya se encuentra institucionalizada como práctica de gobierno y como una actividad de ciudadanos y empresas. También ha evolucionado como un complejo conjunto de ideas que guían tanto los procesos de toma de decisión de la planificación como los resultados urbanos. En determinados momentos, la planificación se ha considerado una actividad que puede solucionar muchos de los principales problemas de las áreas urbanas, mientras que en otros momentos se ha visto como una interferencia innecesaria del gobierno en las fuerzas del mercado. Más recientemente, se ha discutido que los sistemas de planificación urbana en países en desarrollo son también la causa de muchos problemas urbanos y que, al establecer estándares no realistas, la planificación está promoviendo la pobreza y exclusión urbanas.

Este Informe ve la planificación urbana como una herramienta de gestión fundamental para tratar los retos de la urbanización sostenible a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21. Mientras las fuerzas que tienen un impacto en el crecimiento de las ciudades han cambiado de forma dramática en muchas partes del mundo, los sistemas de planificación han cambiado muy poco y contribuyen con la creación de problemas urbanos. Pero esto no tiene que ser así, los sistemas de planificación pueden cambiar para que puedan funcionar como instrumentos eficaces del



La planificación urbana es una herramienta de gestión fundamental para tratar los retos a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21.

© Bill Grove / iStock.

cambio urbano sostenible, o sea, capaces de hacer de las ciudades lugares seguros y mejores desde el punto de vista medioambiental, más productivas económicamente y más inclusivas socialmente (ver Casilla 1). Por la enorme cantidad de asuntos con los que se enfrentan las áreas urbanas, no queda más tiempo para la autocomplacencia, pues los sistemas de planificación necesitan evaluarse y revisarse siempre que sea necesario.

1 El término “planificación urbana” tiene el mismo significado en este Informe que “planificación municipal/de la ciudad”, y su uso se refiere a la planificación hecha tanto en grandes ciudades como en ciudades medianas y en pequeños lugares urbanos.

Casilla 1 Los objetivos de la urbanización sostenible

Una urbanización ambientalmente sostenible necesita que:

- Se reduzcan las emisiones de gas de efecto invernadero y que se implanten acciones serias de mitigación y adaptación al cambio climático;
- Se reduzca al mínimo el crecimiento urbano descontrolado y se desarrollen más ciudades (grandes y pequeñas) atendidas por el transporte público;
- Los recursos no renovables se utilicen y se conserven de forma prudente;
- No se agoten los recursos renovables;
- Se reduzca la energía usada y los residuos generados por la unidad de producción o consumo;
- Se reciclen los residuos producidos o que su recolección se haga de tal manera que no perjudique el medio ambiente;
- Se reduzca la huella ecológica de las ciudades.

Estos requisitos solo se podrán cumplir con la utilización de marcos de políticas y planificación en el plano regional, nacional e incluso internacional.

Las prioridades y acciones para la sostenibilidad económica de las ciudades deben concentrarse en el desarrollo económico local que acarrea el desarrollo de las condiciones básicas necesarias para la operación eficiente de los emprendimientos económicos, grandes y pequeños, formales e informales, incluyendo lo siguiente:

- Una infraestructura y servicios confiables, incluyendo el suministro de agua, la gestión de residuos, transporte, comunicaciones y el suministro de energía;
- Acceso a la tierra o a locales en lugares adecuados con tenencia segura;
- Instituciones y mercados financieros capaces de movilizar

inversiones y crédito;

- Mano de obra sana e instruida con las habilidades y conocimientos necesarios;
- Un sistema legal que garantice la competencia, la capacidad de asumir responsabilidades y el derecho a la propiedad;
- Marcos regulatorios adecuados que definan y hagan cumplir estándares mínimos y no discriminatorios que sean adecuados localmente para ofrecer lugares de trabajo seguros y sanos, y el tratamiento y manejo de residuos y emisiones.

Hay varias razones para prestar atención especial al apoyo que hay que dar al sector urbano informal que es vital para una economía urbana sostenible.

Los aspectos sociales de la urbanización y el desarrollo económico deben tratarse como parte de la agenda de urbanización sostenible. La Agenda Hábitat incorpora principios relevantes, incluyendo la promoción de:

- Acceso igualitario y justo a una oferta equitativa de servicios;
- Integración social prohibiendo la discriminación y ofreciendo oportunidades y espacio físico para fomentar una interacción positiva;
- Una planificación y gestión que tengan en cuenta cuestiones relacionadas con el género y la discapacidad;
- La prevención, reducción y eliminación de la violencia y el crimen.

La justicia social reconoce la necesidad de un enfoque basado en los derechos que demanda el mismo acceso a servicios urbanos de "igual calidad", donde se tengan en cuenta de forma adecuada las necesidades y derechos de los grupos vulnerables.

Fuente: Adaptada parcialmente de ONU- Habitat y del DFID (Departamento británico para el desarrollo internacional), 2002, pp.18-27

DESAFÍOS URBANOS DE LAS CIUDADES DEL SIGLO 21

La planificación urbana del futuro tiene que ocurrir dentro de una comprensión de los factores que están configurando los aspectos socio-espaciales de las ciudades y de las estructuras institucionales que intentan gestionarlos. También tiene que reconocer los retos demográficos y medioambientales esenciales que surgirán más adelante.

PRINCIPALES FUERZAS QUE AFECTAN EL CAMBIO URBANO

Durante las últimas décadas, los cambios globales observados en el ambiente físico, en la economía, en las estructuras institucionales y en la sociedad civil han causado importantes impactos en las áreas urbanas.



El cambio climático es la preocupación ambiental más importante en estos momentos © Clint Spencer / iStock

Desafíos ambientales

El cambio climático es la preocupación ambiental más importante en estos momentos puesto que afectará los elementos básicos de la vida de los seres humanos en todo el mundo, incluyendo aspectos como el acceso al agua, la producción de alimentos, la salud y el medioambiente. Es probable que cientos de millones de personas padezcan hambre, escasez de agua e inundaciones en áreas costeras con el aumento del calentamiento global. Los países y las personas más pobres son los más vulnerables ante esta amenaza.

El uso global del petróleo como fuente de energía ha contribuido a la promoción de la urbanización y su fácil disponibilidad ha permitido la aparición de formas de crecimiento urbano de baja densidad, los barrios satélites, que dependen del uso del vehículo particular. Hay una conexión entre una economía basada en el petróleo y el cambio climático: las emisiones vehiculares y de los aviones contribuyen de forma significativa a las emisiones de gases de efecto invernadero. Como respuesta a una era post-petróleo, las ciudades más compactas plantean nuevas demandas imperiosas para la planificación en la forma de sistemas de desplazamiento basados en el transporte público y peatonal.

La urbanización modifica el medioambiente y genera nuevos riesgos potenciales, incluyendo deforestación e inestabilidad de laderas, lo que resulta en desprendimiento de tierras e inundaciones repentinas. Los mil millones de personas que viven en barrios precarios son los más vulnerables puesto que normalmente no están protegidos por las regulaciones de planificación.

Cambio económico

Los procesos de globalización y la reestructuración económica de las décadas recientes han afectado las áreas urbanas, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. Este impacto ha sido particularmente significativo en los mercados laborales urbanos que muestran una creciente polarización de estructuras ocupacionales y de ingresos.

En los países desarrollados, las empresas han buscado costos de producción más bajos reubicando sus instalaciones en países en desarrollo, trasladándose a regiones menos desarrolladas dentro del mundo en desarrollo o incluso cambiando áreas del interior de las ciudades por la periferia.

Las crisis económicas globales afectan a los ciudadanos urbanos de modo desproporcionado. La actual recesión global que comenzó en 2008 ha acelerado la reestructuración económica y el rápido crecimiento del desempleo en todas las partes del mundo. Un efecto importante de estos procesos económicos ha sido el rápido crecimiento de la economía informal en todos los centros urbanos, pero en particular en los países en desarrollo.

Por lo tanto, la planificación urbana del futuro tanto en países desarrollados como en los países en vías de desarrollo tendrá lugar en un contexto de desigualdad y pobreza y con altos niveles de actividad informal.

Cambio institucional

En las tres últimas décadas, ha habido importantes transformaciones en los gobiernos locales de muchas partes del mundo, que los ha convertido en entornos muy diferentes de los que existían originalmente cuando se elaboró la planificación.

El cambio más ampliamente reconocido ha sido el de la ampliación del sistema político urbano de "gobierno" para "governabilidad" que en los países desarrollados representa una respuesta a la creciente complejidad de gobernar en un contexto globalizado y de múltiples niveles. En los países en desarrollo, el concepto de gobernabilidad ha sido promovido junto con los de descentralización y democratización.

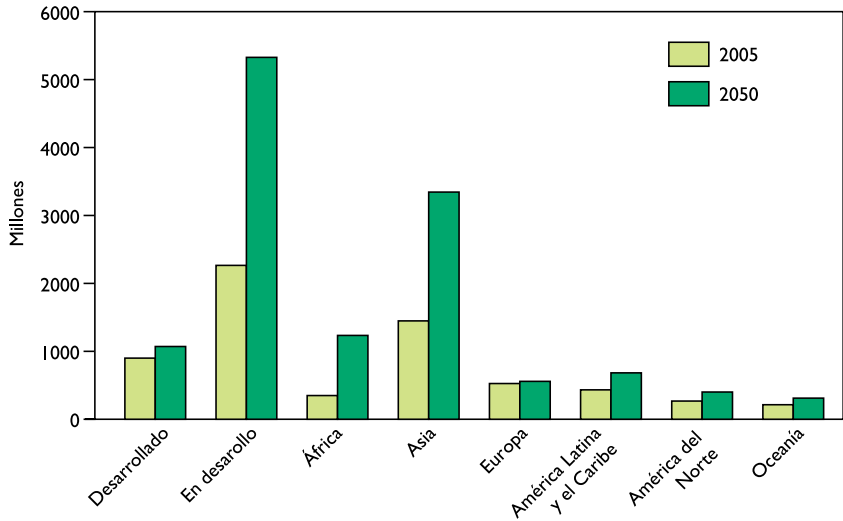
Estos cambios han tenido consecuencias profundas para la planificación urbana que a menudo se ha visto relegada por considerarse un vestigio del viejo modelo del estado de bienestar y un obstáculo al desarrollo económico y a la libertad de mercado. En general, la planificación urbana depende mucho de la existencia de un gobierno local estable, eficaz y que asuma responsabilidades, así como de una sociedad civil fuerte, elementos que simplemente no existen en muchos países en desarrollo. En estas condiciones, la planificación urbana continuará siendo ineficaz.

Figura 1

Población urbana por región, 2005- 2050

Observación: Asia no incluye Japón

Fuente: ONU, 2008



Cambios en la sociedad civil

Desde los años sesenta, las comunidades han empezado a no aceptar de buen grado ni de forma pasiva las decisiones de planificación de políticos y tecnócratas, y los planificadores se han dado cuenta de que la implantación de la ordenación urbanística tiene más probabilidades de que sea eficaz si cuenta con “el apoyo comunitario”. Una planificación participativa de éxito está en gran medida condicionada por relaciones más amplias entre el estado y la sociedad civil y por el grado de aceptación y mantenimiento de la democracia.

Ha habido una tendencia en la planificación de asumir un punto de vista unidimensional de la sociedad civil y del papel que esta podría desempeñar en las iniciativas de planificación. El ideal de organizaciones fuertes de base co-



La pobreza urbana y el crecimiento de los barrios precarios han obligado a concentrar nuevamente la atención en la planificación © Steven Allan / iStock

munitaria dispuestas a debatir ideas de planificación puede alcanzarse en ciertas partes del mundo, pero la sociedad civil no siempre se presta a este tipo de actividad. Mientras que Latinoamérica se ha caracterizado por tener una sociedad civil organizada, en lugares como África, Oriente Medio y gran parte de Asia, esta ha asumido formas muy diferentes donde las redes sociales que se extiende más allá del parentesco y la etnia permanecen siendo en gran medida, informales, sin estructura y paternalistas.

EL CAMBIO URBANO

Los cambios ocurridos en los sistemas económicos y gubernamentales, en la naturaleza de la sociedad civil y en las características y escala de los desafíos ambientales han tenido impactos muy profundos en los procesos de urbanización y de crecimiento urbano, así como en la dinámica socio-espacial de los asentamientos urbanos.

Urbanización y crecimiento urbano

La transición urbana global vista en las últimas tres décadas ha sido fantástica. Mientras que durante el periodo de 1950–1975, el crecimiento poblacional se dividió entre áreas urbanas y rurales del mundo, en el periodo posterior hubo un desequilibrio dramático a favor del crecimiento urbano. En 2008 y por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial estaba viviendo en áreas urbanas y para 2050 esta cifra habrá aumentado hasta un 70%. La figura 1 muestra las proyecciones del crecimiento de la población urbana por región.

Tipo de planes	Descripción
Planes maestro	Son planes físicos que representan en un mapa el estado y la forma de un área urbana en un momento futuro cuando el plan se “lleve a cabo”. A los planes maestro también se les conoce como planes de “estado final” y planes de “ante - proyecto”.
Planes integrales	Reflejan la convicción de que el sistema de planificación debe planificar las ciudades (o grandes partes de las ciudades) como un todo y en detalles. Antiguamente, este término también sugería el despeje en masa de la ciudad existente para poder llevar a cabo el nuevo plan integral.
Planes municipales integrales	Término usado en China para describir un plan maestro urbano (Ley de Planificación Municipal de 1989)
Planes Generales	Otro término usado para el plan maestro que indica usos y normas de construcción para parcelas específicas normalmente respaldados por un sistema de zonificación.
Planes de distribución o planes local	Son planes físicos, a menudo en una escala local, que representan detalles como carreteras, espacios públicos y límites.
Planes de destino o planes de construcción	Son planes para un área específica donde se anticipa que va a ocurrir un cambio significativo, normalmente en el contexto de un plan o “esquema” más amplio, estratégico o de “estructura”.
Planes estratégicos espaciales	Los términos “planes estructurales” y “planes estratégicos” están muy relacionados y el último se usa más ahora. Un plan estratégico es un plan espacial de un nivel más amplio, selectivo (o que establece prioridades) y que por lo general muestra de una forma más conceptual la dirección futura deseada del desarrollo urbano. La producción de un plan estratégico va acompañada de procesos de toma de decisión específicos.
Planes directores o de desarrollo	Un término más genérico que hace referencia a planes de estructura o estratégicos.
Planificación regulatoria	Se refiere a los derechos y condiciones dispuestos en el plan de zonificación junto con los requisitos legales que pertenecen al proceso de asignación o modificación de los derechos de uso del suelo, edificios y uso del espacio.
Zonificación del uso del suelo	Planes físicos detallados o mapas que muestran cómo hay que usar parcelas de tierra individuales y la asignación a los propietarios (que también puede ser el estado) de ciertos derechos legales y condiciones pertenecientes al uso y al desarrollo del suelo. Lo ideal siempre es que el plan de zonificación esté alineado con el plan maestro.

Tabla 1

Definiciones de los varios tipos de planes urbanos

Cambio urbano socio-espacial

Los planificadores y gestores urbanos tendrán cada vez más que enfrentar nuevas formas y procesos espaciales. El cambio socio-espacial ha tenido lugar principalmente en el sentido de la fragmentación, separación y especialización de funciones y usos en las ciudades.

En muchas ciudades pobres, las formas espaciales son en gran medida impulsadas por los esfuerzos de familias de bajos ingresos de garantizar tierra asequible y que esté ubicada en un local razonable, a menudo en áreas peri-urbanas. Este proceso está conduciendo a la formación de nuevos formatos urbanos como por ejemplo la urbanización del campo. De hecho, gran parte del rápido crecimiento urbano en países en desarrollo está ocurriendo en áreas peri-urbanas.

Las grandes ciudades están avanzando tragándose pequeñas ciudades vecinas y produciendo como resultado cin-

turones continuos de asentamientos. En América Latina, el corredor costero de Venezuela incluye las ciudades de Maracaibo, Barquisimeto, Valencia, Caracas, Barcelona, Puerto La Cruz y Cumana.

¿POR QUÉ TIENE QUE CAMBIAR LA PLANIFICACIÓN URBANA?

La planificación urbana “moderna” surgió en la última parte del siglo 19 como respuesta al rápido crecimiento y contaminación de las ciudades de Europa occidental generados por la revolución industrial. La adopción de la planificación urbana en esta parte del mundo como una función del estado puede atribuirse al aumento del moderno estado intervencionista. Las “ideas” urbanas propuestas por los principales pioneros de la planificación urbana en Europa occidental y en los Estados Unidos a finales del siglo 19

configurarían los objetivos y las formas de planificación que, a su vez, mostraron una notable resistencia a lo largo del siglo 20. La planificación se veía como una actividad técnica en la planificación física y en el diseño de los asentamientos humanos, que dejaba fuera del ámbito de la planificación, asuntos sociales, económicos y políticos. Las iniciativas de planificación incluían la producción de planes maestro, de ante-proyectos o de distribución, que mostraban la visión detallada de la forma construida de la ciudad una vez alcanzado su estado final ideal. La herramienta legal para implantar estas ideas era el esquema de zonificación del uso de la tierra.

A lo largo de los años, se han utilizado diferentes términos para describir los planes. La Tabla 1 describe los principales términos utilizados.

Aunque los orígenes de la planificación maestra tenían una fuerte influencia de los valores de los países desarrollados, esto no fue suficiente para impedir que estas formas de planificación se extendieran a casi todas las partes del mundo en el siglo 20.

En algunas partes del planeta, las debilidades mostradas por la planificación maestra han hecho que se sustituya por procesos y planes más participativos, flexibles, estratégicos y orientados a la acción. Pero en muchas regiones y sobre todo en países en desarrollo, aún se continúa utilizando de manera conjunta la planificación maestra y la zonificación del uso del suelo para promover ambientes urbanos modernistas.

LA “BRECHA” ENTRE ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN ANTICUADOS Y LOS PROBLEMAS URBANOS ACTUALES

Las áreas urbanas se han convertido en entidades excesivamente complejas que cambian muy rápidamente y que están configuradas por una variedad de fuerzas locales y globales que a menudo están más allá del control de los planes y planificadores locales. En la actualidad, existe una gran disyuntiva entre los sistemas de planificación predominantes y la naturaleza de las ciudades del siglo 21. Estas formas anticuadas de planificación persisten en muchas partes del mundo. El problema más obvio de la planificación maestra y del urbanismo modernista es que fracasan totalmente a la hora de atender el estilo de vida de la mayoría de los habitantes de ciudades que crecen a ritmo acelerado y son,



Las situaciones después de desastres ofrecen una oportunidad única para la planificación urbana puesto que permiten reflexionar sobre antiguas prácticas de urbanización © Doug Webb / iStock

en su gran mayoría, pobres e informales. Es, por lo tanto, extremadamente improbable que los ciudadanos que viven en estas circunstancias puedan cumplir con los reglamentos de zonificación elaborados para ciudades europeas, reglamentos que, cuando son inadecuados, son responsables por la creación de asentamientos informales y por el crecimiento peri-urbano descontrolado. Se podría decir que los gobiernos municipales están produciendo exclusión social y espacial así como riesgos ambientales potenciales, como resultado de la adopción de leyes y regulaciones inadecuadas.

Otro aspecto de la planificación que hay que cambiar en muchas partes del mundo es la forma en la que se ha institucionalizado. En muchos países, la planificación urbana no está bien integrada en los sistemas de gobernabilidad y tiende a operar lejos de otros departamentos y de los procesos de elaboración de presupuestos.

¿POR QUÉ HAY UN INTERÉS RENOVADO POR LA PLANIFICACIÓN URBANA?

Los principales retos planteados por el siglo 21 están haciendo necesario volver a prestar atención a la planificación en todo el mundo en términos de la rápida urbanización, el cambio climático, la crisis global y la escasez de recursos, asuntos que tienen consecuencias fundamentales para la estructura espacial y el funcionamiento de las áreas urbanas. Estos problemas demandan esencialmente la intervención del estado para cambiar de manera significativa la naturaleza de las ciudades, lo que hace necesario planificar. Como

se mostró anteriormente, la planificación puede ser una herramienta importante para tratar algunos de los problemas con los que se enfrentan las ciudades, como la urbanización sostenible (desde el punto de vista ambiental, económico y social), los barrios precarios y la pobreza, la criminalidad y la violencia urbanas y las situaciones después de conflictos y desastres.

La pobreza urbana y el crecimiento de los barrios precarios han hecho que se preste de nuevo atención a la planificación. Cerca de mil millones de personas viven en barrios precarios en áreas urbanas de todo el mundo. La planificación urbana puede desempeñar un papel esencial en alcanzar la Meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que tiene como fin mejorar significativamente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios precarios hasta el año 2020 mediante alternativas a la formación de nuevos barrios precarios.

Con la urbanización de los países, el tema de la urbanización sostenible se convierte en un asunto crucial. La planificación urbana puede tener un papel de vital importancia para asegurar una urbanización sostenible. Conseguir ciudades sostenibles y contribuir a la protección del clima requiere una transformación planeada en la forma en que las ciudades están configuradas y atendidas por los servicios básicos desde el punto de vista espacial. La planificación urbana puede ayudar a incorporar las consideraciones relacionadas con el cambio climático en los procesos de desarrollo urbano.

La forma de planificar, diseñar y gestionar las ciudades puede mejorar o negar la seguridad de sus habitantes, ya que la experiencia ha mostrado que los principios de seguridad tienen que considerarse como factores importantes en la planificación y diseño urbanos. Además, la planificación urbana puede contribuir a la prevención del crimen a través de una mejor gestión de los procesos de urbanización.

La introducción de la planificación urbana en situaciones de post-conflicto es un paso esencial para un buen desarrollo urbano, que permitiría también un uso más eficiente de los limitados recursos locales físicos, humanos, técnicos y financieros. Las situaciones después de desastres ofrecen una oportunidad única para la planificación urbana puesto que permiten repensar antiguas prácticas de desarrollo y preparar a las comunidades eficazmente contra las amenazas y riesgos.

NUEVOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

Durante las últimas décadas, han surgido nuevos enfoques que han intentado resolver los problemas de los sistemas tradicionales de la planificación maestra. La mayoría de estas iniciativas comparten las siguientes características:

- Son estratégicas en vez de integrales;
- Son flexibles en vez de orientados al estado final;
- Están orientados a la acción e implantación;
- Están impulsados por las partes interesadas o por la comunidad;
- Reflejan preocupaciones urbanas emergentes;
- Desempeñan un papel integrador;
- Foco en los procesos de planificación.

Estos enfoques nuevos están agrupados en siete categorías amplias:

- Planificación espacial estratégica que no trata cada parte de la ciudad sino que se centra solo en aquellos aspectos o áreas que son estratégicos o importantes para el conjunto de objetivos del plan.;
- Planificación espacial para integrar funciones gubernamentales o del sector público, incluyendo la dimensión espacial o territorial dentro de las estrategias sectoriales;
- Nuevos enfoques de la regularización y gestión del suelo que ofrecen alternativas a la retirada forzosa de asentamientos informales, formas de utilizar herramientas de planificación para influir de manera estratégica en los actores del desarrollo, maneras de trabajar con ellos para gestionar el espacio público y ofrecer servicios y nuevas ideas sobre cómo se pueden usar las leyes de planificación para detener los valores al alza del suelo urbano;
- Procesos participativos y de alianza que incluyen “la valoración urbana participativa”, “acción y aprendizaje participativos” y “planificación de acción comunitaria”, incluyendo “el presupuesto participativo”;
- Enfoques promovidos por agencias internacionales que han hecho hincapié en la gestión urbana y en sectores específicos como el medioambiente, el crimen y los desastres, así como en las alianzas y en la participación;
- Nuevas formas de planificación maestra de abajo hacia arriba y participativas, orientadas hacia la justicia social y con el objetivo de hacer frente a los efectos de la especulación de la tierra;
- Planificar con el objetivo de producir nuevas formas

Casilla 2 Una definición de la planificación urbana

Las definiciones de planificación han cambiado a lo largo del tiempo y no son iguales en todas las regiones del mundo. En el pasado, la planificación urbana era definida como el diseño físico implantado a través del control del uso del suelo. En cambio, las perspectivas actuales reconocen el cambio institucional de gobierno para gobernabilidad, el ámbito necesariamente más amplio de la planificación más allá del uso del suelo y cómo se llevan a cabo los planes.

En la actualidad, la planificación urbana se considera un esfuerzo colectivo auto-consciente para imaginar o re-imaginar una pequeña o gran ciudad, un área urbana o un territorio más amplio y para traducir el resultado en prioridades para la inversión en el área, medidas de conservación, áreas nuevas y mejoradas de asentamientos, inversiones estratégicas en infraestructura y principios de regulación del uso del suelo. Se reconoce que la planificación no la realizan solo planificadores profesionales urbanos y regionales y por lo tanto es adecuado referirse al término "sistema de planificación". Sin embargo, la planificación urbana (y regional) tiene intereses distintos que la separan por ejemplo de la planificación económica o sanitaria, puesto que su preocupación principal tiene que ver con el espacio, ya sea estático o en movimiento, con la protección de "lugares" y locales especiales; con las interrelaciones entre las diferentes actividades y redes en un área; y las intersecciones y nódulos significativos que están colocados físicamente dentro de un área específica.

La planificación también se considera ahora una actividad estratégica en vez de global, lo que implica selectividad y un foco en lo que realmente hace la diferencia para el destino de una región a lo largo del tiempo. La planificación también destaca un movimiento desarrollista desde el pasado hacia el futuro, lo que quiere decir que es posible decidir entre acciones adecuadas ahora en términos de su impacto potencial en la configuración de relaciones socio-espaciales futuras. Esta imaginación futura no es apenas una cuestión de oportunismo político de corto plazo sino que se espera que pueda proyectar una escala temporal transgeneracional, en especial en relación a las inversiones en infraestructuras, gestión ambiental y calidad de vida.

El término "planificación" también se refiere a un modo de gobernabilidad conducido por la articulación de políticas a través de algún tipo de proceso deliberativo y de juicio de acción colectiva en relación a esas políticas. Por lo tanto, la planificación no es un ejercicio técnico neutro, sino que la configuran valores que deben ser explícitos ya que la misma planificación tiene entre sus principales objetivos la realización de juicios éticos.

Fuente: Extraído de Healey, 2004.

espaciales como ciudades compactas y nuevo urbanismo, que surgen como respuestas a los retos del crecimiento urbano descontrolado y a la urbanización sostenible.

DEFINICIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANA E IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS

La definición de planificación urbana adoptada en este Informe está recogida en la Casilla 2.

Los contextos donde opera la planificación urbana varían en todo el mundo y por lo tanto sería incorrecto pensar que se podría desarrollar un único enfoque de planificación. Los siguientes principios se plantean como preguntas que pueden utilizarse para evaluar los sistemas de planificación urbana y para guiar sus enfoques revisados:

- ¿El sistema de planificación reconoce y tiene la capacidad de hacer frente a problemas ambientales actuales e inminentes a través de maneras que promuevan la sostenibilidad?
- ¿El sistema de planificación reconoce y tiene la capacidad de promover la justicia social? ¿Tiene la capacidad de promover pactos globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio?
- ¿El sistema de planificación cuenta con el respaldo de y está alineado con constituciones nacionales progresistas y con acuerdos internacionales sobre justicia humana y medioambiente?
- ¿El sistema de planificación se encaja dentro de la asignación constitucional de poderes y funciones?
- ¿El sistema de planificación reconoce y tiene la capacidad de responder a la diversidad cultural, socio-económica y espacial?
- ¿El sistema de planificación facilita y alienta el diálogo abierto?

- ¿El sistema de planificación facilita formas urbanas construidas y sistemas de infraestructura que sean sostenibles ambientalmente y que respalden los medios de sustento locales y la inclusión social?
- ¿El sistema de planificación reconoce la importancia de la informalidad?
- ¿El sistema de planificación cuenta con el apoyo prolongado del gobierno, los políticos, el sector empresarial y de las comunidades pobres y ricas?
- ¿El sistema de planificación aborda la necesidad de flexibilidad, por ejemplo, al ser capaz de implantar controles firmes donde la protección y la inclusión social sean necesarias o donde ocurran externalidades del mercado?
- ¿El sistema de planificación considera los planes y su implantación como procesos interrelacionados vinculados a los presupuestos?
- ¿Hay vínculos entre los planes espaciales directivos y estratégicos y el sistema de leyes del suelo y de gestión del uso del suelo?
- ¿Hay vínculos entre los planes urbanos y las perspectivas institucionales más amplias?
- ¿El sistema de planificación está institucionalizado e incorporado de tal manera que pueda desempeñar un papel eficaz?
- ¿El sistema de planificación incluye un enfoque para monitorear y evaluar los planes urbanos?
- ¿Existen vínculos próximos entre la práctica de la planificación, las organizaciones profesionales de planificación y los sistemas educativos de planificación?
¿Los sistemas educativos de planificación tienen la capacidad de producir suficientes licenciados titulados?
- ¿Se reconoce que los sistemas de planificación urbana tienen limitaciones a la hora de lograr todo lo expuesto anteriormente?

ORGANIZACIÓN DEL INFORME

Este informe está dividido en cinco partes como sigue:

- Los capítulos 1 y 2 ofrecen una introducción sobre la necesidad de revisar la planificación urbana y describen también las diferentes condiciones urbanas en distintas partes del mundo.
- Los capítulos 3, 4 y 5 se centran en los aspectos relacionados con los procesos o procedimientos de la planificación urbana y empiezan discutiendo la aparición de la planificación urbana modernista y el enfoque más nuevo para después examinar las tendencias de las fuerzas institucionales y políticas que han configurado los sistemas de planificación y los procesos de toma de decisión en la planificación.
- Los capítulos 6, 7 y 8 se concentran en el contenido o en los aspectos más importantes de la planificación urbana, abordando motivos de preocupación más recientes como el ambiente urbano en relación a la sostenibilidad, la informalidad urbana y la planificación de infraestructuras.
- Los capítulos 9 y 10 abordan el monitoreo y la evaluación y la enseñanza de planificación urbanística, respectivamente – dos temas que no han recibido atención suficiente en el pasado.
- El capítulo 11 explora las orientaciones para futuras políticas necesarias para hacer de la planificación urbana una herramienta principal más eficaz para lograr la urbanización sostenible.

LA IMPORTANCIA DE ENTENDER LA DIVERSIDAD DE LOS CONTEXTOS URBANOS

Los contextos urbanos donde se lleva a cabo la planificación son diferentes en todo el mundo. Este capítulo analiza las siguientes dimensiones de la diversidad urbana: urbanización y tendencias demográficas; tamaño y formas espaciales de las ciudades; nivel de desarrollo económico y pobreza; y vulnerabilidad ante riesgos potenciales naturales y causados por el ser humano. Cada una de estas dimensiones y sus implicaciones de planificación se discuten en relación a los países desarrollados, en transición y en desarrollo. La premisa básica de este capítulo es que sin una comprensión adecuada de la diversidad existente en los contextos urbanos es improbable obtener éxito con las iniciativas de planificación urbana.

URBANIZACIÓN Y TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

El mundo empezó a experimentar tasas de urbanización sin precedentes a principios del siglo 20, cuando las tasas promedio de crecimiento urbano llegaron a alcanzar un 2,6 % al año entre 1950 y 2007. Durante este periodo, la población urbana mundial se cuadruplicó pasando de 0,7 a 3,3 mil millones, lo que hizo que aumentara el grado de urbanización de un 29 % en 1950 para hasta un 49 % en 2007 (Tabla 2). Tal vez lo más digno de atención sea el hecho de que en 2008 la población mundial que vivía en áreas urbanas superó el 50 %, una tendencia que se espera que continúe puesto que las proyecciones afirman que hasta 2050, el 70 % de la población mundial vivirá en áreas urbanas.

La tasa de crecimiento de la población mundial urbana ha bajado y es ahora de 1,8 % al año, mientras que el nivel de urbanización de los países desarrollados alcanzó un 50 % más que hace medio siglo, nivel que solo se alcanzará en los países en desarrollo hasta 2019.

Países desarrollados

El proceso de urbanización es mucho más avanzado en las regiones desarrolladas del mundo, con aproximadamente el 74 % de la población viviendo en ciudades (Tabla 2). El crecimiento de la población urbana es bajo, la tasa promedio de crecimiento entre 1975 y 2007 fue de 0,8 % y se espera que caiga para 0,3 % entre 2025 y 2050. La emigración internacional es responsable de aproximadamente un tercio del crecimiento urbano en los países desarrollados. Otra característica demográfica es el rápido envejecimiento de la población como lo indica el aumento del número de personas con 60 años o más.

Países en transición

Una gran tendencia demográfica en los países en transición es la tasa de crecimiento negativa de la población que se experimenta en varias ciudades. Entre los años 1990 y 2005, se ha observado una reducción de la población en el 75 % de las ciudades del este europeo, debido a factores como el aumento de la emigración a la Unión Europea, tendencias económicas negativas, aumento de las tasas de mortalidad y niveles decrecientes de fertilidad. La caída de la Unión Soviética contribuyó con la reducción de la población urbana

Región	Población urbana (millones)					Porcentaje urbano (%)				
	1950	1975	2007	2025	2050	1950	1975	2007	2025	2050
Mundo	737	1518	3294	4584		29.1	37.3	49.4	57.2	69.6
Región más desarrollada	427	702	916	995	1071	52.5	67.0	74.4	79.0	86.0
Región menos desarrollada	310	817	2382	3590	5327	18.0	27.0	43.8	53.2	67.0
África	32	107	373	658	1233	14.5	25.7	38.7	47.2	61.8
Asia	237	574	1645	2440	3486	16.8	24.0	40.8	51.1	66.2
Europa	281	444	528	545	557	51.2	65.7	72.2	76.2	83.8
América Latina y el Caribe	69	198	448	575	683	41.4	61.1	78.3	83.5	88.7
América del Norte	110	180	275	365	402	63.9	73.8	81.3	85.7	90.2
Oceanía	8	13	24	27	31	62.0	71.5	70.5	71.9	76.4

Tabla 2

Tendencias globales en urbanización, 1950-2050

Fuente: ONU, 2008, pp3-5

y afectó muchos aspectos de la vida urbana. Otra tendencia demográfica que se ha observado durante las últimas décadas es el rápido envejecimiento de la población.

Países en desarrollo

Cerca del 44 % de la población de países en desarrollo vive en áreas urbanas (Tabla 2) y se espera que aumente hasta

un 67 % hasta 2050. La tasa de crecimiento promedio de la población urbana era del 3,1 % entre 1975 y 2007, y se espera que disminuya hasta llegar al 2,3 % durante 2007 y 2025 y para 1,6% entre 2025 y 2050. Como muestra la Figura 2, las regiones en desarrollo, en especial en África y Asia, están viviendo las tasas de urbanización más rápidas, lo que puede atribuirse a los altos niveles de aumento natural y al aumento de la emigración de las áreas rurales

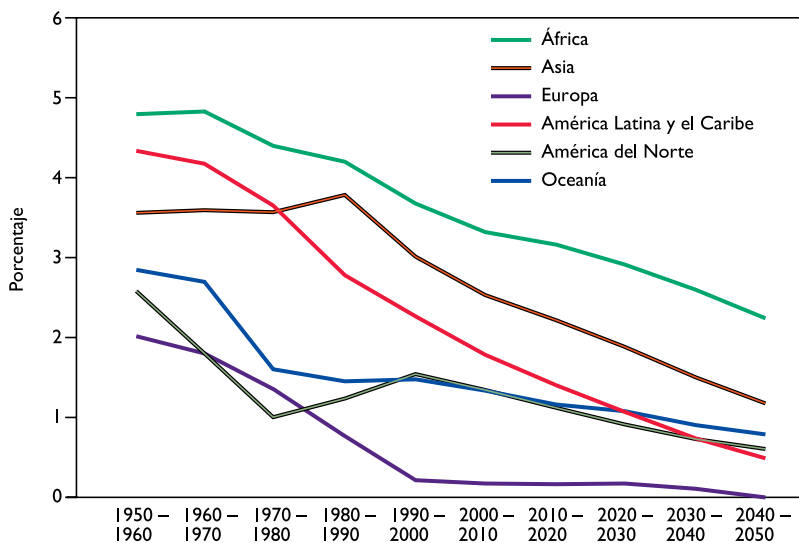


Figura 2

Promedio anual de la tasa de cambio de población urbana

Fuente: ONU, 2008



La planificación urbana tendrá que prestar atención a las necesidades de la población joven © Jacob Wackerhausen / iStock

hacia las urbanas. Una importante tendencia demográfica en los países en desarrollo es el gran número de jóvenes (15-29 años) y se espera que antes de 2030 el 60 % de los habitantes de áreas urbanas de países en desarrollo tengan menos de 18 años.

Planificación de las consecuencias de la urbanización y de las tendencias demográficas

Las tendencias de urbanización y demográficas descritas anteriormente tienen varias consecuencias importantes para el futuro de la planificación urbana. A continuación, se analizan brevemente las más importantes.

Las estadísticas con tasas y niveles de crecimiento urbano y las demandas asociadas pueden parecer muy amedrentadoras, lo que en ciertos contextos ha contribuido para darle un carácter negativo a la urbanización, que en realidad debería verse como un fenómeno positivo y una condición previa para mejorar el acceso a los servicios, a las oportunidades socio-económicas y a una mejor calidad de vida para la población de los países.

La planificación urbana en los países en desarrollo, en especial en África y Asia, necesita hacer frente al rápido ritmo de urbanización y entre sus retos actuales y futuros más importantes están cuestiones relacionadas con las necesidades de viviendas, suministro de agua y saneamiento de una población cada vez más urbana. La planificación urbana también tendrá que gestionar de forma adecuada el proceso de desarrollo urbano, puesto que el crecimiento urbano no gestionado o caótico supone un obstáculo fundamental para el desarrollo urbano sostenible.

La planificación urbana en los países en desarrollo tendrá que prestar atención a las necesidades de la población juvenil, ya que, así como este sector representa el segmento más activo e innovador de la población, el desempleo puede dar lugar a una fuente de trastornos sociales. Es por ello que planificar para la juventud plantea demandas específicas para el desarrollo urbano en términos de la necesidad de tener instalaciones de educación y capacitación así como inversiones en locales para la práctica de deportes y para actividades de ocio.

