



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

EJEMPLAR PROMOCIONAL



Observatorio Local. Ideas Globales para el Gobierno Local es una publicación especialmente dirigida al mundo local de **Observatorio de las Ideas S.L.**

COORDINADOR:

Juan Echániz

Arquitecto, ha sido Coordinador General de la Diputación de Barcelona y Gerente Municipal de L'Hospitalet de Llobregat

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Josep Antoni Báguena

Jordi Baltà

Lluís Camprubí

Elena Costas

Joan Frigols

Eduard Güell

Benjamín Augusto López

Lluís Medir

Luis Martín

Pol Morillas

Andreu Orte

Esther Pano

Bárbara Pons

Carles Rivera

Jordi Rosell

Paula Salinas

Elisa Stinus Bru de Sala

Mariona Tomàs

Francesc Trillas

Ferran Vallespinós

EDITA

Observatorio de las Ideas S.L.

CONSEJERO DELEGADO

Daniel Fernández

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Isaías Táboas

CIF B65855868

Diagonal 519-521 2º 08029
Barcelona Tel. 93 494 97 20
www.observatoriodli.com
ISSN: 2339-9562
D. Legal B.10113-2014



Observatorio Local

IDEAS GLOBALES PARA EL GOBIERNO LOCAL

| HABITAT III |

HABITAT III Y LA NUEVA AGENDA URBANA.

Joan Clos

SÍNTESIS DE LOS POLICY PAPERS.

Bárbara Pons Giner

- Paper 1. El Derecho a la Ciudad y ciudades para todos
- Paper 2. Marco sociocultural urbano
- Paper 3. Políticas Urbanas Nacionales
- Paper 4. Gobernanza urbana, capacidad y desarrollo institucional
- Paper 5. Finanzas municipales y regímenes fiscales locales
- Paper 6. Estrategias de ordenamiento urbano: mercado del suelo y segregación
- Paper 7. Estrategias de desarrollo económico urbano.
- Paper 8. Ecología y resiliencia urbanas
- Paper 9. Servicios urbanos y tecnología
- Paper 10. Políticas públicas de vivienda

DOCUMENTO TEMÁTICO 15: RESILIENCIA URBANA

Bárbara Pons Giner



Estimados lectores:

Del 17 al 20 de Octubre tendrá lugar en **Quito** (Ecuador) Hábitat III, la tercera conferencia internacional de Naciones Unidas sobre urbanización y la nueva agenda urbana. Tal como nos explica **Joan Clos**, secretario general de la conferencia y Director Ejecutivo de ONU-Hábitat, se trata de un importante evento que da continuidad a las anteriores conferencias de **Vancouver** 1976 (Canadá) y **Estambul** 1996 (Turquía).

El acelerado proceso de urbanización mundial y el destacado protagonismo de las ciudades en los retos sociales y medioambientales que tiene nuestro planeta confieren a esta reunión una importancia especial. Puede ser el punto de encuentro decisivo para orientar la acción de los países y las sociedades en relación a las políticas locales en un contexto de necesario apoderamiento de las colectividades y gobiernos locales.

Esta conferencia viene precedida por un amplio debate, multitud de reuniones regionales y temáticas y la participación de centros de estudio y pensamiento, expertos, gobiernos y otras organizaciones. El conjunto de documentos y especialmente los *Policy Papers* y los *Issue Papers* se encuentran (la mayoría de ellos traducidos a varios idiomas) en la web del evento: <https://www.habitat3.org/>, donde pueden ser consultados. En este sentido la conferencia no deja de ser un receptáculo de todo aquel conocimiento que sobre políticas públicas locales y territoriales se ha venido acumulando los últimos años, y de ahí su interés para los gestores locales.

Uno de los objetivos principales del encuentro es establecer, como consecuencia de los debates y del conocimiento adquirido, una **Nueva Agenda Urbana** que oriente el trabajo de las diferentes instituciones implicadas, especialmente las locales, para conseguir afrontar los retos que las aglomeraciones urbanas y las ciudades tienen en la perspectiva de 2030 para ser socialmente inclusivas y medioambientalmente sostenibles y resilientes. Un último borrador de esta futura Agenda puede consultarse en <https://www.habitat3.org/bitcache/97ced11dcecef85d41f74043195e5472836f6291?vid=588219&disposition=inline&op=view>

Desde **Observatorio Local** nos ha parecido oportuno adelantar las ideas principales que contienen los documentos de Políticas Públicas para que los responsables locales españoles puedan tener una primera idea de aquellos aspectos más relevantes o novedosos que se tratarán en la conferencia. Para ello, entre la multitud de aportaciones y además de los *Policy Papers*, hemos elegido un documento temático, relativo a la **resiliencia urbana**, por considerar interesante divulgar este concepto emergente en la gestión urbana.

Por otra parte, entre los diversos documentos previos es interesante destacar la **declaración de Praga**, que sitúa las preocupaciones de las ciudades europeas de cara a la Conferencia y, por ello, puede ser de más interés para los gobiernos locales españoles. Este documento puede consultarse en: <https://www.habitat3.org/bitcache/7501d85691b992dcd49683aff70fbc6e7bd0e01?vid=572051&disposition=inline&op=view>

Los resúmenes y síntesis de los documentos han sido posibles gracias a la colaboración de **Barbara Pons Giner**, arquitecta y máster en Arquitectura del Paisaje por la Graduate School of Design de la Universidad de Harvard.

Espero que la información ofrecida les permita seguir con más conocimiento los debates de la Conferencia de Quito.

Juan Echániz

HABITAT III Y LA NUEVA AGENDA URBANA

Hábitat III es la tercera Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre urbanización a nivel global, y tendrá lugar en la ciudad de Quito (Ecuador) los días 17-20 de octubre de 2016. En esta gran cita mundial se adoptará la Nueva Agenda Urbana que guiará las políticas de urbanización de las próximas dos décadas. El objetivo de esta **Nueva Agenda Urbana** es dar respuesta a los principales desafíos del desarrollo urbano de los próximos veinte años en un documento conciso y orientado a la acción.

Uno de los principales objetivos de esta Nueva Agenda Urbana es el consenso firme sobre la contribución de la **buena urbanización** al desarrollo y prosperidad de los países. Se trata de un paso más hacia el nuevo paradigma urbano, que identifica a la buena urbanización como una fuente indispensable para el desarrollo y la prosperidad de los ciudadanos, y eso incluye desde la calidad de vida hasta un empleo decente. Por tanto, invertir en una buena urbanización es invertir en la mejora de las condiciones de vida de millones de ciudadanos y en la sostenibilidad del planeta.

Actualmente más del 80% del total de los nuevos empleos de alto valor añadido se generan en las zonas urbanas, y en ellas se produce más del 70% del PIB mundial. Sin embargo, un análisis reciente de la urbanización mundial elaborado por ONU-Hábitat, basado en imágenes satelitales y datos objetivos, pone de relieve un conjunto de tendencias muy preocupantes.