Los desafíos de la planificación que surgen del encogimiento urbano tanto en países en transición como en los desarrollados van desde determinar cómo atender el costo de infraestructuras poco usadas hasta identificar usos alternativos para instalaciones sociales abandonadas, grandes áreas de viviendas vacías y también instalaciones comerciales e industriales. La planificación para una población urbana que está envejeciendo requiere innovación por la creciente demanda de este tipo de población por atención médica, ocio, transporte y otros servicios para los ancianos.

Las crecientes olas de emigración internacional han hecho de las áreas urbanas lugares cada vez más multiculturales y la planificación urbana tendrá que encontrar el equilibrio adecuado entre los grupos culturales que quieren conservar su identidad en las ciudades y la necesidad de evitar formas extremas de segregación y fragmentación urbana. Los planificadores urbanos tendrán que considerar cada vez más conflictos relacionados con construcciones religiosas, entierros, rituales de sacrificio de animales y estética de edificios.

TAMAÑO Y FORMAS ESPACIALES DE LAS CIUDADES

La población urbana mundial de 3,3 mil millones de personas está distribuida de forma desigual entre asentamientos urbanos de diferentes tamaños. El 52% de la población urbana mundial vive en ciudades con menos de 500.000 personas. Un panorama parecido ocurre en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo, puesto que el 54 % y el 51 % de su población, respectivamente, vive en este tipo de ciudades. Con el crecimiento demográfico, las ciudades tienden a extenderse espacialmente y una consecuencia de este proceso es la fusión de ciudades que anteriormente no eran colindantes. La expansión física de las áreas urbanas ya sea por la metropolitanización, la periurbanización o por el crecimiento urbano descontrolado plantea un gran reto para la planificación urbana en todo el mundo.

Países desarrollados

De modo general, aproximadamente el 63 % de la población urbana de los países desarrollados está concentrada en ciudades intermedias y pequeñas, con solo el 9,8 % de la población viviendo en megaciudades. Una característica común de muchas ciudades en países desarrollados es la reducción de las densidades urbanas, lo que contribuye con el problema del crecimiento urbano descontrolado, que en América del Norte ha sido mucho más grave pues hasta principios del siglo 20 una parte importante de su población tenía vehículo propio. Este problema es menos grave en Europa occidental donde las tasas de propiedad de vehículos que se observaron en los EEUU en los años 30 solo se alcanzaron en los años 70.

Países en transición

Los países en transición solo tienen una megaciudad Moscú, con 10,4 millones de habitantes y no hay ningún aglomerado urbano con una población de 5 a 10 millones de personas. La estructura de toma de decisión centralizada permitió que el estado estableciera ciudades compactas y muy densas con sistemas de transporte público funcional. La falta de mercados inmobiliarios garantizó que la asignación del uso del suelo la realizara el estado y no se llevara a cabo por medio de mecanismos de libre mercado. De forma colectiva, estas características produjeron ciudades muy atestadas y reguladas con centros dominantes. Las reformas políticas y económicas iniciadas en la década de noventa están modificando gradualmente esta estructura.

Países en desarrollo

Mientras los países en desarrollo tienen 14 de las 19 megaciudades del mundo, apenas el 8,4 % de su población urbana reside en estas ciudades, pues un número mayor de este tipo de población (61,4 %) vive en ciudades con menos de un millón de habitantes. Los países en desarrollo también están experimentando problemas relacionados con la periurbanización puesto que ha contribuido al aumento del costo de infraestructura y de oferta de servicios. Una característica diferenciadora en el crecimiento de las ciudades en países en desarrollo y en especial en América Latina y África es la primacía urbana que plantea complejos retos de planificación, en particular debido a su tendencia para contribuir a problemas como el crecimiento urbano descontrolado, atascos y la degradación ambiental.



Las crecientes olas de emigración internacional han hecho de las áreas urbanas lugares cada vez más multiculturales

© Aldo Murillo / iStock

Planificación de las consecuencias del tamaño y forma espacial de las ciudades

A pesar de la importancia demográfica de las ciudades intermedias y pequeñas, los esfuerzos de planificación urbana en los países en desarrollo se han centrado desproporcionadamente en los problemas de grandes áreas metropolitanas. Para cumplir el objetivo de que las ciudades pequeñas y medianas alcancen su potencial, estas deberían formar parte de la agenda de planificación urbana para los países en desarrollo en el siglo 21.

El crecimiento urbano descontrolado, ya sea con el crecimiento hacia los barrios satélites en América del Norte, la periurbanización en África o la metropolitanización en Asia y en América Latina, es producto de regulaciones planificadoras inadecuadas o ineficaces. Entre los problemas que la planificación tendrá que abordar, se encuentran los siguientes: Los muchos problemas sociales, económicos, físicos y ambientales, incluyendo la mejora de asentamientos periurbanos informales; la oferta de transporte público y otras infraestructuras en red; y una planificación eficaz y una gobernabilidad en cooperación con las autoridades locales vecinas.

Un problema clave que la planificación urbana del siglo 21 tendrá que tratar es el aumento de la informalidad relacionada con patrones urbanos contemporáneos. Los procesos de formalización han destruido a menudo las formas de sustento y abrigo, y han empeorado la exclusión, la marginación y la pobreza en las ciudades del mundo en desarrollo. Para tener una planificación urbana relevante que sirva al bien común, hay que identificar formas innovadoras de tratar con la informalidad.



Un asunto clave que la planificación urbana del siglo 21 en países en desarrollo tendrá que enfrentar es el nivel creciente de informalidad

© ONU-Habitat

CONTEXTOS URBANOS ECONÓMICOS

La urbanización global ocurre dentro del contexto de la peor crisis económica desde 1945 que ha tenido varias consecuencias para las áreas urbanas. En primer lugar, se espera que el crecimiento económico global caiga un 1,3% en 2009, lo que significa que habrá menos fondos disponibles para el desarrollo urbano y los proyectos de capital. En segundo lugar, se prevén niveles más altos de desempleo en varios sectores de la economía, en particular en el financiero, la construcción, el automovilístico y el de las industrias de fabricación. La tasa global de desempleo en 2008 fue del 6% y se espera que suba un 7,1% en 2009. En tercer lugar y siguiendo el aumento de la tasa de desempleo, también se espera que aumenten los niveles de pobreza. Además, la crisis económica global podría empeorar la desigualdad de ingresos.

Países desarrollados

Problemas como la pobreza, los sin techo, el crimen y otras patologías sociales vuelven a surgir en los países desarrollados, que también padecen la peor crisis desde la Segunda Guerra Mundial, ya que se espera que el crecimiento económico se reduzca en un 3,8% en 2009. Como consecuencia del empeoramiento de la situación económica, las tasas de desempleo han alcanzado sus niveles más altos en los últimos tiempos, con consecuencias muy negativas para la economía de las áreas urbanas. La desigualdad de los ingresos dentro de los países desarrollados se ha extendido a partir de los años 80, lo que ha afectado a muchos países,

aunque ha sido en Canadá y Alemania donde se ha observado más este aumento.

Países en transición

El periodo de transición de economías planeadas centralmente a las basadas en el mercado se ha asociado con el aumento dramático de los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad en antiguos países comunistas. Con el inicio de la recuperación económica, las tasas de desempleo empezaron a caer desde el año 2000. Estos beneficios podrían verse corroídos por la actual crisis económica como por ejemplo en la Comunidad de Estados Independientes y Estados Bálticos donde las proyecciones para 2009 anuncian que el crecimiento económico caerá en un 5,1% y 10,6 % respectivamente. El desempleo en toda la región también aumenta; en Letonia y Lituania la tasa de desempleo para febrero de 2009 era del 14,4% y 12,7 %, respectivamente. Con una tasa de desempleo de 8,1% en enero de 2009, Rusia enfrenta su peor resultado desde marzo de 2005.

Países en desarrollo

El rápido crecimiento urbano de los países en desarrollo y en particular en África y Asia tendrá lugar en un contexto económico relativamente debilitado. Aunque la crisis económica global tiene sus raíces en los países desarrollados, sus impactos se sentirán también en las economías urbanas de los países en desarrollo. Se espera que el crecimiento económico de los países en desarrollo caiga del 6,1 % en 2008 al 1,6 % en 2009. Además de los peores índices de desempleo y pobreza, la caída del crecimiento económico podría reducir drásticamente la disponibilidad de recursos financieros para programas de desarrollo urbano iniciados por el estado, que también podría minar la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La recesión económica en los países desarrollados podría afectar el flujo de inversiones extranjeras directas, la ayuda oficial para el desarrollo y las remesas enviadas para los países en desarrollo.

La urbanización en países en desarrollo tiene lugar entre niveles cada vez mayores de pobreza urbana, de la que una de sus manifestaciones espaciales es la proliferación de barrios precarios. Más de un tercio de la población urbana de los países en desarrollo vive en barrios precarios, lo que está relacionado con la creciente desigualdad, otra importante tendencia de la economía urbana en el mundo en desarrollo.

Planificación de las consecuencias de los contextos económicos urbanos

La pobreza urbana y la proliferación de barrios precarios son problemas que van de la mano y deberían estar a la cabeza en la agenda de planificación de muchos países en desarrollo. La planificación urbana debe esforzarse para reducir la pobreza mediante programas que favorezcan a los pobres y que hagan hincapié en la igualdad, participación y justicia social. Los programas de mejora de barrios precarios y asentamientos informales pueden implantarse para ofrecer o mejorar la infraestructura y servicios básicos como agua, saneamiento, recojo de basura, drenaje pluvial, iluminación de las calles, caminos y calles pavimentados.

Con apenas pocas excepciones, los niveles de desigualdad en todo el mundo han aumentado y la planificación urbana puede tratar este problema a través de políticas redistributivas que den prioridad a los grupos y áreas de bajos ingresos. La oferta de colegios, servicios sanitarios básicos, suministro de agua y saneamiento en los barrios pobres contribuirá a largo plazo a reducir el grado de desigualdad dentro de las ciudades. En las ciudades de los países desarrollados, la planificación urbana tendrá que hacer frente a las manifestaciones espaciales asociadas con las varias formas de exclusión social y marginación enfrentadas por los emigrantes y otras minorías.

Muchos países sufren con la incertidumbre y el deterioro económicos a causa de la actual crisis económica, lo

que implica menos fondos disponibles para los programas de desarrollo urbano iniciados por el estado tales como mejora y proyectos de prevención de barrios precarios así como iniciativas de regeneración y de reducción de la pobreza que se verán afectados de forma negativa de la misma manera que las aspiraciones para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todo esto refuerza la necesidad de que los gobiernos actúen en alianza con los actores de la sociedad civil y del sector privado, tanto formal como informal, en asuntos relacionados con la planificación urbana.

En una época donde faltan oportunidades de empleo formal en todo el mundo por la crisis económica global, la planificación urbana puede desempeñar un papel esencial facilitando medios de ganarse la vida a través del desarrollo económico local que es un proceso participativo que empodera la comunidad donde los gobiernos y las comunidades locales, la sociedad civil junto con el sector privado y público trabajan lado a lado para estimular y mejorar la economía local en una región determinada. La planificación urbana podría crear incluso condiciones que posibiliten el desarrollo del empleo adoptando una gestión de uso del suelo o sistemas de zonificación más flexibles que permitan usos mixtos del suelo, al contrario de la zonificación mono-funcional que tiene por objetivo segregar diferentes actividades.

Ciudad	Población (millones)	Riesgo de desastre					
		Terremoto	Volcán	Tempestades	Tornados	Inundaciones	Marejadas
Tokio	35,2	X		X	X	X	X
Ciudad de México	19,4	X	X	X			
Nueva York	18,7	X		X			X
São Paulo	18,3			X		X	
Bombay	18,2	X		X		X	X
Delhi	15,0	X		X		X	
Shanghái	14,5	X		X		X	X
Calcuta	14,3	X		X	X	X	X
Yakarta	13,2	X				X	
Buenos Aires	12,6			X		X	X

Tabla 3

Diez ciudades más pobladas y riesgos de desastres asociados, 2005. Fuente: Chafe, 2007, p. 116

LOCALIZACIÓN Y VULNERABILIDAD ANTE DESASTRES NATURALES Y CAUSADOS POR SER HUMANO

Las ciudades están muy vulnerables a los efectos de desastres naturales y a los causados por el hombre debido a un complejo conjunto de procesos interrelacionados. Desde 1975, el número de desastres naturales registrados ha aumentado cuatro veces y, aunque todos los continentes relatan más episodios de desastres naturales, la tasa promedio de aumento más elevada es la de África donde sólo en la última década el número de desastres naturales ha aumentado tres veces. Entre 1975 y 2006, el número de desastres causados por el hombre ha aumentado diez veces y las tasas de aumento más altas las registran Asia y África.

La localización es un importante factor determinante del tipo y frecuencia de los riesgos naturales que puede experimentar una ciudad. Ocho de las 10 ciudades más pobladas están ubicadas en fallas tectónicas, mientras que el 90% de estas ciudades están en regiones vulnerables a tormentas destructivas (Tabla 3). Por su localización favorable, las áreas costeras están densamente pobladas y tienen grandes concentraciones de actividades económicas, sin embargo, las poblaciones de estas regiones corren el riesgo del aumento del nivel del mar y de episodios climatológicos extremos como ciclones tropicales e inundaciones, todos ellos asociados con el calentamiento global.

Países desarrollados

Las formas más comunes de desastres naturales que afectan los países desarrollados son inundaciones, tormentas de viento, terremotos y erupciones volcánicas. Los impactos humanos en los desastres naturales varían mucho entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. Mientras las pérdidas económicas en términos absolutos son más altas en los países desarrollados, las pérdidas humanas son menores, resultado del alto grado de inversión en la mitigación de desastres. Los países desarrollados son responsables por lo menos del 10% de las pérdidas humanas en el mundo debido a desastres naturales. En 1999, los EEUU informaron de dos a tres veces el mismo número de desastres naturales que Bangladesh, sin embargo, este país experimentó 34 veces más muertes. La característica diferenciadora es la alta capacidad técnica para sistemas de alerta temprana, preparación para desastres y reducción del riesgo en el mundo desarrollado, todo lo que falta en muchos países en desarrollo.

Países en transición

Algunos de los países de Europa del Este y Central tienen topografías difíciles y están ubicados en áreas que los ponen en riesgo de sufrir desastres naturales y causados por la acción del ser humano. Muchos de estos países están cercados por tierra, se encuentran sobre o rodeados de montañas abruptas que con frecuencia sufren actividad sísmica, fuertes lluvias, avalanchas, desprendimiento de tierras y terremotos. En noviembre y diciembre de 2007, Serbia, Montenegro y Kosovo sufrieron graves inundaciones y desastres provocados por la acción del hombre, que como la enorme explosión en un depósito de armas de Albania en marzo de 2008, tienden a ocurrir más a menudo en esta región.

Países en desarrollo

Los países en desarrollo han experimentado la tasa de aumento más rápido de desastres naturales y causados por el hombre en las últimas tres décadas. Con la rápida urbanización, estos países enfrentan mayores riesgos de sufrir desastres naturales en el futuro. Las ciudades de países en desarrollo padecen los impactos de los desastres naturales de manera desproporcionada, debido a la incapacidad de las autoridades para gestionar situaciones pre y post-desastres. Como consecuencia, los desastres naturales tienden a llevarse más vidas en este tipo de países. De hecho, el 98% de los 211 millones de personas afectadas por desastres naturales entre 1991 y 2000 vivían en países en vías de desarrollo y, aunque las pérdidas económicas en términos absolutos son menores en comparación con los países desarrollados, son 20 veces más grandes como porcentaje del PIB.



La planificación urbana puede tratar el problema de la desigualdad a través de políticas redistributivas © ONU-Habitat

Planificación de las consecuencias de la vulnerabilidad ante desastres naturales y causados por el ser humano

La planificación del uso del suelo puede servir como una herramienta valiosa para incorporar el tema de la reducción de riesgos ante desastres en los procesos de desarrollo urbano. La planificación del uso del suelo ofrece un marco dentro del cual se pueden llevar a cabo intervenciones para acompañar a actores locales en la realización del mapeo de riesgos y el desarrollo de la capacidad de resistencia de la comunidad. Esto incluye alianzas entre el gobierno municipal, los grupos comunitarios y el sector privado. Las herramientas de planificación familiar como zonificación, participación comunitaria, Sistemas de Información Geográfica y programas de información y educación son todos esenciales para incorporar el tema de reducción de riesgos en los procesos de planificación del uso del suelo.

La planificación urbana puede tener un papel integral en la elaboración de códigos de construcción que garanticen estándares de seguridad en componentes del entorno edificado. La mayoría de los países cuentan con códigos de construcción que tienen el objetivo de garantizar que la construcción cumpla un requisito mínimo de resistencia ante un desastre. Sin embargo, en algunos casos puede que los códigos no sean tan adecuados como deberían, y uno de los principales retos a los que la planificación probablemente tendrá que enfrentarse es hacer que se cumplan los códigos de construcción, en especial en países en desarrollo.

La planificación urbana puede desempeñar un papel principal en la protección de la infraestructura básica y de servicios como electricidad, agua y saneamiento, telecomunicaciones, sistemas de transporte y servicios de salud puesto que esta protección de la infraestructura y servicios esenciales va a influir en la capacidad de respuesta y reconstrucción y reducirá al mínimo pérdidas secundarias e indirectas, tales como la interrupción en el flujo de bienes y servicios en el momento posterior al impacto de un desastre en la ciudad.

La planificación urbana puede contribuir a la rehabilitación post-desastre de los asentamientos humanos, ya que las autoridades municipales y los gobiernos locales están mejor ubicados para coordinar los esfuerzos de reconstrucción. Las alianzas con grupos comunitarios y con agencias internacionales de desarrollo y humanitarias son necesarias en la planificación después de desastres. Estas situaciones después de desastres sobre todo en los países en desarrollo ofrecen una oportunidad única para que la planificación

urbana repiense antiguas prácticas de desarrollo, mejore la sostenibilidad de los asentamientos humanos y prepare las comunidades de manera eficaz contra posibles riesgos.

Para poder enfrentar los efectos del cambio climático causados por el aumento de los niveles del mar, las ciudades de todo el mundo, pero especialmente las que están en los países en desarrollo, necesitarán implantar estrategias innovadoras de adaptación y mitigación. La planificación urbana puede contribuir a implantar algunas de estas estrategias. La adaptación de las ciudades supone acciones tan diversas como aumentar la resistencia de la infraestructura, el cambio de la ubicación de los asentamientos y la implantación de prácticas que mejoren el desarrollo sostenible. La mitigación del cambio climático con la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero en las ciudades requiere una acción inmediata junto con medidas de adaptación, áreas donde la planificación urbana puede ser muy prometedora.

CONCLUSIONES

Para que la planificación urbana responda de manera eficaz a la diversidad de contextos urbanos, es importante considerar la urbanización como un fenómeno positivo. Además de planificar para un crecimiento urbano rápido, la planificación también tendrá que prestar más atención a las ciudades pequeñas y medianas, así como tendrá que atender temas como el aumento de la población juvenil observado en muchos países en desarrollo, el encogimiento de las ciudades, el envejecimiento acelerado de la población y el multiculturalismo visto tanto en países desarrollados como en los de transición. La planificación urbana del siglo 21 en los países en desarrollo tendrá que tratar los problemas relacionados con la pobreza y los barrios precarios, al mismo tiempo que tendrá que hacer frente a los crecientes niveles de informalidad. Como consecuencia de la actual crisis económica, la financiación de proyectos urbanos y de infraestructura iniciados por el estado será cada vez más escasa, lo que destaca la necesidad de que los gobiernos trabajen en alianzas con la sociedad civil y los actores del sector privado en el desarrollo urbano. Por último, en todo el mundo, pero en especial en los países en desarrollo, la planificación urbana puede servir como una valiosa herramienta para incorporar el tema de la reducción de riesgos ante desastres en los procesos de desarrollo urbano.

EL SURGIMIENTO Y LA DISEMINACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA CONTEMPORÁNEA

Este capítulo trata de la aparición y la diseminación de la planificación urbana contemporánea o modernista y también analiza los varios enfoques innovadores y nuevos de la planificación urbana utilizados tanto en países en desarrollo como en los desarrollados. El término “planificación modernista” se refiere al enfoque de la planificación urbana desarrollado en el periodo industrial urbano después del año 1850 en Europa Occidental y en otros países capitalistas avanzados. Los enfoques innovadores discutidos en este capítulo no deben verse como modelos aplicables en todos los contextos, pues, aunque la planificación tiene fines, tareas y tipos comunes, la forma que estos adoptan las configurarán las normas sociales y culturales de determinados lugares.

PRIMERAS FORMAS DE PLANIFICACIÓN URBANA

La planificación urbana es tan antigua como los mismos asentamientos humanos y los arqueólogos han descubierto pruebas de esta actividad en Oriente Medio y en el Norte de África, América Latina, Asia y África subsahariana. Oriente Medio abriga una de las ciudades más antiguas del mundo y se cree que la antigua Jericó es una de las primeras ciudades del planeta. Fue necesario un grado considerable de competencia planificadora para producir materiales como ladrillos secados al sol utilizados para construir las casas, la gran trinchera, la torre y otras estructuras encontradas dentro de Jericó, así como el muro que cercaba y protegía la ciudad de amenazas externas. Las antiguas ciudades del

Creciente Fértil de Mesopotamia alcanzaron el auge de su desarrollo alrededor del año 2800 antes de Cristo. Una de las más conocidas era Uruk, que cubría un área de unos 1.100 acres y contaba con 50.000 habitantes. Las ciudades de Grecia e Italia muestran también las primeras pruebas de la planificación urbana en Europa occidental. La ubicación y la estructura física de las ciudades de estas dos civilizaciones estuvieron muy influenciadas por las preocupaciones militares de la época. Atenas, por ejemplo, estaba localizada en una meseta fortificada y aislada, donde, además de la muralla a su alrededor, se encontraban también el Acrópolis, una gran ciudadela, y el Ágora, que era el centro de la vida socio-política y económica. Antes de la llegada del “trazado hipodámico”, que más tarde se convertiría en una característica dominante en las ciudades del mundo greco-romano, las calles de las ciudades griegas eran irregulares y deliberadamente serpenteantes por razones militares. La utilización del trazado cuadrícula de las calles solo se introdujo a partir del siglo 7 antes de Cristo en las colonias griegas. América Latina tuvo civilizaciones urbanas de gran antigüedad como los Mayas, los Aztecas y los Incas. La civilización Maya localizada en Yucatán se destacó alrededor del año 250 AD en lo que hoy equivale a la región sur de México, Guatemala y el oeste de Honduras, El Salvador y el norte de Belize. Los Mayas ya vivían en asentamientos urbanos en el año 2600 antes de Cristo. El imperio Inca se extendió por 2500 millas desde Quito, en lo que hoy es Ecuador, hasta el Río Maule en Chile con pruebas de una sofisticada y antigua arquitectura que incluye pirámides-templo, palacios y observatorios. La infraestructura urbana de los Incas incluye 14.000 millas de caminos bien planea-

dos y conservados. Hay ciudades que datan del año 3500 antes de Cristo en Mohenjo-Daro, en el Valle Indus, y en Harapa, en el Punjab. Estas ciudades tenían sofisticadas estructuras de diseño espacial, sistemas bien proyectados de drenaje y amplias calles pavimentadas. En la antigua China, las ciudades se construían normalmente alrededor de un trazado cuadrangular de la calle y estaban a menudo cercadas por murallas como en las ciudades de la antigua Grecia. Hasta la dinastía Tang (618–907 d.C.), la planificación urbana de la antigua China era rígida y altamente centralizada, pasando a ser más descentralizada después de la desaparición de esta dinastía. Muchas ciudades florecieron en África antes de la era colonial, incluyendo Meroë, Axum, Kumbi-Saleh, Timbuktu, Djenné, Ife y Gao en el norte y oeste de África y Gran Zimbabwe, Kilwa, Sofala, Mombasa y Zanzibar en el sur y este del continente. Meroë fue establecida aproximadamente en el año 560 antes de Cristo y fue la capital del Reino Negro de Kush. Algunas ciudades estaban cercadas por murallas construidas con piedra o tierra que tenían tres objetivos principales: definir los asentamientos, controlar el crecimiento y proteger a los habitantes de amenazas externas.

Europa del Este y Central también tiene una historia de urbanización que se remonta a miles de años. Nesebar, por ejemplo, (en lo que hoy es Bulgaria) es una de las ciudades más antiguas de Europa. La estructura espacial de la ciudad estaba muy influenciada por los griegos que colonizaron la región, lo que explica algunas características del diseño



Se cree que la antigua Jericó sea la primera ciudad del planeta
© Steven Frame / iStock

urbano como el Acrópolis, un templo de Apolo, un ágora y una muralla con fortificaciones tracias. Dubrovnik es una ciudad histórica fundada en el siglo 7 y todavía en el año 1272 conservaba regulaciones de planificación urbana bien desarrolladas que incluía elementos que trataban del bienestar general, la salud y el saneamiento.

EL COMIENZO DE LA PLANIFICACIÓN MODERNISTA

La planificación modernista surgió en la última parte del siglo 19 en respuesta al rápido crecimiento y al alto nivel de contaminación de las ciudades de Europa occidental causados por la revolución industrial y desde su inicio tuvo la influencia de dos grupos de factores: los técnicos y los ideológicos. El primer grupo de factores era responsable por los esfuerzos de planificación para combatir las externalidades negativas de la industrialización y urbanización y, por lo tanto, la planificación la utilizaba el estado o la clase dominante como una herramienta para alcanzar los objetivos políticos e ideológicos. Era algo común para los grupos de ingresos medios y altos usar la planificación como una forma de mantener los valores de sus propiedades y excluir de sus áreas a los ciudadanos de bajos ingresos, a las minorías étnicas y a los comerciantes, grupos considerados “menos deseables”.

Durante gran parte del siglo 20, la planificación se caracterizó por tres componentes:

- Se consideraba un ejercicio de planificación física y del diseño de los asentamientos humanos y, por lo tanto, como abordaba cuestiones sociales, económicas y políticas, no se pensaba que la tarea de planificación debiera intervenir en estos asuntos.
- La planificación incluía la producción de planos maestros o de distribución que mostraban una visión detallada de la forma edificada de la ciudad en su estado final ideal.
- Se consideraba una tarea normativa que debería ser impulsada por un conjunto específico de valores que describieran el entorno ideal para vivir.

La planificación de las primeras ciudades británicas tuvo una fuerte influencia del socialismo radical y utópico de la época y un anhelo nostálgico de la vida de pueblo de la Inglaterra medieval. Una de las formas de planificación más influyentes de aquella época fue la Ciudad Jardín, desarrollada por Ebenezer Howard, que representaba un intento de recrear esta vida de pueblo devolviendo el “verde” a las ciudades.



Una de las formas de planificación más influyentes de aquella época fue la Ciudad Jardín, desarrollada por Ebenezer Howard. © Martin Bond / Alamy

En Francia, las ideas de Le Corbusier en los años 20 y 30 establecieron el ideal de la ciudad “modernista”, según el cual la ciudad ideal era limpia, organizada y altamente controlada y donde los barrios precarios, las calles estrechas y las áreas de usos mixtos tenían que demolerse. En los Estados Unidos, las ideas de lo que sería la ciudad ideal eran diferentes. La solución de Frank Lloyd Wright a los problemas de la rápida industrialización de Nueva York adoptó la forma de baja densidad, con ciudades dispersas y cada familia en su pequeña parcela de su propiedad.

Mientras las formas espaciales promovidas en las ideas de planificación tendieron a variar, la naturaleza de los planes maestro que las produjeron tenían más puntos en común. Un elemento cercano del plan maestro era el desarrollo del sistema de control que era la herramienta legal a través de la cual se llevaría a cabo. Este concepto modernista de planificación que surgió en respuesta a un contexto específico se extendió por todo el mundo.

LA DISEMINACIÓN GLOBAL DE LA PLANIFICACIÓN MODERNISTA

Los sistemas de planificación de muchas partes del mundo han sido impuestos o tomados prestados de otros lugares y en algunos casos estas ideas extranjeras no han cambiado mucho desde su importación. Los sistemas de planificación están basados en suposiciones específicas sobre la época y el lugar para los cuales fueron proyectados, pero a menudo estas suposiciones no funcionan en otras partes del

mundo y resultan inadecuadas en el contexto para el que se llevaron.

Las ideas de la planificación modernista fueron impuestas o adoptadas en países de regiones en desarrollo y en transición, y la principal vía para la diseminación de estas ideas fueron los gobiernos coloniales, las instituciones educativas y científicas, las asociaciones profesionales y periódicos académicos, las agencias internacionales de desarrollo y las consultorías.

Países en transición: Europa del Este y Central

La industrialización y la urbanización llegaron más tarde al este europeo que a Europa occidental, pero, a principios del siglo 20, los países del este de Europa miraban hacia el oeste buscando soluciones de planificación para tratar el crecimiento de sus ciudades. La Unión Soviética quería evitar el crecimiento urbano descontrolado visto en el occidente y las ideas de planificación que ofrecía:

“...descentralización, baja densidad e incluso el encogimiento se veían como una alternativa deseable”. El modelo de Ciudad Jardín de Ebenezer Howard resultaba ser, por lo tanto, bastante atractivo. Además de este modelo, también se adoptó el esquema de planificación integral desarrollado por Patrick Geddes y el plan maestro.

América Latina

Durante el siglo pasado, la principal influencia en la forma y estructura de las grandes ciudades latinoamericanas fueron las ideas francesas de planificación. De hecho, se pueden apreciar de forma visible rastros de las ideas de Le Corbusier en muchas estructuras urbanas de la región. Uno de los proyectos más conocidos con influencia del artista francés fue el plan de Brasilia de Lucio Costa, que demarcó el espacio de la ciudad en zonas funcionales, utilizó las súper-cuadras y bloques de torres, una oferta generosa de espacios verdes y la prioridad de acuerdo con el tráfico de vehículos motorizados. Costa incorporó las ideas del francés en el diseño del Palacio Gustavo Capanema ubicado en el centro de la ciudad de Río de Janeiro y en su plan para la ciudad de Brasilia. A partir de la década de 90, las ciudades de América Latina crecían a un ritmo alarmante y aumentaba el número de barrios satélites fuera de las ciudades para la clase media en busca de nuevos lugares de residencia. Para poner remedio a la situación, las autoridades cambiaron el modelo de Ciudad Jardín por el formato de “Barrio satélite jardín”, localizado dentro de las ciudades en vez de fuera de ellas.

Sudeste y Este asiático

Algunas de las influencias más importantes en planificación vinieron de países que no eran potencias colonizadoras, como por ejemplo fue el caso de los Estados Unidos. La Ciudad de Baguio, en las Filipinas, fue el mayor asentamiento humano de Asia con diseño norteamericano, proyectada por el famoso arquitecto de Chicago, Daniel Hudson Burnham, el fundador del movimiento Ciudad Bella. Otra invención de planificación urbana de origen americano, la unidad en el ámbito de barrios, se encontró más tarde en China.

Las autoridades coloniales británicas fundaron nuevos asentamientos humanos e influyeron en el desarrollo de los ya existentes en India, Sri Lanka, Malasia y las Maldivas. Los británicos introdujeron formas urbanas desconocidas hasta entonces en la región. De hecho, el concepto de segregación espacial racial que pretendía separar los europeos de “otras razas” era extraño en la región, incluso en sociedades como la hindú que practicaba la segregación basada en castas. Institucionalmente los británicos contribuyeron al desarrollo de la planificación urbana en la región al introducir su marco legal e institucional formulando e implantando políticas de planificación.

Oriente Medio y el Norte de África

Las autoridades coloniales europeas fueron muy responsables por introducir los conceptos y modelos de planificación urbana occidental en esta región, algo que resultó en ciudades islámicas amuralladas, densamente pobladas y bien desarrolladas sin espacio para su ampliación. Como consecuencia, elaboraron nuevas distribuciones basadas en los principios europeos de servir exclusivamente como enclaves europeos. En Argelia, Túnez y Marruecos, la distribución reflejaba el estilo urbanístico francés, donde las nuevas ciudades tenían bulevares amplios y rectos que separaban cuadras de la ciudad, calles ramales menores y parcelas que dividían las cuadras y los edificios de varios pisos densamente habitados que se concentraban en terraplenes dentro del centro. Los planificadores coloniales italianos y británicos desarrollaron planes menos elaborados que los de los franceses.

Estos modelos occidentales de planificación urbana resultaban normalmente en dos entidades urbanas separadas. Las ciudades islámicas (medinas) continuaron como estaban antes de la colonización y las nuevas ciudades (villes nouvelles o villes européennes) servían las necesidades de la comunidad europea, lo que acarrió la segregación racial residencial.

África Subsahariana

En África subsahariana, la divulgación de las ideas de planificación tuvo lugar sobre todo a través de la influencia colonial británica, alemana, francesa y portuguesa. Los sistemas de planificación importados no se aplicaron de la misma manera en todos los sectores de la población urbana pues las ciudades eran divididas en zonas de áreas residenciales de baja intensidad para los europeos; áreas residenciales de densidad mediana para los funcionarios africanos o en el este y sur de África para asiáticos y mestizos; y áreas residenciales de alta densidad para la población indígena. Las áreas europeas de baja densidad se establecían lejos de las áreas africanas, por, según parece, cuestiones de salud.

En muchos casos, las leyes de planificación y las regulaciones de zonificación son copias exactas de las desarrolladas en Europa o Gran Bretaña a principios del siglo 20. Muchos países africanos aún tienen leyes de planificación urbana basadas en leyes británicas o europeas de los años 30 y 40 que apenas se han revisado. Los gobiernos post-coloniales tendieron a reforzar y establecer firmemente planes espaciales coloniales y herramientas de gestión del suelo.

Problemas de la planificación urbana modernista

Cada vez más surgen críticas a la planificación modernista exactamente de la misma parte del mundo donde comenzaron, Europa occidental y los Estados Unidos. Mientras algunos países han llevado a cabo esfuerzos concertados para desarrollar enfoques alternativos, la planificación modernista continúa practicándose en todo el mundo, incluso en países donde se ha criticado muy duramente y sigue siendo la principal forma de planificación en la mayor parte de las regiones del mundo.

Algunos problemas relacionados con este tipo de planificación son:

- No atiende el estilo de vida de la mayoría de los habitantes de ciudades que crecen a un ritmo acelerado y son en gran medida pobres e informales.
- No tiene en cuenta los importantes retos a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21.
- No incluye las comunidades ni otras partes interesadas en la planificación y gestión de las áreas urbanas de forma significativa.
- El cumplimiento de los aspectos regulatorios de la planificación urbana modernista impone costos demasiado altos para los pobres, complejos y que toman mucho tiempo.

- Es muy común que los arquitectos que elaboran los planes maestros de las ciudades en los países en desarrollo sean consultores que viven o estudiaron en países en desarrollo, que entiendan muy poco de la dinámica de la pobreza y la característica peculiar de la urbanización en las ciudades de los países en desarrollo u opten por usar las antiguas ideas modernistas.
 - Otro problema que surge cuando los planes maestro los preparan expertos extranjeros es que ni el plan ni el proceso de implantación están integrados en la cultura institucional local.
 - Las formas espaciales apoyadas por la planificación modernista tienden a reforzar la exclusión espacial y social y producen ciudades que no son ambientalmente sostenibles. En muchas ciudades, los proyectos de modernización incluyen la demolición de áreas de usos mixtos, antiguas o históricas que eran muy convenientes para alojar a una gran población de pobres que constituía una población relativamente inmóvil.
- Los problemas relacionados con la planificación modernista y el cambio de los contextos urbanos, económicos y ambientales han contribuido en parte al surgimiento

de enfoques más innovadores o contemporáneos de la planificación urbana.

ENFOQUES INNOVADORES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

La finalidad de presentar estos enfoques no es la de sugerir modelos o soluciones listas para implantar, sino la de ofrecer ideas generadas de experiencias “localizadas” que pueden considerarse en relación a asuntos de planificación urbana en otros lugares. Estos nuevos enfoques están agrupados en siete grandes grupos (ver la Tabla 4), y puede que se superpongan pues algunos enfoques hacen hincapié en los procesos y otros, en los resultados y a veces se combinan.

Planificación espacial estratégica

La planificación espacial estratégica surgió en Europa Occidental en los años 80 y 90 en parte como respuesta a los problemas de la planificación maestra. Un sistema de planificación espacial estratégica tiene un plan directivo de

Categoría	Tipo	Características
Planificación espacial estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación espacial estratégica en países en desarrollo • Planificación espacial estratégica en regiones en desarrollo • El modelo de Barcelona de planificación espacial estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias para los procesos de planificación: la naturaleza de los procesos directivos • El modelo de Barcelona tiene consecuencias para la forma urbana: proyectos urbanos grandes y bien diseñados
Planificación espacial como integración institucional	<ul style="list-style-type: none"> • El nuevo sistema de planificación británico • Planificación integrada de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias para los procesos de planificación: la naturaleza de los procesos directivos • El papel de la planificación en el gobierno es importante
Regularización y gestión del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativas para los desalojos • Influir en actores del desarrollo • Gestión del espacio y servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos enfoques de los aspectos reguladores de la planificación; foco en acoger la informalidad.
Procesos participativos y de alianza	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación participativa • Alianzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en procesos de planificación y en las relaciones entre el estado y la comunidad
Enfoques de las agencias internacionales y preocupaciones sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa de Gestión Urbana • Programas sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias para los procesos de planificación e institucionalización. Los programas sectoriales son específicos por asunto.
Nueva planificación maestra		<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos procesos y enfoques regulatorios; consecuencias para los procesos de mercado del suelo
Nuevas formas espaciales	<ul style="list-style-type: none"> • La “ciudad compacta” • Nuevo urbanismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque en formas urbanas y menos en los procesos. • Reacción a ciudades modernistas y no sostenibles.