Las ciudades crecieron mucho más en superficie que en población, mientras que la planificación previa de las mismas se redujo drásticamente. La falta de planificación ha sacrificado ideas básicas que conforman la esencia de la buena urbanización, tales como la dotación de espacio público así como el buen cuidado del área destinada a calles y parcelas edificables. El descenso en las densidades poblacionales fruto del crecimiento incontrolado de la superficie de las ciudades ha causado un aumento en los costes de servicios básicos per cápita, una mayor demanda de movilidad (y, por consiguiente, de consumo de energía), más emisiones de gases de efecto invernadero y mayor contaminación, al igual que un descenso en las economías de aglomeración.

En términos generales, la falta de buen planeamiento urbano básico ha dado lugar a la proliferación de una urbanización espontánea en aluvión que no hace más que aumentar la brecha de la desigualdad y empeorar las condiciones de vida de buena parte de la población.

Con este panorama, el objetivo de Hábitat III es alentar el debate político para que mejore sustancialmente la calidad de la urbanización mundial en sus tres vertientes: la económica, la social y la medioambiental.

Por todo ello, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió convocar Hábitat III, tras las dos primeras ediciones, primero en Vancouver (Canadá) en 1976 y luego en Estambul (Turquía) en 1996.

El proceso de gestación de esta Nueva Agenda Urbana se ha caracterizado por ser uno de los procesos intergubernamentales más innovadores e integradores desarrollados hasta la fecha.

A nivel nacional, todos los Estados miembros han sido invitados a contribuir al proceso mediante la aportación de sus informes nacionales sobre la urbanización, que han sido clave para el proceso de gestación de la Nueva Agenda Urbana.

Se han organizado veintidós Foros Urbanos Nacionales en diferentes ciudades del planeta que han enriquecido el debate mundial sobre los desafíos y soluciones a la urbanización actual y futura.

A nivel regional, se han elaborado cinco informes que analizan en detalle el estado de la urbanización en las cinco diferentes regiones que constituyen el mundo. Este proceso se ha llevado a cabo con la participación de las comisiones regionales de la ONU en estrecha colaboración con ONU-Hábitat.

Los gobiernos de Indonesia, Nigeria, México y la República Checa hospedaron cuatro reuniones regionales que contaron con una grandísima representación de delegaciones ministeriales: en ellas aprobaron las diferentes prioridades regionales sobre la urbanización.

Las ciudades de Montreal, Tel Aviv, Cuenca, Abu Dhabi, Ciudad de México, Barcelona y Pretoria hospedaron siete reuniones temáticas sobre aspectos puntuales de la urbanización mundial tales como los modelos de financiación municipal, los asentamientos informales, la participación ciudadana, la planificación en regiones metropolitanas y el espacio público, entre otros.

El proceso preparatorio también incluyó el establecimiento de *policy papers* (documentos sobre políticas públicas) elaborados por expertos, académicos y representantes gubernamentales y de la sociedad civil que culminaron su trabajo con la redacción de buenas prácticas y recomendaciones sobre temas específicos de desarrollo urbano.

Con todos estos elementos, el *bureau* del comité preparatorio, con apoyo tácito del secretariado de la conferencia, presentó la primera versión del documento base de las negociaciones para la Nueva Agenda Urbana. Este documento fue debatido durante varias jornadas entre representantes de los Estados miembros, entidades locales, municipales y la sociedad civil, que contribuyeron muy activamente al proceso, de acuerdo a la Resolución A/70/210 de la Asamblea General de la ONU. Estas importantes aportaciones sirvieron para continuar forjando la Nueva Agenda Urbana, caracterizada por la inclusión y activa participación de actores clave de la urbanización, que será finalmente aprobada en Quito.

En España, la oficina de ONU-Hábitat, en colaboración con los ministerios correspondientes, la academia y los colegios profesionales, ha contribuido a este gran debate mediante sesiones de información sobre el proceso a la vez que sobre los temas incluidos en el borrador de la Nueva Agenda Urbana. Con la colaboración de ayuntamientos y agencias regionales de cooperación, en los últimos dos años se han realizado catorce reuniones de expertos que han contado con la participación de más de cuatrocientos cincuenta participantes internacionales que han debatido temas globales relacionados con la planificación de las extensiones de las ciudades, las políticas nacionales urbanas, la financiación de una vivienda inclusiva para todos o los marcos legales para el desarrollo urbano. Además, con el objetivo de seguir impulsando el debate en torno a la Nueva Agenda Urbana y su posterior proceso de implementación, también se están preparando jornadas de debate en torno a cuestiones como la relación entre la justicia y las (in)equidades espaciales que surgen en el espacio urbano.

En lo que respecta a las respuestas ante los retos de la urbanización, con demasiada frecuencia se han propuesto soluciones rápidas y superficiales que en el mejor de los casos sólo han servido para resolver algún aspecto disfuncional de la urbanización sin atajar los grandes temas o sin conseguir un cambio en la tendencia establecida. La urbanización es un proceso mucho más complejo, que requiere de un claro compromiso político a largo plazo y una implicación en el mismo de todos los agentes relevantes, tanto públicos como privados.

Aunque no existan recetas mágicas para dar solución a los principales problemas de la urbanización, lo que sí podría funcionar sería desarrollar un conjunto de estrategias que pudieran contri-

buir de manera extraordinaria a la mejora de la vida urbana. Estas estrategias son las que van a conformar la Nueva Agenda Urbana.

En nuestro análisis actual, el camino que recomendamos a los gobiernos nacionales y locales para alcanzar con éxito este objetivo está estructurado en torno a cinco pilares: la política nacional urbana, la legislación urbanística, el planeamiento urbano, la economía urbana y la financiación municipal, y finalmente la implementación de todo ello en planes urbanos locales integrados.

Un marco regulatorio coherente, transparente y aplicado sin excepciones es imprescindible si se pretende atraer inversión financiera de forma continuada. Es igualmente necesario que los gobiernos nacionales dispongan de políticas nacionales urbanas que doten a las Administraciones locales del poder administrativo y financiero para hacer frente al empeño.

Por otro lado, la dotación de espacio público es la otra gran asignatura pendiente. La tendencia actual a su reducción es una amenaza dramática a la hora de hacer posible una urbanización de calidad. Igualmente dramático es la muy frecuente ausencia de capacidad técnica en los ayuntamientos, fruto de una administración local débil en sus fundamentos jurídicos y muy frecuentemente mal dotada financieramente.

Si deseamos conseguir una urbanización francamente mejor en los países donde las ciudades crecen más, la Nueva Agenda Urbana de Quito 2016 debe centrar la atención en los problemas importantes a la vez que urgentes. El gran crecimiento espontáneo de las ciudades lo pide a gritos, antes de que las realidades políticas y sociales desborden la capacidad de dar respuestas efectivas.

Aprovecho la ocasión para felicitar a los alcaldes españoles por su activa participación en los debates sobre la Nueva Agenda Urbana. Sus ideas y experiencias han enriquecido de manera muy especial este gran debate mundial, y seguirán haciéndolo, ya que su labor en la implementación será aún mayor. Entre todos debemos seguir fomentando el conocimiento y la sensibilización sobre la relevancia y contenido de esta nueva agenda sobre el desarrollo urbano sostenible y la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

Joan Clos

* * *

Joan Clos (Parets del Vallès, Barcelona) es médico, licenciado por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) con una especialización en Salud Pública y Epidemiología por la Universidad de Edimburgo (Escocia). Fue alcalde de Barcelona entre 1997 y 2006 y es un político con una extensa experiencia tanto a nivel nacional como internacional. Entre 2006 y 2008 fue nombrado ministro de Industria, Turismo y Comercio en el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero y, actualmente, es Director Ejecutivo de ONU Habitat.

Como concejal del Ayuntamiento de Barcelona, Clos llevó a cabo la regeneración del distrito histórico de Ciutat Vella entre 1983 y 1987, implementando un proyecto multidisciplinar que combinaba intervención urbanística, impulso económico y social y mejora de los equipamientos, con el objetivo de conectar el barrio a la ciudad y mejorar la calidad de vida de sus vecinos.

Designado en dos mandatos como teniente de alcalde, entre 1991 y 1997, Joan Clos puso en marcha una profunda reorganización de la estructura económica y financiera del Ayuntamiento de Barcelona para hacer frente a los retos de los Juegos Olímpicos, alcanzando el equilibrio presupuestario y estableciendo un programa financiero de inversiones para la ciudad.

SÍNTESIS DE LOS POLICY PAPERS

- **Síntesis:** Bárbara Pons Giner, arquitecta y máster en Arquitectura del Paisaje por la Graduate School of Design de la Universidad de Harvard.

POLICY PAPER 1: El Derecho a la Ciudad y ciudades para todos

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/fcac2cb5f0f29295d8cb2e51c298209e6503df51?vid=586873&disposition=inline&op=view>

*Las Unidades de Políticas Públicas del Habitat III están codirigidas por dos organizaciones internacionales y compuestas por un máximo de veinte miembros cada una, entre los que hay expertos de diversos campos (academia, administración pública, sociedad civil y otros organismos regionales e internacionales). Las dos organizaciones son la **ONG ActionAid** (www.actionaid.org) y la **Corporación Andina de Fomento** (www.caf.com). La composición del grupo de expertos que ha elaborado la Unidad de Políticas Públicas 1 y su documento marco, así como los documentos temáticos de soporte (Issue Papers), se pueden consultar en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

Este documento de política es la base de la **Nueva Agenda Urbana (NAU)**¹. El Derecho a la Ciudad, definido como el derecho de todos los habitantes presentes y futuros a ocupar, utilizar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles. Este Derecho a la Ciudad puede ser considerado como un nuevo paradigma para un desarrollo urbano que trata de abordar los principales retos de las ciudades y los asentamientos humanos, como son la rápida urbanización (en algunas zonas del planeta, fundamentalmente en los países en vías de desarrollo), la reducción de la pobreza, la exclusión social o los riesgos ambientales. Hábitat III ofrece una oportunidad única para abrazar un cambio en el patrón urbano predominante con el fin de minimizar las injusticias socio-espaciales, mejorar la equidad, la inclusión socio-espacial, la participación política y una vida digna para todos los habitantes. El derecho a la ciudad es un nuevo paradigma que proporciona un marco alternativo para volver a pensar las ciudades y la urbanización. Es un paradigma que bebe de los acuerdos internacionales de derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por la ONU, y los compromisos de la Agenda Hábitat.

El Derecho a la Ciudad contiene nueve componentes: una ciudad libre de discriminación; una ciudad de ciudadanía inclusiva; una ciudad con una mayor participación política; una ciudad que cumple de sus funciones sociales; una ciudad con espacios públicos de calidad; una ciudad de la

1. La Nueva Agenda Urbana (NAU o NUA en sus siglas en inglés) será el documento final acordado en la conferencia de ciudades de Naciones Unidas, Habitat III, que tendrá lugar en Quito en octubre de 2016. Esta Nueva Agenda Urbana guiará los esfuerzos en torno a las ciudades y los procesos de la urbanización de una amplia gama de agentes (gobiernos, líderes de ciudades, organismos multilaterales, fondos internacionales, programas de Naciones Unidas y sociedad civil) para los próximos veinte años. La Nueva Agenda Urbana es resultado del trabajo conjunto de las instituciones, agentes y participantes en el Habitat III, a partir de la revisión de la Agenda Urbana aprobada en Estambul en el Habitat II (1996).

igualdad de género; una Ciudad con diversidad cultural; una ciudad con economías inclusivas y una ciudad de entornos inclusivos.

El Derecho a la ciudad se basa en tres pilares fundamentales: la distribución espacialmente justa de los recursos, la Agenda de Políticas Urbanas, y la diversidad social, económica y cultural, así como en cinco retos centrales de temática transversal que son necesarios para la implementación del derecho a la ciudad: estrategias espaciales de ordenación urbana, la gobernabilidad urbana, la economía urbana, los aspectos sociales y el medio ambiente urbano. En el documento se analiza en detalle las implicaciones en el planteamiento de políticas urbanas para cada uno de los pilares. A continuación se sintetizan las principales cuestiones a tratar para cada uno de ellos:

Pilar 1: Distribución espacialmente justa de los recursos en la ciudad. Sus principales retos son:

- el suelo para la vivienda y sus servicios asociados, y la desmercantilización del espacio urbano;
- espacio común urbano, espacio público y biodiversidad;
- el acceso a los servicios básicos y la infraestructura, y el control de la contaminación;
- la habitabilidad de los asentamientos no planificados e informales;
- resiliencia, cambio climático y gestión de riesgos y desastres.

Pilar 2: Agenda de Políticas Urbanas. Sus principales retos son:

- gobernabilidad incluyente;
- planificación urbana inclusiva;
- ciudadanía;
- habilitar la participación ciudadana, la transparencia y la democratización;

Pilar 3: Diversidad social, económica y cultural. Sus principales retos son:

- reconocimiento de los agentes sociales (incluyendo la perspectiva de género) de la migración y los refugiados;
- abrazar la identidad, las prácticas culturales, la diversidad y el patrimonio;
- ciudades más seguras, bienestar y calidad de vida;
- riesgo de pobreza y vulnerabilidades en el empleo;
- economía inclusiva y economía solidaria.

Cada pilar es desarrollado con recomendaciones concretas –o “transformaciones”– para superar los temas planteados y especifica las acciones clave necesarias para lograr estos objetivos en virtud de cada uno de los tres temas.

POLICY PAPER 2: Marco sociocultural urbano

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/e4b981481b3ad482b43fe8febb703715dcc105ff?vid=586472&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son la ONG **Institut Africain de Gestion Urbaine** (www.iagu.org) y la **United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO** (www.unesco.org). La composición del grupo de expertos que ha elaborado la Unidad de Políticas Públicas 2 y su documento marco, así como los documentos temáticos de soporte (Issue Papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

Esta Unidad de Políticas Públicas busca maneras de humanizar la **Nueva Agenda Urbana** (NAU). Tiene en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU², que reconoce la necesidad de “fortalecer los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo” como un objetivo específico del Objetivo de Desarrollo Sostenible núm. 11 (Objetivo 11.4). El enfoque del documento combina un desarrollo urbano que es social y culturalmente inclusivo de todos los habitantes de las ciudades, con el potencial de las formas sociales y bienes e identidades culturales, para impulsar un desarrollo urbano más sostenible y resiliente social, económica y ambientalmente.