Tabla 4

Nuevos enfoques a la regularización y gestión del suelo

amplio alcance y espacial e ideas espaciales amplias y conceptuales, en vez de un diseño espacial detallado. Por ser estratégico, el plan se concentra solo en aquellos aspectos o áreas que son importantes para los objetivos globales del plan.

Un problema ha sido que el nuevo plan estratégico se abandona a menudo cuando entra un nuevo partido político o un nuevo alcalde, puesto que darle continuidad podría verse como que se le está dando credibilidad a la oposición política. En los lugares donde el plan estratégico no está integrado con el aspecto regulatorio del sistema de planificación y no afecta los derechos de la tierra, como suele ocurrir, se puede hacer muy poco para evitar que el plan estratégico se cambie con frecuencia o se interrumpa.

Planificación espacial como una herramienta para integrar las funciones del sector público

El problema de integrar diferentes funciones del gobierno urbano es un papel importante para la planificación espacial. El nuevo sistema de planificación británico que presenta las Estrategias Espaciales Regionales y los Marcos de Desarrollo Local se centra en soluciones descentralizadas, así como en el deseo de integrar las funciones del sector público e inyectar una dimensión espacial o territorial en las estrategias sectoriales. El objetivo de los nuevos planes espaciales que están “configurando el desarrollo espacial a través de la coordinación de los impactos espaciales de la políticas y decisiones del sector” es muy diferente del objetivo del anterior sistema de planificación. En Sudáfrica, la integración de departamentos ha sido un objetivo central del nuevo sistema de Planificación del Desarrollo Integrado del gobierno local.



En principio, la participación en la planificación puede darles poder a las comunidades y llevar a un mejor diseño de los proyectos urbanos.

© ONU-Habitat

Enfoques de regularización y gestión del suelo

El asunto más desafiador de la planificación urbana en términos de regularización y gestión del suelo ha sido cómo tratar el tema de la informalidad. Se suele considerar que las áreas informales que se extienden en las ciudades de regiones en desarrollo y en transición son indeseables y hay que erradicarlas o controlar su planificación. Sin embargo, ya se reconoce que este tipo de enfoque solo ayuda a empeorar la pobreza y la exclusión. Las nuevas ideas de planificación sugieren alternativas a la retirada de los asentamientos informales, tales como su regularización y mejora in situ; inversión pública en infraestructura en red para influir en los patrones de desarrollo; trabajar junto con los actores económicos informales para brindar servicios y gestionar los espacios, en vez de desalojar a la fuerza a los vendedores ambulantes o reubicarlos en los mercados formales; y detener los precios al alza del suelo urbano para fines redistributivos.

Procesos participativos y alianzas en la planificación

La participación y las alianzas público-privadas se han convertido en elementos importantes en todos los enfoques innovadores de planificación, puesto que en principio pueden darle poder a las comunidades y llevar a un mejor diseño de los proyectos urbanos. La participación exitosa depende de ciertas condiciones previas relacionadas con el contexto político, la base legal para la participación y los recursos disponibles. En el ámbito de los barrios, ha habido algunos casos de éxito con la Valoración Urbana Participativa y con el Aprendizaje y la Acción Participativos más inclusiva seguida por la Planificación de la Acción Comunitaria. En el plano de la ciudad, uno de los enfoques innovadores participativos más conocidos es el Presupuesto Participativo que tuvo lugar por primera vez en la ciudad de Porto Alegre en Brasil y desde entonces se ha llevado a cabo en otras partes del mundo.

Enfoques promovidos por agencias internacionales

Durante las dos últimas décadas, varias agencias internacionales han intentado resolver los problemas de la planificación urbana modernista introduciendo programas y procesos espaciales en los sistemas del gobierno local.



Es importante incluir asuntos relacionados con el género en el gobierno local y en la planificación © ONU-Habitat

El Programa de Gestión Urbana

Este programa lo estableció en 1986 el Banco Mundial en alianza con UNCHS (ONU-Habitat) y hasta la fecha es el mayor programa urbano global. El principal elemento del programa es ofrecer ayuda y desarrollo de capacidades en cinco áreas clave: suelo urbano, entorno urbano, finanzas municipales, infraestructura urbana y pobreza urbana. Siguiendo otras ideas recientes en planificación, el programa intenta cambiar la visión de que la responsabilidad de planificar no es de un solo departamento sino de todo el gobierno local, para promover así los procesos participativos en la toma de decisión del gobierno local, el pensamiento estratégico en planificación y para vincular los planes del gobierno local con la implantación a través de planes y presupuestos de acción.

■ Programas sectoriales

Entre los más importantes están:

- El programa local de la Agenda 21 que surgió en la Cumbre de la Tierra de 1992 y ofrece apoyo de varios años para ciudades secundarias como los medios para introducir o fortalecer cuestiones ambientales en sus planes.
- El Programa de Ciudades Sostenibles, una iniciativa conjunta de ONU-Habitat y el PNUMA, elaborado para desarrollar capacidades en la planificación y gestión ambiental a través de las autoridades locales urbanas.
- El Programa Ciudades más seguras iniciado por ONU-Habitat para lidiar con el problema de la criminalidad y violencia urbanas a través del desarrollo de capacidades de prevención del crimen en las autoridades locales.

- El Programa de Gestión de Desastres establecido por ONU-Habitat para ayudar a los países en la recuperación de desastres naturales y guerras.
- El Programa de Ciudades Sanas iniciado por la Organización Mundial de la Salud. Este programa tiene por objetivo mejorar, promover y mantener condiciones que resulten en la salud ambiental urbana.
- La Campaña Global sobre Gobernabilidad Urbana lanzada por ONU-Habitat en 1999 para fomentar que la planificación urbana fuera más inclusiva y a favor de los pobres. Su objetivo era lograr ciudades inclusivas.
- La Campaña Global para la Tenencia Segura lanzada en 2002 por ONU-Habitat para mejorar las viviendas de los pobres urbanos promoviendo la seguridad de la tenencia en los asentamientos informales.
- Estrategia de Desarrollo Municipal promovida por la Alianza de las Ciudades. Estas estrategias animan a los gobiernos locales a producir metas y planes intersectoriales y de largo plazo para las ciudades.
- Incorporación de la cuestión de género, que promueve la inclusión de asuntos de género en el gobierno local y en la planificación. Algunos ejemplos son la elaboración de presupuestos teniendo en cuenta la cuestión de género y las Auditorías de Seguridad de la Mujer.

Nuevas formas de planificación maestra

En algunas partes del mundo, se continúan utilizando la planificación maestra tradicional y los sistemas reguladores pero de una forma innovadora. En Brasil, los “nuevos” planes maestro son diferentes de los antiguos, puesto que son de abajo hacia arriba y participativos, orientados hacia la justicia social y con el objetivo de hacer frente a los efectos de la especulación del suelo. Una nueva herramienta reguladora importante es la de Zonas Especiales de Interés Social, un instrumento legal aplicado a áreas que tienen “interés público” y que interviene en las dinámicas del mercado inmobiliario para controlar el acceso al suelo, garantizar viviendas sociales y proteger a los pobres contra las aprehensiones y la especulación, amenazas que los desapropiarían.

Nuevas formas urbanas: La “ciudad compacta” y el “nuevo urbanismo”

Aunque parece que la norma en gran parte del mundo es la baja densidad y el crecimiento descontrolado de las ciudades, conceptos como “ciudad compacta” y el “nuevo urbanismo” tienen cada vez más apoyo. En la escala de la ciudad, el enfoque de “ciudad compacta” propone densidades construidas de medianas a altas. Las políticas de contención urbana son muy usadas, a menudo implantadas mediante la demarcación de límites o de un borde urbano de crecimiento proyectado para proteger los recursos naturales más allá del área urbana y para fomentar la densificación dentro de la ciudad.

El nuevo urbanismo sigue principios espaciales parecidos pero a escala de barrio y promueve la idea de ciudades con usos mezclados específicos, diferentes tipos de vivienda, forma compacta y un espacio público atractivo, calles por donde los peatones puedan andar bien, centros definidos y varias opciones de transporte con servicios como atención médica, bibliotecas, comercio al por menor y servicios gubernamentales agrupados alrededor de estaciones y cruces clave de transporte público para una mayor conveniencia.

CONCLUSIONES

Los seres humanos siempre han planificado sus asentamientos y continuarán haciéndolo en el futuro. Sin embargo, en el último siglo la planificación ha estado ligada a procesos globales de colonialismo e imperialismo y se ha utilizado para fines distintos de los de la creación de centros urbanos sostenibles y que funcionen bien. Como consecuencia, se han adoptado modelos inadecuados de planificación en varias partes del mundo, y por su vez los problemas de la planificación modernista han llevado a la aparición de enfoques más innovadores. Aquí se ha presentado una idea general de enfoques innovadores llevados a cabo en varias partes del mundo. El objetivo no es el de sugerir nuevas soluciones universales que puedan aplicarse en todos los contextos sino comprobar si hay ideas en común surgiendo de diferentes partes del mundo. Este capítulo sugiere que hay muchos puntos en común y que los gobiernos municipales de todo el mundo pueden considerar si pueden ser útiles o no en sus contextos específicos.

EL MARCO INSTITUCIONAL Y REGULADOR DE LA PLANIFICACIÓN

Los marcos institucional y regulador en los que se encuentran los sistemas de planificación varían mucho puesto que provienen de un contexto de gobernabilidad más amplio y de su historia particular que configuran los objetivos de la planificación y cómo esta se lleva a cabo. Este contexto más amplio refleja la forma en que la sociedad piensa sobre los siguientes asuntos: cómo se deben desarrollar las áreas urbanas; cómo se deben distribuir los beneficios del desarrollo urbano; y cómo debería ser el equilibrio entre los derechos individuales y las preocupaciones colectivas con el avance del desarrollo. Normalmente este tipo de asuntos genera importantes tensiones y conflictos entre las diferentes secciones de cualquier sociedad, y las instituciones y prácticas de planificación urbana son a menudo elementos activos de estos enfrentamientos.

Este capítulo revisa las tendencias recientes en la relación entre la planificación y la gobernabilidad y el papel de las instituciones de planificación y la institucionalización de las prácticas de planificación. También discute la importancia de lo legal y la tierra y los sistemas de propiedad que sostienen la planificación urbana, el poder regulador de la planificación y su papel en las estructuras del gobierno formal, así como la importancia de los papeles reguladores, los recursos, los foros de discusión y las partes interesadas en la puesta en práctica de planes y políticas de planificación.

PLANIFICACIÓN Y GOBERNABILIDAD

Los sistemas urbanos modernos están caracterizados por patrones complejos de interdependencias entre actores, instituciones, actividades funcionales y organizaciones espaciales. Una tendencia clave ha sido la de replantearse la relación entre el gobierno formal y la sociedad como un todo. En las últimas décadas, la reestructuración del gobierno se ha reflejado de varias formas, como por ejemplo:

- Relativo deterioro del papel del gobierno formal en la gestión de relaciones sociales y económicas;
- La participación de actores no gubernamentales en una variada gama de funciones estatales en diversos niveles espaciales;
- El cambio de formas jerárquicas de estructuras gubernamentales hacia formas más flexibles de alianza y trabajo en red;
- Un cambio de la oferta de servicios hecha por las estructuras del gobierno formal para una nueva situación donde el estado y la sociedad civil comparten responsabilidades y la oferta de servicios;
- La devolución y descentralización de las responsabilidades gubernamentales formales para los gobiernos regionales y locales.

Aunque estas tendencias han llevado a una mayor participación de más partes interesadas, también ha dado lugar a la fragmentación institucional, a la multiplicación de agencias, a complejas redes de relaciones, a la reconfiguración de redes y a la disparidad de poderes y responsabilidades en las diferentes esferas y departamentos de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Esto ha generado un aumento del papel de las fuerzas del mercado y la confusión en relación a “quién hace qué”.

Dada la diversidad de actores e intereses involucrados en la gestión urbana, queda claro que la planificación no está solo relacionada con la formulación de ideas, políticas y programas, sino que también tiene que ver con su implantación a través de acciones colectivas. Es en este contexto en que la planificación se ve como una forma de gobernabilidad urbana (o del lugar) y, como resultado, está integrada en las relaciones de poder.

La eficacia de la planificación urbana y la gobernabilidad no solo depende del comando y del poder de control asumido de un plan maestro sino que depende del poder persuasivo que puede llevar a cabo acciones de los diversos grupos interesados y comunidades de políticas para contribuir a solucionar los problemas colectivos. Es más probable que este tipo de poder facilitador surja en las sociedades donde el poder está más difuso y donde se ejerce de forma transparente, para que se puedan implantar sistemas de pesos y contrapesos. En lugares donde el gobierno local o no existe o no tiene capacidad de asumir responsabilidades ni es transparente y donde la sociedad civil es débil, las tensiones entre “el poder para” y “el poder sobre” son frecuentemente resueltas a favor de la última opción. En este tipo de situación, la planificación de los asentamientos se convierte en un instrumento de represión en vez de ser de reconciliación.

Desde finales de los años 90, la “buena gobernabilidad” se ha convertido en el mantra del desarrollo en países en desarrollo y la planificación se ha considerado el principal factor de promoción de este ideal. Al mismo tiempo, cada vez se reconoce más que los procesos de gobernabilidad urbana no son apenas procesos de gestión, sino que suponen luchas fuertemente politizadas sobre la distribución de recursos y la calidad de los espacios. Es también importante observar que, mientras el desarrollo de las capacidades de gobernabilidad urbana ayuda a promover una planificación urbana eficaz, los esfuerzos para mejorar los sistemas y las prácticas de planificación pueden también ayudar a fortalecer la capacidad de gobernabilidad.



La planificación urbana es una gran responsabilidad del gobierno local como en el caso de la Oficina de Planificación Municipal de la ciudad de Shanghai en China © Mick Ryan / Alamy

LA PLANIFICIACIÓN DE INSTITUCIONES Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN

La planificación urbana como un campo de la gobernabilidad se lleva a cabo y tiene efectos en una amplia gama de instituciones de la sociedad. Un enfoque más centrado en las instituciones en un sentido más amplio como normas y procedimientos implica que siempre que se promueve la planificación se debería prestar atención a las “racionalidades que compiten” en las diferentes instituciones participantes. Las agencias de los “sistemas” de planificación son agentes activos de estas evoluciones, promoviendo algunos conjuntos de normas y resistiéndose a otras. También es importante reconocer que estas instituciones están en una evolución continua cuando interactúan entre ellas y con el reto de tratar un mundo que no para de cambiar.

Un significado más específico de instituciones se refiere a las configuraciones específicas de agencias y organizaciones que funcionan dentro de los parámetros de normas y prácticas más amplias. Un “sistema de planificación” y sus agencias y organizaciones específicas se encajan en este significado de instituciones. Los sistemas formales de planificación consisten en grupos de derechos públicos y privados, autoridad de agencia, mecanismos de coordinación y protocolos de procedimientos que son definidos por las autoridades formales políticas y legales.

Muchos de los sistemas de planificación actuales de los países desarrollados fueron elaborados a mediados del siglo 20 y fueron construidos sobre la suposición de que los estados naciones tenían un arreglo jerárquico de responsabilidades gubernamentales. El nivel nacional ofrecía un marco de leyes sobre la regulación del uso del suelo, los poderes de consolidación de tierras y el equilibrio entre los derechos públicos y privados al suelo y a la actividad de desarrollo de la propiedad. El nivel nacional también articulaba los objetivos clave de la política nacional y ofrecía subsidios para promover tipos específicos de desarrollo. Los municipios eran responsables por preparar planes para encapsular su política de desarrollo a la luz de políticas de las esferas superiores y de las condiciones locales de sus áreas. También se esperaba que llevaran a cabo actividades de desarrollo y regulación dentro del marco establecido por los niveles nacional y regional del sistema. Por lo tanto, se asumía que el desarrollo ocurriría como estaba definido en los planes acordados formalmente. En algunos países, este tipo de acuerdo realmente funcionó como esperado, pero en muchos otros aparecieron todo tipo de problemas.

No existe un único “modelo” de estructura de agencia del sistema de planificación, pues lo que puede ser una estructura apropiada necesitaría ajustarse para que funcione en contextos específicos en relación al paisaje más amplio de gobernabilidad que no para de evolucionar. Sin embargo, independientemente de la diversidad, hay varios elementos críticos que pueden ayudar a romper un sistema eficaz de planificación que se discuten en los próximos apartados.

No obstante, la forma en que se practica la planificación urbana es el resultado de la forma en que el diseño institucional formal del sistema de planificación interactúa con otras dimensiones de la dinámica de gobernabilidad, tanto formal como informal. Una crítica repetida es que las prácticas de planificación no logran alcanzar lo que los diseñadores de los sistemas esperan. A menudo esto ocurre porque los propios diseñadores no prestan atención al contexto institucional más amplio y a sus tensiones y luchas internas. Más recientemente, siguiendo la tendencia general hacia arreglos de gobernabilidad más descentralizados, algunos diseñadores de sistemas han intentado dar más flexibilidad a la autonomía local. Este tipo de enfoque se ha utilizado mucho en Brasil.

SISTEMAS LEGALES Y LA DISTRIBUCIÓN DE DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

Los sistemas legales formales son fundamentales para definir el grado, la naturaleza y la localización de los poderes reguladores de los sistemas de planificación, pues definen el sistema de gobierno urbano, establecen el sistema de planificación urbana y la regulación del desarrollo del suelo y delimitan los poderes de los planificadores y gestores urbanos. En los últimos años, convenios internacionales y leyes nacionales sobre derechos humanos han llegado a tener un impacto significativo en la ley de planificación.

Los sistemas legales son, por ejemplo, fundamentales para resolver disputas relacionadas con la planificación, y en algunos países como los Estados Unidos se suele decir que el sistema legal se ha convertido en el principal foro donde se definen las políticas de planificación urbana. En otros países, el sistema legal ejerce su influencia por las sentencias de varias cortes y por las prácticas para hacer cumplir las leyes legitimadas por esas decisiones jurídicas. Parece que los litigios por cuestiones relacionadas con la planificación es una nueva tendencia global, sobre todo en los países en desarrollo, aunque la oportunidad para el reto legal también ha sido importante en situaciones donde la ley consuetudinaria cuestiona la ley formal.

Para los más pobres, las instituciones formales no logran satisfacer sus necesidades y puede que no se considere ni legítimas ni eficaces. Por ejemplo, en muchos países africanos, cada vez más se sugiere que el marco regulador que rige la oferta de parcelas de tierra residencial está tan atascado por los procedimientos burocráticos y por las normas y estándares reguladores que las áreas asignadas en los planes formales para viviendas acaban siendo inasequibles para asentamientos de bajos ingresos.

Siendo así, las prácticas informales para tener acceso a las necesidades y oportunidades deben desarrollar, al igual que la invasión de tierras, la subdivisión de la propiedad y la adquisición para fines privados de espacios propuestos en un principio para usos públicos.

En todo el mundo hay variaciones importantes en los sistemas legales, así como en las culturas de respeto de estos sistemas. En los Estados Unidos, por ejemplo, los ciudadanos los consideran un importante resguardo de sus derechos individuales, mientras que en otros lugares se consideran a menudo como algo “ajeno”, remotos e incapaces de entender los mundos donde viven las personas de bajos ingresos. En este contexto, recurrir a la subdivisión

ilegal de tierras puede resultar más eficiente y justo que los procesos voluminosos de un sistema de planificación sin fondos suficientes y muchas veces corrupto.

Por lo tanto, al diseñar o volver a diseñar los sistemas de planificación, es importante observar que el poder regulador de la planificación se basa en los sistemas legales que definen varias áreas clave incluyendo:

- ¿Quién tiene el derecho a desarrollar la tierra y la institucionalización de este derecho?
- ¿Qué disposiciones se tomaron para la apropiación de tierra para fines de desarrollo urbano?
- ¿Qué disposiciones se tomaron para posibilitar que los grupos interesados afectados puedan participar en y oponerse a las decisiones de la planificación?
- ¿Cómo y hasta dónde se pueden extraer los beneficios de la esfera pública de las iniciativas privadas de desarrollo?
- ¿Cómo se resuelven las disputas?

POSESIÓN DE LA TIERRA Y LA PROPIEDAD E INSTITUCIONES DE DESARROLLO

Las prácticas reguladoras relacionadas con los sistemas de planificación se encuentran en el cruce entre objetivos públicos, las instituciones de posesión de la tierra y de la propiedad y la actividad de desarrollo de la propiedad. Para entender las prácticas relacionadas con la planificación urbana en cualquier situación, es necesario prestar atención en primer lugar a las estructuras institucionales específicas de posesión de tierra y de la propiedad y, en segundo lugar, a las dinámicas de las actividades de desarrollo de la propiedad. Las dos varían dependiendo del lugar donde se apliquen, tanto dentro de países y entre países. Esto es especialmente importante porque estas estructuras son a menudo responsables por las mayores desigualdades en la sociedad. En el Reino Unido, por ejemplo, los grandes terratenientes tuvieron un papel muy importante en la urbanización del siglo 19, mientras que en Suecia y en los Países Bajos, la urbanización de la mitad del siglo 20 era una actividad del estado y todas las tierras que podían explotarse eran de propiedad pública. Esto no solo tuvo un gran impacto en la forma de urbanización, sino que también configuró las empresas de construcción que evolucionaron para ofrecer las políticas de viviendas.

En los contextos urbanos, los derechos de la propiedad pueden convertirse en legajos muy complejos. La mayoría



Para que las instituciones de planificación urbana hagan un trabajo eficaz, es esencial hacer un buen registro de los datos

© Wildscape / Alamy

de ciudades tiene una gran variedad de sistemas de derechos a la tenencia de la tierra y a la propiedad. Además de los derechos formales, también pueden existir opciones de tenencia consuetudinaria y religiosa, y varios tipos de tenencia informal. Puede que haya también una competición entre “instituciones” dentro de la sociedad sobre qué sistema de definición de derechos debe prevalecer.

El desafío para los sistemas de planificación es sacar beneficios del ámbito público de las actividades de actores muy poderosos, tanto económicos como políticos. Se ha discutido que los sistemas de planificación deberían desempeñar un papel “suavizando” los ciclos del mercado, estabilizando la especulación, creando un flujo adecuado de lugares para el desarrollo y tal vez incluso actuando de forma “contra cíclica” a la economía primaria.

En áreas donde se implantan proyectos de mejora (para mejorar las condiciones de vida de sus vecinos), los habitantes más pobres suelen pensar que vale la pena vender sus moradas para obtener créditos inmediatos, saldar sus deudas o sencillamente tener más capital y se mudan a otro lugar peor y donde hay menos servicios.

Estas experiencias despiertan retos para la planificación urbana pues tendrá que encontrar maneras de “gestionar” los mercados de la tierra y de la propiedad y los procesos de desarrollo de forma general; para reducir los



El aviso público de peticiones para planificación es común en los países desarrollados

© Peter Titmuss / Alamy

efectos de la explotación; para distribuir “los derechos a la ciudad” de una forma más justa; para ofrecer más barrios y mejor localizados; y para negociar por beneficios del espacio público.

SISTEMAS, AGENCIAS Y REGULACIÓN DE PLANIFICACIÓN

Lo que ha llegado a conocerse como “sistemas de planificación” se refiere a un conjunto de agencias, procedimientos, instrumentos y protocolos autorizados a menudo por el estado formal y respaldado por la ley formal, vinculados especialmente con los derechos de desarrollar y utilizar viviendas, tierra y propiedades. No obstante, la diversidad de regulación de planificación, un asunto clave para el diseño de los sistemas de planificación, se centra en dónde se ubica el “poder” regulador en un contexto de gobernabilidad más amplio y cómo se practica. Con frecuencia, se piensa que este poder reside en las decisiones del gobierno oficial y

en el apoyo legal de los sistemas jurídicos. Sin embargo, la aceptación social es otra forma de poder regulador.

Los sistemas de planificación funcionan en varios niveles espaciales variando de niveles nacionales a barrios. A menudo se supone que las “agencias” de sistemas de planificación están ubicadas en las autoridades del gobierno formal, aunque existe mucha variedad sobre qué nivel de gobierno tiene la responsabilidad formal para cada actividad. Varía mucho también la institucionalización de los sistemas de pesos y contrapesos de las agencias de planificación. Por ejemplo, en los sistemas muy centralizados de China, Gran Bretaña, Japón y en algunos países en transición, el gobierno nacional tiene fuertes poderes de planificación y puede decidir la aprobación final de los planes locales.

La distribución de las responsabilidades formales dentro de los sistemas de planificación tiene un importante efecto en las prácticas de planificación. Por ejemplo, los sistemas formales especifican en la ley quién tiene el poder de usar las diferentes herramientas de planificación, de cambiarlas y de vigilar cómo son utilizadas por otros. Aunque varía mucho en los diferentes países, los modelos de responsabilidades incluyen con frecuencia más de un nivel de gobierno y se extienden a otras agencias públicas y privadas. Por un lado, en países como Australia, Canadá y los Estados Unidos, el nivel nacional apenas ofrece la legislación o adjudicación facilitadoras, lo que permite que los gobiernos municipales o regionales desarrollen sus enfoques. Por otro lado, en países como Camboya, China, Japón y el Reino Unido, los gobiernos nacionales mantienen un estrecho control sobre el sistema de planificación y sus prácticas. Del mismo modo, en los países de habla inglesa del subsahara, el marco institucional y regulador para la planificación urbana se encuentra en el nivel del gobierno nacional en la mayoría de los casos, o en países con sistema federal, en los niveles federal y del gobierno estatal al mismo tiempo. En los casos donde el nivel local de gobierno tiene bastante autonomía, el municipio y su oficina de planificación asumen la dirección. La activa transformación de Barcelona, en España, es un ejemplo al igual que el conocido caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre, en Brasil.

Además de las agendas de planificación formal y reglamentaria, una tendencia global cada vez más extendida ha sido la formación de agencias especiales de “alianzas” enfocadas hacia actividades de desarrollo específicas. En algunos casos, las agencias informales creadas a través de barrios u otras iniciativas de la sociedad civil pueden considerarse “agencias de planificación de hecho” (Casilla 3).

En muchas partes del mundo, se ha hecho hincapié en la descentralización del poder y de las responsabilidades para el nivel local. En África, por ejemplo, en países como Botswana, Etiopía, Kenia, Nigeria, Tanzania y Uganda, la legislación en los años 80 y 90 promulgó la devolución de las funciones, el poder y los servicios. Países europeos como Francia, Italia, España y el Reino Unido también experimentaron la devolución del poder a los gobiernos regionales, aunque con diferentes niveles de autonomía. Sin embargo, la descentralización de autoridad ha ocurrido a menudo sin ningún fortalecimiento de los recursos disponibles para los gobiernos locales.

Debido a la complejidad de los sistemas urbanos contemporáneos, la capacidad para hacer una planificación urbana eficaz depende de la coordinación de actores interdependientes dentro y más allá de la estructura formal de gobierno. En la actualidad, las funciones del gobierno formal relevantes para el desarrollo urbano están normalmente distribuidas por las diferentes esferas del gobierno o departamentos dentro del gobierno local y dentro de los gobiernos local y nacional. Puede hasta que incluyan relaciones a través de fronteras regionales y nacionales, lo que crea una coordinación horizontal y vertical entre los varios niveles de gobierno así como entre los gobiernos y las ONG. Conseguir la integración entre responsabilidades dispares y diferentes políticas se ha convertido en un desafío clave para una gobernabilidad efectiva.

Casilla 3 Iniciativas de planificación de la sociedad civil en Kobe, Japón

En Japón, el gobierno local y la capacidad de planificación urbana han sido sub-desarrolladas hasta muy recientemente. Las luchas de la sociedad civil por los barrios abandonados del interior de la ciudad de Kobe en la década de 60 llevaron a prácticas innovadoras en la gestión del área local donde los ciudadanos tomaron la iniciativa de desarrollar directrices del área local para gestionar el cambio. Este tipo de iniciativas llegó a conocerse en Japón como *machizukuri* o actividades de “desarrollo comunitario”. Así surgió un tipo de diseño de “abajo hacia arriba” de instituciones de planificación. En Kobe, este tipo de iniciativas produjo “planes maestro” informales, que más tarde se formalizarían cuando una nueva legislación nacional ofreció los poderes para utilizarlas. Estas experiencias influyeron en las prácticas del gobierno local que empezaron a surgir a partir de los años 80, tanto en Kobe como en todo Japón de forma más amplia.

Fuente: Healey, 2008.



La concesión o el rechazo de un permiso de planificación es un mecanismo importante para el control del desarrollo © John Keates / Alamy

FORMULACIÓN E IMPLANTACIÓN DEL PLAN

La planificación urbana ha recibido muchas críticas por no lograr considerar de forma adecuada cuestiones relacionadas con la implantación, que ha resultado ser especialmente problemática cuando los planes se realizaron por obligación, regulaciones o, de lo contrario, por proyectos políticos demasiado ambiciosos. La planificación maestra tradicional tendía a ver la implantación como sinónimo del control de sistemas urbanos; ya una visión más amplia de los procesos de planificación la considera un proceso de aprendizaje social para todas las partes involucradas. Con esta perspectiva, las herramientas de implantación no se limitan a medidas reguladoras o fiscales sino que incluyen también otros modos, como las prácticas de colaboración.

Para poder emprender las actividades clave de la planificación urbana, es necesario orientar los esfuerzos de planificación hacia la movilización y la coordinación de una amplia gama de herramientas y recursos. La Tabla 5 trae un resumen de las herramientas y recursos necesarios para ejercer cada una de estas tareas.

Como se observó anteriormente, el poder de un plan tiene mucho que ver con la autoridad que se le concedió en la ley formal, a través de la asesoría del gobierno nacional o mediante prácticas consuetudinarias. En los sistemas de planificación donde el derecho al desarrollo está intrínseco en el reglamento de urbanismo (como en algunas partes de los Estados Unidos), los planes que lo expresan claramente tienen mucho peso a la hora de decidir qué puede ocurrir en una parcela individual. En sistemas más discrecionales (como en el Reino Unido), un plan es más que una herramienta de información, es una declaración de lo que el gobierno municipal desea que ocurra en un lugar.

Durante las últimas décadas, ha habido un cambio significativo donde se ha pasado de una planificación maestra a gran escala para una planificación participativa más orientada a la acción, a menudo enfocada en áreas o proyectos urbanos específicos, lo que ha llevado a una separación de estrategias indicativas para áreas urbanas de planes que conceden derechos específicos de desarrollo. La casilla 4 muestra un caso interesante de Italia, donde se intenta implantar este tipo de separación en un país con una tradición de planes municipales generales y donde previamente se pasó por la fusión de estrategias en el ámbito de la ciudad y la asignación de los derechos de desarrollo.

Como ya se observó, las regulaciones de planificación son herramientas esenciales para los sistemas de planificación y las regulaciones de desarrollo se combinan a menudo con las regulaciones de construcción. Estas últimas son especialmente importantes, tanto por fomentar prácticas de construcción más sostenibles como por reconocer el papel de tecnologías de construcción adecuadas en países menos

desarrollados. Además, los gobiernos municipales también suelen tener otros poderes legales importantes. Un conjunto de poderes está relacionado con la consolidación de tierras para grandes proyectos de desarrollo o de re-desarrollo. Otro mecanismo importante, normalmente vinculado a la concesión de un permiso de desarrollo, permite la negociación de contribuciones del constructor para la infraestructura y otros objetivos de desarrollo comunitario. La capacidad para apelar contra las decisiones regulatorias anteriores también es un área que varía mucho en todo el mundo.

Un aspecto crítico en la planificación urbana eficaz consiste en relacionar estrategias, políticas y propuestas específicas con los recursos que pueden conseguirlos. El abanico de medidas fiscales utilizadas en los sistemas de planificación evoluciona constantemente. Durante bastante tiempo, los gobiernos usaron incentivos y desincentivos para direccionar el desarrollo hacia determinadas partes de un país, región o ciudad. Este tipo de incentivos se usan a menudo junto con el relajamiento de restricciones de planificación en un área específica, como en el ejemplo de Zonas de Empleo en los Estados Unidos, Zonas de Emprendimientos en el Reino Unido y Zonas Económicas Especiales en el sur de Asia. Sin embargo, las medidas financieras también pueden emplearse para extraer beneficios de un emprendimiento para la comunidad. En situaciones donde la actividad de desarrollo es en su mayoría llevada a cabo por constructores privados, las prácticas de negociación han llegado a cerrar acuerdos que establecen quién debe pagar y por qué.

Tarea	Herramientas
Gestión en curso del cambio del entorno construido	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones (p.ej. especificación de los límites, etc.) • Requisitos (p.ej. especificación de contribuciones al espacio público) • Gestión en el ámbito "de la calle"
Promoción del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo directo por el sector público • Adquisición de tierra y propiedad para desarrollar por el gobierno • Fomento por incentivos financieros • Esfuerzos de coordinación y movilización
Estrategias, políticas y planes	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento e información • Especificación de los principios y criterios clave • Planes e ideas • Producción de planes con poder "reglamentario" • Actividades de coordinación

Tabla 5

Tareas y herramientas de planificación. Fuente: extraído en parte de Lichfield y Darin-Drabkin, 1980

Casilla 4 Reforma del sistema de planificación en Lombardía, Italia

A principios de la década del 90, después de grandes escándalos de corrupción incluyendo pagos de especuladores a partidos políticos, se hicieron esfuerzos en toda Italia para introducir un enfoque nuevo, más enfocado en las políticas y técnicamente informado para la planificación urbana. Los poderes que definían los instrumentos de planificación se devolvieron a las regiones y se fortaleció el papel de los municipios con la introducción de alcaldes elegidos. La comunidad de planificación urbana de Italia ha discutido mucho sobre cómo superar la rigidez de la principal herramienta de planificación, el “piano general regolatore” (el plan general regulador), que combina tanto una visión estratégica de cómo se debería desarrollar un área como la función específica de zonificación de uso del suelo.

Trabajando en paralelo, la Región de Lombardía y la Comuna de Milán elaboraron un nuevo conjunto de instrumentos de planificación, que separaron la expresión de un marco estratégico (desde 2005 llamado un documento del plan) de la especificación formal de los derechos y restricciones de desarrollo, para estar especificado en un plan de regulaciones complementadas por el plan de servicios. El objetivo de este tercer plan era indicar los requisitos de infraestructura, tanto física como social, ofreciendo la base para hacer demandas transparentes a los constructores para contribuciones de servicios. Estos tres documentos sirvieron como base para un nuevo tipo de plan general, el plan de gobierno del territorio que finalmente sustituiría el antiguo plan general regulador.

Fuente: Healey, 2007, pp110-113

La posibilidad de que haya tratos “clandestinos” o de que especuladores poderosos exploten municipios débiles en las negociaciones de los beneficios del espacio público puede llevar a argumentos sobre el uso de una herramienta alternativa en la forma de un pago estándar relacionado con el tamaño y la escala de los emprendimientos. Esto se puede establecer como un impuesto, en cuyo caso es probable que vaya para el ministerio de Hacienda Nacional o para los fondos municipales generales, o podría establecerse como un cobro con destino específico, asignado para determinados activos del ámbito público. De esta forma, con el contexto de gobernabilidad correcto, las contribuciones del emprendedor son una manera útil de tratar las externalidades que surgen de algunos proyectos.

Llevar a cabo el trabajo de coordinación e integración que está en el centro de la planificación urbana eficaz es una actividad compleja que exige un considerable conocimiento especializado. La falta de personal correctamente capacitado con el conocimiento y la formación necesarios es un gran factor limitador para implantar una planificación urbana efectiva en muchas partes del mundo. Un ejemplo extremo es Camboya, donde la ausencia de conocimiento especializado y de personal ha culminado en la suspensión real de la planificación urbana del uso del suelo después del cese de la financiación internacional a finales de la década de los 90. En muchos otros países en desarrollo, la escasez de personal capacitado a escala local y la fuga de cerebros representan el principal obstáculo para ejercer una planificación urbana efectiva.

Es importante que las intervenciones de planificación estén relacionadas con una buena comprensión de las con-

diciones locales, puesto que las áreas urbanas incluso en una región de un país varían en sus posibilidades geográficas y económicas. Al diseñar un sistema de planificación y al trabajar en determinados contextos urbanos, es por lo tanto importante prestar atención a los siguientes puntos:

- Las redes y el conjunto de políticas que se forman alrededor de determinadas actividades de políticas, tareas de desarrollo y actividades de implantación;
- Las partes interesadas cuyas acciones, intereses y valores se ven afectados por cuestiones relacionadas con el desarrollo urbano;
- Los foros disponibles para la interacción entre las partes interesadas y las redes.

CONCLUSIONES

El contexto institucional para la planificación urbana tiene un efecto significativo en sus formas y resultados, por lo tanto, al “aprender de la experiencia de otros”, es importante prestar atención a las especificidades locales. Teniendo esto en cuenta, se pueden destacar las siguientes lecciones generales sobre políticas:

- Las iniciativas para mejorar los sistemas de planificación tienen que prestar mucha atención a las dinámicas institucionales específicas de determinadas naciones, regiones y ciudades.
- Es importante considerar cómo las agencias de planificación están relacionadas con las estructuras formales y de hecho del gobierno, y en especial el grado de

poder descentralizado y el potencial para la coordinación horizontal y vertical de políticas.

- Los sistemas de planificación tienen que estar rodeados de un sistema de pesos y contrapesos en el uso de las inversiones y los recursos reguladores para limitar el uso arbitrario que hacen los grupos poderosos de las medidas de planificación.
- Aunque los sistemas de planificación necesitan el respaldo de un marco legal que defina derechos y responsabilidades, resulta útil resistir la excesiva legalización, la rigidez y los procesos que toman demasiado tiempo.
- Las medidas de planificación, cuando tienen efectos materiales, desempeñan un papel significativo en la configuración del comportamiento del mercado de la tierra y de la propiedad.
- El poder regulador de los sistemas de planificación tiene que combinarse con el poder de inversión de una manera integrada y proactiva, para liberar el potencial de muchos diferentes tipos de actores y que puedan contribuir al proceso de desarrollo urbano.
- Siempre que los sistemas y las prácticas de planificación carezcan de fuerza, respeto y confianza, es útil enfocarse inicialmente en acciones que traigan beneficios claros para muchos y que sirvan de base para generar más respeto en el futuro.

PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA

Este capítulo se concentra en la relación que existe entre la participación, la política y la planificación, y para ello revisa formas de participación ciudadana en la planificación urbana, su grado y naturaleza en diferentes partes del mundo y en contextos políticos distintos, así como los enfoques innovadores en este sentido. Las lecciones obtenidas de estas experiencias se tienen en cuenta para identificar formas de mejorar la participación en la planificación urbana.



El proceso electoral permite que los ciudadanos expresen sus preferencias

© Patrick Herrera / iStock

CARACTERÍSTICAS Y FORMAS DE PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA

La participación implica que la planificación no es puramente un ejercicio tecnocrático donde las políticas y decisiones las toman profesionales junto con los que tienen el poder político, sino que incorpora la opinión, la capacidad de dar respuesta y de asumir responsabilidades. La opinión se refiere a la expresión de las preferencias de los ciudadanos a través del proceso electoral y de otros canales. Puede que la consulta y la expresión de los puntos de vista no influyan en las propuestas del plan y las decisiones de la planificación en la ausencia de la capacidad de respuesta. Las políticas y planes significan muy poco a no ser que determinen la asignación de recursos y la toma de decisión, por lo que también resulta de vital importancia implantar formas de garantizar que las opiniones puedan escucharse y seguirse, o sea la capacidad de asumir responsabilidades.

La participación es un término paraguas que abarca varios enfoques y que es útil para distinguir entre diferentes formas y finalidades de participación (Tabla 6). El control ciudadano en la toma de decisión es por lo general visto como la forma de participación más transformadora. Las formas consultivas e instrumentales de participación suelen asociarse a argumentos de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, la consulta conlleva al hecho de que las decisiones clave se realicen por agentes externos, que pueden o no tener en cuenta todas las ideas expresadas, en especial las que vienen de los grupos marginados so-



La política de la calle da voz al ciudadano, en especial en los países desarrollados © David Hoffman Photo Library / Alamy

cialmente. Además, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, el proceso consultivo se usa ampliamente para legitimar decisiones que ya han sido tomadas y sus resultados se utilizan de forma selectiva o potencial por los que ejercen el poder. Así, además de su valor funcional, la participación también puede usarse meramente como un mecanismo simbólico y de legitimación.

TENDENCIAS GLOBALES EN PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA URBANAS

Este apartado presenta un resumen de las tendencias globales en planificación urbana y prácticas de participación junto con algunos factores que explican las diferencias entre las regiones y países identificados.

Países desarrollados y en transición

Los procedimientos formales de participación pública en decisiones de planificación han existido desde hace mucho tiempo en los países desarrollados, puesto que estos países tienen, sin excepción, sistemas políticos democráticos y sus representantes elegidos tienen la responsabilidad de considerar las opiniones de sus electores y de buscar la mejor solución para intereses contradictorios. En los últimos

Forma	Qué significa “participación” para la agencia de implantación	Qué significa “participación” para los involucrados
Nominal	Legitimación para mostrar que está haciendo algo, adelantarse a la oposición	Inclusión en la esperanza de tener acceso a posibles beneficios colectivos o individuales
Consultiva	Toma de decisión hecha con más informaciones sin perder el control	Políticas y planes más apropiados, pero sin la garantía de que los resultados de las consultas se tomen en cuenta
Instrumental	Eficiencia para utilizar los recursos de los beneficiarios, aumentar la rentabilidad y mejorar las perspectivas para una operación y manutención exitosas	Acceso a instalaciones y servicios que normalmente solo se ofrecen a los que pueden permitirse pagarlos
Representativa	La sostenibilidad ofrece medios de organizar y añadir diferentes puntos de vista; los sistemas establecidos se usan para expresar las opiniones, mejorar la capacidad de respuesta y garantizar la capacidad de asumir responsabilidades	Influencia directa o indirecta
Transformadora	Alianzas con actores no gubernamentales; toma de decisión e implantación fruto de la colaboración	Análisis conjunto y desarrollo de planes; darle poder a las personas para permitir que definan objetivos, tomen sus propias decisiones, controlen los recursos y emprendan acciones

Tabla 6

La forma y el significado de la participación ciudadana

años, se ha aplicado una gran variedad de herramientas y técnicas de participación ciudadana en la planificación urbana, tanto en el ámbito municipal como local en los países desarrollados. En algunos países como Canadá, Estados Unidos y Australia, los gobiernos han brindado apoyo técnico y financiero a los ciudadanos para participar en los procesos de revisión pública. Incluso así no es siempre fácil garantizar una amplia participación ciudadana, de modo que algunos intereses organizados acaban ejerciendo más influencia para conseguir sus objetivos y algunos grupos sociales están poco representados, como es el caso de las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. Por todo esto, continúa siendo fundamental que haya una participación más extensa y radical en la toma de decisión.

La naturaleza de la participación ciudadana en la planificación urbana ha evolucionado de forma diferente en los países europeos en transición. Durante el periodo comunista, la participación era apenas una formalidad y adoptaba la forma de audiencias públicas pseudo-abiertas y exposiciones ceremoniales durante las cuales se les permitía al público ver los planes maestro. Sin embargo, a partir de 1989, la mayoría de los estados en transición introdujeron nuevas legislaciones que incluyen formas de participación. En la República Checa, por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro han promovido la participación en audiencias de planificación ambiental. No obstante, incluso cuando se hacen intentos de aumentar el ámbito para la participación en los países en transición, resulta a menudo algo simbólico. En países que han mantenido un gobierno centralizado como Rusia, continúa habiendo grandes obstáculos para la participación. De esta manera, la planificación maestra que sigue practicándose con su objetivo de conseguir un futuro urbano idealizado a escala de la ciudad y sin propuestas de un plan local y proyectos de construcción específicos, despierta poco interés en los ciudadanos. El subdesarrollo de la sociedad civil y el dominio ejercido por pocas organizaciones no gubernamentales grandes y frecuentemente financiadas por Occidente suponen otro problema.

África Subsahariana

Después de la independencia del dominio colonial, los gobiernos adoptaron un enfoque tecnocrático hacia la planificación del desarrollo nacional que restringió la participación directa de los ciudadanos y otras partes interesadas en la planificación y toma de decisión. Las revisiones drásticas hechas a esta base legislativa heredada para este enfoque tecnocrático han sido raras, a pesar de su fracaso al ofrecer una orientación eficaz para el rápido crecimiento urbano. El periodo después de la independencia ha sufrido también con gobiernos inestables que han limitado aún más la

consolidación de los procesos de planificación participativa.

A partir de los años 80, la incapacidad de las agencias gubernamentales para implantar planes de desarrollo urbano y su irrelevancia para gran parte de los habitantes que viven en asentamientos informales ha llevado a intentos de revisar la legislación de la planificación y a adoptar enfoques más participativos. El ámbito para la participación democrática aumentó todavía más desde la democratización y descentralización en los años 90. Aun así, los proyectos de mejora y rehabilitación ofrecen más oportunidades de participación que la preparación del plan urbano, como es el caso de países como Níger, Camerún y Costa de Marfil.

En resumen, es difícil encontrar esfuerzos serios para involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisión en casi toda la región del África Subsahariana, donde la participación a menudo tiene la forma de consulta, lo que puede o no resultar en influencia. Además, la base institucional para una gestión y planificación urbana eficaces es débil y con frecuencia un estado de cambio continuo. La mayoría de los gobiernos locales tienen una base limitada de ingresos, habilidades técnicas y administrativas inadecuadas y poca autonomía, lo que hace que en la práctica las decisiones las tomen tecnócratas con alguna participación de los representantes elegidos.

Asia

La gobernabilidad local democrática en las áreas urbanas del sur de Asia tiene raíces poco profundas. A pesar de la tendencia desigual en relación a gobiernos locales más democráticos desde los años 90, las prácticas de planificación urbana y su base legislativa han cambiado poco en la región. A pesar de los defectos mostrados por la planificación maestra convencional, hay pocas pruebas de alternativas consideradas seriamente por los urbanistas. La preparación de los planes tampoco incluye disposiciones para la participación, ya sea por parte de los representantes elegidos, los intereses del sector privado o los ciudadanos urbanos en general. A menudo, el gobierno está muy fragmentado y la capacidad y los recursos son limitados en el plan local.

Sin embargo, algunos países de la región han avanzado en relación a la planificación urbana participativa, como India, por ejemplo, cuyo gobierno federal y estatal adoptó varias medidas para aumentar la participación ciudadana y la capacidad del gobierno de dar respuesta y asumir responsabilidades en todos los niveles. En cambio, en la práctica, la autonomía del gobierno local en este país se ve restringida por recursos limitados, un control continuo del gobierno estatal en la toma de decisión y el nombramiento externo de autoridades.

También en el este y sudeste asiático, muchos países, en especial las economías en transición, tienen una tradición democrática débil con libertades civiles y derechos políticos limitados. La planificación estratégica y espacial para el desarrollo y crecimiento urbanos no suele tenerse en cuenta pues gran parte de estos países aún cuentan con una legislación anticuada. Incluso en países que han intentado profundizar el régimen democrático en los últimos años, como es el caso de Indonesia, las organizaciones de la sociedad civil no están necesariamente bien desarrolladas. Además y debido a varios motivos, falta interés en participar y capacidad de involucrarse, incluyendo el miedo y la falta de confianza en las instituciones gubernamentales. Aunque en varios países se buscan enfoques de desarrollo provenientes de la comunidad para la oferta de servicios básicos, las partes interesadas desempeñan un papel mínimo en el proceso de planificación urbana como un todo.

América Latina y el Caribe

Antes de la década de los 80, los intentos de introducir la participación en América Latina y el Caribe eran limitados. En ese periodo, las crisis económicas y el aumento de la pobreza desgastaron la base para el clientelismo político e hizo aumentar la presión por cambios políticos. En toda la región, la necesidad de que nuevos gobiernos elegidos democráticamente establecieran su credibilidad política y la importancia cada vez mayor de los gobiernos municipales llevaron a experimentos con gobernabilidad participativa. La movilización fortalecida de las organizaciones de la sociedad civil también contribuyó a extender la democratización tanto en el plano nacional como local.

El grado en el que se han institucionalizado los enfoques participativos en legislaciones nacionales y locales varía por toda la región y lo explica en gran medida la orientación política de los gobiernos. En aquellos lugares donde se han introducido soluciones deliberativas, ha aumentado la representación ciudadana y se ha respondido directamente a las necesidades expresadas por los participantes. Países como Brasil y Bolivia han sido los que más han avanzado en este sentido.

A pesar de los importantes cambios políticos y de las iniciativas participativas en la región, los enfoques de planificación no han cambiado en la misma proporción o no han mantenido el mismo ritmo de las nuevas ideas de gobernabilidad. La planificación tecnocrática continúa utilizándose y, aunque en algunas ocasiones alcance resultados positivos, resulta a menudo ineficaz, dificultada por la falta de voluntad política, conocimiento técnico especializado y datos adecuados. Al mismo tiempo, la planificación es

con frecuencia fuertemente politizada y manipulada por las elites.

ENFOQUES INNOVADORES A LA PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA

Cada vez más se reconoce la necesidad de poder participar directamente en la planificación y, en algunos países y ciudades, se han realizado algunos esfuerzos para desarrollar formas innovadoras de involucrar a una amplia gama de partes interesadas en el proceso de toma de decisión. Este apartado revisa algunos de estos enfoques.

Participación en la planificación local

Se usan varios términos para referirse a los enfoques de planificación local participativa, aunque en la práctica comparten características comunes, sobre todo, una atención especial en identificar necesidades y prioridades, buscar soluciones y llegar a acuerdos sobre formas de implantación, operación y mantenimiento. El proceso de identificación de las necesidades y prioridades recibe a menudo el nombre de valoración urbana participativa, mientras que acordar propuestas y soluciones de implantación se denomina planificación de la acción comunitaria.

Los métodos de valoración urbana participativa son principalmente para recoger información en el ámbito comunitario y para emprender la evaluación preliminar de las necesidades. Es por ello que tienen que complementarse con servicios de datos sistemáticos en toda la ciudad, indicadores de bienestar, grupos sociales, etc. Además, la valoración urbana participativa no es una herramienta de toma de decisión y, por lo tanto, tiene que utilizarse aún más en el proceso de planificación de la acción comunitaria.

El resultado de la participación en el plano “comunitario” depende, entre otras cosas, de la fuente de la iniciativa y de la naturaleza de las relaciones entre comunidades, ONG y el sistema administrativo y político urbano, que son a veces de colaboración, pero muy a menudo se caracterizan por el clientelismo y el enfrentamiento.

Incluso en los lugares donde la participación comunitaria es adecuada, es necesario vincularla a sistemas administrativos y políticos más amplios, porque las comunidades pobres no existen de forma independiente del contexto externo económico, organizacional ni político, así como tampoco pueden ser autosuficientes en relación a los recursos.



Los vecinos locales deben poder determinar la implantación del plan y la distribución de los recursos

© Photofusion Picture Library / Alamy

Participación en el plano municipal y toma de decisión estratégica

La planificación en el plano municipal es esencial para las políticas y decisiones estratégicas que se refieren a un área geográfica más amplia y a escalas temporales mayores que las que se ven normalmente en la planificación en el ámbito de la comunidad. La experiencia de la participación a escala municipal está ilustrada a través de la revisión de estrategias de elaboración participativa del presupuesto y de desarrollo municipal.

Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo tuvo su origen en Brasil, y se emula ahora más ampliamente dentro y fuera de América Latina, siguiendo la experiencia decisiva de la ciudad de Porto Alegre. Los elementos clave del presupuesto participativo de esta ciudad brasileña y de otras muchas ciudades incluyen la creación de asambleas regionales y temáticas donde todos los ciudadanos pueden participar y votar asuntos relacionados con el presupuesto y también el principio de autorregulación a través del cual las reglas para participar y deliberar son definidas por los participantes.

Las evaluaciones muestran que el presupuesto participativo de Porto Alegre ha ayudado a fortalecer la sociedad civil fomentando el desarrollo de asociaciones civiles abiertas y democráticas, dando capacidad de influencia en la toma de decisión a grupos previamente excluidos y trayendo inversiones a comunidades abandonadas. Los acuerdos y resultados del presupuesto participativo varían

en otros lugares, dentro y fuera de Brasil. Las revisiones de estas experiencias indican que son necesarias algunas condiciones para que el presupuesto participativo tenga éxito, incluyendo asociaciones cívicas más fuertemente desarrolladas; una tradición anterior de participación; un nivel razonable de prosperidad; y una coalición de gobierno unificada comprometida con el fomento de la participación. La transparencia, incluyendo la revelación de los recursos disponibles y un criterio uniforme para la redistribución de los recursos, es también un elemento crítico para obtener un proceso de éxito. Otro desafío liga el presupuesto participativo con los planes estratégicos y de desarrollo de largo plazo de la ciudad.

Estrategias de desarrollo de la ciudad

Las estrategias para el desarrollo municipal son enfoques que usan los procesos participativos para desarrollar un plan de acción para el crecimiento equitativo de las ciudades, aunque su formato, escala y prioridades varían. La intención es que las partes interesadas participen en la identificación de problemas, priorización, visión de futuro y en la planificación del desarrollo, en vez de apenas hacer comentarios de borradores de planes. El proceso participativo tiene el objetivo de llevar a un acuerdo sobre la idea futura, las metas y las prioridades para la ciudad, un conjunto de estrategias y planes de acción y el establecimiento de mecanismos institucionales para la implantación, monitoreo y evaluación.

El enfoque de estrategia de desarrollo de la ciudad ha conseguido bastante respaldo entre los gobiernos locales, profesionales y agencias internacionales. Los resultados positivos que ha generado incluyen una mejor coordinación y coherencia de los esfuerzos de los socios locales e internacionales; el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos consultivos y participativos; una mejor comprensión de las necesidades y prioridades locales; y la consideración de una gama más amplia de soluciones que las abordadas en la planificación maestra convencional.

Sin embargo, las evaluaciones también apuntan varios retos comunes. Pocas ciudades han establecido medios de evaluar la efectividad o la característica sistemática de sus procesos participativos, medios que no están siempre institucionalizados como parte del proceso continuo de planificación. También los planificadores, otras autoridades y los representantes elegidos pueden mostrar resistencia a procesos participativos más amplios o largos. Además, la concentración de la planificación participativa a costa de procesos políticos más amplios puede suponer una ame-

naza al proceso y al contenido de la planificación, mientras que puede ocurrir que la participación no trate desigualdades de poder bien arraigadas.

MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Las lecciones aprendidas de las experiencias revisadas anteriormente sugieren que es posible fomentar una participación más amplia y más significativa al tratar los factores mostrados a continuación.

Un contexto y un sistema políticos facilitadores

El contexto político es un factor determinante clave del ámbito para la participación, así como de sus resultados probables. Los gobiernos deben por lo tanto establecer un sistema político que permita y fomente la participación activa y la negociación genuina y que se comprometa con la solución de las necesidades y puntos de vista de todos los ciudadanos y partes interesadas.

En este sentido, las ideas recientes sobre gobernabilidad hacen hincapié en que las agencias gubernamentales no pueden y no deben asumir solas la responsabilidad de la planificación y gestión urbanas, sino que deberían trabajar en alianzas con los actores de la sociedad civil y del sector privado. Su participación en la democracia directa y en la participación transformadora puede consolidar la práctica democrática y llevar a la reforma del sistema político formal. Sin embargo, muchos problemas graves enfrentados

por las ciudades no pueden tratarse de manera eficaz por actores no gubernamentales. Es necesario tener instituciones políticas formales con capacidad de dar respuestas y de asumir responsabilidades para llevar a cabo una eficaz gobernabilidad urbana.

Una fuerte base legal para la planificación y participación

Para que la participación en la elaboración del plan sea tanto fundamental como influyente, es necesario tener una fuerte base legal que especifique cómo los resultados de los procesos participativos van a influir en la preparación del plan y la toma de decisión. El Estatuto de la Ciudad de Brasil es un excelente ejemplo de este tipo de legislación (Casilla 5).

En los años 90, los cambios hechos en la legislación que rige los gobiernos locales a menudo tuvieron por objetivo la descentralización democrática, aunque el nivel de papeles significativos, recursos y autonomía que los gobiernos nacionales han estado dispuestos a ceder a los gobiernos locales varía mucho. Sin embargo, con frecuencia, las revisiones hechas a la legislación de planificación están atrasadas y, cuando se hacen, las disposiciones relacionadas con la participación deberían aplicarse a la planificación multi-sectorial del desarrollo urbano en vez de estar restringidas al proceso de planificación del suelo urbano.

Aunque la inclusión de requisitos para enfoques consultivos y de colaboración en la legislación es insuficiente para garantizar un compromiso real e igual por parte de todos los gobiernos locales, sin un requisito obligatorio, la oposición que llega de intereses creados, incluyendo actores políticos o cambios en el control político, puede comprometer los derechos de los ciudadanos a participar.

Casilla 5 El Estatuto de la Ciudad, Brasil

La promulgación del Estatuto de la Ciudad de Brasil en 2001 representó un avance totalmente nuevo en relación a la creación de un marco de toma de decisión local inclusivo para las ciudades. El Estatuto consolida el papel de los municipios en el desarrollo de las políticas y respuestas para tratar los múltiples desafíos de la urbanización de Brasil. Establecido en la constitución nacional y en el Estatuto de la Ciudad, los municipios en Brasil con una población superior a 20.000 habitantes tienen que adoptar un enfoque de planificación integral o maestra.

El Estatuto de la Ciudad de Brasil ha sido aún más promovido con la formación del Ministerio de las Ciudades en 2003, institución que trabaja con los estados, municipios, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en las áreas de vivienda, saneamiento ambiental, transporte y movilidad junto con otros programas urbanos relacionados.

En 2004, se creó un Concejo de las Ciudades para añadir otro instrumento a la gestión democrática de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, un órgano colegiado de naturaleza deliberativa y consultiva que orienta la formulación e implantación de esta política nacional y otras políticas y procesos de planificación.

Fuente: Irazábal, 2008

Comprensión de los peligros planteados por los enfoques participativos

Los ideales de enfoques participativos y los resultados que generan son a menudo bastante divergentes, por lo tanto, para que la planificación urbana sea eficaz, es necesario estar consciente de los defectos de los enfoques participativos y de las medidas para hacerles frente.

Por ejemplo, si la participación de grupos de bajos ingresos en el diseño de proyectos no está acompañada por un programa redistributivo más amplio, puede que estos ciudadanos vean pocas mejoras en sus condiciones de vida. La participación local en proyectos con resultados prácticos inmediatos debe por lo tanto estar acompañada de oportunidades para participar directamente o indirectamente en las decisiones relacionados con la asignación de recursos en el plano municipal para que los habitantes pobres no se desilusionen con los resultados obtenidos.

También es posible que las diferentes categorías de partes interesadas, tales como los grupos sociales desfavorecidos, no consigan aprovechar las oportunidades brindadas por procesos consultivos y participativos. Así, además de las medidas para mejorar su representación y eficacia en el sistema representativo político formal, es necesario llevar a cabo acciones específicas para asegurar que estos grupos pueden participar y de hecho participen, incluyendo el desarrollo de sus capacidades organizacionales y su conocimiento, y proyectando acontecimientos y actividades hechos a la medida de sus necesidades.

Recursos suficientes para apoyar los procesos participativos

Los enfoques participativos de la planificación urbana demandan recursos y tiempo. Además del compromiso oficial, los concejos municipales y las agencias de planificación deben asignar recursos humanos y financieros adecuados para iniciar y mantener los procesos participativos.

Es también necesario mejorar la capacidad de los profesionales en términos de su compromiso y habilidades para facilitar la participación y brindar la asesoría técnica necesaria e incorporar los resultados de la participación en la planificación y toma de decisión.

La participación también plantea varios problemas éticos para los planificadores. Las leyes y regulaciones que especifican requisitos para la participación en planificación, organismos profesionales y la capacitación del planificador pueden todos desempeñar un papel importante a la hora de darles orientación ética y protegerlos si se sienten presionados por no cumplir con las prácticas especificadas.



El control ciudadano en la toma de decisión es la forma de participación que más empodera © Dan Atkin / Alamy

Mecanismos participativos relevantes para la escala y finalidad de la planificación

Los enfoques participativos tienen que encajarse perfectamente para ajustarse a la escala y finalidad de la planificación. La experiencia muestra que la probabilidad de que aumente la participación es mayor si los resultados afectan las vidas diarias de las personas. De lo contrario, es más difícil asegurar el interés político y una mayor participación en la elaboración y planificación de políticas a largo plazo, lo que parece muy lejano para muchos ciudadanos y que tiene horizontes temporales más largos que un mandato político típico. De este modo, como aumenta la escala en la cual es necesario tomar las decisiones, resulta inevitable que solo un pequeño subgrupo de las personas afectadas pueda participar. Sin embargo, al desarrollar la participación local en proyectos prácticos, los actores locales pueden interesarse en asuntos más amplios y estar capacitados a aportar ideas constructivas en la planificación de toda la ciudad.

Hay una diferencia entre ejercicios participativos intensivos y periódicos cuando los planes se preparan o revisan y la participación continúa en el montaje de la agenda, el monitoreo, la revisión de políticas y la toma de decisión. Lo que puede resultar viable en una base periódica no es necesariamente viable o adecuado en una base continuada. Por lo tanto, para mantener la democracia directa junto con la democracia representativa, es necesario institucionalizar canales participativos y fortalecer la capacidad organizacional de sectores desfavorecidos de la población municipal,

así como garantizar el apoyo continuo de los representantes elegidos.

Condiciones y características para una participación de éxito

A partir de las experiencias revisadas en este capítulo, se pueden identificar las siguientes condiciones para ejercer una participación significativa e inclusiva:

- Liderazgo municipal comprometido, tanto político como burocrático;
- Una política nacional y un marco legislativo que cuenten con el apoyo de los niveles superiores del gobierno;
- Arreglos políticos adecuados en el ámbito municipal y metropolitano para asegurar la coordinación y la capacidad de asumir responsabilidades;
- Una participación amplia e inclusiva, que involucre todas las partes interesadas relevantes, con múltiples canales de participación;
- Procesos abiertos, justos y responsables por los resultados que sean comprensibles, transparentes y basados en reglas básicas claras;
- Momento correcto – oportunidades de participación que puedan influir en la toma de decisión;
- Una alta probabilidad de resultados adoptados a través de la priorización y el establecimiento de la secuencia de la acción;
- Una distinción entre objetivos a corto y a largo plazo con avance rápido en acciones seleccionadas de corto plazo para construir la legitimidad y mantener el compromiso, y las propuestas vinculadas a planes de inversión y una estrategia de financiación;
- Planificadores capaces de llevar a cabo una facilitación calificada, independiente y flexible;
- Herramientas apropiadas a la forma y finalidad del proceso participativo;
- Buena gana para esforzarse por llegar a un acuerdo respaldada por técnicas de resolución de conflictos;
- Apoyo a y colaboración con la sociedad civil y organizaciones comunitarias y aprendizaje de métodos comprobados para organizar y empoderar a los pobres;
- Procesos de monitoreo y evaluación para estar al corriente del avance y resultados y aprender de la experiencia;
- Vínculos más estrechos en la legislación y la práctica entre la planificación urbana multi-sectorial y la gestión y la planificación del uso del suelo.

CONCLUSIONES

El número de ciudades que han adoptado enfoques más participativos en la planificación urbana junto con programa de acción y planes de inversión viene aumentando. Las principales lecciones positivas de la revisión de estas experiencias en las últimas décadas son las siguientes:

- Se puede mejorar la planificación y gestión urbanas adoptando enfoques de colaboración que involucren todas las partes interesadas clave y posibiliten acuerdos sobre las prioridades, acciones y distribución de responsabilidades entre las agencias relevantes;
- La planificación participativa en el ámbito de proyecto puede resultar en un diseño más apropiado y en aportes importantes de los vecinos, lo que conlleva mejores condiciones de vida en asentamientos de bajos ingresos;
- La participación de los vecinos en la planificación e implantación de mejores prácticas en las áreas donde viven y trabajan, en la elaboración del presupuesto municipal y en la preparación del plan local tuvo resultados positivos y puede llevarse a cabo en mayor escala para que tenga un papel en la planificación en el ámbito de la ciudad.

Sin embargo, se ha observado que gran parte de la participación hecha en la planificación urbana es solo consultiva o instrumental, dando a los participantes poca influencia real en los planes o gastos públicos. Por lo tanto, como muestra este capítulo, hay que cumplir ciertas condiciones para adoptar enfoques participativos y tener resultados favorables. Estas condiciones se aplican sobre todo a formas más fuertes de participación que buscan la promoción del control ciudadano en la toma de decisión. Hay que tratar varios retos para asegurar que la participación sea importante, inclusiva socialmente y que contribuya a mejorar la planificación urbana.

EL ACERCAMIENTO ENTRE LAS AGENDAS VERDE Y MARRÓN

El concepto de ciudades sostenible incluye varios objetivos fundamentales entre los que se encuentran: reducir al mínimo el uso de recursos no renovables; usar recursos renovables de forma sostenible; y no ultrapasar los límites de capacidad de absorción de residuos locales y globales. La acción necesaria para conseguir estos objetivos ofrece el vínculo entre el ambiente natural y el construido, o entre las agendas verde y marrón. Este capítulo se dedica a analizar la forma en que estos objetivos se han tratado en la planificación urbana y cómo se tratan en la actualidad.

DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE: LAS AGENDAS VERDE Y MARRÓN

La planificación urbana es una de las pocas profesiones con un objetivo específico que engloba los tres pilares de la urbanización sostenible, el económico, el ambiental y el social, y que por lo tanto debería estar en el centro de los intentos de definir nuevos enfoques que integren soluciones de manera fluida. Esta actividad está también específicamente orientada a asuntos de largo plazo puesto que la construcción de una ciudad es un proceso continuo. Por eso, los planificadores urbanos deberían acoger el enfoque del desarrollo sostenible para poder dejar un

legado positivo a las futuras generaciones. Un importante dilema práctico que enfrentan los planificadores y otros profesionales y políticos urbanos al intentar implantar el desarrollo urbano sostenible es cómo integrar los dos conjuntos diferentes de problemas de la “agenda verde” y la “agenda marrón”, o sea, el ambiente natural y el ambiente humano (ver Tabla 7).

La agenda marrón es esencial para el funcionamiento de las ciudades, para un ambiente sano y habitable y para crear las oportunidades humanas y económicas que han impulsado las ciudades a lo largo de su historia. Todas las ciudades consumen tierra y recursos que utilizan para edificios y transporte como la energía, el agua y materiales. En el proceso de hacer una ciudad funcional, estos recursos se convierten en residuos y ahora ya es posible cuantificar este impacto en un parámetro llamado huella ecológica.

Las funciones “marrones” de una ciudad suelen consumir y deteriorar sus recursos y procesos verdes, respectivamente, a no ser que la ciudad intervenga a través de procesos como planificación urbana y gestión ambiental. Los sistemas verdes y naturales de la ciudad tienen límites reales y asuntos de capacidad relacionados con su uso. El reto para la planificación urbana es encontrar formas en que las ciudades puedan integrar estas dos agendas – respetar el ambiente natural y mejorar el ambiente humano al mismo tiempo.

La agenda verde

Sistemas naturales, globales, regionales y locales usados como servicios por las ciudades

Ecosistemas que ofrecen espacios abiertos y verdes utilizados por la ciudad para la protección de la biodiversidad y para el ocio

Sistemas hídricos que las ciudades utilizan para explotar el flujo natural para el suministro de agua y tratamiento de residuos

Clima y sistemas de aire que ofrecen las condiciones necesarias para una vida sana en las ciudades

Otros servicios ecológicos, incluyendo sistemas agrícolas y de silvicultura, que ofrecen alimentos y fibras para las ciudades

La agenda marrón

Sistemas humanos necesarios para hacer que las ciudades sean sanas y habitables y que forman parte del metabolismo de las ciudades

Sistemas de residuos para reciclar y retirar residuos de la ciudad, incluyendo desechos sólidos, líquidos y atmosféricos

Sistemas de energía para ofrecer energía, calefacción, refrigeración e iluminación para todas las funciones de la ciudad

Sistemas de transporte para facilitar la movilidad en la ciudad, incluyendo combustibles

Edificios y sistemas de materiales que ofrecen la base física de la vida en las ciudades

Tabla 7

Características de las agendas verde y marrón en el ambiente urbano

INNOVACIONES PARA LOGRAR LA SINERGIA ENTRE LO VERDE Y LO MARRÓN: TENDENCIAS GLOBALES

Hay varias innovaciones clave y a veces coincidentes presentes en el ámbito global para alcanzar la sinergia entre las agendas verde y marrón, como se describe a continuación.

Desarrollo de la energía renovable

La energía renovable hace posible que las ciudades creen ambientes sanos y habitables al mismo tiempo que reducen al mínimo el uso y el impacto de los combustibles fósiles. Muchas áreas urbanas usan en la actualidad técnicas y tecnologías de energía renovable, tanto en el plano regional como en edificios.

Hay importantes oportunidades para aprovechar la energía solar, eólica, hídrica y geotérmica para usos urbanos. Ciudades como Vancouver en Canadá y Christchurch en Nueva Zelanda han utilizado la energía hídrica durante décadas. Sin embargo, aunque hay algunos proyectos de ciudades alimentadas por energía solar como el de Friburgo en Alemania, en la actualidad no hay ninguna gran ciudad del mundo que funcione totalmente con energía renovable. Para que este movimiento hacia un futuro con energías renovables realmente funcione, es necesario un mayor compromiso de las ciudades en todos los ámbitos, incluyendo el local y el metropolitano. También es necesario tener una buena planificación urbana para apoyar las fuentes renovables de energía en la escala necesaria para que las ciudades puedan funcionar.

El transporte también puede ser una parte importante del movimiento hacia el desarrollo de las energías renovables. Por ejemplo, los vehículos eléctricos pueden desempeñar un papel crítico al posibilitar que las energías renovables contribuyan con un volumen mucho más alto en la red energética urbana. No obstante, este avance tecnológico tan importante tendrá que analizarse cuidadosamente para garantizar que las ciudades lo usen para poder ser totalmente sostenibles y no para justificar un mayor crecimiento urbano descontrolado.

El esfuerzo por ciudades neutras en carbono

El objetivo principal de la tendencia hacia ciudades “con emisiones neutras en carbono” es garantizar que cada casa, barrio y negocio sea carbono neutro. Este tipo de ciudades puede reducir su huella ecológica a través de la eficiencia energética y sustituyendo los combustibles fósiles, lo que ofrece así la base para la regeneración ecológica al crear compensaciones en la bioregión.

Algunas ciudades han utilizado incentivos o requisitos para que los edificios cumplan los estándares de construcción ecológica como parte del movimiento hacia la neutralidad de carbono. En los Países Bajos, Dinamarca y Alemania, se han construido edificios y casas con consumo cero de energía en los últimos diez años. Preservar y plantar árboles también son actividades llevadas a cabo para secuestrar las emisiones de carbono y refrigerar naturalmente edificios y casas, y reducir así el uso de energía necesario para la refrigeración artificial. En las ciudades australianas, por ejemplo, las emisiones de carbono de muchos centros municipales de vehículos motorizados están compensándose con iniciativas de plantación de árboles.

Aunque hay pruebas de un compromiso cada vez mayor con la reducción al mínimo de la huella de carbono de las ciudades, es necesario que esto se vuelva una característica de barrios enteros e incluso de ciudades si el mundo quiere avanzar hacia “ciudades post-carbono”. De hecho, la neutralidad de carbono puede convertirse en la meta de todo el desarrollo urbano, pero para ello es necesario adoptar un proceso de tres pasos: Reducir el uso de energía siempre que sea posible, incorporar toda la energía renovable posible y compensar cualquier CO₂ emitido a través de la compra de créditos de carbono.

Distribución de energía y sistemas hídricos

El desarrollo de la energía distribuida y de los sistemas hídricos tiene por objetivo lograr un cambio de sistemas de energía e hídricos muy centralizados para sistemas de menor escala y basados en barrios dentro de las ciudades. El uso distribuido de la energía y del agua puede ayudar a las ciudades a reducir su huella ecológica con un abastecimiento más eficiente de energía y agua utilizando los beneficios de los sistemas de control electrónicos y, en particular, a través de un diseño urbano sensible a las cuestiones hídricas, las ciudades pueden mejorar su carácter verde.

En las grandes ciudades, el enfoque tradicional de ingeniería al suministro energético se ha dado a través de grandes instalaciones productivas centralizadas y grandes sistemas de distribución que llevan la energía hasta distancias relativamente grandes, lo que supone un desperdicio por las pérdidas de líneas pero también porque los grandes sistemas energéticos de carga de base no pueden encenderse y apagarse fácilmente. Esto resulta en un considerable derramamiento de energía cuando la carga no atiende la demanda.

En ciudades de todo el planeta como Malmo en Suecia y Toronto en Canadá, se está empezando a mostrar la infraestructura distribuida. Las empresas de servicios públicos tendrán que trabajar junto con los urbanistas para desarrollar modelos de planificación de la energía local y el agua a través de enfoques de base comunitaria y gestión local.

Aumento de espacios fotosintéticos como parte de la infraestructura verde

La generación de energía y la oferta de alimentos y materiales localmente se están convirtiendo en parte del desarrollo de la infraestructura urbana. El uso de procesos

Casilla 6 Costos energéticos de la producción de alimentos en los Estados Unidos

Los altos costos energéticos necesarios para producir alimentos están claramente ilustrados en el caso de los Estados Unidos, ya que son necesarias 10 calorías de combustible fósil para producir cada caloría alimentaria en la dieta promedio americana. Así, si una persona ingiere diariamente 2.000 calorías de alimentos, se necesitan 20.000 calorías para producir el alimento y hacerlo llegar al consumidor. Esto que supone que para cultivar, procesar y distribuir la comida consumida por una familia de cuatro personas al año es necesario lo equivalente a casi 34.000 kilovoltios/hora de energía o más de 930 galones de gasolina. Comparativamente, una familia típica americana consume al año unos 10.800 kilovoltios/hora de electricidad o aproximadamente 1.070 galones de gasolina. Por lo tanto, en los Estados Unidos, se utiliza la misma cantidad de energía para producir alimentos que para llevar energía a las casas o a los vehículos.

Fuente: Starrs, 2005

fotosintéticos en las ciudades reduce su impacto ecológico al sustituir los combustibles fósiles y puede acarrear importantes beneficios ecológicos mediante el énfasis en sistemas naturales.

Ha habido una tendencia positiva en la planificación hacia la dirección de adoptar una idea más amplia de la infraestructura urbana que incluya la idea de “infraestructura verde” basada en los procesos fotosintéticos. La infraestructura verde se refiere a las muchas características y sistemas verdes y ecológicos que van de los humedales a los bosques urbanos que ofrecen muchos beneficios a las ciudades y a sus habitantes. La idea de que la infraestructura verde forma parte del paisaje básico de las ciudades y áreas metropolitanas se ha ampliado para incluir las fuentes fotosintéticas de energía renovable, alimentos y fibra locales. Las ciudades están emprendiendo esfuerzos para promover la producción sostenible y local de alimentos dada las grandes cantidades de energía necesarias para cultivar, procesar y distribuir comida (ver Casilla 6).

El avance para alejarse de los combustibles fósiles también requiere que las fuentes de materiales de construcción estén cada vez más próximas y locales, lo que a su vez ofrece nuevas oportunidades para construir economías más fotosintéticas. Las reducciones drásticas en la energía consumida al fabricar estos materiales es, por supuesto, el principal beneficio.



La abundancia de vehículos de motor y la dependencia del petróleo están aumentando a un ritmo alarmante en las ciudades

© Mikael Damkier / iStock

Mejora de la eco-eficiencia

En un esfuerzo por mejorar la eco-eficiencia, las ciudades y regiones están saliendo de sistemas lineales para adoptar sistemas más circulares o cerrados, donde grandes cantidades de energía y materiales se extraen del flujo de residuos. Las ciudades eficientes desde el punto de vista energético reducen su huella ecológica disminuyendo los residuos generados y la demanda de recursos, y pueden también incorporar asuntos de la agenda verde en el proceso.