La idea es que los aspectos sociales y culturales de la vida urbana (y no sólo las infraestructuras y los servicios) puedan contribuir a la inclusión y a la resiliencia, así como a ciudades más habitables y más centradas en las personas. Si las áreas urbanas deben verdaderamente servir como “motores de crecimiento”, es fundamental reducir la pobreza e incluir a todos los habitantes de las ciudades en los procesos y beneficios del desarrollo para crear ciudades mejores para todos.

La Nueva Agenda Urbana debería promover la inclusión de todos los habitantes en las ciudades, independientemente de su nacionalidad, sexo, edad, discapacidad, orientación sexual, condición social o económica u origen étnico. Esto es particularmente importante para los grupos marginados y vulnerables, incluidos los refugiados y los inmigrantes, que a menudo se sienten excluidos de la vida urbana. La visión del documento es la de futuras ciudades y pueblos seguros para todos sus residentes, donde las diversas formas y actividades culturales prosperan y fomentan la paz y la cohesión social.

Por otro lado, las ciudades tienen que integrar el patrimonio cultural material e inmaterial y las prácticas creativas en un desarrollo urbano basado en la inteligencia colectiva de la gente que reconoce y valora la necesidad de que los diferentes agentes culturales (artistas, historiadores, expertos en patrimonio, productores y gestores culturales, así como los medios de comunicación) puedan ser involucrados en los procesos urbanos.

Contrariamente a los modos actuales de desarrollo urbano, basados en modelos homogéneos y universales de eficiencia y racionalidad económica, la Nueva Agenda Urbana debe hacer hincapié

2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas incluye un conjunto de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Más información en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda.html>

en el desarrollo urbano basado en el lugar, que ha sido modelado por las personas y las comunidades que habitan en él. La organización espacial, los patrones y el diseño del espacio urbano pueden promover u obstaculizar la cohesión social, la equidad y la inclusión. La infraestructura social y cultural es tan fundamental para hacer las ciudades habitables como la infraestructura básica.

Las acciones prioritarias de la Nueva Agenda Urbana identificadas por esta Unidad de Políticas Públicas son las siguientes:

- integrar la cultura y el patrimonio cultural en el desarrollo urbano, la protección de los bienes culturales y la promoción de la diversidad cultural;
- abordar la migración de todos los tipos (desde la interna a la internacional, desde la voluntaria a la forzada), y desarrollar estrategias para la inclusión de los migrantes de modo que contribuyan y puedan beneficiarse de las ciudades;
- reducir la violencia urbana y mejorar la seguridad para todos;
- planificar y diseñar el entorno construido y la infraestructura social para mitigar la segregación y la exclusión y mejorar la diversidad en las actividades sociales, culturales y económicas.

Por lo tanto, la planificación y el diseño de las ciudades y sus políticas urbanas deben potenciar y empoderar a diferentes grupos sociales para superar las desigualdades y vulnerabilidades sistémicas e institucionales, de modo que todos los habitantes de las ciudades sean agentes activos en la fabricación y puedan beneficiarse de sus ciudades. La salvaguardia del patrimonio cultural material e inmaterial, la promoción de la diversidad cultural y la integración de la cultura con el desarrollo urbano contribuyen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de lucha contra la pobreza (ODS núm. 1), de igualdad de género (ODS núm. 5) y de las ciudades que son seguros, inclusivas, resilientes y sostenibles (ODS núm. 11).

La cultura contribuye a hacer de las ciudades sostenibles como motor de desarrollo económico inclusivo, como facilitadora para la paz, la cohesión social, la inclusión y la equidad y como promotora de la habitabilidad y la sostenibilidad de las zonas urbanas. A través de enfoques socialmente inclusivos, participativos, y culturalmente sensibles en el diseño, la planificación y las políticas públicas de las ciudades.

POLICY PAPER 3: Políticas Urbanas Nacionales

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/d72fccc5e1c29fdbacaf966d88015cd34f87269e?vid=587362&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son la **OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development** (www.oecd.org) y el **United Nations Humans Settlements Programme UN-Hábitat** (www.unhabitat.org). La composición del grupo de expertos que ha elaborado la Unidad de Políticas Públicas 3 y su documento marco, así como los documentos temáticos de soporte (Issue papers), se puede consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

El documento destaca la importancia de las políticas nacionales de soporte a los diferentes retos que tienen las ciudades. Asimismo se apuesta porque las ciudades (más allá de plantear problemas con su crecimiento) son una oportunidad para los países por su capacidad de inclusión, vertebración y desarrollo humano, por su contribución a una sociedad más sostenible y cohesionada. En este sentido el documento insta a los países a vertebrar y establecer políticas nacionales coordinadas con los gobiernos locales en todos aquellos campos en que estas no se bastan, ya sea por escala de intervención o por falta de recursos. Así mismo se valoran positivamente aquellos gobiernos nacionales que tienen organismos, departamentos o ministerios específicos para las políticas urbanas.

En este sentido se establecen un conjunto de recomendaciones para el establecimiento de estas políticas nacionales así como los ámbitos de políticas públicas prioritarias.

Aunque existe diversa casuística entre los diferentes países y estados de desarrollo, así como en los niveles de urbanización de cada uno de ellos, este documento abre un debate interesante; al menos para el caso europeo y especialmente para España. El nivel de descentralización institucional, conjuntamente con el apoderamiento progresivo de los gobiernos locales, ha hecho, en muchos casos, que los gobiernos centrales se retiren de determinadas políticas que tiene su acción central en las ciudades (inmigración, desigualdad, nueva pobreza, etc.) o bien las aborden de una manera muy fragmentada. El documento sugiere una revisión de estos comportamientos y conecta con otros documentos en la idea de que si la población va a vivir mayoritariamente en las ciudades, resolviendo los problemas que en ellas se manifiestan los países afrontaran el futuro en mejores condiciones.

POLICY PAPER 4: Gobernanza urbana, capacidad y desarrollo institucional

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/d5d14f9e77675dbebd924b670f4518d476c60d88?vid=586482&disposition=inline&op=view>

En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son la LSE Cities (London School of Economics and Political Science) (www.lsecities.net) y UCLG (United Cities and Local Governments) (www.uclg.org). La composición de la Unidad de Políticas Públicas 4 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.