Una noción más integrada de la energía y del agua se daría al ver las ciudades como sistemas metabólicos complejos con flujos y ciclos y donde, idealmente, las salidas consideradas negativas tradicionalmente, como por ejemplo los residuos sólidos y las aguas servidas, se ven ahora como elementos productivos para satisfacer las necesidades urbanas, incluyendo la energía. Este cambio que se aleja de la visión actual de las ciudades como máquinas lineales de extracción de recursos se describe a menudo como la agenda de la eco-eficiencia.

La eco-eficiencia no tiene que incluir solo nuevas tecnologías sino que también puede introducirse en las ciudades a través del uso intensivo de recursos humanos como las comunidades de recicladores de residuos del Cairo, los Zabaleen. Hay muchos ejemplos de cómo ciudades del tercer mundo han conseguido integrar la gestión de residuos en las industrias locales, edificios y producción de alimentos.

Aumento del sentido de pertenencia

Cada vez más ciudades y regiones entienden la sostenibilidad de forma más general como forma de construir sus economías locales pues crea un sentido de pertenencia único y se ve como una manera de alimentar una alta calidad de vida y un fuerte compromiso en la comunidad. Cuanto más orientada al lugar y auto-suficiente desde el punto de vista local sea la economía de una ciudad, más reducirá su huella ecológica y asegurará la mejora de sus valiosas características ecológicas.

Quando las personas tienen un sentido de pertenencia y de identidad en sus ciudades, quieren crear empresas locales. Cuando las comunidades tienen una relación fuerte con el entorno local, con la herencia de la ciudad y con su cultura única, los ciudadanos desarrollan un capital social fuerte de redes y confianza que forman la base de una robusta economía urbana. Este enfoque al desarrollo económico local que hace hincapié en el capital social basado en el lugar puede relacionarse con la agenda de sostenibilidad de las ciudades. La eficiencia energética por ejemplo de la producción de energía solar, eólica o de biomasa en la localidad o región puede ser también parte de estrategias del desarrollo económico local.

Transporte sostenible

Las ciudades, barrios y regiones están cada vez más diseñadas para usar la energía con cuidado ofreciendo mejores opciones peatonales y orientadas al tránsito a menudo ofrecidas por vehículos que utilizan energía renovable. Las ciudades con sistemas de transporte más sostenibles han podido reducir sus huellas ecológicas a partir del uso reducido de combustibles fósiles, así como mediante la reducción del crecimiento urbano descontrolado y la menor dependencia de la infraestructura basada en vehículos propios.

En la actualidad, la agenda para las grandes ciudades es tener más opciones de transportes sostenibles para poder así reducir el tráfico a la vez que reducen la emisión de gases de efecto invernadero. Para reducir la huella ecológica de las ciudades y mejorar su habitabilidad, es necesario gestionar el aumento del número de coches y camiones y su consumo asociado de combustibles fósiles. Desgraciadamente para muchas ciudades, la reducción del uso del coche particular no está aún en la agenda y el crecimiento del tráfico ha sido continuo.

Varios estudios han probado que las decisiones tomadas por la planificación física determinan la forma en que las ciudades utilizan los vehículos y los combustibles deri-

vados del petróleo. Dentro de la profesión de planificación urbana hay también más concientización de que el transporte sostenible solo será una realidad si se presta una atención mayor a cuestiones como forma y densidad urbanas; prioridades de infraestructura, en especial el compromiso relativo al transporte público en comparación con los vehículos; y planificación de las calles, sobre todo lugares para peatones y ciclistas como parte de la gestión de la movilidad sostenible.

■ Planificación de la forma y densidad urbanas

La viabilidad de diferentes tipos de sistemas de transporte y servicios se ve influenciado por la densidad de la ciudad. Por ejemplo, centros de ciudades de alta densidad pueden tener oportunidades de transporte público muy eficaces mientras que ciudades de baja densidad y barrios satélites tienen más probabilidad de depender de los coches. La densidad es por tanto una importante herramienta disponible para los urbanistas de las ciudades y su mejor uso ocurre cuando una ciudad tiene un buen tránsito o quiere construir el tránsito, porque los avances orientados al tránsito reducen la huella ecológica de las ciudades y minan el tipo de crecimiento basado en el uso del vehículo privado que acaba mermando la agenda verde de las ciudades. Así pues, los avances orientados al tránsito pueden hacer que una ciudad implemente un límite claro de crecimiento urbano y construir una muralla verde para la agricultura, el ocio, la biodiversidad y otros sistemas naturales de la agenda verde. En los Estados Unidos por ejemplo, si el 60% del nuevo crecimiento se hiciera siguiendo los patrones compactos las emisiones de CO₂ se reducirían en 85 millones de toneladas métricas hasta 2030.

■ Prioridades de infraestructura y planificación del tránsito

La inversión en sistemas de tránsito viables y asequibles es el componente más importante para que las ciudades sean capaces de resistir la disminución de fuentes de petróleo y minimizar su contribución al cambio climático. El tránsito no solo ahorra petróleo sino que ayuda a reestructurar la ciudad para que pueda comenzar una reducción exponencial en petróleo y el uso del vehículo tan necesaria para un futuro sostenible.

El tranvía moderno se considera en la actualidad una importante estrategia para revertir la proliferación del vehículo privado. Aunque los carriles para autobuses pueden ser más rápidos que el tráfico en las ciudades saturadas de coches, es importante usar la velocidad extra de los tran-

vías para establecer una ventaja en relación a los coches en el tráfico, como lo demuestran los cálculos empíricos de la relación “entre tránsito a tráfico” que se utiliza para determinar la eficacia del transporte público en términos de velocidad comparado con el coche. El tranvía es también importante porque tiene un efecto de inducción de densidad alrededor de las estaciones, lo que puede ayudar a ofrecer los centros tan críticos para superar la dependencia del coche y, al ser eléctricos, reducen la vulnerabilidad en relación al petróleo.

En todo el mundo, las ciudades están construyendo modernos sistemas de tranvías eléctricos muy rápidamente puesto que este sistema de transporte trata los retos de la seguridad del combustible, la descarbonización de la economía en el contexto de lidiar con el cambio climático, la reducción de los atascos de manera sostenible, y la creación de centros de ciudades más productivos. China, por ejemplo, está comprometida a construir 120.000km de nuevos carriles de tranvía hasta el 2020. En India, Delhi está construyendo un sistema moderno de metro y una red de carriles eléctricos de 172 km. de extensión se construyó en la ciudad australiana Perth (Australia) en los últimos 20 años.

■ Planificación de las calles y gestión de la movilidad

Si las ciudades construyen más autopistas, aumentará la dependencia del vehículo particular porque la mayor velocidad que ofrecen estas carreteras supone que la ciudad puede extenderse rápidamente hacia fuera en usos de tierras de menor densidad puesto que estas vías se volverían la opción preferencial de los ciudadanos. La construcción de autopistas no ayuda ni a la agenda marrón ni a la verde, así como tampoco ayuda en el ahorro de combustible de una ciudad. Hay estudios que muestran que hay muy poco beneficio en términos de atascos y, como esta es la principal razón para su construcción, supone por lo tanto un desperdicio.

Por un lado la ciudad no construye autopistas ya que prefiere hacer hincapié en el tránsito y puede permitir que sus calles se conviertan en una parte importante del sistema de transporte sostenible. La gestión de la movilidad urbana tiene que ver con “calles y no con carreteras”, puesto que las calles tienen muchos usos, no solo el de aumentar el flujo de vehículos. El énfasis está en alcanzar eficiencia maximizando el movimiento de personas, no el de vehículos, y en lograr un alto nivel de comodidades y seguridad para todos los usuarios de las calles. Esta política también sigue el concepto de integración de los servicios de trans-



Tanto las agendas marrón como verde están seriamente comprometidas en los barrios precarios

© Ines Gesell / iStock

porte como espacio público. Desde esta perspectiva, las autotopistas, por lo tanto, son soluciones poco amigables porque no son buenos espacios públicos.

Las ciudades que han enfrentado la oferta de una vía rápida como Copenhagen, Zurich, Portland, Vancouver y Toronto han sido líderes globales en el movimiento hacia un transporte más sostenible. Ahora ya existen suficientes pruebas de que los enfoques alternativos como estrategias para peatones y bicicletas funcionan muy bien para mejorar drásticamente las economías de las ciudades y para integrar las agendas verde y marrón.

Desarrollo de ciudades sin barrios precarios

El lema de “Ciudades sin barrios precarios” es en la actualidad una de las metas más importantes de la planificación urbana en los países en desarrollo. Para alcanzarla, es necesario adoptar enfoques alternativos que puedan permitir la mejora de estos barrios, tal vez no como modelos de sostenibilidad, pero con seguridad como formas de tratar los retos más urgentes de las agendas marrón y verde como la falta de acceso a agua potable y saneamiento así como el deterioro de las condiciones ambientales.

Los barrios precarios plantean una importante amenaza a la agenda verde puesto que la mayoría de ellos están contruidos en tierra físicamente insegura y vulnerable a peligros naturales. A menudo, privan la ciudad de áreas de playa para el control de las inundaciones y para la bio-filtración natural al ocupar vegetación de humedales. Esto da como resultado graves erosiones de laderas muy escarpadas y también, como la principal fuente de energía doméstica para los habitantes de estos barrios precarios es la leña, hace que las tierras vecinas de la periferia de la ciudad sean con frecuencia deforestadas.

Al mismo tiempo, la agenda marrón también está muy seriamente comprometida con los que viven en barrios precarios, pues la mayoría de sus casas están construidas con materiales improvisados que solo les ofrecen protección rudimentaria contra los peligros naturales. Casi siempre, tienen poco o ningún acceso a agua potable y a un saneamiento seguro, lo que resulta en problemas básicos de salud. La

Función de la gobernabilidad urbana	Estructura/mecanismo ejemplo
Planificación estratégica regional: puede cruzar límites locales en transporte, biodiversidad, cambio climático, agua, residuos, viviendas... y cubrir toda la región metropolitana	Autoridad de planificación regional
Control regulatorio de desarrollo: función que puede regular para obtener resultados para el bien común y llevar a cabo el plan regional en cada comunidad local	Esquemas de planificación municipal y ordenanzas municipales para aprobación de construcciones y emprendimientos
Evaluación del proyecto: función que puede posibilitar el control de la infraestructura y del desarrollo del suelo para el bien común	Autoridad de planificación y medio ambiente
Facilitación del desarrollo: función que puede ayudar a establecer demostraciones de innovaciones sostenibles, en especial en proyectos de re-desarrollo	Autoridad de desarrollo
Facilitación financiera: función que puede vincular programas de sostenibilidad con modos innovadores de financiar el cambio	Autoridad local y autoridad regional de planificación
Participación comunitaria: función que puede posibilitar que las decisiones que se tomen garanticen resultados de sostenibilidad	Todos los organismos de planificación

Tabla 8

La planificación y la gobernabilidad urbanas para el desarrollo urbano sostenible

electricidad se roba a menudo de redes y presenta muchos riesgos en su uso.

La actual tendencia es tratar el fenómeno de los barrios precarios a través de dos estrategias. La primera es aumentar la escala de las mejoras realizadas en los barrios precarios existentes y la segunda, adoptar políticas urbanas y de vivienda que eviten la aparición de nuevos barrios de este tipo.

La mejora de barrios precarios tiene más que ver con la agenda marrón y consiste en la mejora de la seguridad de la tenencia y en la instalación de nuevas infraestructuras y servicios o mejorar los ya existentes para que alcancen un estándar satisfactorio. Los resultados de la mejora son bastante visible e inmediatos y tienen una gran diferencia en la calidad de vida de los pobres urbanos, en especial en el área de seguridad ambiental y salud humana.

Trabajar con la comunidad para que puedan participar en el proceso de desarrollo y en la gestión de la infraestructura puede hacer que los habitantes de barrios precarios se esfuercen y sientan orgullo de sus logros en relación a asuntos del ambiente natural y del construido. Esto puede hacer que se conviertan en modelos de sostenibilidad, al crear niveles reducidos de consumo de recursos al mismo tiempo que crean entornos de vida sanos y atractivos para los ciudadanos.

LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN Y GOBERNABILIDAD URBANAS PARA TRATAR LAS CUESTIONES DE LAS AGENDAS VERDE Y MARRÓN

La planificación del desarrollo urbano sostenible al igual que la planificación de largo plazo requiere una gobernabilidad que vaya más allá de las fuerzas del mercado y que pueda ayudar a crear infraestructuras y servicios comunitarios más ampliamente asequibles. En la Tabla 8 se muestran las seis funciones principales de la gobernabilidad urbana que serán necesarias para el desarrollo urbano sostenible, así como una lista de ejemplos de los tipos de estructuras o mecanismos necesarios para este objetivo.

Los desafíos presentados en este capítulo no pueden superarse de manera eficaz sin un plan regional que incorpore toda la ciudad y su región. Las ciudades han crecido por todos los lados hundiendo las autoridades locales en las áreas rurales de los alrededores y, en muchos países, es



Algunos países están introduciendo estrategias innovadoras para reducir las emisiones de los vehículos

© David Parsons / iStock

necesario adoptar una perspectiva que englobe el ámbito metropolitano en la mayoría de los problemas analizados en este capítulo.

Es también necesario un proceso regulatorio eficaz que posibilite que decisiones y regulaciones clave sobre el uso del suelo se cumplan legalmente. La planificación urbana quedó atrapada en regulaciones del pasado y necesita revisarlas al mismo tiempo que enfrenta los nuevos retos del desarrollo sostenible. Los grandes proyectos y decisiones de infraestructura deberían formar parte de un proceso de evaluación del desarrollo que pueda aportar mayores beneficios económicos y reducir los costos al mismo tiempo que establece buenas condiciones comunes.

Para equilibrar este tipo de enfoque regulador, la gobernabilidad urbana también debería incluir una función de facilitación del desarrollo para garantizar que las innovaciones y demostraciones se establecen en alianza con el gobierno, la industria y la comunidad. El pegamento que hará que todo esto funcione será una función de financiación del desarrollo que podrá explotar antiguas y nuevas fuentes económicas, como tasas e impuestos en el primer caso y alianzas público-privadas, el desarrollo de abonos y la captura del aumento del valor del suelo, en el segundo.

Por último, es necesario implantar un proceso participativo que pueda ayudar a desarrollar y ofrecer ideas de sostenibilidad. Hay que fortalecer el capital social de la ciudad para hacer frente a estos nuevos desafíos, lo que no puede ocurrir sin procesos deliberativos que involucren las comunidades en su futuro. Muchas estrategias de sostenibilidad de las ciudades incluyen ahora metas de equidad y justicia social e incluso la cuestión del género también



La energía solar puede reducir de forma significativa la dependencia de fuentes no renovables de energía en las ciudades

© Otmar Smit / iStock

aparece en este paraguas. La planificación urbana ha hecho experimentos con nuevos procesos para involucrar a las partes interesadas y debe ahora intentar que estas formen parte de los sistemas diarios de gobernabilidad.

CONCLUSIONES

Conectar las agendas verde y marrón es un reto relativamente nuevo para las ciudades y ninguna de ellas está todavía preparada para demostrar completamente cómo mejorar la salud humana y la habitabilidad al mismo tiempo que reduce su huella ecológica y mejora el entorno natural. Esto no será posible sin un enfoque renovado y regenerado hacia la planificación urbana. Los planificadores urbanos necesitan ahora encontrar formas de integrar estas innovaciones de forma creativa en los sistemas establecidos de planificación urbana y gobernabilidad. El principal desafío que las ciudades enfrentan en el futuro cercano será cómo gestionar la transición hacia un mundo post-combustible fósil, que además tiene el componente añadido de la crisis financiera global, lo que puede desacelerar algunos de los principales programas de integración de las agendas verde y marrón tales como la revitalización de barrios precarios. Sin embargo, los programas de infraestructura verde y de energía financiados por el gobierno están empezando ahora en algunos países desarrollados para poder estimular la actividad económica y generar empleos que ofrezcan importantes oportunidades para que las ciudades implanten algunas innovaciones descritas en este capítulo.

PLANIFICACIÓN E INFORMALIDAD

El objetivo de este capítulo es identificar las tendencias y patrones de desarrollo informal en las áreas urbanas, discutir sus consecuencias para la planificación urbana y revisar recientes respuestas de la planificación urbana a la informalidad. También se evalúan las perspectivas futuras para tratar los desafíos planteados por el desarrollo urbano informal de forma más eficaz a través de nuevos enfoques de planificación que tengan más capacidad de dar respuestas.

CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD URBANA

La línea continua que va desde lo “formal” a lo “informal” es esencial para los análisis contemporáneos del desarrollo urbano, en especial, el entorno construido, la economía urbana y la oferta de servicios. En general, el desarrollo urbano que viene dentro de la mera idea de un sistema de administración estatal del suelo y que cumple los requisitos legales y reguladores se conoce como “formal” y todos los avances que no cumplen con uno u otro requisito se consideran “informales”.

La tierra informal y la urbanización de la propiedad tienen lugar normalmente en áreas no urbanizadas porque son clasificadas para su urbanización futura, más allá del área actual construida o inadecuada para la construcción. Así, los asentamientos informales, en especial, los formados u ocupados por los pobres se encuentran a menudo en lugares reservados para fines de conservación ambiental o son vulnerables a inundaciones, desprendimientos de tierra y otros peligros.

En muchas ciudades, hay también mucha informalidad en el desarrollo de barrios residenciales de ingresos medianos y altos. Los dueños de las tiendas a menudo hacen gestiones para obtener una distribución detallada y permisos de construcción para urbanizar áreas no zonificadas. De forma alternativa, la urbanización puede darse en áreas designadas pero con una mayor densidad o con patrones de construcción más bajos que los especificados.

Otro aspecto de la informalidad en las áreas urbanas está relacionado con las actividades económicas. Los emprendimientos urbanos que no estén legalmente registrados, licenciados o que no cumplan las regulaciones laborales se consideran informales. La oferta informal de servicios puede hacer referencia tanto a servicios ofrecidos por organizaciones que no están registradas, reguladas o subcontratadas por las autoridades competentes, como al uso ilegal de los servicios oficiales.

Se ha debatido mucho sobre el porqué del desarrollo urbano. En general, la subdivisión de la tierra informal y la urbanización de la propiedad es una respuesta a una planificación ineficaz, a estándares inadecuados, a regulaciones que no se pueden cumplir y a complicados procedimientos de registro. El desempleo en el sector informal también se considera por lo general una estrategia de supervivencia cuando las oportunidades de empleo formal no son suficientes para todos y cuando no existe la red de seguridad social. Los motivos que llevan al desarrollo informal, por lo tanto, varían y van de la necesidad desesperada por encontrar un lugar adecuado para vivir y trabajar al deseo de maximizar los beneficios económicos.



Millones de habitantes urbanos de países en desarrollo dependen de la venta ambulante en las calles para ganarse la vida

© ONU-Habitat

TENDENCIAS GLOBALES EN LA INFORMALIDAD Y EXPANSIÓN URBANAS

En este apartado, se revisan las tendencias del desarrollo urbano informal en diferentes partes del mundo y se identifican los factores que configuran la informalidad.

Países en desarrollo

Un importante número de ciudadanos urbanos de países en desarrollo trabajan en el sector informal. En América Latina y el Caribe, aproximadamente el 60% de todos los empleados trabajan en este sector de la economía y se calcula que cuatro de cada cinco nuevos empleos están en el sector informal. En África, la mano de obra de la economía informal equivale a aproximadamente el 60% de los empleos urbanos e incluso un volumen más alto se encuentra en las actividades económicas ejercidas por las mujeres. Hay estudios que indican que el empleo informal ha aumentado proporcionalmente con el tiempo en los países en desarrollo.

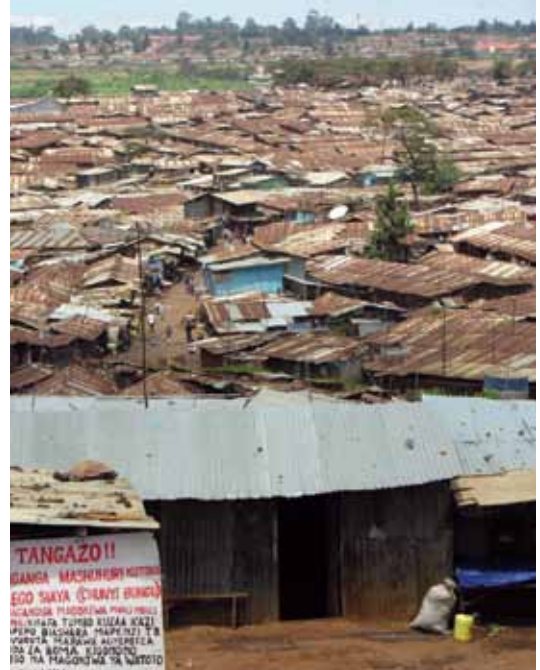
La informalidad de las ciudades de los países en desarrollo también se manifiesta ampliamente en términos de vivienda, pues, sin poder tener acceso a tierra asequible y con servicios ni a las viviendas formales, los grupos de ingresos bajos e incluso medianos han tenido que buscar parcelas o casas en asentamientos informales. Incluso en los lugares donde el poder público ha hecho inversiones considerables en asentamientos planificados, lo que se construye no atiende plenamente las necesidades y demandas de la población. Por eso, el 62,2 %, el 42,9 %, el 36,5

% y el 27% de la población urbana de África subsahariana, del sur y del este de Asia y de América Latina y el Caribe respectivamente vive en barrios precarios.

La informalidad también es una característica relevante en las áreas periurbanas de Asia, África y América Latina y se espera que gran parte del futuro crecimiento urbano ocurra en estas regiones. El crecimiento de áreas periurbanas de países en desarrollo se caracteriza por una infraestructura inadecuada, falta de seguridad y amplias diferencias en el nivel de riqueza. La capacidad limitada de gobernabilidad para la planificación y regulación de la urbanización lleva a la proliferación de la informalidad en las áreas periurbanas.

En muchas ciudades de países en desarrollo, gran parte de la oferta de servicios depende de pequeñas empresas particulares informales que sustituyen o complementan a los sistemas formales de agua y saneamiento, gestión de residuos y suministro de energía. El transporte informal está también muy extendido en los países en desarrollo y muy relacionado con los asentamientos informales y con la participación en actividades económicas informales.

La capacidad de planificar sistemas en los países en desarrollo para prevenir o lidiar con el aumento de la actividad económica informal, subdivisión de la tierra, construcción



Un volumen significativo de ciudadanos urbanos de los países en desarrollo viven en barrios precarios

© ONU-Habitat

de viviendas y oferta de servicios continúa siendo extremadamente limitada. Esto se puede atribuir al dominio de los enfoques tecnocráticos de planificación y a las restricciones financieras y de recursos humanos, en especial en el plano de los gobiernos locales, a una comprensión política y pública limitada de la planificación urbana y al poco apoyo dado a esta actividad, a la fragmentación administrativa, en particular en áreas periurbanas y a la incompatibilidad percibida del empleo y de asentamientos informales con ideas políticas y burocráticas de la ciudad moderna.

Las maneras en que las propuestas del plan tratan los procesos del desarrollo informal son incoherentes y ambiguas, y resultan en que muchas actividades y asentamientos no se integran en los procesos regulares de planificación y en las instituciones de gobernabilidad.

Países desarrollados y en transición

Hay pocos asentamientos informales en las ciudades contemporáneas de Europa y de América del Norte con la excepción de los asentamientos de viajeros y alguna actividad de ocupas, en general, en edificios abandonados. En algunas ciudades del interior, hay casos de ocupación informal y modificación de edificios, en especial por propietarios de barrios precarios y ciudadanos urbanos pobres incluyendo emigrantes recién llegados.

El empleo en los países en desarrollo se encuentra por lo general en empresas formales y el cumplimiento de las normativas laborales y de desarrollo es amplio y ocurre de forma eficaz. Sin embargo, la liberalización de la economía a partir de los años 80 se ha asociado al crecimiento de la informalidad económica, incluyendo trabajos con salarios no regulados y el auto-empleo que burlan el sistema fiscal. Se calcula que en los países muy desarrollados de la OCDE, la economía informal es responsable aproximadamente del 16% del valor añadido.

En las economías en transición de Europa y la antigua Unión Soviética, la transición de economías planificadas centralmente para economías basadas en el mercado estuvo relacionada con aumentos drásticos de la pobreza, desigualdad y desempleo, lo que obligó a muchas personas que tenían empleos formales en empresas estatales a ir al mercado laboral informal.

Las familias de ingresos más bajos se han visto empujadas a vivir en urbanizaciones privatizadas deterioradas o en viviendas de bajo costo en pueblos de la periferia y en asentamientos informales.

Los sistemas de planificación heredados en los países en transición tuvieron dificultad en adaptarse al desarrollo urbano basado en el mercado en los años 90. Planos

Casilla 7 Empleo informal, Rumanía

A pesar del continuo crecimiento económico de los últimos años, el empleo informal es un elemento clave en el mercado laboral rumano, responsable por entre el 20% y el 50% del empleo total, dependiendo de la definición usada. Se pueden identificar dos grandes grupos entre los que trabajan en el sector informal: los que trabajan de manera informal porque no tienen otra alternativa y para quienes el empleo informal es una estrategia para sobrevivir y aquellos que lo usan para evadir impuestos y dejar de cotizar a la seguridad social de forma deliberada.

Esta situación ha mejorado un poco en los últimos años, en especial, con la reforma tributaria y el sistema de beneficios y con la introducción de un nuevo plan de pensión. Sin embargo, hasta hace muy poco, la gran mayoría de los esfuerzos se centraban en el castigo en vez de prevenir la informalidad. Son raras las políticas para ayudar a los grupos más vulnerables ofreciéndoles la capacitación y activos necesarios para participar en el sector formal de empleo.

Fuente: Parleviet y Xenogiani, 2008

maestro obsoletos, falta de conocimiento especializado municipal y de recursos junto con obstáculos burocráticos para obtener permisos de emprendimientos llevaron a un aumento de la urbanización ilegal.

En los últimos años, sin embargo, los gobiernos de muchos países de la región han reafirmado el control de sus economías informales y han reconocido la necesidad de una planificación eficaz (ver la Casilla 7 sobre la experiencia de Rumanía). Se ha introducido una nueva generación de legislación de planificación, y las reformas han revitalizado los sistemas de planificación y han actualizado los planes de desarrollo urbano. Sin embargo, el avance en este sentido ha tenido varios factores como obstáculo, incluyendo políticas nacionales consistentes de desarrollo urbano.

FACTORES QUE AFECTAN LA INFORMALIDAD

Por la revisión anterior de las tendencias observadas en la informalidad urbana en varias regiones del mundo, queda claro que varios factores clave dieron lugar a la actividad económica, a la urbanización del suelo y de la propiedad y a la oferta de servicios informales, algunos de los cuales se destacan a continuación:

- La informalidad en los países desarrollados y en tran-

sición se ha asociado a presiones competitivas que surgen de las crisis económicas, la privatización, la liberalización de la economía y la competencia global.

- En los países en desarrollo, el hecho de que la fuerza de trabajo urbana aumente más rápidamente que los empleos formales, la falta de las redes de seguridad social ofrecidas por el estado y el crecimiento limitado de las empresas formales llevan a los hombres y mujeres urbanos a buscar empleos en el sector informal.
- Los gobiernos muy a menudo no son capaces de hacer cumplir las leyes y regulaciones que rigen las empresas y la urbanización de tierras y viviendas. Por lo tanto, se hace caso omiso a las propuestas del plan, a veces por ignorancia, pero con mucha frecuencia, por una necesidad desesperada por viviendas e ingresos.
- Los procedimientos para registrar y obtener la aprobación suelen demorar mucho tiempo y cuestan mucho dinero lo que aumenta el precio de las casas, por la limitación de la oferta. Esto alimenta el círculo vicioso de la informalidad.
- Las agencias del sector público son a menudo ineficaces e ineficientes al brindar todo tipo de servicios. Así, gran parte de la oferta de servicios depende de pequeños empresarios del sector privado.



Los desalojos forzados de los barrios precarios son comunes en muchos países © BrazilPhotos.com / Alamy

RESPUESTAS DE LA PLANIFICACIÓN INNOVADORA A LA INFORMALIDAD

La viabilidad y la conveniencia de dar respuestas al reto de la informalidad ampliando los enfoques convencionales a la administración, planificación y regulación de la tierra son inciertas en muchos países. En este sentido, se pueden identificar formas más apropiadas para revisar enfoques innovadores y evaluar si se pueden transferir.

Alternativas a los desalojos

Una de las acciones más viables y apropiadas disponibles para los gobiernos es interrumpir la práctica de intervención más perjudicial, los desalojos forzados. A menudo, la preferencia de las agencias públicas es detener y retirar las urbanizaciones y actividades económicas informales que no cumplen los planes, políticas y regulaciones, así como los desalojos de los ocupantes de tierras necesarias para fines públicos. Los desalojos también ocurren a través de fuerzas laborales cuando aumenta la demanda por tierra bien localizada y los residentes tienen cada vez más dificultad para resistir la presión de vender, a veces, a precios por debajo de lo estipulado por el mercado.

El derecho internacional considera ahora los desalojos forzados como una violación a los derechos humanos y anima a los gobiernos a que primero consideren alternativas viables y después tengan en cuenta las directrices de buenas prácticas si el desalojo es necesario. Reconoce esencialmente el derecho de las personas a tener un trabajo digno y seguridad de la tenencia, incluyendo el derecho a la vivienda, a la privacidad y a disfrutar de sus posesiones en paz. Cada vez más se incorpora el derecho internacional en el derecho doméstico, lo que protege a las personas contra los desalojos forzados y les ofrece varios derechos cuando el desalojo es inevitable.

Regularización y mejora de las áreas urbanizadas informalmente

Es mejor regularizar y mejorar las áreas urbanizadas informalmente que abandonarlas o demolerlas, puesto que la regularización supone el reconocimiento y oferta de una tenencia segura, mientras que la mejora se concentra por lo general en la oferta y mejora de servicios básicos, aunque también puede incluir una nueva planificación y la reurbanización para asegurar el cumplimiento de las normativas de planificación y construcción. La formalización de la te-

nencia se hace por lo general para incluir la concesión de títulos individuales de las parcelas, la forma legal más fuerte de derechos de tenencia.

Sin embargo, los méritos de los derechos de propiedad se han discutido mucho porque resultan ser la forma más compleja y cara de tenencia para establecer, ya que pueden, por ejemplo, llevar a conflictos públicos que coinciden con formas de derechos y desappropriación de los grupos menos influyentes, incluyendo los inquilinos, nuevos ocupantes y mujeres. Algunos de los supuestos beneficios de los títulos de propiedad no son necesariamente relevantes para las familias de bajos ingresos que muy raramente quieren hipotecar su único bien y a quienes las instituciones financieras no quieren hacer préstamos. Como resultado, se ha avanzado relativamente poco globalmente en la concesión de títulos de propiedad a gran escala.

Un enfoque flexible a la planificación para la regularización y mejora es, por lo tanto, una herramienta esencial para mejorar la habitabilidad de los asentamientos informales. La experiencia ha demostrado que se pueden llevar a cabo enfoques que sean modestos y que vayan aumentando adoptados junto con los vecinos, los responsables por tomar las decisiones en el plano local y los actores del mercado de la tierra sin que tengan que resultar en el aburguesamiento. Es necesario adoptar un enfoque doble donde la regularización esté acompañada por un programa de urbanización del suelo en una escala suficiente para asegurar la accesibilidad e impedir nuevos asentamientos ilegales.

Uso estratégico de herramientas de planificación

Los intentos anteriores de garantizar que toda la urbanización en el ámbito urbano cumpla el plan maestro han fracasado con frecuencia. Hoy en día, enfoques más prometedores, como los que se mencionan a continuación, se concentran en el uso de la planificación pública urbana y de los recursos financieros de forma estratégica para guiar la urbanización.

■ Construcción de la infraestructura en red

La planificación de la infraestructura y de las inversiones deberían ser componentes clave para planificar el uso del suelo y la zonificación con el fin de orientar así el crecimiento urbano de forma tal que se evite la urbanización informal. La oferta de infraestructura puede usarse para atraer inversiones a los locales preferidos, como por ejemplo, aumentado la atracción de centros secundarios dentro de las regiones metropolitanas ampliadas para poder

reducir los atascos en la ciudad principal, mejorando las conexiones entre ellas. Este tipo de inversión puede usarse para fomentar la urbanización en direcciones planificadas y generar ingresos para inversiones públicas. Sin embargo, sin una buena planificación de nueva urbanización y sin políticas complementarias, los resultados van a beneficiar principalmente a los grandes inversores y constructores y a las familias de altos ingresos.

■ Urbanización guiada

La planificación anticipada de la urbanización es mejor y más eficiente que la regularización. Cuando la capacidad de planificación y los recursos son limitados, se ha intentado ofrecer suelo adecuado para ampliación a través de la urbanización guiada, lo que requiere un plan estratégico que identifique las principales áreas para la ampliación urbana por etapas.

Este plan estratégico protege las áreas de gran importancia ambiental y está vinculado con un programa de inversión en grandes infraestructuras, sobre todo en principales carreteras, drenaje y suministro de agua. Por ejemplo, se ha sugerido que una ampliación de áreas suficiente para los próximos 20 ó 30 años debe identificarse y definirse en una red de carreteras secundarias con 1 km. de distancia o con 10 minutos a pie de cada local. Las adaptaciones a la red pueden utilizarse para acomodar la topografía y guiar la urbanización lejos de áreas inadecuadas. La construcción por etapas de carreteras y suministro de agua ayudará a los constructores a planificar adecuadamente la red de supercuadras dentro de las cuales puede que no sea necesaria la regulación de planificación detallada.

■ Reajuste de tierras

Un elemento clave para las autoridades públicas es la consolidación de tierras y financiar la inversión en infraestructura y adquisición de locales para grandes instalaciones públicas. En muchas ciudades, no hay grandes extensiones de tierra de propiedad pública y las agencias del gobierno deben trabajar con los propietarios privados o consuetudinarios y constructores particulares, tanto formales como informales, para que el desarrollo por fases tenga lugar. En este caso, el reajuste de la tierra a través del cual las autoridades municipales consolidan parcelas de tierra para la oferta de servicios y para la subdivisión mediante acuerdos de beneficios mutuos con los propietarios se vuelve algo esencial.

Sin embargo, el reajuste de la tierra es un enfoque liderado por el mercado que raramente ofrece viviendas a

los más pobres, por lo que es bastante improbable que las alianzas con propietarios o grupos de bajos ingresos funcionen si se imponen estándares poco realistas o procedimientos muy voluminosos. Es, por lo tanto, esencial que los planificadores y otros profesionales adopten actitudes flexibles hacia estándares y enfoques participativos en la toma de decisión. Hay que hacer hincapié en el concepto de “trabajar con” los que pueden ofrecer grandes volúmenes de tierra y vivienda asequibles, a través de la asesoría y defensa en vez de normativas severas.

■ La ampliación gradual de la planificación eficaz en áreas definidas

En los países de ingresos bajos y muchos de ingresos medios, la capacidad limitada de gobernabilidad y la falta de apoyo para planificar y regular restringen lo que las normativas convencionales de planificación y urbanización pueden alcanzar. Antes de que la planificación detallada y el control de la urbanización puedan aplicarse con éxito de forma general, es necesario demostrar que los beneficios compensan los costos para los propietarios y constructores. Se puede decir que la planificación y los recursos financieros limitados se usan mejor cuando se concentran esfuerzos en el espacio público y en áreas donde la urbanización tiene grandes consecuencias ambientales y de seguridad al mismo tiempo que limita la intervención, sobre todo la regulación detallada de la urbanización, en otras áreas en especial en lugares residenciales de baja a media densidad. Para que este tipo de planificación selectiva funcione y cumpla sus objetivos generales, es necesario que se encaje dentro de un marco estratégico.

El trabajo con actores de la economía informal para gestionar el espacio público y ofrecer servicios

Los actores de la economía informal incluyen los que trabajan con comercio minorista y servicios relacionados, manufactura y servicios de reparación, así como prestadores de servicios de transporte, agua y otros. Hay muchas maneras en que las agencias públicas están trabajando y pueden trabajar con estos actores para mejorar la gestión del espacio público y para identificar la oferta de servicios. Los enfoques innovadores están basados, en primer lugar, en el reconocimiento de la importante contribución que las actividades informales hacen a la economía urbana y su papel crítico en la forma de sustento de las familias, y en segundo lugar, en el derecho de los emprendedores informales de trabajar en la ciudad.

■ Reconocimiento de los derechos a la propiedad de los emprendedores informales

De la misma forma que ocurre con la urbanización de tierras y viviendas informales, las agencias públicas acosan y desalojan con frecuencia empresas para recuperar el orden físico, hacer cumplir normativas sanitarias y de seguridad o servir los intereses de los empresarios formales que consideran a los prestadores de servicios informales competidores. Como ya se dijo anteriormente, siempre que sea posible, se deben evitar el acoso y los desalojos forzados, y hay que reconocer el derecho de los empresarios a trabajar en la ciudad y respetar su derecho a la propiedad, al mismo tiempo que hay que mejorar los derechos negociados a la propiedad. Esto se puede hacer gestionando el uso del espacio urbano y con un buen sistema regulador.

■ Asignación de áreas para fines especiales

Las autoridades municipales a menudo intentan retirar a prestadores de servicios informales de áreas planeadas para otros usos, la tierra inadecuada, para la urbanización o espacios públicos, para locales designados para mercados o polígonos industriales. Con frecuencia, la reubicación en áreas planeadas se asocia con la conformidad, el licenciamiento y otros requisitos reguladores impuestos, lo que raramente funciona bien. Los mercados planificados están a menudo peor ubicados y no son del gusto ni de los vendedores ambulantes ni de los clientes puesto que la reubicación interrumpe redes económicas establecidas y el aumento del costo asociado con la reubicación en mercados, licencias y regulación planeada puede amenazar la viabilidad de los negocios informales.

Muy frecuentemente, los mercados históricos o los desarrollados informalmente en áreas no urbanizadas son los más viables y exitosos desde el punto de vista económico. La regularización y la mejora son los enfoques más adecuados en estas situaciones, aunque, cuando se necesita un local específico para otros usos o cuando se satura, la reubicación puede resultar inevitable. En este caso, la ubicación de mercados, las instalaciones ofrecidas y los preparativos de la gestión tienen que acordarse entre las organizaciones comerciales y las autoridades públicas para que la reubicación tenga éxito.

■ Gestión de espacios públicos compartidos

Los prestadores de servicio informales, especialmente los vendedores ambulantes, suelen compartir el espacio público con otros usuarios, en especial, vehículos, ciclistas y peatones. Tanto los comerciantes como otros grupos

sociales pueden desarrollar soluciones innovadoras para garantizar el acceso a espacios cívicos, y deben tener como objetivo aclarar los derechos de los usuarios del espacio público para darles más seguridad pública a los comerciantes al mismo tiempo que protegen su salud y se siente más seguros. Los acuerdos para compartir los locales de comercio pueden incluir zonificación de espacio y tiempos, incluyendo la demarcación y la oferta de espacios comerciales exclusivos en áreas de peatones y el cierre temporal de las calles para mercados.

■ Oferta de servicios básicos y apoyo

Los trabajadores informales son tanto usuarios como prestadores de servicios básicos. Aunque estén ubicados en áreas designadas o en el espacio público compartido, la oferta de servicios puede apoyar su trabajo y aumentar la probabilidad de que cumplan los patrones oficiales de higiene y mejoren el ambiente laboral para los propios trabajadores como se muestra en la casilla 8.

Como prestadores de servicios, los trabajadores informales complementan lo que ofrecen las grandes agencias públicas y privadas, en especial en relación a las necesidades de las familias y empresas que no pueden acceder a servicios formales porque no existen, son inadecuados o muy caros. Se debe reconocer su contribución al mismo tiempo que se trata resolver la fragilidad de los servicios que ofrecen. Los planificadores necesitan tener en cuenta las necesidades de estos prestadores de servicios informales a la hora de planificar y regular el uso de la tierra y su urbanización, y tienen que trabajar con otras agencias para solucionar las limitaciones de las funciones llevadas a cabo por estos trabajadores del sector informal.

■ Zonificación de uso mixto

Muchas actividades de la economía informal, en especial las realizadas por las mujeres, se llevan a cabo dentro de las áreas residenciales y edificios. A menudo, los planes convencionales están basados en una zonificación de un único uso y se prohíben los usos mixtos como los casos de empresas que funcionan en las casas. En muchos países con sistemas eficaces de planificación, se han dado cuenta desde hace mucho tiempo de las limitaciones de un único uso del suelo y ahora se hace más hincapié en los usos mixtos para producir entornos vibrantes de convivencia más conveniente. La legislación de planificación en muchos países pobres no se ha puesto al día en este sentido, a pesar de la evidente popularidad de usos mixtos, en especial de empresas que funcionan en las casas, en muchas ciudades donde el cumplimiento de la zonificación del suelo para

Casilla 8 El Cruce de Warwick, Durban, Sudáfrica

El cruce de Warwick es el principal centro de transporte público en la ciudad de Durban, pues llega a tener hasta 460.000 usuarios que pasan por allí diariamente y 8.000 vendedores ambulantes. A finales de los 80, se suspendieron antiguas prohibiciones para permitir que los ambulantes pudieran trabajar legalmente, sin embargo, a mediados de los 90, el número aumentó en casi 4.000 más y a la zona se le conoce desde entonces por ser "un foco de crímenes y suciedad". En 1997, el municipio se propuso examinar la seguridad, limpieza, el comercio y las oportunidades de empleo y la eficiencia del transporte público de la zona y esta región de la ciudad abriga hoy a casi 1.000 vendedores que apoyan otros 14.000 negocios. Se han puesto instalaciones más higiénicas para los que venden y preparan comida en la calle. Con una inversión relativamente baja, se consiguieron importantes mejoras en la organización y gestión del área, y quedó también demostrado el valor de tener un equipo de gestión en el área para coordinar los departamentos municipales y trabajar con las organizaciones que representan a los vendedores ambulantes.

Fuentes: Skinner, 2008; Skinner y Dobson, 2007

un único uso es débil. Sin embargo, los urbanistas están cada vez más reconociendo la realidad e incorporando usos mixtos en las disposiciones de los planes.

■ Organización de trabajadores informales

Una organización eficaz permite que los trabajadores informales interactúen de forma eficiente con las agencias públicas y fortalezcan sus propias capacidades para resolver los problemas, al mismo tiempo que ofrece un canal mediante el cual se pueden identificar y presentar sus necesidades y prioridades a las autoridades públicas para negociar los enfoques más adecuados. Muchas ciudades en todo el mundo tienen ejemplos de una organización eficaz y de organizaciones de comerciantes informales más profesionales, como los trabajadores del transporte informal en Dakar, Senegal.

RESPUESTA A LA INFORMALIDAD CON PLANIFICACIÓN Y GOBERNABILIDAD

Con base en los debates y tendencias vistos hasta aquí, se pueden identificar procesos mediante los cuales la planifi-



PROHIBIDO VENTA AMBULANTE (NO HAWKING)

Las agencias públicas prefieren desalentar las actividades de la economía informal © Zoe Yau / iStock

cación y gobernabilidad urbanas pueden aumentar gradualmente la eficacia de sus respuestas a la informalidad, lo que incluye tres pasos básicos:

1^{er} Paso: Reconocer el papel positivo de la urbanización de la tierra y propiedad informales y de las actividades del sector informal y suspender acciones oficiales que dificultan sus operaciones. Las respuestas comunes a la informalidad como el acoso y los desalojos tienen un efecto adverso en la forma como esta parte de la población se gana la vida, lo que causa inconvenientes a los vendedores y clientes y dificulta la capacidad de los emprendedores y prestadores de servicios de atender las necesidades de los habitantes y negocios urbanos.

2^o Paso: Cambiar las políticas, leyes y regulaciones considerando la necesidad y el potencial para la formalización y para la regularización de las actividades económicas, del suministro de tierras y de la urbanización de casas, al mismo tiempo que se tienen en cuenta las posibles desventajas de hacerlo especialmente para los grupos sociales pobres y marginados, incluyendo las mujeres.

3^{er} Paso: Fortalecer el alcance y la legitimidad del sistema de planificación para reducir el grado de informalidad. Para que la planificación y la regulación sean eficaces, hay que contar con el amplio respaldo de los trabajadores informales, políticos, residentes y empresarios y, para que este

apoyo aumente, cada parte interesada debe percibir que los beneficios de la planificación y regulación tienen un peso mayor que sus costos.

CONCLUSIONES

En una escala global, hay muchos países donde la informalidad es muy amplia y continúa creciendo y muchos otros donde o bien la informalidad está limitada o se está extendiendo menos. El grado de informalidad en las áreas urbanas está fuertemente ligado a la eficacia de las regulaciones urbanísticas, al apoyo público para planificar y regular y a la disponibilidad de los recursos.

No hay ningún modelo de planificación que responda eficazmente a los desafíos que surgen de la informalidad urbana. En muchos países en desarrollo, los enfoques tecnocráticos y de ante-proyectos y los estrictos requisitos reguladores continúan existiendo, a pesar de su clara ineficacia frente a una cada vez mayor informalidad y una limitada capacidad de gobernabilidad. El desafío es desarrollar un enfoque de planificación que sea capaz de resolver los resultados indeseables de la informalidad al tiempo que reconoce la contribución de los constructores, empresarios y prestadores de servicios informales al proceso de desarrollo urbano. Una vez alcanzados los derechos reconocidos internacionalmente a un trabajo y vivienda decentes y a la protección contra el acoso y el desalojo, es viable cambiar las políticas, leyes y prácticas para permitir la regularización y otros enfoques innovadores a la informalidad.

PLANIFICACIÓN, ESTRUCTURA ESPACIAL DE LAS CIUDADES Y OFERTA DE INFRAESTRUCTURA

La oferta de infraestructuras como redes de transporte, agua, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones desempeña papeles fundamentales en el desarrollo de ciudades eficientes, sanas y sostenibles. Otros servicios e instalaciones urbanos como colegios, servicios sanitarios y sociales, mercados, lugares de encuentro, culto y ocio son también importantes para el desarrollo de ciudades habitables.

Estos elementos de oferta de infraestructura y servicios son importantes para configurar la estructura espacial de las ciudades en el plano de la ciudad y en un plano más local, lo que puede resultar en que algunos sectores de la población se sientan marginados espacialmente y excluidos del acceso a oportunidades urbanas. Mientras la planificación puede tener papeles importantes en la forma de organización de la infraestructura y los servicios y en la ordenación espacial de las ciudades, a menudo su papel ha sido relativamente débil, en gran parte debido a los procesos informales de desarrollo urbano, y a la cada vez mayor importancia de megaproyectos urbanos y de emprendimientos privados.

Como ya se observó en el Capítulo 2, más de un tercio de todos los habitantes urbanos de los países en desarrollo viven en la actualidad en barrios precarios, mientras muchos pobres urbanos viven en barrios precarios del interior de ciudades. La mayoría de estos habitantes de los países en desarrollo viven en asentamientos informales de la periferia urbana. A menudo, estos asentamientos se caracterizan por bajos niveles de servicios, a los que el acceso también es difícil porque los sistemas de tránsito de masa están mal desarrollados y las áreas accesibles para los pobres no están ubicadas en las principales rutas.

Este capítulo analiza cómo la “desagregación” del desarrollo de la infraestructura está configurando las tendencias urbanas y espaciales contemporáneas e inconexas de la planificación espacial a través de formas de privatización, del crecimiento impulsado por constructores y de megaproyectos urbanos. También analiza los vínculos e interrelaciones entre formas de oferta de infraestructura, organización y acceso espacial y entre la forma urbana, la sostenibilidad, la eficiencia y la inclusión. El último apartado explora varias iniciativas contemporáneas para alinear la planificación espacial y el desarrollo de la infraestructura.

PLANIFICACIÓN ESPACIAL: LA PRIVATIZACIÓN DEL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA Y MEGAPROYECTOS

Los enfoques tradicionales a la planificación intentaron alinear la planificación del uso del suelo con la oferta de infraestructura a través de la planificación maestra integral y mediante la oferta pública de infraestructura. Sin embargo, hubo muchas deficiencias en estos procesos y a partir de los años 80 el nuevo desarrollo urbano y la oferta de infraestructura se volvieron un asunto menos del ámbito de la planificación para pasar a ser una cuestión mucho más dominada por los intereses del sector privado. Este proceso de “desagregación” ha sustentado en parte las tendencias espaciales discutidas anteriormente en este informe.



El crecimiento urbano descontrolado es un resultado común de la planificación urbana modernista durante la era del combustible fósil barato

© AZPworldwide / Fotolia

Una de las principales funciones de la planificación maestra tradicional era la de brindar la base para la oferta integrada de transporte, energía, agua y comunicación dentro del desarrollo urbano. Los planes maestro ofrecían proyecciones y orientación para la ubicación, extensión e intensidad de usos específicos del suelo en las ciudades. Aunque este tipo de planificación resultó ser eficaz en muchos países desarrollados, causó problemas en muchos otros. Durante el régimen comunista en Europa Oriental y Central y en el este asiático, los planes maestro se basaban en metas económicas establecidas en el plano nacional sin tener en cuenta las necesidades locales. En la mayoría de los contextos coloniales, la planificación y la infraestructura ofrecidas por el sector público eran sólo para una elite y las previsiones, que después resultaron ser equivocadas, hablaban de una pequeña población en la era post-colonial. Los patrones de urbanización tampoco siguieron necesariamente los que se habían anticipado, en especial con el rápido crecimiento de los asentamientos informales de alta densidad. La precisión del enfoque de “predecir y ofrecer” se puso en tela de juicio.

En varios países, la planificación espacial ocupó una posición institucional marginal en relación a otros departamentos mucho más poderosos responsables por varios tipos de planificación y desarrollo de la infraestructura. Los departamentos que “trabajaban en compartimentos cerrados” desarrollaban sus propios planes que no necesariamente estaban relacionados con otros ni con el plan maestro. En estos contextos, la oferta de infraestructura ha tenido mucha más importancia a la hora configurar la forma espacial de las ciudades que la planificación.

A partir de la década del 70, la “desagregación” del desarrollo de la infraestructura a través de formas de privati-

zación del desarrollo y oferta de la infraestructura urbana, y el crecimiento urbano impulsado por los constructores han tendido a causar patrones de fragmentación y desigualdad espacial en muchos países, sobre todo en aquellos desarrollados y en transición donde una crisis fiscal del gobierno local fue la causa de un cambio hacia la privatización de la oferta de servicios.

La “desagregación” ha adoptado varias formas y ha tenido lugar tanto en la oferta de infraestructura como de servicios y también en proyectos de desarrollo urbano que incluyen arrendamientos, concesiones y alianzas público-privadas de varios tipos. Se ha dado además en grandes proyectos de desarrollo urbano, en la participación del sector privado en la construcción, financiación y gestión de la infraestructura, así como en concesiones privadas para construir y dirigir carreteras con peaje, entre otros.

También se usan pequeños emprendedores locales y sistemas de gestión comunitaria en la recogida de residuos sólidos, agua, vivienda y saneamiento en muchos países en desarrollo. El enfoque de la “desagregación” ha llevado a veces a un planteamiento hacia el desarrollo que tiene más que ver con el dejar hacer y donde las propuestas hechas por los constructores se aceptan incluso cuando se oponen a los planes.

El periodo a partir de los años 80 también ha visto un gran crecimiento de megaproyectos urbanos ligados a un énfasis en la competitividad y el emprendimiento urbanos. En muchos casos, en especial en Europa, los megaproyec-

Casilla 9 Formas de mega-proyectos

- Emprendimientos ligados a turismo de congresos como centros de convenciones, salas de exhibición y estadios deportivos.
- Un nuevo desarrollo de antiguas áreas industriales y puertos hacia una nueva economía de servicios, ocio y turismo.
- Urbanización de nuevas áreas conectadas con industrias de alta tecnología y actividades económicas.
- Grandes y nuevas ciudades satélites con instalaciones de estándar internacional.
- Grandes áreas en la forma de urbanizaciones privadas con una variedad de comercios minoristas, colegios, opciones de entretenimiento y otros servicios para los acudados.
- Zonas comerciales o zonas económicas especiales establecidas por gobiernos nacionales o locales para atraer nuevas inversiones conectadas, a veces, a los principales aeropuertos y a otros emprendimientos.

tos están vinculados con iniciativas de regeneración urbana diseñadas para reposicionar economías deterioradas con el fin de capturar nichos económicos nuevos o en crecimiento. En varias ciudades asiáticas, los megaproyectos se están desarrollando de nuevo no solo como proyectos de prestigio sino también para establecer la base para nuevas formas de desarrollo económico. La Casilla 9 resume seis formas comunes de megaproyectos.

Los proyectos de este tipo se relacionan de forma variada con el sector público. Mientras algunos son totalmente privados tanto en la dirección como en la oferta al público, otros los comienza y los financia el sector público con la esperanza de atraer la iniciativa privada. Es común ver alianzas público-privadas o acuerdos donde el sector público ofrece una gran infraestructura y conexiones mientras que el sector privado asume el desarrollo dentro de esos parámetros.

Aunque hay algunos ejemplos donde este tipo de proyectos ha funcionado con procesos de planificación espacial e ideas inclusivas de la reurbanización urbana, en muchos casos, los megaproyectos están en contradicción con los planes espaciales y posibilitan una urbanización desigual fuera de sincronía con las necesidades y aspiraciones de los residentes de a pie.

LA INFLUENCIA DE LA INFRAESTRUCTURA EN LA ESTRUCTURA ESPACIAL URBANA Y EL ACCESO

Entre las varias formas de infraestructura urbana, las redes y los sistemas de transporte se reconocen generalmente como los más poderosos para configurar la estructura espacial urbana. Como lo reconocían los modelos clásicos de economía urbana, el significado del acceso se traduce en el mayor precio de la tierra que se encuentra alrededor de los centros y rutas que ofrecen más acceso. Así, las actividades económicas que necesitan altos niveles de accesibilidad se organizan alrededor de las estaciones de trenes y rutas de los tranvías, a lo largo de las principales carreteras o en centros cercanos a los principales cruces de los sistemas de autopistas. Las urbanizaciones residenciales también buscan accesibilidad y, por eso, el desarrollo de nuevas rutas y sistemas de transporte ofrece formas importantes de estructuras de las ciudades a lo largo del tiempo. La relación entre un mejor acceso y el precio, sin embargo, significa que los grupos de altos ingresos podrán pagar por el acceso y así podrán vivir cerca de buenas vías de transporte, lo que



El desarrollo de grandes autopistas facilita el crecimiento urbano descontrolado © Gary Blakeley / Fotolia

les conviene por los medios de transporte que utilizan, aunque a veces incluso prefieran elegir lugares más distantes y hacer desplazamientos más largos.

Se ha hablado mucho sobre el papel de las autopistas al fomentar el crecimiento descontrolado de los barrios satélites. La integración de los vehículos motorizados ha sido un tema importante en la planificación “moderna” en muchas partes del mundo.

Los altos niveles de dependencia del vehículo particular y las bajas densidades de urbanización asociadas con las ciudades dominadas por este medio de transporte, sin embargo, dificultan el acceso a estas regiones de fuera de las ciudades a aquellos que no cuentan con este transporte como los ancianos, los portadores de necesidades especiales, los jóvenes, las mujeres en cuyas familias hay solo un vehículo y los trabajadores de bajos ingresos que trabajan en oficinas y en casas instaladas en la periferia de la ciudad, como el personal de la limpieza, las empleadas domésticas, los dependientes y oficinistas.

Además, el énfasis en la planificación de la movilidad en las ciudades deja de lado la importancia de los peatones y otras formas no motorizadas de transporte en las ciudades de países en desarrollo. Amsterdam es un ejemplo de ciudad donde el acceso sostenible se creó a través de una combinación del uso apropiado de la tierra y políticas de transporte.

La estructura de los sistemas de transporte público también puede configurar la organización espacial de las ciudades de formas importantes y ha sido un elemento crucial de intentos realizados para reestructurar las ciudades espacialmente, por ejemplo en Curitiba (Brasil) y en Portland (Estados Unidos).

Los pesados sistemas de ferrocarriles en ciudades muy densas (a menudo en la forma de sistemas subterráneos en



El megaproyecto de Plaine Saint-Denis en París ilustra la forma en que la infraestructura urbana se ha desarrollado en los últimos años © Gobry / DREIF

áreas centrales) son esenciales para apoyar buenas interconexiones en las áreas centrales y el enlace entre las regiones centrales y circundantes. Los sistemas de ferrocarriles conectan principalmente áreas de fuera de la ciudad con el centro atendiendo a las personas que viven fuera de la ciudad y trabajan en el centro, mientras que los sistemas de tranvías y ferrocarriles ligeros ofrecen buenas conexiones dentro de las áreas centrales y entre estas zonas y los núcleos secundarios y corredores de la periferia. Las estaciones de tranvías y trenes ofrecen puntos potenciales para emprendimientos más intensivos, pero estas posibilidades dependen de la forma en que se usan estos servicios así como de la forma en que se regulan y desarrollan estas estaciones.

Los autobuses se adaptan mejor y requieren densidades menores para operar, aunque son más lentos y menos eficientes y con menos probabilidad de tener un impacto en la organización espacial. El uso de carriles de autobuses exclusivos, sin embargo, aumenta su velocidad y capacidad y, por lo tanto, su uso, al mismo tiempo que crea rutas más estructuradas alrededor de las cuales pueden establecerse emprendimientos más intensos.

Grandes sistemas de infraestructura para agua, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones han sido importantes también para estructurar las ciudades espacialmente, aunque su impacto directo es menos obvio que en el caso de los sistemas de transporte. Todos estos sistemas incluyen el establecimiento de grandes elementos que requieren importantes inversiones fijas y que brindan la capacidad necesaria para el crecimiento de algunas áreas específicas. Estos elementos de gran volumen incluyen represas y esta-

ciones de tratamiento de agua, reservorios, estaciones de bombeo, instalaciones de tratamiento de aguas residuales, subestaciones de energía eléctrica, antenas de telefonía móvil y cables de fibra óptica.

La disponibilidad de líneas en red para agua, alcantarillado y líneas de transmisión para la electricidad en algunas áreas reduce los costos de urbanización, lo que influye en los patrones de crecimiento. Aunque esta infraestructura de gran envergadura no suele aparecer como prioritaria en las agendas de los planificadores urbanos, puede ser clave en la configuración de los patrones de desarrollo espacial. Sin embargo, la proximidad a redes de agua, energía eléctrica y alcantarillado no significa que las familias puedan permitirse acceder a estos servicios.

El formato espacial de las ciudades, su habitabilidad y capacidad de ser inclusiva están también configurados por el acceso a una gama más amplia de instalaciones y servicios de infraestructura como colegios, clínicas, guarderías, espacios comunitarios, bibliotecas y centros de enseñanza, espacios seguros para el ocio, espacios para prácticas religiosas y culturales, mercados de productos frescos y de otro tipo y comercios minoristas, así como lugares adecuados para actividades económicas.

Idealmente, la planificación local debería crear lugares que atiendan la demanda diaria de varios grupos de personas, hombres y mujeres, adultos mayores y jóvenes, los portadores de necesidades especiales, los grupos de cultura diferente y así sucesivamente. Entender y responder a estas necesidades diversas es una parte importante de la planificación. La tradición del análisis del género y la inclusión de la cuestión del género dentro de la planificación están cada vez más dando herramientas metodológicas y marcos útiles para evaluar las necesidades y las posibles respuestas, como es el caso del énfasis más reciente en la planificación para la diversidad.

EL DEBATE DE LA CIUDAD COMPACTA: SOSTENIBILIDAD, EFICIENCIA E INCLUSIÓN

Aunque en muchas ciudades hay una tendencia espacial predominante hacia el crecimiento descontrolado, muchos analistas defienden el concepto de ciudades más compactas. Algunos países como Sudáfrica y ciudades como Curitiba en Brasil y las vinculadas con el movimiento del “crecimiento inteligente” en los Estados Unidos han adoptado estas ideas como políticas, aunque su implantación a menudo se queda en la intención.

Los argumentos a favor de las ciudades compactas giran alrededor de ventajas sobre su mayor eficiencia, inclusión y sostenibilidad. Estas condiciones favorables son: los costos de la oferta de infraestructuras son más bajos, hay más acceso a los servicios e instalaciones puesto que los umbrales son más altos, se promueven las formas de sustento de los pobres urbanos y se reduce la segregación social, además el tiempo y el costo de los desplazamientos también es menor. Las ciudades compactas dependen menos de los vehículos particulares y reducen al mínimo las distancias cubiertas y, consecuentemente, el uso de combustible fósil, al mismo tiempo que tienen menos impacto en las tierras de cultivo y en los recursos ambientales. Como consecuencia, en teoría son más resistentes en el contexto del cambio climático y suelen causar menos impactos nocivos. Los críticos, sin embargo, cuestionan varios de estos supuestos beneficios y alegan que la compactación es contraria a las fuerzas del mercado hacia el crecimiento, la descentralización del trabajo y los deseos de los residentes y, por lo tanto, no es políticamente viable, ni siquiera deseable. También dicen que una densidad mayor está asociada a atascos, contaminación, altas tasas de criminalidad y presiona mucho más los recursos naturales. Las políticas de contención hacen aumentar el precio de la tierra y fomentan también la urbanización más allá de las zonas restringidas.

Gran parte del debate se ha centrado en ciudades de países desarrollados donde las altas tasas de propiedad de vehículos particulares en una era de bajos precios del combustible han impulsado el crecimiento de baja densidad. No obstante, las altas densidades solo brindan las condiciones para el transporte público sin garantizarlo, así como tampoco evitan el aumento del número de gente con vehículos privados ni su uso, incluso en los lugares donde los sistemas de transporte público sean relativamente buenos, como por ejemplo en Japón.

Las ciudades construidas sobre líneas de baja densidad, sin embargo, encuentran que adaptarse o cambiar para ser más compactas es difícil. Las ciudades “dependen de la trayectoria trazada” en el sentido de que sus estructuras espaciales están muy fuertemente establecidas y cambian muy lentamente. Los grandes cambios necesitan políticas bien coordinadas y coherentes y una implantación a lo largo de mucho tiempo del desarrollo de la infraestructura, tributación y regulación del uso del suelo. Hay pocos casos donde esto ha sido posible, como en Curitiba (Brasil), que se destaca como una excepción notable. Estudios realizados indican que es difícil ofrecer transporte público eficiente en ciudades con densidades inferiores a 30 personas por hectárea, pero el umbral real varía por el tipo de transporte



El Estadio de Francia, construido para el Mundial de FIFA de 1998, forma parte del megaproyecto Plaine © Gauthier / DREIF

así como en términos de factores de contexto como la organización espacial y la topografía.

Las condiciones previas para la compactación varían en los diferentes contextos. En general, las densidades urbanas son mucho más altas en países en desarrollo que en los desarrollados y los que están en transición. No obstante, los críticos cuestionan si el concepto es relevante en las ciudades de los países en desarrollo, que ya cuentan con muchos elementos de compactación urbana como el uso mixto debido a la falta de regulación, densidades muy altas (por lo menos en el centro), la dependencia del transporte público y, sobre todo, a los bajos ingresos. Además, los procesos de densificación son a menudo típicos de los asentamientos informales mediante procesos de consolidación autónoma. El papel de las políticas públicas o de la planificación en este contexto es, por lo tanto, cuestionable.

Aun así, los beneficios de la densificación urbana son claros por lo menos para los pobres del interior de las ciudades pues, aunque el precio de la vivienda sea alto y tengan menos espacio, cuentan con más oportunidades para ganarse la vida (en especial en el sector informal) y con más acceso al empleo. Los costos del transporte son bajos y ellos pueden depender en gran medida del transporte no motorizado. En muchos aspectos, las áreas densas de las ciudades de los países en desarrollo, incluyendo los asentamientos informales, son versiones vivas de las ideas de la ciudad compacta y, por lo tanto, son más relevantes en este contexto. La planificación y las políticas públicas podrían trabajar de forma más apropiada con estos procesos de cambio para consolidar la posición de los pobres del interior de las ciudades y apoyar los procesos existentes de mejora informal y de infraestructuras y servicios.

¿Son las ideas de compactación importantes para el desarrollo de la periferia de las ciudades en países en desarrollo o para la gestión del crecimiento urbano? La periferia urbana ha ofrecido en algunos casos oportunidades para las familias dispuestas a cambiar un costo más bajo de la vivienda y más espacio por distancias más largas de desplazamiento hasta las actividades económicas. Donde hay oportunidades económicas locales o pocos trabajadores que tienen que desplazarse mucho para ir al trabajo en una familia, es probable que la ubicación periférica resulte atractiva. La oportunidad de alquilar la casa o de combinar ingresos de actividades económicas rurales y urbanas son algunas de las oportunidades de sustento para las familias que viven en la periferia de muchos países en desarrollo, lo que sugiere que las necesidades y las estrategias de sustento de las familias pobres son diversas y por lo general lógicas.

ENFOQUES CONTEMPORÁNEOS PARA VINCULAR LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL CON LA INFRAESTRUCTURA URBANA

Este capítulo ha mostrado que el desarrollo de la infraestructura urbana ha configurado el espacio de las ciudades, aunque en maneras que se cruzan con las dinámicas sociales, económicas, políticas e institucionales. Mientras la planificación detallada y del uso estático del suelo asociada a la planificación maestra tradicional se ha puesto en duda, la planificación espacial estratégica capaz de dar dirección a las grandes infraestructuras es una parte importante del nuevo enfoque de la planificación. La Tabla 9 presenta un resumen simplificado de las iniciativas contemporáneas para vincular la planificación espacial con el desarrollo de la infraestructura urbana y para usar grandes elementos de la infraestructura urbana, como por ejemplo las rutas y los sistemas de transporte para influenciar la forma espacial.

CONCLUSIONES

La “desagregación” del desarrollo urbano y el frágil papel del sector público y la planificación han motivado en parte las tendencias que se han observado en la polarización socio-espacial y el creciente aumento urbano descontrolado. Sin embargo, cada vez más se reconocen los problemas asociados con estos patrones y la búsqueda de nuevos planteamientos de la planificación espacial que se vinculen más con el desarrollo de la infraestructura en este contexto. La planificación debería intentar promover la compactación de formas que sean apropiadas al contexto local. Sin embargo, es probable que gran parte de la urbanización del futuro continúe incluyendo la ampliación hacia la periferia. Si lo que se busca es una planificación eficaz, se deben buscar formas para direccionar, apoyar y estructurar este crecimiento y para reforzar los procesos informales de mejora y consolidación. Es también importante permitir la expansión de la actividad económica y de las oportunidades de sustento de los pobres así como mejorar las infraestructuras, servicios e instalaciones de la periferia.

La conexión de la planificación espacial con el desarrollo de la infraestructura es crítica en este contexto. El sector público debe ofrecer las principales rutas y líneas de infraestructura en red antes del emprendimiento para permitir al sector privado, ONGs y otras agencias y comunidades que se conecten a estas principales redes.

Este tipo de planificación va a necesitar un buen entendimiento de las tendencias, direcciones de desarrollo y fuerzas del mercado, pero también necesitará basarse en procesos de colaboración que junten varias agencias y departamentos del sector público con otras partes interesadas de la sociedad civil y de los negocios.

Enfoque amplio	Términos y enfoques importantes	Puntos fuertes	Puntos débiles y contingencia
Crecimiento inteligente y desarrollo orientado al tránsito	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento inteligente • Desarrollo compacto • Desarrollo integrado • Desarrollo de uso mixto • Intensificación • Coordinación • Desarrollo orientado al tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomenta vínculos intersectoriales y entre agencias • Fomenta vínculos entre la planificación y la implantación • Mejora la sostenibilidad • Mejora el transporte público • Fuertes vínculos entre el transporte y el uso del suelo pueden hacer que el crecimiento urbano descontrolado sea más lento 	<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil alcanzar estos vínculos • Asume capacidad y organización significativa • Una implantación mala o limitada mina las perspectivas futuras • Es difícil conseguir el apoyo popular debido a puntos de vista y estilos de vida enfrentados • Supuestos beneficios cuestionados
Integración del uso del suelo y del transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Tránsito rápido de autobuses (BRT por sus siglas en inglés) • Corredores y ejes • Nuevo desarrollo de sistemas integrados de ferrocarril • Vincular actividades económicas con el tipo de transporte • Nuevos modelos de transporte/ uso del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor transporte público • Mejor uso del transporte público • Reduce energía y mejora la eficiencia • Mejores conexiones de transporte y uso del suelo • Nuevos modelos que permiten entender mejor los patrones 	<ul style="list-style-type: none"> • El aumento del precio de la propiedad en los ejes con servicios de transporte puede marginar a los pobres • Es difícil alcanzar la integración necesaria • Es necesario un buen entendimiento de las dinámicas y del espacio sociales y económicos • Los vínculos entre el transporte y el uso del suelo deteriorados por diferentes lógicas, divisiones institucionales • Faltan muchos datos en los nuevos modelos que todavía son agregados y distantes
Planificación espacial estratégica y planificación de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos • Planes de infraestructura • Vínculos entre el transporte y el uso del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede dar dirección de largo plazo a la urbanización • Puede evitar la urbanización desigual y no sostenible • Evita la urbanización fragmentada 	<ul style="list-style-type: none"> • Las condiciones necesarias para que funcione son duras/difíciles de alcanzar • Análisis creíble • Coordinación inter-sectorial • Participación de las partes interesadas y convencimiento • Revisión periódica • Defensores internos
Desarrollo urbano integrado y planes de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de inversión multi-sectorial • Planes de desarrollo físicos y ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Es más flexible, demanda menos datos y su preparación es más fácil que el maestro • Participativo • Ayuda a gestionar el crecimiento urbano en el contexto de recursos/capacidad escasos • Puede usarse repetidas veces en los procesos de toma de decisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemático si se ve de una forma estática o limitada • La cooperación inter-sectorial necesaria es difícil de conseguir • La toma de decisión política le puede hacer oposición

Enfoque amplio	Términos y enfoques importantes	Puntos fuertes	Puntos débiles y contingencia
Planificación estratégica de la estructura	<ul style="list-style-type: none"> Marco integrador Visión de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> Es más flexible, demanda menos datos y su preparación es más fácil que el plan Participativo Enfoque de múltiples facetas Combina acciones de corto plazo con planificación de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> Puede ser difícil conseguir que los políticos y las partes interesadas crean en este enfoque Aun puede ser relativamente tecnocrático Puede que no ofrezca todos los detalles necesarios para algunas decisiones
Vinculación de la planificación espacial con la planificación de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Planes de desarrollo integrados Planes de marcos espaciales 	<ul style="list-style-type: none"> Es más flexible, demanda menos datos y su preparación es más fácil que el plan Participativo Direcciona hacia la planificación de la infraestructura Se pueden usar modelos basados en GIS como entradas 	<ul style="list-style-type: none"> La coherencia necesaria en la política y la coordinación entre las agencias es difícil de alcanzar Puede ser demasiado amplio para ser útil El mercado lo puede contradecir
Vinculación de megaproyectos con el desarrollo de las infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> Regeneración urbana multifuncional 	<ul style="list-style-type: none"> Es un poderoso factor en la forma urbana La evolución de los enfoques permite vincularlos con la planificación a lo largo del tiempo Construcción de cooperación entre varios sectores y agencias 	<ul style="list-style-type: none"> Los megaproyectos son frecuentemente impulsados políticamente y es difícil alcanzar un enfoque aislado Es difícil alcanzar el nivel de integración y cooperación

Tabla 9

Enfoques que acercan la planificación espacial de la infraestructura urbana

EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES URBANOS

Los planificadores urbanos y los responsables por tomar las decisiones necesitan saber cuál es el mejor uso de los recursos limitados para tratar los complejos retos (y oportunidades) urbanos presentados. La planificación urbana tiene por objetivo ser eficiente (hacer un buen uso de los recursos), eficaz (crear impactos y resultados deseados e significativos) y también quiere mejorar la igualdad (de oportunidades, derechos y poderes, especialmente en relación a la cuestión del género). Para conseguirlo, los responsables por tomar las decisiones necesitan una base sólida de informaciones y dirección que pueden venir de la planificación urbana, en especial del monitoreo y evaluación de los planes urbanos.

El monitoreo y la evaluación del plan urbano generan muchos beneficios ya que cuando se monitorea y evalúa continuamente la relevancia, integridad y coherencia del plan se ayuda a los que tienen que tomar las decisiones a tener una base bien fundamentada para decidir la mejor distribución de los recursos. El monitoreo y la evaluación pueden mostrar si la planificación urbana ha hecho diferencia, si ha mejorado (o empeorado) la calidad de vida y el bien estar de los habitantes de la ciudad, si la sostenibilidad está mejor o si se han alcanzado metas y objetivos relacionados.

Este capítulo ofrece un breve panorama de los varios tipos de monitoreo y evaluación, y examina también estas dos actividades en el contexto de las prácticas de planificación recientes y actuales.

TIPOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Dado el ritmo acelerado y la extensión del cambio en los entornos locales de toma de decisión en el ámbito gubernamental, es siempre necesario hacer una evaluación constante de las tendencias, actividades y del desempeño. Esto ha llevado a un mayor interés en el monitoreo y evaluación del programa. La Casilla 10 ofrece una breve idea de los componentes clave de este proceso.

El proceso de monitoreo y evaluación se ha descrito de varias maneras. Sin embargo, es posible identificar varias etapas esenciales y comunes en el diseño del monitoreo y de la evaluación:

- Formular metas y resultados;
- Seleccionar indicadores de resultados para monitorear;
- Reunir información básica sobre la condición actual;
- Establecer metas específicas con fechas;
- Recoger datos periódicamente para determinar el avance;
- Analizar e informar los resultados.

La cultura organizacional, las actitudes del personal así como el apoyo visible de la administración superior y de los políticos, son un factor muy importante de éxito o fracaso en los procesos de monitoreo y evaluación. Por eso, este enfoque debe reflejar las realidades organizacionales. La Casilla 11 describe algunos retos que pueden encontrarse al diseñar y administrar el monitoreo y la evaluación en las organizaciones.

Casilla 10 Definición de "monitoreo", "evaluación" e "indicadores" en la planificación urbana

El **monitoreo** se refiere al recojo y análisis continuo de información sobre tendencias, actividades y acontecimientos que podrían afectar el desempeño del plan. El monitoreo también puede comprobar si el plan se ha gestionado de forma eficiente mediante los procesos administrativos del plan.

La **evaluación** es la medida del desempeño del plan en términos de los resultados e impactos comparados con las metas y objetivos propuestos y la eficiencia con la cual se usan los recursos relacionados y se ha administrado el programa. Le dice a los responsables por tomar las decisiones si el plan alcanzó sus metas y objetivos propuestos de forma eficaz y con qué grado de eficacia.

Hay tres formas principales para evaluar un plan urbano:

- **Evaluación ex ante** (llevada a cabo durante la formulación del plan, o sea, antes de que empiece a implantarse);
- **Evaluación formativa** (llevada a cabo como parte de la administración del plan, o sea, durante la implantación del plan);
- **Evaluación sumativa o ex post** (llevada a cabo normalmente después del término de los planes).

Los **indicadores** ofrecen datos cuantitativos e información cualitativa que muestra las tendencias y patrones.

PRÁCTICA ACTUAL EN EL PROGRAMA URBANO Y EN LA EVALUACIÓN DEL PLAN

El monitoreo y la evaluación urbanos se han convertido en parte de la práctica de los departamentos de planificación más progresistas de las ciudades y regiones de países desarrollados. En muchos casos, el monitoreo y la evaluación de los planes urbanos reflejan un interés por evaluar el progreso hecho en las metas y objetivos establecidos para alcanzar la sostenibilidad urbana o una comunidad sana.

El interés por las aplicaciones de la planificación urbana de la evaluación del plan surgió a mitad de los años 90 en países desarrollados y refleja las crecientes preocupaciones por eficiencia, eficacia y accesibilidad, así como desempeño y productividad en los gobiernos municipales.