RESUMEN

La idea principal es la inadecuación de los sistemas de gobierno tradicionales para abordar los retos de la progresiva urbanización y el futuro de las ciudades. Aunque se reconoce que existen muchas realidades políticas y sociales distintas, así como estadios de desarrollo institucional diferenciados, se aboga por una nueva gobernanza que ayude a ejercitar el derecho a la ciudad, construir ciudades más cohesionadas, más inclusivas, más participativas y a reconocer la diversidad. Igualmente se asocia esta nueva gobernanza al combate contra la desigualdad y a la lucha por unas ciudades resilientes y medioambientalmente sostenibles. De una manera velada, se propugna la necesaria descentralización política a favor de los gobiernos locales, pero sin olvidar la importancia de la implicación de los estados en las políticas urbanas.

Esta nueva gobernanza ha de incluir, al menos, los siguientes aspectos: En primer lugar, ha de ser **democrática e inclusiva**, es decir, que garantice la participación de todos los ciudadanos y de los grupos interesados en el desarrollo de la ciudad, pero, también, que se garantice el acceso a la tecnología como forma de luchar contra la brecha digital y favorecer un mejor acceso y uso de los servicios. En segundo lugar, esta gobernanza ha de estar pensada para el **largo plazo** (estrategia de ciudad) y favorecer la **integración y coordinación de todas las políticas** que actúan sobre la ciudad y a sobre todos sus territorios. En tercer lugar, esta nueva gobernanza urbana **ha de actuar a múltiples escalas y niveles**, ya que los retos de las ciudades no pueden compartimentarse y requieren trabajar no sólo a niveles diferentes (calle, barrio, etc.), sino con diferentes niveles de gobierno (municipio, provincia/departamento/distrito o Estado). En cuarto lugar, está la **dimensión territorial** de la gobernanza, ya que las ciudades se encuadran en territorios con importantes interdependencias, ya sean urbanos, rurales o naturales con los que es necesario cooperar. Para acabar esta gobernanza debe incorporar individuos e instituciones preparados, es decir, con las capacidades necesarias para dirigir de manera realista y flexible las políticas necesarias, y debe de estar en **sintonía con la era digital**, ya que la tecnología puede permitir construir sistemas de gobernanza más transparentes y participativos, así como eficientes.

POLICY PAPER 5. Finanzas municipales y regímenes fiscales locales

■ **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/328a226fa7edfdf039a6406459d4be66edb0da7e?vid=586515&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son el **Lincoln Institute for Land Policy** (www.lincolninst.edu) y el **World Bank** (www.worldbank.org). La composición de la Unidad de Políticas Públicas 5 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

La idea es que para conseguir las metas que la Nueva Agenda Urbana señala, las ciudades y los gobiernos locales necesitan unas finanzas saneadas y con capacidad de afrontar los retos que los servicios e infraestructuras de unas ciudades resilientes y cohesionadas necesitan. Desde el punto de vista de nuestra realidad institucional lo más interesante es que se reclama una legislación (unas reglas de juego) clara que tenga en cuenta diversos aspectos que se consideran necesarios para una financiación local equilibrada.

En primer lugar, el sistema debe propiciar una correspondencia directa entre el titular del servicio y sus beneficiarios. Esto afectaría al gasto local e implicaría que los gobiernos locales, más allá de tener amplias competencias, debieran tener responsabilidad y margen para establecer sus ingresos a partir de una mayor autonomía en la fijación de ingresos y no depender en demasía de las transferencias de los gobiernos nacionales o subestatales (en el caso español serían las CCAA), que normalmente se adecuan peor a las necesidades de financiación de nuevos servicios. En cambio, y también desde la perspectiva del gasto, se considera necesario la implicación de los Estados y el resto de gobiernos no locales en la financiación de la inversión en infraestructuras, ya que la capacidad de financiarlas por parte de las ciudades tenderá a reducirse por la presión del gasto corriente. Se tienen en cuenta las importantes necesidades de inversión a nivel mundial (5 % del PIB mundial anual, el 70 % de ellas en las ciudades). Para afrontar este reto será necesario encontrar nuevas fuentes de ingresos y promover la cooperación público privada.

En segundo lugar, se pide que los sistemas fiscales promuevan la autonomía en el ingreso de los gobiernos locales y sean lo suficiente, flexibles para adaptarse a las contingencias de la financiación de los diferentes servicios y necesidades locales. Además de autonomía se necesita transparencia, eficiencia y facilidad en la rendición de cuentas en la gestión de los sistemas para implicar al ciudadano en la creación de una base financiera sólida del sistema local.

Por último, se necesitan marcos regulatorios claros para la utilización de la deuda como instrumento de inversión y para la consecución de los objetivos de la Nueva Agenda Urbana (lucha contra el cambio climático, vivienda, etc.). Se considera que más allá de la necesidad económica (la inversión promoverá la economía y el empleo) la utilización de la deuda como mecanismo para realizar inversiones está justificado por representar un instrumento de equidad entre generaciones; las inversiones actuales beneficiaran a las generaciones posteriores por lo que parece justo que una parte de su coste las paguen ellas.

POLICY PAPER 6: Estrategias de ordenamiento urbano: mercado del suelo y segregación

■ **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/0fc37e41ee22652175f10903020d7a07167ca185?vid=586521&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son el **Istituto Nazionale di Urbanistica** (www.inu.it) y la **UPSC** (Sociedad para el planeamiento urbano de China), (www.planning.org.cn). La composición de la Unidad de Políticas Públicas 6 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

La idea principal es que es un desarrollo sostenible de la ciudad es inseparable de unas ciertas características de su organización urbana y espacial.

Un primer aspecto es reformular el espacio urbano hacia la diversidad de usos. La especialización territorial crea segregación. Las desigualdades se expresan en la segregación de grupos en función de sus orígenes étnicos, sus rentas, etc., pero una de las causas y a la vez efecto es la configuración especializada del territorio urbano. Por ello, y para generar ciudades mejor preparadas para luchar contra la desigualdad y al mismo tiempo conseguir que sean más sostenibles, se requiere de un replanteamiento de los usos en el territorio que tenga como objetivo una mezcla mayor de los mismos en los diferentes territorios urbanos, una mayor compacidad, la lucha contra la baja densidad, contra suburbanización y la colonización de zonas rurales y/o agrícolas que son necesarias por sus valores medioambientales y de aprovisionamiento sostenible de alimentos a la ciudad (los llamados productos Km0). También una nueva relación más equilibrada entre los entornos urbano y rural que los haga complementarios y no confrontados.

Para conseguirlo, necesita una ordenación planificada de los nuevos crecimientos urbanos y repensar las ciudades construidas en términos de especialización y dispersión. Sólo de esta manera se podrán facilitar en el futuro servicios públicos y una movilidad más sostenible y eficiente, y avanzar en el conjunto de la Nueva Agenda Urbana.

También se aboga por una mayor regulación del mercado del suelo para evitar la captura de beneficios y zonas urbanas por las elites urbanas.

Igualmente se pone en consideración la importancia que tienen en esta nueva ordenación espacial, los espacios públicos y las zonas verdes, ya que se piensa que estos definen la identidad de la ciudad y a sus habitantes, dotándolos de un “eje vital de su existencia”, permitiendo su movilidad, ocio o interacción entre ellos. En definitiva, el espacio público es la esencia de la ciudad y desafortunadamente este concepto se ha perdido en algunas aglomeraciones en las últimas décadas.