La evaluación ex ante es un primer paso importante para la mejora de los programas © UN-Habitat

Sin embargo, la primera fase del monitoreo y la evaluación del plan urbano ocurrió en los años 60 y a principios de los 70, coincidiendo con la aparición y los primeros indicios del desarrollo de la teoría de evaluación de programas genéricos. Estos primeros enfoques que se referían a la evaluación ex ante defendían análisis muy racionales y técnicos de las metas de la planificación urbana y de las propuestas del proyecto, incluyendo el análisis del impacto con la evolución del plan urbano. Esta aplicación de las herramientas ex ante distingue las aplicaciones de la planificación urbana de monitoreo y evaluación de la evaluación de programas o proyectos genéricos, que usa una visión ex post o retrospectiva (sumativa) y en proceso (formativa) del desempeño e impacto del programa.

La medición del desempeño en las ciudades es del interés de agencias como el Banco Mundial, que reconoce el papel fundamental de los indicadores en el esfuerzo por alcanzar el desarrollo económico, la sostenibilidad y comunidades sanas. El Programa de Indicadores Urbanos y el Observatorio Urbano Global de ONU-Habitat representa los serios esfuerzos llevados a cabo para crear e institucionalizar indicadores como una contribución esencial para una mejor toma de decisión.

En los países en desarrollo, la aplicación urbana más amplia del monitoreo y de la evaluación ha ocurrido con programas financiados por agencias internacionales gestionadas por organizaciones estatales e implantadas por autoridades locales, esto es programas que cubren una amplia gama de temas sociales, económicos, ambientales e institucionales que incluyen la erradicación de la pobreza, infraestructura (incluyendo agua y saneamiento), mejora de los barrios precarios, viviendas de bajos ingresos, etc.

Casilla 11 Desafíos comunes del monitoreo y de la evaluación

- Falta de entendimiento y atención adecuados sobre el monitoreo y la evaluación en el diseño de proyectos. Esto da lugar a una mala distribución de recursos y organización jerárquica de toma de decisión y análisis.
- Falta de compromiso con el monitoreo del personal del proyecto y de los socios que lo implementan.
- El monitoreo se ve como una obligación impuesta desde fuera, donde los funcionarios rellenan formularios de manera mecánica para entregárselos a los gerentes de los proyectos, quienes, a su vez, ven el monitoreo como una forma de recoger datos en el proceso de redactar informes para los donadores.
- Información irrelevante y de mala calidad producida a través del monitoreo que se concentra en los aspectos físicos y financieros e ignora el alcance, el efecto y el impacto del proyecto.
- Casi ninguna atención prestada a las necesidades y posibilidades del monitoreo ni de la evaluación de otras partes interesadas como beneficiarios e instituciones de base comunitaria y otras de cooperación local.
- Muy pocas revisiones internas de proyectos y evaluaciones continuas con ajustes impulsados principalmente por evaluaciones externas o supervisiones.
- Amplia falta de integración y cooperación entre el monitoreo y la evaluación del proyecto y la evaluación y gestión del proyecto sin directrices claras y estipuladas de mutuo acuerdo.
- Documentación de monitoreo y evaluación que no trata ni resuelve los problemas identificados.
- Sistemas de monitoreo demasiado ambiciosos.
- Mal uso de métodos participativos y cualitativos de monitoreo y evaluación.
- Personal encargado de hacer el monitoreo y la evaluación mal preparado y sin experiencia relevante.
- Diferenciación entre las actividades de monitoreo y las de evaluación. Esta última se tiende a subcontratar.

Fuente: IFAD, 2002

Entre los ejemplos de prácticas de monitoreo y evaluación están las iniciativas del Informe de Monitoreo Global del Banco Mundial, los Indicadores del Desarrollo Mundial y la Evaluación del Impacto del Desarrollo (DIME por sus siglas en inglés). El Observatorio Urbano Global de ONU-Habitat respalda el desarrollo de capacidades del monitoreo y de la evaluación en el ámbito de la ciudad, a través de sus proyectos en países y ciudades en observatorios urbanos locales y nacionales.

Los países desarrollados tienen bastante experiencia en el monitoreo y la evaluación sumativa de los programas relacionados con el ámbito urbano, en especial en intervenciones relacionadas con el transporte, el desarrollo económico regional y el medioambiente. Los gobiernos nacionales y los gobiernos de estados en el plano sub-nacional o provincial más progresistas han necesitado por lo general la evaluación del desempeño del programa. La propuesta es asegurar que los planes sean relevantes, estratégicos y orientados a la acción. También se espera que las evaluaciones periódicas lleven a resultados e impactos que reflejen una buena planificación y asegure la conformidad con reglas y políticas relevantes. Estos procesos de evaluación están apoyados por un proceso de monitoreo activo donde se rastrean los indicadores clave y se evalúa la información.

Hay menos pruebas de prácticas de monitoreo y evaluación comunitarios u oficiales en la escala del plan en los países en desarrollo. En general, hay pocos recursos para la planificación y, en particular, para el cumplimiento o monitoreo del plan. En países con una razonable capacidad de planificación, se suele hacer hincapié en la producción de planes integrales de uso del suelo, planes maestro y planes de diseño urbano. El énfasis está en la resolución de problemas y en la implantación para atender la demanda de corto plazo de viviendas, agua potable, gestión de residuos, desarrollo económico e infraestructura. La planificación urbana en este contexto se ve frecuentemente afectada por problemas de gobernabilidad causados por inestabilidades políticas y una absoluta falta de capital social y fiscal, capacidad técnica e inestabilidad institucional.

Hay, sin embargo, suficientes pruebas que muestran la utilidad de los enfoques participativos de monitoreo y evaluación. Como se discutió en el Capítulo 5, quedó demostrado que la participación comunitaria es un elemento importante en todas las partes del proceso de planificación urbana, incluyendo el monitoreo y la evaluación. La valoración urbana participativa y la iniciativa del presupuesto participativo en particular han demostrado ser útiles para alcanzar las tres “E” de eficiencia, eficacia y equidad en una

Casilla 12 El uso de las tarjetas de información ciudadana como una herramienta estratégica para mejorar la oferta de servicios en Bangalore (India)

La ciudad de Bangalore es la tercera mayor de India y está ubicada en la parte sur del país. El gobierno municipal de la ciudad sabía de la necesidad de ofrecer servicios urbanos de una manera más eficiente y eficaz. De este modo, en 1994 una organización de la sociedad civil preparó unas “tarjetas de información ciudadana” que se utilizarían para comunicar la opinión de los ciudadanos sobre lo que ellos consideraban niveles de servicios horribles, como el suministro de agua, transporte, electricidad, atención médica y transporte.

Las tarjetas tenían como base muestras aleatorias de encuestas que utilizaron cuestionarios estructurados y reflejaban la experiencia real de las personas con una amplia gama de servicios públicos. Las agencias se clasificaban y se comparaban en términos de satisfacción pública, corrupción y capacidad de dar respuestas. Los resultados de la encuesta fueron impresionantes. Casi todos los prestadores de servicios fueron mal clasificados. Las “tarjetas de evaluación” se enviaron a la agencia gubernamental competente por la acción y se avisó a los medios de comunicación.

La discusión pública que siguió expuso abiertamente el problema de los servicios públicos. Las organizaciones de la sociedad civil exigieron una acción y, como resultado, muchos prestadores de servicios públicos emprendieron medidas para mejorar sus servicios. La nueva edición de “las tarjetas ciudadanas” en 1999 y en 2003 reveló que se habían alcanzado mejoras notables en los servicios públicos de la ciudad. De hecho, un intenso escrutinio público se tradujo en mejores niveles de servicio y menos corrupción. La experiencia de Bangalore se considera un excelente ejemplo del compromiso entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales. Este modelo se ha utilizado desde entonces con un éxito considerable en India y en otros países en desarrollo.

Fuente: www.capacity.org/en/journal/tools_and_methods/citizen_report_cards_score_in_india

buena práctica de planificación. Entre los principales resultados positivos del monitoreo y la evaluación participativos están una mayor transparencia, un mayor sentido de que el proceso de desarrollo pertenece a la comunidad y más flexibilidad para adaptarlo aprendiendo de experiencias durante la fase de implantación del plan. La experiencia con el uso de las tarjetas ciudadanas en Bangalore (India) (ver la Casilla 12) muestra la eficacia de involucrar a los mismos usuarios directamente en el monitoreo y en la evaluación.

Aunque se ha avanzado muy poco en la incorporación del monitoreo y de la evaluación como partes integrales



Las evaluaciones frecuentes de los planes urbanos son importantes aunque raras en muchos países
© DBURKE / Alamy

del proceso de planificación urbana en los antiguos países comunistas del Centro y Este de Europa, ya se ven algunas indicaciones de que esto puede cambiar en el futuro. La participación de países en transición y de gobiernos municipales en programas y proyectos financiados internacionalmente ha concienciado a las instituciones públicas de los países participantes de la necesidad de ser transparentes y asumir responsabilidades en todas sus acciones relacionadas con el uso de los recursos públicos.

No hay ningún grupo único de indicadores para el monitoreo y evaluación del plan urbano. Las medidas usuales relacionadas con la planificación podrían incluir indicadores económicos, sociales, ambientales, de sostenibilidad y más recientemente de creatividad urbana.

En la mayoría de los casos se pueden identificar muchos indicadores potenciales para cada asunto clave. Puesto que el esfuerzo y el costo necesarios para recoger y mantener los datos para los indicadores son considerables, es esencial ser muy estratégico a la hora de elegir un número limitado de indicadores que apoyen de forma específica los esfuerzos de monitoreo y evaluación del plan urbano.

En muchos países desarrollados, se están produciendo estadísticas que incluyan la cuestión del género en el plano del gobierno central. Sin embargo, este tipo de estadísticas tienden a basarse en fuentes existentes de datos que en el pasado seguramente no tuvieron en cuenta asuntos específicos relacionados con el género. Hay que relacionar las estadísticas de género con las metas de las políticas y con los

Casilla 13 Monitoreo y evaluación en el sistema de planificación urbana de China

China está experimentando una rápida urbanización que ha hecho aumentar la demanda de planes urbanos para orientar el desarrollo de la ciudad. La evaluación en la práctica de la planificación urbana, en especial en la implantación del plan, suele ser una consideración secundaria. La mayor parte de las evaluaciones de planificación en China son de tipo formativas o ex ante. El foco se centra en la evaluación de los planes alternativos y en este sentido ha habido pocos intentos de utilizar la evaluación sumativa. Sin embargo, con las reformas sociales, económicas y públicas y con la mejora de los sistemas de información, se ha prestado cada vez más atención a la evaluación y al monitoreo en la elaboración de políticas de planificación, en la investigación académica y en la práctica durante los últimos diez años.

Un sistema de “monitores” individuales ayuda ahora a hacer cumplir el monitoreo de la planificación, un programa que lo introdujo el Ministerio de la Vivienda y del Desarrollo Urbano-Rural en 2006 cuando enviaron a 27 monitores de planificación a 18 ciudades para un programa de un año de duración. Los monitores son normalmente planificadores o funcionarios de planificación jubilados y con experiencia, familiarizados con las regulaciones de planificación, estándares y procesos de gestión y son buenos al comunicarse con los diferentes departamentos. Por eso, pueden identificar la mayoría de los problemas en la implantación del plan y ofrecer medidas para resolverlos de una manera oportuna. Este sistema de monitores es una innovación usada para reforzar el actual sistema de monitoreo, y su implantación ha tenido efectos notables: los departamentos de planificación han mejorado su desempeño y se han podido localizar muchos lugares de construcción ilegal en una fase temprana.

Fuente: Chen, 2008

indicadores de éxito. Los indicadores que tienen en cuenta la cuestión del género son importantes porque pueden ayudar a impulsar y a centrar la implantación. Desgraciadamente, la cuestión del género no se considera a menudo un aspecto relevante para los indicadores de alto nivel, y el resultado es que no hay criterios para evaluar si las políticas y los proyectos promueven la igualdad de género.

La medida del desempeño en la oferta de servicios urbanos es un asunto clave de las políticas para las agencias internacionales de desarrollo y para los países desarrollados más progresistas. Los usuarios de los servicios públicos pueden dar mucha información a los gobiernos sobre la calidad y el valor de los servicios públicos brindados. La ciudad de Bangalore en India usa el “sistema de información por tarjetas” para mostrar si sus servicios han sido ofrecidos y hasta qué punto se ofrecen (ver Casilla 12).

ADVERTENCIAS Y CONSIDERACIONES EN EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES URBANOS

Es importante observar que gran parte del monitoreo y de la evaluación basada en los planes urbanos ha tenido lugar en las ciudades de los países desarrollados, que son lugares con una base razonable de finanzas y conocimiento especializado técnico en planificación, estabilidad política,



La implantación exitosa de megaproyectos requiere que el monitoreo y la evaluación se hagan antes, durante y después de la implantación.

© Peter Bowater / Alamy

estructuras sofisticadas de gobernabilidad y tasas de urbanización comparativamente gerenciables. La escala y el tipo de los desafíos son significativamente diferentes de sus equivalentes en los países en desarrollo. Además, ha habido poco análisis crítico de estas experiencias de monitoreo y planificación del plan urbano, lo que significa que todavía no se conoce muy bien la gama de experiencias positivas y negativas, del monitoreo y de la evaluación del plan urbano. Sin embargo, es posible aprender del conocimiento y de la poca experiencia existentes para identificar algunas lecciones comunes y fundamentales para la práctica. Un reto clave y un argumento común contra la introducción del monitoreo y evaluación del plan son la falta de recursos adecuados, dinero, servicios técnicos y profesionales capacitados. Este es un problema real en la mayoría de los países en desarrollo así como en algunos países desarrollados. Muchos gobiernos locales se esfuerzan para ofrecer los servicios básicos y, en este contexto, no es posible tener una función integral de la planificación urbana y, mucho



El monitoreo y la evaluación de los proyectos de regeneración urbana son elementos esenciales para mejorar la igualdad social

© Johanna Alleyne / Alamy

menos, un sistema sofisticado de monitoreo, evaluación e indicadores del plan.

Los conceptos de monitoreo y evaluación pueden ser difíciles de apreciar en los gobiernos locales que enfrentan desafíos urbanos complejos y desgastantes. Puede que no haya tiempo o ganas de aprender sobre e introducir la práctica de monitorear y evaluar, pues se pueden ver y resentirse como una obligación impuesta por fuentes externas, como por ejemplo agencias de financiación o el gobierno nacional, sin considerar la capacidad local para diseñar y ofrecer estos sistemas.

El monitoreo y la evaluación pueden producir tanto resultados negativos como positivos. Cuando son positivos, los que toman las decisiones en el ámbito local acogen la idea de buen grado, mientras que, en el caso de los resultados negativos, estos se ignoran, se les quita importancia o incluso se rechazan. Así, el monitoreo y la evaluación a menudo tienen una opinión menos favorable. De hecho, la falta de voluntad política y la inercia burocrática explican la lenta asimilación y aplicación del monitoreo y evaluación en muchos países, como ilustra la Casilla 13.

Es importante asegurar que el monitoreo y la evaluación estén integrados con otros procesos de toma de decisión y sistemas de información de planificación colectivos del gobierno local. Estas dos actividades deberían funcionar en conjunto con procesos bien establecidos del gobierno local, y ofrecer así la oportunidad de dar una buena base de información para la toma de decisión de una manera integral, integrada y significativa.

Es fundamental que los responsables por las decisiones tengan una idea muy clara de lo que necesitan saber para tomar decisiones acertadas y basadas en pruebas, lo que exige un razón fundamental sólida para introducir y mantener el modelo de monitoreo y evaluación, con claridad sobre la información necesaria, cómo esta información debe recogerse y por quién y los usos de los productos del monitoreo y de la evaluación. La Casilla 14 ofrece directrices para considerar al diseñar un modelo de monitoreo y evaluación del plan urbano.

Si la evaluación de la planificación urbana está mal diseñada, se puede convertir en una carga administrativa. Los planificadores y los departamentos de planificación suelen estar muy ocupados con la realización de estudios aplicados, con la gestión de los programas de consulta a las partes interesadas y con la elaboración e implantación de los planes, y a menudo no tienen tiempo, fuerzas, capacitación, apoyo administrativo o político para monitorear y evaluar la implantación del plan de una forma regular y consistente.

En las ciudades que están considerando introducir un

sistema de monitoreo y evaluación del plan urbano, tiene sentido seleccionar un pequeño grupo de indicadores orientados a la planificación urbana que sea más fácil de gestionar. Lo ideal sería comenzar con indicadores relacionados con cuestiones de planificación urbana bien establecidas en la comunidad y de alto nivel. Es esencial observar que la calidad y la importancia de los indicadores sean más importantes que su cantidad.

CONCLUSIONES

El monitoreo y la evaluación de los planes urbanos pueden mejorar la toma de decisión, darle más información a la práctica de planificación e instruir a los residentes de la comunidad. El volumen de conocimiento sobre la práctica de monitoreo y evaluación en la planificación urbana es limitado tanto en los países desarrollados, en transición como en los que están en vías de desarrollo. Esto muestra que es necesario hacer más estudios básicos que investiguen la naturaleza de la práctica de la planificación urbana en general y el papel del monitoreo y de la evaluación en ese contexto, evaluar el punto en el que el monitoreo y la evaluación de los planes urbanos tiene lugar y valorar los modelos y procesos utilizados en la práctica. Los resultados de este tipo de estudios brindarían la información necesaria para respaldar las intervenciones de los gobiernos nacionales, de las agencias de financiación, de los gobiernos locales y de los planificadores urbanos. Se pueden identificar varias estrategias en la implantación del monitoreo y evaluación del plan urbano por los responsables de tomar decisiones:

- Garantizar que el monitoreo y la evaluación de los planes urbanos sean obligatorios en la legislación de planificación de ámbito nacional y estatal.
- Apoyar el monitoreo y la evaluación del plan urbano del gobierno local.
- Diseñar los planes urbanos que integren el monitoreo, la evaluación y los indicadores con metas, objeti-

Casilla 14 Estrategia de diseño del monitoreo y evaluación

- Pensar en la evaluación desde el principio, puesto que requiere una imagen clara del punto de partida (la línea base) y de lo que se está queriendo hacer.
- Construir una “cultura” de evaluación para que todo el mundo involucrado se comprometa a recoger información y usarla.
- Decidir qué tipo de trabajo local es necesario para gestionar un esquema de forma eficaz y entender su impacto.
- Asegurar que la evaluación cubre los temas clave propuestos como metas en un esquema o proyecto.
- Encontrar puntos de enlace entre el monitoreo y la evaluación.
- Involucrar a la comunidad local.

vos y políticas.

- El proceso de monitoreo y evaluación debe ser razonablemente sencillo.
- Asignar recursos a la planificación de políticas y a las funciones de investigación.
- Los indicadores así como el sistema de monitoreo y evaluación tienen que ser sencillos, fáciles de entender y prácticos dentro de la limitación existente de recursos.
- Los ejercicios de monitoreo y evaluación deben incluir una amplia consulta con y una participación importante de las partes interesadas en el plan.
- Continuar evaluando las políticas, programas y planes propuestos.
- Integrar el monitoreo y la evaluación de los impactos y resultados del plan en los procesos de la planificación urbana del gobierno local.

ENSEÑANZA DE LA PLANIFICACIÓN

Como se observó en los capítulos anteriores, la planificación urbana es esencial para elaborar soluciones para los urgentes problemas urbanos del siglo 21. Sin embargo, las prácticas profesionales de planificación aún no han podido seguirle el ritmo a los retos a los que se enfrentan las áreas urbanas. Esto ocurre específicamente en los países en vías de desarrollo, donde la rápida urbanización ha obligado a los planificadores a responder a la cada vez mayor demanda por viviendas, infraestructuras y servicios, tanto de los sectores formales como informales.

La creciente característica multicultural observada en muchas ciudades requiere habilidades de planificación multiculturales y, por lo tanto, además de los cambios necesarios en el conocimiento técnico para conseguir una planificación urbana de éxito, ha habido cambios también en las habilidades personales sociales necesarias para gestionar los procesos de cambio.

Este capítulo resume el desarrollo histórico de la educación en la planificación urbana en el ámbito universitario e identifica los principales debates filosóficos y prácticos que formularon la educación de la planificación durante el siglo 20. También presenta un inventario global inicial de programas de planificación urbana en la escala universitaria, al mismo tiempo que evalúa las capacidades de las facultades de urbanismo a la hora de tratar los desafíos del siglo 21.

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ENSEÑANZA DE LA PLANIFICACIÓN

Este apartado resume los debates clave que han formulado el desarrollo de la enseñanza de la planificación durante el siglo 20, a saber el diseño contra las políticas, la racionalidad contra la deliberación, la planificación maestra contra la gestión del desarrollo y el concepto de educación para planificación de “un único mundo” contra la específica para cada contexto.

Diseño contra políticas

Es ampliamente conocido que el primer curso de nivel universitario de planificación urbana fue el programa de “diseño cívico” de la Universidad de Liverpool en 1907. Como su nombre sugiere, estos primeros años de la enseñanza de la planificación estaban firmemente establecidos en la tradición de la profesión del diseño al mismo tiempo que se acercaba al sentimiento creciente de aplicaciones científicas en el gobierno y la industria. A finales de los años 40, sin embargo, el diseño no era la única orientación de las facultades de urbanismo, y se inauguraron nuevas facultades en ambientes de las ciencias sociales y otras facultades de diseño empezaron a admitir a estudiantes con experiencia profesional diferente del diseño. El Reino Unido adoptó rápidamente la orientación de la ciencia social. Mientras otros países europeos se aferraron al paradigma de diseño, la planificación económica floreció como

una actividad distinta en las universidades de la Unión Soviética y de Europa del Este a lo largo de la era comunista.

El número de facultades y de estudiantes aumentó de forma vertiginosa durante los años 60 y 70 coincidiendo con la ampliación de su campo de acción, lo que puede que haya sido una función de los modelos de costos más inferiores en las facultades de ciencias sociales comparados con los de las de diseño y puede que se haya visto impulsado por las demandas laborales vinculadas con iniciativas gubernamentales de planificación en los Estados Unidos, el Reino Unido y otros países europeos.

En los países en desarrollo, los cursos de planificación llegaron a partir de finales de los años 50 con el establecimiento de facultades de urbanismo en India en 1955 y en Ghana en 1958. El crecimiento inicial fue, sin embargo, lento y eran pocos los países con cursos de planificación en los años 70.

Racionalidad contra deliberación

El marco analítico de las políticas para la planificación se entiende probablemente mejor con los términos del “modelo racional de planificación”, ampliamente usado a mitad de los años 50 (ver Casilla 15). El modelo de cinco pasos es al mismo tiempo claro por su simplicidad e inalcanzable por sus demandas de recursos y conocimiento especializado. Durante unos 20 años, este modelo fue la teoría de planificación más seguida y hasta el día de hoy su lógica puede encontrarse en las justificaciones e ideas metodológicas dadas en las introducciones de la mayoría de los planes y continúa siendo un punto de apoyo fundamental del plan de estudios de las facultades de urbanismo.

El desorden social de los años 60 en muchos países sometió el “modelo racional de planificación” a muchas críticas. Los planificadores radicales vieron el modelo como una herramienta usada por las elites para privar de sus derechos a los residentes pobres del interior de la ciudad que a menudo no tenían estudios ni acceso a consultores profesionales y, por lo tanto, no podían discutir eficazmente los análisis científicos presentados como objetivos por el personal de la planificación municipal, pero que a los ciudadanos les parecían muy subjetivos. Como muestran los capítulos 3 y 5, el legado de esta crítica y las respuestas de la profesión de planificación han sido una serie de modelos para tener más deliberación en la planificación, incluyendo más participación de los habitantes de la comunidad y otras partes interesadas en los procesos de planificación. Este “giro comunicativo” en la investigación y práctica de la planificación sigue siendo una gran fuerza en la actualidad, al mismo tiempo que en muchos

Casilla 15 Los cinco pasos del “modelo racional de planificación”

1. Acaba con la reducción y elaboración ('Deseos');
2. Diseña los cursos de acción ('Diseño');
3. Evaluación comparativa de las consecuencias ('Deducción');
4. Elección entre alternativas ('Decisión');
5. Implantación de las alternativas elegidas ('Hechos').

Fuente: Stiftel, 2000, pp5–6; citando a Banfield, 1955; y a Harris, 1967

países el conocimiento autóctono y el miedo del poder descentralizado continúan preocupando.

Planificación maestra contra la gestión del desarrollo

Como quedó expuesto en el capítulo 3, el origen de la profesión de planificación se basaba en la preparación de los planes que muy al principio tendían a ser planes de uso del suelo, pero cuyo ámbito se amplió en los años 50 para incluir otros asuntos relacionados y la práctica se pasó a rotular como planificación integral, general o maestra. La



La Universidad de Liverpool introdujo el primer curso de planificación urbana en 1907 © brinkstock / Alamy

implantación del plan a través de la zonificación y otros medios era importante, pero profesionalmente se solía considerar una actividad secundaria a la producción del plan propiamente dicho. Al mismo tiempo, la implantación fracasaba con frecuencia y no se podía dar por sentado.

En los años 50 y 60, los expertos en planificación discutieron los méritos relativos de la elaboración de un plan a largo plazo y la revisión inmediata del permiso. En la década de 80, gran parte de la legislación de planificación gubernamental en los países desarrollados tenía disposiciones detalladas para la gestión del desarrollo, y la gestión del crecimiento y el control del desarrollo eran partes importantes de los planes de estudio de las facultades de urbanismo, incluyendo trabajos de curso en regulación de zonificación y subdivisión, evaluación de impactos, revisión del plan localizado y más tarde negociación.

En la actualidad, la planificación maestra continúa siendo problemática en los países en desarrollo como resultado de las altas tasas de crecimiento poblacional aunado a la limitada capacidad reguladora y de implantación de los gobiernos locales. Hay varios programas que tienen por objetivo hacer que la planificación en estos países preste más atención a la cuestión de la implantación, incluyendo la planificación espacial estratégica, “nuevos” planes maestro y una planificación integrada del desarrollo.

Algunos puntos clave de programas apoyados por las Naciones Unidas también han acogido una visión más enfo-

cada de una buena planificación, a menudo conocida como planificación estratégica.

Enseñanza de la planificación para “un único mundo” contra la que es específica para cada contexto

Las facultades de urbanismo se han enfocado tradicionalmente en cuestiones de escala local y solo ampliaron e incluyeron asuntos metropolitanos y regionales a mediados del siglo 20. Como resultado, la enseñanza de la planificación ha estado atada al contexto institucional, legal y cultural de determinados países. Cuando las facultades de urbanismo en países desarrollados empezaron a ver que muchos de sus estudiantes eran de países en desarrollo, comenzaron a abrir cursos de especialización orientados a la práctica de la profesión en la realidad de los países en desarrollo. El enfoque de “un único mundo” en la enseñanza de la planificación tiene por objetivo ofrecer una buena capacitación a escala internacional independientemente del lugar donde el estudiante vaya a ejercer su profesión en el futuro. La Unión Europea ha progresado en una orientación multinacional de la educación profesional, más recientemente con el Plan Bolonia que tiene por objetivo facilitar el tránsito transfronterizo de profesionales independientemente del país donde estudiaron.

Sin embargo, la enseñanza de la planificación para “un único mundo” tiene sus propios desafíos porque, por ejemplo, como la práctica de la planificación ha hecho cada vez más énfasis en la importancia del lugar y de la identidad, los modelos únicos son menos convincentes. Existe también la preocupación de que este tipo de planteamiento pueda hacer demasiado hincapié en las ideas de los países desarrollados, en especial los anglo-americanos.

Las tensiones entre los enfoques específicos de cada contexto y el de “un único mundo” puede que no sean tan importantes como algunos creen puesto que la enseñanza de la planificación se puede, de hecho, generalizar en muchos contextos nacionales. En especial, el desafío transnacional puede no ser tan importante como el problema más básico de incluir experiencias prácticas del mundo real en la enseñanza de la planificación.

FACULTADES DE URBANISMO EN TODO EL MUNDO

Algunos programas universitarios enseñan planificación urbana y regional siguiendo la autorización de las agencias nacionales o internacionales de certificación. Sin embargo,



Las capacidades participativas y de colaboración son una parte importante para llevar a cabo un plan con éxito

© Jim Havey / Alamy

Región/país	Número de facultades	Región/ país	Número de facultades	Región/país	Número de facultades
Países desarrollados y en transición	293	Nueva Zelanda	5	Asia y el Pacífico	164
Albania	2	Polonia	12	Arabia Saudita	1
Alemania	8	Portugal	7	Bangladesh	1
Antigua República Yugoslava de Macedonia	1	Reino Unido	25	China	97
Australia	19	República Checa	3	China, Hong Kong	1
Austria	3	Rumanía	2	China, Taiwán	3
Bélgica	3	Serbia*	2	Emiratos Árabes Unidos	1
Bulgaria	1	Suecia	2	Filipinas	1
Canadá	21	Suiza	6	India	15
Dinamarca	2	Países en desarrollo	260	Indonesia	16
Eslovaquia	1	África	69	Irán	1
Eslovenia	1	Algeria	1	Israel	1
España	3	Botswana	1	Líbano	1
Estados Unidos de América	88	Egipto	3	Malasia	4
Estonia	1	Ghana	1	Paquistán	1
Federación Rusa	8	Kenia	3	República de Corea	7
Finlandia	3	Lesoto	1	Sri Lanka	1
Francia	17	Marruecos	1	Tailandia	6
Grecia	6	Mozambique	1	Turquía	5
Holanda	12	Nigeria	39	Vietnam	1
Hungría	1	Ruanda	1	América Latina y el Caribe	27
Irlanda	3	Sudáfrica	11	Argentina	3
Italia	13	Tanzania	1	Brasil	6
Japón	2	Togo	1	Chile	2
Letonia	1	Túnez	1	Colombia	2
Lituania	1	Uganda	1	Guatemala	1
Malta	1	Zambia	1	Jamaica	1
Noruega	7	Zimbabue	1	México	9
				Perú	1
				Venezuela	2

Tabla 10

Inventario de las facultades de urbanismo del mundo (nivel universitario) por país

Observación: * Incluye una facultad de urbanismo en Kosovo.

Fuente: encuesta no publicada de la Red Global de la Asociación de Enseñanza de la Planificación (GPEAN por sus siglas en inglés).

este grupo solo representa la punta del iceberg de la enseñanza de la planificación que incluye carreras de planificación urbana y regional en países donde no hay sistemas de certificación, así como módulos de estudio enfocados en la planificación ofrecidos dentro de carreras como arquitectura, economía, ingeniería, geografía, arquitectura de paisajismo, derecho, estudios urbanos y otras. Hay también

unidades sin derecho a diploma dentro de universidades y en otros lugares que dan cursos de planificación urbana y regional a profesionales que ya trabajan en el área.

Este apartado intenta ofrecer una idea general sobre la educación universitaria de planificación urbana formal en todo el mundo. Por eso, no presenta el panorama completo de todas las instituciones de planificación urbana de todo el

mundo. Este panorama está basado en una encuesta hecha para este informe por la Red Global de la Asociación de Enseñanza de la Planificación (GPEAN, por sus siglas en inglés), una afiliación de nueve asociaciones de facultades de urbanismo de todo el mundo. El objetivo fue elaborar un inventario de los cursos universitarios con la palabra “planificación” o algo equivalente en su título.

El inventario producido para este informe indica que hay 553 universidades en todo el mundo que ofrecen carreras en planificación urbana. Como muestra la Tabla 10, más de la mitad están en 10 países que cuentan con más de 15 facultades de urbanismo. Más de la mitad de los países del mundo no tienen ninguna facultad de urbanismo. La encuesta también muestra que casi mitad de este tipo de facultades están en países en desarrollo.

Unos dos tercios de las facultades tienen carreras universitarias en planificación, tres cuartos tienen cursos de posgrado y un tercio tiene cursos de doctorado. Los tipos de cursos también varían considerablemente en cada región, así pues, mientras en Asia hay más carreras que cursos de posgrado, en las Américas hay muchas más instituciones que ofrecen cursos de posgrado que carreras.

En términos de la preparación académica de los profesores, hay también grandes diferencias regionales. Las facultades de urbanismo de los países desarrollados suelen exigir un doctorado de todos sus profesores con dedicación a tiempo completo, mientras que en la gran mayoría de las facultades de urbanismo de los países en desarrollo solo se exige una maestría y algunas de estas instituciones solo exigen la carrera para sus profesores, lo que resulta en claros impactos en la calidad de la educación ofrecida.

Como ya se dijo anteriormente, los estudios de planificación urbana han pasado de tener un enfoque en el diseño físico a un enfoque mayor en las políticas y en los estudios de ciencias sociales. Durante la última década, sin embargo, el diseño ha surgido nuevamente en algunas faculta-

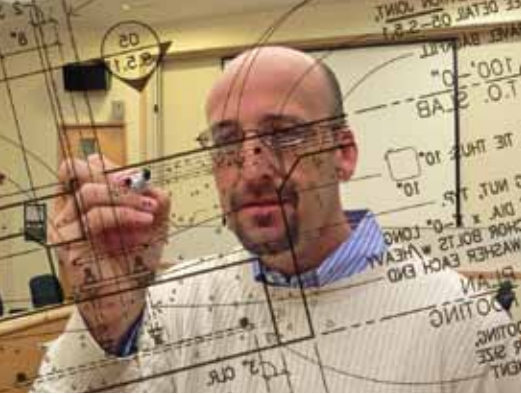
des. Los planes de estudio de la mayoría de las facultades de urbanismo en todo el mundo combinan enfoques de diseño y políticas en la planificación, y mientras en China y en los países mediterráneos las facultades tienden a enfocarse en el diseño físico, las del Reino Unido y Estados Unidos hacen más hincapié en planteamientos de políticas y de las ciencias sociales. El contenido de los planes de estudio en las áreas de desarrollo sostenible, igualdad social, planificación participativa y deliberativa y cambio climático es bastante prevalente entre las facultades de urbanismo, lo que está vinculado con la prevalencia de los enfoques hacia las políticas y las ciencias sociales. En los países en transición de Europa Occidental, sin embargo, la falta de integración del diseño con las ciencias sociales en los planes de estudio de urbanismo es un impedimento para incorporar eficazmente cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. Por el contrario, en muchas facultades de América del Norte, la sostenibilidad es un tema unificador en los planes de estudio. En el ámbito global, tres cuartos de las facultades de urbanismo enseñan sobre el desarrollo sostenible, más de la mitad abordan la planificación participativa y deliberativa, un número semejante tratan la igualdad social y un tercio de ellas trabajan el tema del cambio climático.

A pesar de la concientización de la importancia de la cuestión del género en la práctica de la planificación, ese asunto no es una parte esencial del plan de estudios de muchas facultades de urbanismo. Aunque la mitad de estas facultades abordan la igualdad social, sólo una minoría cubre temas relacionados con la cuestión del género. Una encuesta realizada para este informe muestra que solo cuatro programas en todo el mundo tratan específicamente la cuestión del género como parte del curso de planificación urbana. La ausencia de módulos específicos sobre género tiene impactos en cómo el género y la diversidad se discuten en el marco más amplio de la enseñanza de la planificación urbana.

Casilla 16 Desafíos de la enseñanza de la planificación en América Latina y el Caribe

- Seguir el ritmo del desarrollo de nuevos conocimientos técnicos especializados y de los equipos necesarios para llevar a cabo buenos análisis de planificación;
- Ampliar las habilidades de negociación, mediación, resolución de conflictos y desarrollo de consenso;
- Complementar el modelo racional de planificación con modelos de planificación participativos, democráticos y colaboradores;
- Coordinar de forma eficaz equipos multidisciplinarios con varias formas de conocimiento y de producción de conocimiento;
- Tratar la planificación metropolitana y regional así como la gobernabilidad;
- Responder de manera más eficaz a los crecientes desafíos ambientales en la región y en el mundo;
- Responder de manera más eficaz a los crecientes desafíos relacionados con la justicia socio-espacial en la región;

Fuente: Irazábal, 2008



Una educación eficaz es esencial para desarrollar los planes urbanos del futuro © Chad McDermott / iStock



Tener instalaciones educativas adecuadas es esencial para una enseñanza de la planificación de éxito © FAN travelstock / Alam

Hay también muchas diferencias regionales en términos de la importancia relativa dada a las habilidades técnicas, comunicativas y analíticas en la planificación de los planes de estudio, diferencias estas que están nuevamente vinculadas a la prevalencia de los enfoques de políticas o de las ciencias sociales o a los del diseño. Mientras que las facultades de urbanismo de Asia las habilidades analíticas son las más importantes, seguidas de las técnicas y las comunicativas, el enfoque varía mucho en América Latina, donde, en general, las perspectivas técnicas y racionalistas son la norma y donde habilidades como planificación maestra, diseño urbano y modelaje econométrico son más comunes que las de participación o negociación.

CAPACIDAD PARA EL APOYO EDUCATIVO DE LA PRÁCTICA DE PLANIFICACIÓN

El tamaño medio de los departamentos de las 553 facultades de urbanismo encuestadas para este informe es considerable. Cada continente tiene un número suficiente de docentes, ocho de promedio o incluso más, y en la mayoría de continentes superan los 20 miembros de departamento. Este sistema fundamental de la enseñanza de la planificación refleja una plantilla académica total de más de 13.000 personas. La magnitud de este sistema educativo de la planificación es un fenómeno reciente pues hace solo cuarenta años el tamaño del sistema era una pequeña parte de lo que es en la actualidad.

Un sistema educativo de planificación de este tamaño debería ser capaz de atender la demanda de los planificadores profesionales; no obstante, no está distribuido de forma

uniforme, el énfasis de los planes de estudio se queda corto en relación a las demandas de la práctica de la planificación y los recursos son a menudo inadecuados. La Casilla 16 muestra algunos desafíos que la enseñanza de la planificación urbana enfrenta en América Latina y el Caribe. La mayoría, si no todos los desafíos identificados se aplican a otros países en desarrollo y también a muchos países desarrollados y en transición.

Algunos países, sobre todo los desarrollados, están cada vez más tratando la educación superior como una fuente de intercambio extranjero y las universidades están estableciendo operaciones en otros lugares del mundo. Dos ejemplos de esta tendencia son el programa de diseño cívico de la Universidad de Liverpool en China y los programas de negocios y ciencias de la computación de la Universidad Carnegie Mellon en Qatar. Esta tendencia puede ser beneficiosa para los países que no tengan fuertes recursos universitarios, pero también puede representar un perjuicio cuando individuos en los que un país ha invertido mucho prefieran no regresar a sus países de origen para realizar su actividad profesional.

Las facultades de urbanismo líderes ven la planificación como una práctica integrada que requiere habilidades técnicas, analíticas y comunicativas, incluyendo la participación y la resolución de conflictos en un contexto multicultural. Desgraciadamente, no todas las facultades abordan estas perspectivas tan necesarias, ya que muchas de ellas tratan la planificación o bien como una práctica de diseño o de políticas, en vez de considerar ambas. Muchas se enfocan en una gama limitada de asuntos vinculados a los mandatos de la planificación legislativa y trabajan sin considerar especializaciones clave. Muchas facultades abordan poco la participación con una amplia gama de partes interesadas e

incluso la comprensión y la comunicación con profesionales de otros campos.

Además, con mucha frecuencia las facultades de urbanismo no tienen ni el personal académico, ni ordenadores, material de biblioteca ni el espacio necesarios para llevar a cabo su trabajo de forma eficaz. En algunos países en desarrollo, no es raro que los profesores tengan un segundo empleo para poder sobrevivir con los salarios que ganan. En algunos países, no cuentan con los materiales de biblioteca más básicos y los profesores no tienen más remedio que leer en voz alta referencias clave para que los estudiantes aprendan así.

Muchas facultades no están integradas eficazmente en red con una disciplina más amplia puesto que no son miembro de ninguna asociación internacional de facultades de urbanismo y no se benefician de ningún sistema especializado de certificación. Las conferencias y debates que tienen lugar en el proceso de publicación son esenciales para comprobar si las ideas están correctas y con la ausencia de redes u otras formas de revisión de pares es difícil desarrollar la calidad. Por lo tanto, la cuestión de la certificación internacional de los planificadores urbanos debería estudiarse más.

Tal vez el principal desafío educativo de la planificación es la necesidad de que los arquitectos, los ingenieros, los abogados, los administradores y todos los ciudadanos y autoridades elegidas que deben aprobar las intervenciones de la planificación y apoyar los planes que se van a adoptar e implantar entiendan los objetivos y herramientas de la planificación. Los incentivos universitarios en muchos países no apoyan la preparación académica de estudiantes que no buscan un diploma universitario y, como resultado, las facultades raras veces contribuyen a la enseñanza de la planificación de profesionales relacionados y de otro tipo.

Como ya se comentó anteriormente, hay una ausencia manifiesta de asuntos relacionados con la cuestión de género en los cursos de urbanismo impartidos en todo el mundo. Se nota que los planificadores licenciados en cursos donde esta cuestión específica no estaba incluida en el programa de estudios no suelen considerar la cuestión del género en la planificación independientemente de si son hombres o mujeres. El Instituto Real de Planificación de Ciudades en el Reino Unido ha trabajado para aumentar la concientización de la cuestión del género en la práctica de la planificación y ha producido herramientas que tienen por objetivo ayudar a los planificadores a tratar cuestiones relacionadas con el género de una manera práctica.

CONCLUSIONES

Hay mucha necesidad de aumentar la capacidad de la enseñanza de la planificación en las economías en desarrollo y en las que se encuentran en transición. Además, las principales universidades fuera de los países en desarrollo deben aumentar su capacidad de examinar y educar a esos países; el enfoque de “un único mundo” para la enseñanza de la planificación encierra la promesa de ayudarles a hacerlo. Este es el caso específico de la inclusión de la cuestión del género en los planes de estudio de las facultades de urbanismo de todo el mundo. Las facultades que todavía tratan la planificación solo como un ejercicio de diseño o solo como una práctica de políticas tienen que ampliar sus enfoques y las que enseñan la planificación como una asignatura técnica y analítica sin incorporar las facetas políticas y participativas de la profesión deben ampliar sus planes de estudio. Las facultades que aún no abordan de manera eficaz cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, igualdad social o cambio climático deben hacerlo.

La creatividad también necesitará encontrar fuentes adicionales de ingresos que puedan ayudar a las instituciones sin recursos en los países en desarrollo. Las alianzas entre las universidades y las organizaciones que practican la planificación pueden ayudar a alcanzar las metas de ambas. Esto permite que las universidades puedan hacer sus útiles estudios de planificación para los cuales la comunidad que los va a poner en práctica no tiene la capacidad necesaria, al mismo tiempo que financian estudiantes o les permiten adquirir el equipo necesario. Los programas de intercambio pueden resultar útiles para dar a los estudiantes de un país acceso a los recursos no disponibles en sus países de origen.

Las facultades de urbanismo necesitan interactuar con redes profesionales y académicas. Las asociaciones de facultades de urbanismo en los países en desarrollo no sostienen de forma eficaz la comunicación y el crecimiento entre sus miembros porque los profesores no pueden viajar en un número suficiente y porque las facultades no pueden permitirse pagar la tasa de membresía de la asociación. Las agencias internacionales de desarrollo harían bien en considerar la necesidad de una comunicación adecuada entre las diferentes facultades de urbanismo.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PAPEL PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA

El objetivo de este último capítulo es sugerir un nuevo papel para la planificación urbana, puesto que en muchas partes del mundo es necesario adoptar un cambio de paradigma en esta área para garantizar una vida urbana tolerable en el próximo siglo. Este capítulo identifica en el primer apartado los principales problemas urbanos en varias partes del mundo a los cuales la planificación tendrá que dar respuesta. El tercer apartado que sigue lo expuesto en el segundo muestra los principales elementos de una planificación urbana más positiva. Lo que se identifica aquí son los principios más importantes de la planificación innovadora, aunque la forma real que tomarán será influenciada por el contexto. El cuarto apartado identifica los cambios que serían necesarios o las iniciativas que podrían apoyar la promoción de nuevos enfoques en la planificación. El quinto y último apartado trae la conclusión.



La actual crisis económica global tiene consecuencias para las áreas urbanas de todo el mundo © Alpayamo Software, Inc / iStock

PRINCIPALES ASUNTOS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA EN DIFERENTES PARTES DEL MUNDO

Hay algunas cuestiones urbanas que son comunes en todo el mundo, mientras que otras son específicas de los países desarrollados, en desarrollo o en transición.

Cuestiones globales de la planificación urbana

Las varias regiones del mundo están ahora muy interconectadas, lo que da lugar a un conjunto común de cuestiones urbanas.

- **Cambio climático:** En respuesta a los impactos del cambio climático, las áreas urbanas tienen que tomar acciones de dos tipos, las de mitigación y las de adaptación. La mitigación consiste en medidas proyectadas para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero. La adaptación tiene que ver con actividades enfocadas a reducir la vulnerabilidad de las ciudades a los efectos del cambio climático. Ambos tipos de acción requieren planificación urbana.
- **Crisis económica global:** La actual crisis global tiene consecuencias para las áreas urbanas de todo el mundo, pues afectará negativamente el crecimiento económico, el empleo y los programas de desarrollo. Habrá menos recursos financieros disponibles para los proyectos urbanos y de infraestructura iniciados

por el estado, lo que a su vez refuerza la necesidad que tienen los gobiernos de actuar en alianzas con los actores de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo urbano.

- **Suministro de energía y sus impactos:** La volatilidad del precio del petróleo en 2008 mostró que el precio ya no es un factor previsible y que a largo plazo las reservas globales de petróleo disminuirán. Se está empezando a entender mejor el impacto de las emisiones de CO₂ del petróleo en el cambio climático y esto también fomenta un cambio en la dirección opuesta a ciudades dependientes del petróleo. Las ciudades de todo el mundo que se planificaron pensando en altas tasas de propiedad de vehículos individuales privados tendrán que actualizarse en algún momento. En este tipo de lugares, habrá que introducir formas de transporte público o planificar vías para bicicletas y peatones.
- **Seguridad alimentaria:** El precio de los alimentos está aumentado en todo el mundo, lo que tiene varias consecuencias sobre todo para los pobres, que son los más afectados. Los ambientes urbanos necesitan planificarse para que puedan permitir que las actividades agrícolas urbanas (tanto cultivos como árboles frutales) se conviertan en un elemento aceptado en el espacio urbano abierto, incluyendo tierra vacía a la espera de su urbanización.
- **Cambio del tamaño de la población en ciudades grandes y pequeñas:** El crecimiento y el declive de la población urbana se encuentran en todas las partes del mundo, aunque el último fenómeno es más común en las regiones desarrolladas y en transición. En las regiones en desarrollo, el crecimiento es un patrón dominante. Las ciudades capaces de planificar el crecimiento urbano estarán mejor preparadas en las próximas décadas. La gestión adecuada del declive poblacional puede abrir importantes oportunidades como tierra que queda disponible para la agricultura urbana.
- **Desigualdad de ingresos:** La desigualdad de ingresos ha aumentado en todas las regiones del mundo, lo que a su vez ha dado lugar a un severo contraste entre riqueza y pobreza. El desafío de la planificación al tratar este asunto será intentar encontrar formas de promover políticas redistributivas, de integración y de cohesión social.
- **Diversidad cultural:** El número cada vez mayor de emigrantes por todo el planeta ha hecho que las

ciudades de todo el mundo sean cada vez más multiculturales, lo que tiene consecuencias en la forma en que los entornos construidos se gestionan. La diversidad cultural también plantea nuevas demandas a los planificadores para mediar entre estilos de vida y expresiones culturales contradictorios.

Cuestiones de la planificación urbana en los países en desarrollo

Los países en desarrollo se ven afectados por los problemas discutidos en el apartado anterior, pero también sufren otras cuestiones que son específicas de estas regiones del mundo, entre las cuales están:

- **Informalidad urbana:** La mayoría de los nuevos asentamientos y la creación de empleos en las regiones en desarrollo son informales.
- **Crecimiento urbano:** El crecimiento urbano está abriendo desafíos y oportunidades en el mundo en desarrollo, en especial en África y Asia, y la planificación tiene que darles respuestas. La necesidad de ofrecer tierra en escala conectada con redes de infraestructura pública es probablemente el asunto más importante al que se enfrenta la planificación en estas partes del mundo.
- **Desigualdad y pobreza:** Esto es especialmente importante para la planificación urbana de los países en desarrollo, ya que es ampliamente conocido que los sistemas de planificación allí a menudo ignoran a los pobres. La desigualdad es mayor en América Latina y en África, y en el continente africano también se experimentan altos niveles de pobreza y barrios precarios.
- **El crecimiento de la población juvenil:** La planificación para la población juvenil es urgente en los países en desarrollo y plantea demandas específicas del desarrollo urbano en términos de la necesidad de instalaciones de enseñanza y formación profesional.
- **Desarrollo periurbano:** Esta forma de crecimiento presenta un gran número de nuevas cuestiones de planificación y es extremadamente difícil y caro atenderlo de la manera convencional. Hay que encontrar nuevos enfoques para los servicios e infraestructura en alianza con las comunidades locales.
- **Aproximar las agendas verde y marrón:** En los países en desarrollo, a menudo el desarrollo tiene más importancia que la sostenibilidad ambiental. Un papel importante de la planificación en estos contextos es mediar los conflictos entre estas agendas diferentes.

- **Capacidad institucional y profesional:** En un contexto de rápido crecimiento urbano, el asunto de la capacidad profesional en la planificación urbana es de suma importancia.

Cuestiones de planificación urbana en países en transición

Las cuestiones de la planificación en los países en transición tienden a ser una combinación de las encontradas en las regiones desarrolladas y en las que están en vías de desarrollo:

- **Crecimiento poblacional lento y reducción del tamaño de las ciudades:** El menor crecimiento y el envejecimiento de la población están planteando en la actualidad problemas relacionados con tener que tratar el deterioro de edificios e infraestructuras en un contexto donde la base de impuestos local está fuertemente restringida.
- **Crecimiento urbano descontrolado, fragmentación y desigualdad:** El desarrollo urbano en muchos países en transición lo está impulsando la inversión extranjera que ha alimentado el desarrollo de barrio satélites aumentando el precio de mercado de la urbanización de propiedades del interior de la ciudad. Esto plantea cuestiones como la contención del crecimiento descontrolado, la conservación de edificios antiguos y el número cada vez mayor de propietarios de vehículos privados individuales.
- **Cuestiones medioambientales:** Las industrias de la era comunista eran las peores contaminadoras del mundo y, aunque algunas han cerrado, todavía quedan muchas abiertas que presentan graves problemas



El rápido crecimiento de propietarios de vehículos particulares ha empeorado la calidad del aire así como el desarrollo descontrolado

© EGDigital / iStock

medioambientales. El rápido crecimiento de propietarios particulares de vehículos ha empeorado la calidad del aire así como el desarrollo descontrolado.

- **El cambio del marco legislador para la planificación:** Varios países han adoptado la planificación estratégica además de los planes maestro. La planificación estratégica ha introducido asuntos de competitividad municipal, crecimiento económico, reforma financiera municipal, mejor calidad de vida y participación ciudadana. Puesto que los planes estratégicos no se reconocen legalmente, su existencia junto con los planes maestro complica bastante el ambiente legislativo para la planificación.

Cuestiones de planificación urbana en los países desarrollados

En los países desarrollados, los altos ingresos y el crecimiento estable han ayudado a evitar algunos problemas urbanos experimentados en los países en desarrollo y en transición, aunque han acarreado un conjunto diferente de problemas de planificación urbana.

- **Desigualdades socio-espaciales y fragmentación urbana:** El desarrollo urbano alimentado por el boom del mercado inmobiliario (hasta hace poco) ha segregado muchas ciudades en enclaves para la elite y el crecimiento descontrolado de barrios satélites, para la clase media. Sin embargo, el cambio en la estructura de los mercados laborales ha dejado a muchos ciudadanos urbanos pobres y desempleados, lo que ha resultado en que urbanizaciones residenciales públicas deterioradas coexistan ahora con nuevos megaproyectos. Uno de los grandes desafíos de los planificadores es conseguir ambientes urbanos integrados y equitativos.
- **Problemas ambientales:** Los altos niveles de consumo de recursos y la dependencia del vehículo particular, la generación de residuos a gran escala y el crecimiento de barrios satélites de baja densidad deterioran la tierra agrícola y representan todos graves problemas de planificación en los países desarrollados.
- **Reducción de la población y el encogimiento de las ciudades:** La emigración de regiones pobres supone que los desafíos del lento crecimiento poblacional, del envejecimiento y del encogimiento de las ciudades sean menos extremos que en los países en transición. Sin embargo, la reestructuración industrial y la reubicación de actividades en otros lugares han dejado muchas ciudades que antiguamente tenían una fuerte actividad industrial o minera sin una base económica

viable. En este contexto, la planificación tiene que tener estrategias para la salida de población que deja áreas abandonadas y una base de apoyo en declive.

- **Integración de las políticas sectoriales en los gobiernos:** Puesto que los gobiernos municipales se han convertido en entidades cada vez más complejas y responsables por grandes flujos de recursos y presupuestos, el problema de alcanzar la integración entre varios departamentos y entre diferentes niveles de gobierno también se ha vuelto más difícil, y se ha convertido en un asunto muy importante para la planificación.

PRINCIPALES ELEMENTOS PARA UN PAPEL REVISADO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

La primera parte de este apartado ofrece algunos elementos generales del nuevo papel revisado de la planificación urbana, mientras que la segunda parte se concentra en algunos aspectos más específicos.

Aspectos generales del nuevo papel de la planificación urbana

Hay que reconocer algunos elementos generales para que la planificación urbana desempeñe un papel significativo y positivo en el desarrollo de ciudades que sean habitables ambientalmente, productivas económicamente e inclusivas socialmente. A continuación, se identifican estos elementos.

■ La necesidad de revisar la planificación urbana y fortalecer el papel de los gobiernos

La naturaleza y la escala de los actuales problemas urbanos inminentes son de tal magnitud que es urgente que los gobiernos y la sociedad civil intervengan para gestionar el cambio urbano. Las antiguas ideas de que el mercado solucionaría todas las ineficiencias y externalidades urbanas parecen ahora mucho más difíciles de apoyar. Aunque la planificación ha sido menos eficaz en algunas partes del mundo, continúa, sin embargo, siendo la herramienta central disponible para que los gobiernos y la sociedad en general lleven a cabo el cambio. Para que la planificación sea una herramienta eficaz, es necesario revisar los sistemas de planificación urbana en muchas partes del mundo.

■ Las innovaciones de la planificación dependen del contexto en el que ocurren

No existe un único modelo de planificación urbana que pueda aplicarse en todas las partes del mundo. Un importante motivo que explica en parte el fracaso de la planificación urbana en los países en desarrollo es la importación que se hizo de modelos extranjeros, que normalmente están basados en suposiciones que tienen que ver con el contexto institucional de planificación, el contexto demográfico y económico dentro del cual se hace la planificación y la naturaleza de la sociedad civil, características que no existen en el país al que se transfiere el modelo. Cuando esto ocurre, el resultado es una planificación ineficaz y, aunque es posible generalizar sobre ideas y conceptos de la planificación urbana, la forma en que se usen dependerá mucho de los factores contextuales.

■ La incorporación y fijación de ideas innovadoras

Con frecuencia, los nuevos enfoques se “añaden” simplemente como un proceso adicional y paralelo a las prácticas convencionales y a las regulaciones a la vez que dejan que el sistema principal y subyacente continúe como de costumbre. Cuando se da un enfrentamiento entre las normas y los valores que dirigen las ideas innovadoras de la planificación y entre los afectados por estas ideas, hay entonces



Las ciudades de todo el mundo tendrán que hacer ajustes para hacer frente al cambio climático © AVTG / iStock

ces una tendencia a ignorar o usar de manera selectiva las nuevas ideas. Las ideas innovadoras de la planificación solo tendrán efecto si se articulan en conjunto con los acuerdos institucionales del contexto donde tiene lugar.

■ Urbanización como un fenómeno positivo

La urbanización debería verse como un fenómeno positivo y como una condición previa para mejorar el acceso a servicios y a oportunidades económicas y sociales. En la mayoría de los países, las ciudades generan un gran volumen del PIB y son los centros de la innovación, lo que sugiere que la capitalización del potencial positivo del crecimiento urbano debería tener un lugar prioritario en la agenda de los gobiernos y los planes nacionales de desarrollo urbano deberían desarrollarse como un marco para la planificación urbana regional y local.

■ El desafío medioambiental

Las ciudades de todo el mundo tendrán que hacer ajustes para hacer frente al cambio climático y a la falta de recursos. Los asentamientos costeros enfrentarán el desafío de lidiar con diferentes niveles del litoral y del mar, otros enfrentarán escasez de agua, mientras habrá otros que tendrán que buscar formas de enfrentar los efectos de las inundaciones. Estos cambios suponen que los gobiernos tendrán que volver al papel intervencionista en las ciudades que no se veía desde el periodo de postguerra en el mundo desarrollado y tal vez nunca antes visto en algunas partes del mundo en desarrollo.

■ La relación de la planificación urbana con el mercado

Los nuevos enfoques de la planificación han reconocido también la necesidad de redefinir la relación entre el sistema de planificación y el mercado. Una consecuencia importante de la rápida urbanización y del crecimiento de la ciudad es el aumento del precio del suelo urbano y de la urbanización de las ciudades impulsada cada vez más por la especulación del suelo y por proyectos liderados por constructoras. Esto plantea demandas imprevistas en la infraestructura urbana al mismo tiempo que resulta en un crecimiento urbano fragmentado e ineficiente y en impactos sociales y ambientales negativos. El sistema de planificación urbana tiene la posibilidad de ser una importante herramienta para que los gobiernos gestionen mejor estas fuerzas.

Aspectos específicos del nuevo papel de la planificación urbana

Hay otros aspectos específicos del nuevo papel de la planificación urbana relacionados con el proceso de planificación (procesal) y el contenido de los planes (sustantivo), así como con los objetivos y valores fundamentales de la planificación.

■ Valores orientadores de la planificación

El sistema de planificación necesita alejarse de sus objetivos originales, lo que supone alejarse de los objetivos relacionados con la estética, la posición global y los estilos de vida que reproducen la forma de vivir occidental para aproximarse a los objetivos mucho más exigentes de alcanzar ciudades inclusivas, productivas, justas y sostenibles. Es necesario reconocer que es improbable que este tipo de valores sea universal y, a no ser que los valores de la planificación se articulen íntimamente con los valores de la sociedad donde tienen lugar, es poco probable que la planificación urbana se incorpore social e institucionalmente en el grado necesario para que sea eficaz.

■ Cambios en la forma de los planes

A mediados del siglo 20, muchos pensaban que la mejor forma de hacer el desarrollo urbano era preparar un plan que sería seguido por los que “producían” la ciudad. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha notado que las agencias de planificación no suelen tener ni el poder ni la estabilidad suficientes para ejercer este tipo de control en todas las agencias involucradas en el desarrollo urbano. Así, los que elaboran los planes han tenido que prestar más atención a la forma en que otras agencias funcionan y reconocer los límites de su capacidad para predecir las trayectorias del desarrollo futuro. Básicamente, la finalidad de la planificación no es solo producir documentos de planificación sino poner en funcionamiento procesos que mejorarán la calidad de vida de los ciudadanos urbanos.

■ Cambios en los procesos de planificación

También se reconoce que los planificadores no son los únicos profesionales involucrados en las tareas de planificación, puesto que hay una amplia gama de otros profesionales, partes interesadas y comunidades que también tienen que participar. La experiencia ha mostrado el valor de los enfoques participativos en la planificación. Es importante reconocer que la planificación es inevitablemente

política y suele estar en el corazón de los conflictos por tierra y recursos. Un papel central de la planificación es mediar en estos conflictos.

■ Cambios en la forma urbana

Ha quedado acordado que para que una ciudad sea justa y sostenible tiene que tener las siguientes características espaciales: densidades más altas pero bajo crecimiento; usos mixtos; transporte público; integración espacial y sistema de espacio abierto definido y protegido; y un límite urbano para evitar el crecimiento descontrolado. Este modelo espacial puede que sea más fácil de conseguir en los países desarrollados, pues es posible que en los países en vías de desarrollo los gobiernos municipales no tengan la capacidad de hacer cumplir estas ideas. Sin embargo, alcanzar estos principios en contextos diferentes continúa siendo una meta que merece la pena.

■ 'El modernismo urbano' como una problemática construida del modelo

La mayoría de las ciudades del mundo han sido formuladas en parte por el pensamiento del modernismo urbano de principios del siglo 20, que en la actualidad adopta la forma de megaproyectos que ofrecen versiones estándares de puertos, parques temáticos y centros comerciales y de ocio. Esta imagen de una ciudad deseable suele promoverse fuertemente por los constructores y, en los países en vías de desarrollo, por los políticos que creen que así muestran su capacidad de modernizar. Sin embargo, este modelo de la forma edificada no puede producir ciudades ambientalmente sostenibles ni socialmente inclusivas porque excluye de hecho a los pobres y fomenta patrones de consumo insostenibles.

■ Planificación con y para la informalidad

La informalidad configurará gran parte de la nueva urbanización de África y Asia. Por eso, un gran reto para la planificación es encontrar maneras de apoyar, proteger e incluir a los pobres y a los que están en situación irregular en las áreas urbanas. Además, debe tener cuidado para no destruir sus formas de ganarse la vida y sus moradas con normativas y procesos excesivamente rigurosos.

■ La revisión de los aspectos normativos y reguladores del sistema de planificación

La experiencia de varias partes del mundo muestra que a menudo no es demasiado difícil cambiar la naturaleza

de los planes normativos sino que resulta mucho más complejo cambiar el sistema regulador puesto que suele afectar los derechos de las personas a la tierra. Además, los políticos tienen cierta dificultad en aceptar cambiar el sistema regulador por varios motivos. Como consecuencia, el sistema regulador a menudo contradice el plan normativo y hace imposible su implantación. Los cambios en los sistemas de gestión del uso del suelo son necesarios e incluyen más mezcla de usos del suelo y formas urbanas, categorizaciones más flexibles del uso del suelo que incluyan asentamientos informales y un criterio basado en el desempeño en vez de un criterio basado en el uso para aprobar el cambio del uso del suelo.

■ La planificación y la integración institucional

Con el aumento de la complejidad y especialización de los gobiernos urbanos, ha crecido también la concientización de la necesidad de alcanzar una integración sectorial dentro del gobierno y entre los diferentes niveles gubernamentales. Un posible papel de la planificación es el de ofrecer un mecanismo para la integración sectorial. Este papel también es fundamental en términos de producción e implantación del plan, pues anima a los planificadores a trabajar juntos con otros profesionales urbanos, con lo que se benefician de sus otras áreas de conocimiento.

■ Escalas de planificación

La planificación en la escala urbana o local no puede funcionar aisladamente de la planificación en las escalas regional, nacional o incluso supranacional. Algunos problemas urbanos solo se pueden tratar en el plano regional o nacional. Puesto que las ciudades ahora se extienden más allá de sus fronteras municipales, un aspecto fundamental para la planificación urbana lo representan la coordinación entre las diferentes escalas y la asignación correcta de los poderes y funciones legales en los diferentes niveles.

CAMBIOS CONTEXTUALES E INSTITUCIONALES NECESARIOS PARA QUE LA PLANIFICACIÓN URBANA SEA MÁS EFICAZ

Es necesario que existan algunas condiciones previas para alcanzar una planificación urbana más eficaz en varias partes del mundo. Estas condiciones varían por región y las

ideas presentadas son generalizadas.

Priorización de una política urbana en el ámbito nacional

En algunos países en especial en África y en algunas partes de Asia, todavía existe cierta aversión al proceso de urbanización y hay suposiciones equivocadas de que los problemas urbanos pueden tratarse con el desarrollo rural. Sin embargo, algunos países han reconocido la inutilidad de este argumento y han intentado integrar la política urbana a escala nacional. Brasil ofrece un buen ejemplo a través de la creación del Ministerio de las Ciudades. La política nacional urbana debe establecer un marco para los asentamientos urbanos y para la política de urbanización que pueden servir para coordinar y alinear las políticas nacionales sectoriales.

La legislación de la planificación

Una importante condición previa para una planificación urbana más eficaz es que la legislación de la planificación esté actualizada y que pueda dar respuestas a los actuales problemas urbanos. Un aspecto fundamental de esta legislación es que debería considerar las diferentes tareas y responsabilidades de la planificación que tienen que asignarse a varios niveles gubernamentales. En algunas partes del mundo, la planificación está muy centralizada e incluso necesita la aprobación del nivel nacional para decisiones menos importantes de la planificación urbana, lo que lleva a una planificación de arriba hacia abajo y burocratizada con pocas posibilidades de que las comunidades

y las partes interesadas participen en asuntos relacionados con la planificación.

Descentralización de las funciones de la planificación urbana

Las decisiones de la planificación urbana deben tomarse desde una perspectiva lo más cercana posible de los que se verán afectados por ellas, lo que supone descentralizar las decisiones de la planificación urbana en el plano urbano del gobierno. Para ello, es necesario tener gobiernos locales eficaces, más capacidad en términos de profesionales de planificación urbana, más recursos en el plano local y la reconsideración de los límites municipales en áreas donde el desarrollo urbano haya crecido más que los antiguos límites administrativos.

La función de la planificación urbana dentro de los municipios

En muchas partes del mundo, la planificación urbana forma un departamento separado dentro de las municipalidades, lo que plantea el problema de alcanzar la integración entre la planificación y otros departamentos. Esto resultó en que el espacio urbano se volviera demasiado fragmentado e ineficaz. Es necesario que haya más integración entre los planes espaciales y los planes de infraestructura. Hay que establecer estructuras de coordinación y foros dentro de los municipios para garantizar la comunicación entre los departamentos, los niveles del gobierno y las comunidades y partes interesadas.

Monitoreo y evaluación de los planes urbanos

El monitoreo y la evaluación de los planes y procesos de planificación pueden desempeñar un papel clave para valorar el impacto de los planes y para indicar cómo la planificación está afectando el desarrollo urbano. Sin embargo, el monitoreo y la evaluación en la planificación no son muy utilizados en parte debido a la falta de capacidad. Estudios actuales en este campo señalan la importancia del monitoreo y de la evaluación, incluso cuando se utilizan pocos indicadores y cuando se depende de la información existente.

Estudios y datos urbanos

A veces se acusa a los planificadores de producir planes que no reflejan las realidades de las ciudades. A menudo una razón para esto es la falta de estudios e información,



La enseñanza de la planificación urbana debe ser capaz de hacer frente a los desafíos urbanos del siglo 21. © David Newton / iStock

en especial sobre las características espaciales de las ciudades. Ocurre con frecuencia que las agencias internacionales y los departamentos de investigación tienen informaciones útiles pero que no son accesibles a los planificadores profesionales. La idea de un observatorio urbano es un mecanismo útil para cotejar esta información como también ocurre con el estado nacional de los informes sobre ciudades.

Redes de planificación de ciudades para compartir información y experiencia

Para cualquier profesión es importante contar con fuertes redes internacionales donde se pueda compartir información y experiencia para desarrollar el perfil de la profesión y para animar a los estudiantes a entrar en ella. En el caso de la planificación, estos canales de trabajo en red no están bien desarrollados: algunas redes que han estado funcionando tienen una fuerte representación en algunas regiones, pero no en otras. Estas redes necesitan que se construyan y se apoyen para poder llegar a aquellos lugares del mundo donde todavía no cuentan con una representación fuerte y también necesitan empezar el proceso de debate de los valores y enfoques de la planificación.

Enseñanza de la planificación

En muchos países en desarrollo y en transición, los planes de estudio de la planificación están anticuados y no consiguen producir profesionales que puedan tratar los actuales retos urbanos de forma eficaz. La producción de nuevos licenciados en planificación es muy pequeña, lo que lleva a restricciones de la capacidad. Los profesionales del área están desplazándose más internacionalmente, pero su formación es a menudo demasiado específica del país donde estudiaron. Una condición previa fundamental para una planificación urbana eficaz es tener una enseñanza que sea capaz de producir profesionales que respondan eficazmente a los desafíos urbanos a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21.

CONCLUSIONES

El principal argumento de este informe es que los sistemas de planificación de muchas partes del mundo no están a la altura de la tarea de tratar los grandes retos urbanos del siglo 21 y, por lo tanto, hay que revisarlos. Los sistemas de planificación revisados deben estar configurados por y deben poder dar respuesta a los contextos de los cuales surgen, al mismo tiempo que deben estar institucionalizados en las prácticas y normas de sus lugares. Algunas condiciones previas son necesarias si lo que se quiere es que la planificación urbana desempeñe un papel significativo en el desarrollo de ciudades que sean habitables ambientalmente, productivas económicamente e inclusivas socialmente. Los países necesitan desarrollar una perspectiva nacional del papel de las áreas urbanas. Es urgente que los gobiernos vean la urbanización como un fenómeno positivo y como una condición previa para mejorar el acceso a servicios y a oportunidades económicas y sociales así como a una mejor calidad de vida, lo que requiere que la planificación urbana sea institucionalizada de tal forma permita desempeñar un papel clave en la creación de oportunidades urbanas a través de procesos de colaboración que puedan dar respuestas. La planificación urbana puede tener un papel integrador crucial en términos de coordinar las acciones de las diferentes funciones. Finalmente, la planificación requiere el fortalecimiento a través de organizaciones y redes profesionales más fuertes, de una enseñanza de la planificación más eficaz y de mejores bases de datos urbanas junto con más investigación sobre planificación.

Bibliografía seleccionada

- Albrechts, L. (2001) 'In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective', *International Planning Studies* 6(3): 293–310
- Banfield, E.C. (1955) 'Note on a conceptual scheme', in E. C. Banfield and M. Meyerson (eds) *Politics, Planning and the Public Interest*, Free Press, Glencoe, IL, pp303–329
- Bayat, A. (2004) 'Globalization and the politics of the informals in the global South', in A. Roy and N. Alsayyad (eds) *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Lexington Books, Lanham
- Brenner, N. (1999) 'Globalization as re-territorialization: The re-scaling of urban governance in the European Union', *Urban Studies* 36(3): 431–451
- Brown, A. (Ed.) (2006) *Contested Space: Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*, London, ITDG Publishing.
- Chafe, Z. (2007) 'Reducing natural risk disasters in cities', in *2007 State of the World: Our Urban Future*, World Watch Institute, Washington, DC
- Chen, X. (2008) 'Monitoring and evaluation in China's urban planning system: A case study of Xuzhou', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Commission for Social Development (2009) 'The current global crises and their impact on social development', www.un.org/esa/socdev/csd/2009/documents/crp2.pdf
- Devas, N. (2001) 'Does city governance matter for the urban poor?' *International Planning Studies* 6(4): 393–408
- Droege, P. (2006) *The Renewable City*, Wiley, Chichester
- Hall, P. (1988) *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford
- Hamdi, N. and R. Goethert (1996) *Action Planning for Cities: A Guide for Community Practice*, Wiley, Chichester
- Harris, B. (1967) 'The limits of science and humanism in planning', *Journal of the American Institute of Planners* 33: 324–335
- Harrison, P., A. Todes and V. Watson (2008) *Planning and Transformation: Learning from the Post-Apartheid Experience*, Routledge, London and New York
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Basingstoke
- Healey, P. (2004) 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): 45–67
- Healey, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Routledge, London
- Healey, P. (2008) 'Developing neighbourhood management capacity in Kobe, Japan: Interactions between civil society and formal planning institutions', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Hirt, S. (2005) 'Planning the post-Communist city: experiences from Sofia', *International Planning Studies* 10(3–4): 219–240
- Hirt, S. and K. Stanilov (2008) 'Revisiting urban planning in the transitional countries', Unpublished regional study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Hull, R. W. (1976) *African Cities and Towns before the European Conquest*, W. W. Norton and Company, London and New York
- IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2002) *A Guide for Project Monitoring and Evaluation*, IFAD, Rome, www.ifad.org/evaluation/guide/?index.ht, accessed 2 January 2009
- Ikejiolor, U. C. (2008) 'Planning within a context of informality: Issues and trends in land delivery in Enugu, Nigeria?', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- ILO (International Labour Organization) (2009) *Global Employment Trends*, ILO, Geneva, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf
- IMF (International Monetary Fund) (2009) *World Economic Outlook Update April 2009: Crisis and Recovery*, IMF, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/supptbls.pdf

- Irazábal, C. (2008) 'Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean', Unpublished regional study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Jacobs, J. (1963) *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage, New York
- Jenks, M. and R. Burgess (eds) (2000) *Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, Spon Press, London
- King, D. A. (2004), 'The scientific impact of nations: what different countries get for their research spending', *Nature*, 430: 311–16
- Kusek, J. Z. and R. C. Rist (2003) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, World Bank, Washington, DC
- Lichfield, N. and H. Darin-Drabkin (1980) *Land Policy and Planning*, George, Allen and Unwin, London
- Maconis, J. J. and V. N. Parrillo (2004) *Cities and Urban Life*, 3rd edition, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ
- National Research Council (2003) *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, The National Academies Press, Washington, DC
- Newman, P. and I. Jennings (2008) *Cities as Sustainable Ecosystems*, Island Press, Washington, DC
- Njoh, A. (2003) *Planning in Contemporary Africa: the State, Town Planning and Society in Cameroon*, Ashgate, Aldershot
- Parlevliet, J. and T. Xenogiani (2008) *Report on Informal Employment in Romania*, Working Paper 271, OECD Development Centre, Paris
- Plummer, J. (2000) *Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building*, London, Earthscan
- Qadeer, M. (2004) 'Guest editorial: urbanization by implosion', *Habitat International* 28(1): 1–12
- Rakodi, C. and T. Firman (2008) 'An extended metropolitan region in Asia: Jakarta, Indonesia', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- RTPI (Royal Town Planning Institute) (2007) *Gender and Spatial Planning*, RTPI Good Practice Note 7, www.rtpi.org.uk/?down?load/3322/GPN7.pdf
- RTPI (2003) *Gender Equality and Plan Making*, the Gender Mainstreaming Toolkit, www.rtpi.org.uk/download/3187/GenderEquality-Plan?Making?pd
- Sandercock, L. (2005) 'An anatomy of civic ambition in Vancouver?', *Harvard Design Magazine* 22(spring/summer): 36–43
- Skinner, C. (2008) 'The struggle for the streets: Processes of exclusion and inclusion of street traders in Durban, South Africa', *Development Southern Africa* 25(2): 227–242
- Skinner, C. and R. Dobson (2007) 'Bringing the informal economy into urban plans – Warwick Junction, South Africa', *Habitat Debate* 13(2): 11
- Starrs, T. (2005) 'The SUV in our pantry', *Solar Today*, July/August
- Steinberg, F. (2005) 'Strategic urban planning in Latin America: Experiences of building and managing the future', *Habitat International* 29(1): 69–93
- Stiftel, B. (2000) 'Planning theory', in R. Pelaseyed (ed) *The National AICP Examination Course Guidebook 2000*, American Institute of Certified Planners, Washington, DC, pp4–16
- Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory since 1945*, Sage Publications, London
- UN (United Nations) (2008) *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf
- UN Millennium Project (2005) *A Home in the City*, United Nations Millennium Project, Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, London, www.unmillenniumproject.org/documents/slumdweller-complete.pdf
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements) (1995) *A Reappraisal of the Urban Planning Process*, UNCHS, Nairobi
- UNFPA (United Nations Population Fund) (2007) *State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*, UNFPA, New York, NY
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2003) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, London, Earthscan
- UN-Habitat (2008) *The State of The World's Cities 2008/2009*, Earthscan, London
- UN-Habitat (2007) *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*, Earthscan, London, www.unhabitat.org/grhs/2007
- UN-Habitat and DFID (Department for International Development) (2002) *Sustainable Urbanization: Achieving Agenda 21*, UN-Habitat, Nairobi and DFID, London
- Williams, K., E. Burton and M. Jenks (eds) (2000) *Achieving Sustainable Urban Form*, E&FN Spon, London