Además, el diseño de muchas aglomeraciones urbanas donde la planificación y la regulación han sido laxas, aparte de desigualdad y falta de cohesión social, es la causa de muchos problemas ambientales y en definitiva del crecimiento de emisiones, por lo que se hace imperativo actuar sobre el modelo espacial de crecimiento adoptando los criterios señalados.

POLICY PAPER 7: Estrategias de desarrollo económico urbano

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/f276725244a46e73eeb82cc6144adf22d3724b05?vid=586531&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son **Bartlett Development Planning Unit (DPU) – University College London** (www.bartlett.ucl.ac.uk/dpu/) y el **Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)** (<http://eng.krihs.re.kr>). La composición de la Unidad de Políticas Públicas 7 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

Es un documento muy enfocado a las urbes emergentes donde las contradicciones entre desarrollo económico y pobreza son más evidentes. Para las ciudades “maduras” que mayoritariamente han incorporado tácita o explícitamente las políticas de desarrollo económico a su programa de actuación, pueden ser de interés los que el documento califica de principios rectores, necesarios para incorporar las estrategias de desarrollo económico a la acción de los gobiernos locales:

- El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben ser inclusivos. Los gobiernos urbanos tienen la responsabilidad de facilitar el crecimiento económico urbano inclusivo, que tiene por objeto ampliar las economías urbanas, de manera que se beneficien todos los habitantes de las zonas urbanas, no sólo unos pocos.
- El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben producirse en un marco sólido de derechos. El crecimiento económico en las ciudades ha de basarse en principios sólidos de derechos humanos. Concretamente: i) El derecho de todos a la ciudad, incluido el derecho de los grupos marginados al acceso equitativo a los servicios y recursos públicos, como las tierras públicas; ii) El derecho de todos al trabajo decente y las oportunidades económicas productivas; iii) El derecho de todos a viviendas, infraestructura y servicios urbanos adecuados.
- El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben contribuir al desarrollo sostenible local y nacional. Una economía urbana inclusiva y próspera también reconoce la importancia de equilibrar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental, apoyando la innovación en la economía verde y con la cohesión urbana, reduciendo las desigualdades sociales y territoriales.
- El crecimiento y el desarrollo económicos urbanos deben habilitar, no destruir, medios de vida informales. La estrategia de desarrollo económico debe destinarse a facilitar varias vías a través de las cuales los empresarios y trabajadores informales puedan ampliar sus negocios, aumentar su productividad y ascender en la escala económica.

POLICY PAPER 8: Ecología y resiliencia urbanas

■ **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/927be91cd9c9ec333c7241dca5d0a858f6d1cf45?vid=586536&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son la **Rockefeller Foundation** (www.rockefellerfoundation.org) y el **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente** (UNEP en sus siglas en inglés, www.unep.org). La composición de la Unidad de Políticas Públicas 8 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

A medida que la población mundial se vuelve cada vez más urbana, el diseño, la planificación y la gestión de las ciudades son cada vez cuantitativamente más importantes para la salud humana, el futuro de nuestro planeta y el bienestar de sus habitantes. Inevitablemente, en este contexto, la ecología urbana, la sostenibilidad del medio ambiente urbano y la resiliencia son elementos claves.

En este documento se plantea que para un futuro planetario que sea ambientalmente sostenible, se necesitan ciudades ecológicamente sanas, bajas en emisiones de carbono, eficientes en el uso de los recursos, y resilientes; esto es, que tengan la capacidad de mitigar y adaptarse a una variedad de desastres y tensiones que pueden producirse en los entornos urbanos. La incorporación de los retos medioambientales en la toma de decisiones de los responsables urbanos y de los gobiernos, en general, es una forma de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y aumentar la competitividad de las ciudades.

Más allá del concepto de moda de la resiliencia, el documento aporta una nueva reflexión: la necesidad de cambiar lo que pensamos sobre las ciudades. La ciudad se percibe principalmente como una fuente significativa de impactos ecológicos negativos, pero tenemos que aprovechar el increíble potencial que tienen las ciudades para despertar y estimular nuevas tecnologías, prácticas y enfoques que ayuden a lograr metas ambientales a nivel local y global. Las ciudades son centros de innovación, y su densidad de población proporciona economías de escala para reducir los impactos ambientales como las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero) per cápita (McGranahan y Satterthwaite)³. Para aumentar al máximo los múltiples beneficios de la forma de la ciudad compacta, es necesario un cambio de paradigma en la forma en que las ciudades se forman y son gobernadas.

Otra idea identificada en los debates es la necesidad de revisar y modificar la manera en que vivimos, diseñamos y administramos nuestras ciudades. Los desastres (de origen natural o humano) y las tensiones que afectan a las ciudades, ahora y en el futuro, representan una amenaza importante para los seres humanos y los ecosistemas. En muchas ciudades, los posibles desastres –tales como los derivados de fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático– todavía no se están abordando suficientemente a través del desarrollo institucional y de la infraestructura urbana. Del mismo modo, existen tensiones que pueden manifestarse de forma más lenta, pero que son igualmente perjudiciales, tales como el suministro insuficiente de agua, la mala

3. McGranahan G. & Satterthwaite, D. (2002), “The environmental dimensions of sustainable development for cities”, *Geography*, pp. 213-226.

calidad del aire y la escasez de recursos naturales debido al consumo y producción insostenibles. Estas posibles tensiones tampoco se están incorporando en el diseño y/o la gestión de las ciudades. Las decisiones de planificación, gestión y diseño urbanos deben estar basadas en una visión a más largo plazo.

Para todo ello, se requieren nuevas políticas que contemplen la ciudad como un sistema de flujos interconectado y desarrollar maneras localmente apropiadas para proteger y apoyar la salud del ecosistema. Los ejemplos incluyen la inversión en la infraestructura verde y en soluciones basadas en la naturaleza, proporcionar dentro de la trama urbana espacios abiertos de tipologías diversas, un cambio hacia la dependencia de fuentes de energía renovables y mejores opciones de transporte, tales como caminar, montar en bicicleta y potenciar el transporte público.

La falta de un conocimiento profundo de los riesgos y vulnerabilidades es una barrera para la resiliencia. Mediante el uso de herramientas como las evaluaciones de riesgo para las tensiones y desastres actuales y futuros, las ciudades pueden diseñar y poner en práctica medidas que impidan o mitiguen los impactos de los desastres.

En la planificación y gestión urbana se deben integrar aspectos fundamentales de la resiliencia, por ejemplo, la redundancia de la infraestructura urbana, la flexibilidad del espacio urbano o el fomento de comunidades inclusivas. Existen también desafíos transversales sistémicos que obstaculizan la formulación y aplicación de políticas públicas que promueven la sostenibilidad del medio ambiente urbano y la resiliencia.

Por otro lado, los desafíos relacionados con la gobernabilidad incluyen la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, barrio, ciudad, estado, nacional, regional y global). Las instituciones, a menudo, tienen dificultades para encontrar maneras de trabajar con eficacia y eficiencia con otros agentes en diferentes niveles. La integración vertical y horizontal de las políticas públicas será fundamental.

La participación de la población en general, y en particular la inclusión de los grupos marginados como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, es también una cuestión clave. La colaboración con el máximo conjunto transversal de las relaciones de poder que influyen y dan forma a las diferentes experiencias en el entorno urbano es fundamental para lograr la sostenibilidad y la resiliencia del medio ambiente urbano.

El papel de la gestión del conocimiento y el acceso a la información es otra cuestión transversal. Se necesitan más investigación y análisis adicionales para ayudar a formar e informar las políticas públicas de resiliencia y sostenibilidad del medio ambiente urbano. Un enfoque del diseño que ponga en primer plano lo local es una herramienta poderosa, pero infrautilizada, para abordar las mejoras ambientales que pueden ser beneficiosas tanto para la vida cotidiana de las personas como para fortalecer su capacidad de recuperación en caso de desastres o tensiones. La educación y la sensibilización son también esenciales para que los residentes urbanos de todas las edades puedan convertirse en participantes activos en la cocreación de una ciudad saludable, eficiente en el uso de recursos y resiliente.

POLICY PAPER 9. Servicios urbanos y tecnología

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/cddc87759928eea19dce6f2e122b525046e646de?vid=586546&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son la **Association of German Cities** (www.staedtetag.de) y la **UITP**, que representa al transporte público local a nivel mundial (www.uitp.org). La composición del grupo de expertos que ha elaborado la Unidad de Políticas Públicas 9 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue Papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

La principal idea del documento es la necesidad de que los gobiernos garanticen un acceso universal a los servicios públicos, en este caso locales. Este acceso debe tener en cuenta las necesidades de los colectivos específicos (niños, gente mayor, mujeres, etc.), así como las condiciones económicas; e incluye no sólo el abastecimiento de agua, energía, la recogida de residuos, etc., sino también los sistemas de transporte y movilidad adecuados para garantizar la igualdad de oportunidades frente al empleo o la promoción económica. Este acceso universal se constituye como un elemento básico en la estrategia para conseguir ciudades más cohesionadas, medioambientalmente sostenibles y resilientes.

La otra idea que subyace en el documento es la necesidad de una prestación (y un uso) eficiente de estos servicios urbanos, orientándolos a minimizar el consumo de recursos y disminuir los impactos (la contaminación, por ejemplo). En este sentido el documento requiere la concienciación y participación de los usuarios/ciudadanos. Se cree necesaria la introducción de la tecnología y de la innovación (en alusión al paradigma de la Smart City) en la gestión de los servicios, pero se alerta de que esto se ha de realizar teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos y de los diferentes colectivos, siempre y cuando contribuyan a la cohesión y la resiliencia.

POLICY PAPER 10. Políticas públicas de vivienda

- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/a48d851a29746a0cb12033e8b7743f5ffd10bad2?vid=587369&disposition=inline&op=view>

*En este documento, las dos organizaciones que han codirigido el trabajo son la ONG **Habitat for Humanity International** (www.habitat.org) y el **Banco Interamericano de Desarrollo-BID**, (www.iadb.org). La composición del grupo de expertos que ha elaborado la Unidad de Políticas Públicas 10 y su documento marco, así como los documentos temáticos que le sirven de soporte (Issue Papers), se pueden consultar en mayor detalle en la web www.habitat3.org.*

RESUMEN

La vivienda es una condición necesaria para la dignidad humana y para la calidad de vida, por lo que se sitúa en el centro de la Nueva Agenda Urbana. La expansión de las oportunidades de vivienda contribuirá a conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, especialmente el objetivo de vivienda 11.1, pero también otros ODS como la reducción de la pobreza, la mejora de la salud, el desarrollo económico, la cohesión social, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental. Esta Unidad de Políticas Públicas (PU) insta a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) a considerar la vivienda como una de las principales prioridades en su agenda de gobierno y a fortalecer la capacidad institucional de los departamentos de vivienda de sus gobiernos para lograr objetivos ambiciosos, en colaboración con la sociedad civil, donantes internacionales y socios del sector privado. Tan sólo un compromiso renovado –tanto programática como financieramente– reducirá el déficit mundial de vivienda.

Retos de las Políticas Públicas: El aumento de la población mundial previsto en 1180 millones en 2030, en combinación con el déficit de vivienda existente (en la actualidad se estima que 880 millones de personas viven en viviendas inadecuadas en las ciudades), implica que aproximadamente 2000 millones de personas requerirán una vivienda en 2030, el 95% de los cuales serán ciudadanos de países en vías de desarrollo. Esto crea un problema de vivienda sin precedentes en la historia de la humanidad. Aunque se han logrado progresos en varias áreas clave desde Hábitat II (Estambul, 1996), la escala no ha sido proporcional a la magnitud del déficit mundial. Hoy en día, 130 millones de personas más que en 1995 (un año antes de Hábitat II) residen en barrios pobres urbanos. A medida que el mundo sigue urbanizándose, cada país necesitará más opciones de vivienda asequible, adecuada y segura.

Teniendo en cuenta estos retos, este documento de políticas públicas exige un compromiso renovado y un enfoque diferente. Si se tiene en cuenta que USA necesitará 929 mil millones de dólares para mejorar la vivienda de las personas que viven actualmente en lugares inadecuados en las ciudades, los recursos globales disponibles en la actualidad son lamentablemente insuficientes para la consecución del objetivo de vivienda de los ODS. Combinar múltiples soluciones –suelo, finanzas y construcción– con múltiples asociaciones –gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los donantes– permitirá cerrar la brecha de la vivienda asequible.

Más allá de aumentar la financiación, este documento de políticas públicas invita a la comunidad mundial a perseguir un nuevo enfoque estratégico que incluya reformas en cinco áreas:

1. Crear un marco integrado de la vivienda: integrar estrategias de vivienda en los planes urbanos y en las políticas sectoriales, tanto a nivel nacional como municipal (por ejemplo, en

los servicios, el uso del suelo o transporte) para mejorar la integración de los programas de vivienda en la toma de decisiones.

2. Adoptar un enfoque inclusivo: apoyar los procesos de participación y las políticas de equidad en la vivienda, y dar respuesta a la vivienda para grupos vulnerables y con necesidades especiales.
3. Expandir la vivienda asequible: mejorar la asequibilidad de la propiedad de la vivienda; subvencionar a los hogares de bajos ingresos para alquilar o comprar una vivienda adecuada, y ampliar y mejorar el parque de viviendas asequibles.
4. Mejorar las condiciones de vivienda: mejorar la habitabilidad (protección contra los elementos naturales, peligros y enfermedades) en los centros urbanos y rurales; y tener el acceso a los servicios básicos (agua, saneamiento, alumbrado, electricidad y recogida de basuras); derecho legal a tenencia segura (que incluye el cumplimiento con un continuo de derechos sobre el suelo, la promoción de los derechos territoriales de igualdad de género, y la prohibición de la discriminación en la vivienda y el desalojo forzoso).
5. Y la regeneración de los asentamientos informales: fomentar programas de mejora de barrios y vivienda progresiva en los asentamientos informales o zonas degradadas de las ciudades.

La urbanización seguirá siendo un importante motor para el desarrollo social, económico y político en el futuro, ya que incide sobre la salud, el desarrollo económico, la cultura y la gobernanza. Según anticipó el Fondo de Población de las Naciones Unidas en el Hábitat II, “el crecimiento de las ciudades será el factor más influyente en el desarrollo en el siglo XXI”⁴. En preparación para este cambio, en este documento de políticas públicas se desgranar diferentes estrategias y recomendaciones a los gobiernos para abordar con éxito la política de vivienda. La ciudad, en definitiva, es sobre todo residencia, de ahí la importancia de resolver adecuadamente el problema, ya que, si se consigue, encarrilaremos, en gran parte, el futuro de las ciudades. Es decir, la consecución de la Nueva Agenda Urbana dependerá del alcance y la eficacia de la política de vivienda. Dos mil millones de personas necesitarán nuevos hogares y hogares mejorados de aquí a 2030. La política de vivienda recomendada en este documento de políticas públicas reconoce también que los problemas relativos a la vivienda no pueden abordarse de manera aislada. Por eso, apoya firmemente un enfoque inclusivo en la política de vivienda, es decir, los procesos participativos, la igualdad entre los géneros, las políticas de vivienda justas y las políticas que responden a las necesidades de vivienda de los grupos vulnerables y con necesidades especiales. Para afrontar el gran desafío que plantea la vivienda será fundamental renovar las alianzas mundiales, fortalecer la cooperación entre los gobiernos locales y nacionales y realizar un seguimiento de los progresos alcanzados

4. UNFPA (1996), *State of World's Population 1996*.

DOCUMENTO TEMÁTICO 15: RESILIENCIA URBANA

- **Síntesis:** **Bárbara Pons Giner**, arquitecta y máster en arquitectura del Paisaje por la Graduate School of Design de la Universidad de Harvard.
- **Disponible en:** <https://www.habitat3.org/bitcache/90ce5c160445ed5303b87b459580dd345020257c?vid=561450&disposition=inline&op=view>

RESUMEN

El concepto de resiliencia urbana

La resiliencia urbana hace referencia a la capacidad de un sistema urbano para resistir y recuperarse rápidamente de múltiples y variados desastres y tensiones (ver figura 1) y mejorar su funcionamiento en el tiempo. El concepto de resiliencia se plantea, en el contexto urbano, tanto a nivel de objetivo como a nivel operativo, es decir, que se centra, por un lado, en cómo los individuos, las comunidades y las empresas hacen frente a múltiples desastres y tensiones en el entorno urbano, pero también en identificar las oportunidades que estas situaciones brindan para un desarrollo transformador. En los últimos años, la resiliencia se ha convertido en un tema central del desarrollo urbano que sirve de base para una amplia gama de intervenciones e inversiones estratégicas de las instituciones de desarrollo más importantes del mundo y, cada vez más, dentro de la comunidad humanitaria.

Figura 1: Clasificación de Riesgos Urbanos (desastres y fuentes de estrés urbano)

Naturales	Tecnológicos	Crisis sociales, políticas, económicas o culturales
<ul style="list-style-type: none"> • Epidemias y pandemias • Infestación de insectos • Sequías • Temperaturas extremas • Incendios • Terremotos • Corrimientos de tierras • Volcanes • Inundaciones • Tormentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Derrames químicos • Derrumbamientos • Explosiones • Incendios • Fugas de gas • Derrames de petróleo • Envenenamiento • Radiación • Accidentes de transporte • Ruptura de sistemas (agua, energía, TIC, Sanidad, Educación, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de vivienda • Crisis energética • Crisis alimentaria • Crisis de agua • Terrorismo • Masacres • Conflictos sociales • Crisis económica • Discontinuidad en los negocios • Desempleo excesivo • Guerras • Conflictos políticos • Corrupción

Fuente: Banco Mundial (2014), adaptada de la *City Resilience Profiling Tool* (CRPT) de UN-Habitat, que está basada en la clasificación de riesgos de la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT, <http://www.emdat.be/>) y PreventionWeb (<http://www.preventionweb.net/english/>).

El concepto de resiliencia ha evolucionado constantemente a lo largo de los años. El estudio de la ecología, y el análisis de cómo los impactos y alteraciones afectan a los ecosistemas, ha contribuido a la aplicación del pensamiento resiliente a otros sistemas. Del mismo modo, el campo de la reducción del riesgo de desastres expandió de manera efectiva el enfoque de la preparación para un desastre a una perspectiva más amplia, que considera cómo las decisiones de desarrollo pueden afectar a la exposición y la vulnerabilidad a múltiples peligros en el tiempo y cómo se pueden tomar medidas para reducir las pérdidas y construir resiliencia de forma preventiva.

De esta manera, la resiliencia es tanto una cualidad del desarrollo urbano sostenible como un motor de desarrollo en sí misma. En cuanto a la ciudad, reconoce el área urbana como un sistema dinámico y complejo que debe adaptarse continuamente a diversos retos de una manera integrada y holística. El “sistema urbano” puede ser entendido a través de una dimensión funcional (por ejemplo, la generación de ingresos municipales), organizativa (por ejemplo, la gobernabilidad y el liderazgo), física (por ejemplo, infraestructura) o espacial (por ejemplo, los planos y proyectos urbanos).

La construcción de la resiliencia requiere no sólo una comprensión de los riesgos y los efectos inmediatos de un desastre en la zona afectada, sino también las consecuencias en cascada que pueden tener impactos profundos y duraderos en todas las comunidades, sistemas financieros y las fronteras geográficas. Las estrategias de resiliencia deben basarse en la comprensión de esta relación inherente, con la opinión de que las ciudades no pueden ser resilientes de forma aislada. Por ejemplo, las acciones en la ciudad que construyen resiliencia a una amenaza particular, tales como inundaciones, moviendo desarrollos residenciales a zonas más seguras, deberían aprovechar la oportunidad para hacer frente a otros tipos de estrés (por ejemplo, la desigualdad). Las estrategias de desarrollo que sólo se centran en un sector o desafío, por muy bien intencionadas que puedan ser, podrían desaprovechar oportunidades para transformar positivamente una ciudad, y posiblemente desencadenarían nuevas amenazas. Una construcción de viviendas que está protegida de las inundaciones, pero no proporciona vivienda asequible o deja a las personas desconectadas de los medios de vida, puede incrementar las tensiones sociales y contribuir a un ciclo de pobreza y a la generación de riesgos¹.

Resumen de los temas

En los últimos años se ha hecho un progreso significativo en el conocimiento, la política, participación de los agentes implicados y las operaciones de apoyo a la resiliencia, con una serie de mecanismos para facilitar aún más la acción. La comprensión de la naturaleza interconectada del riesgo y cómo el riesgo afecta a los sistemas urbanos ha avanzado considerablemente en los últimos años y se están realizando múltiples esfuerzos para armonizar las métricas e indicadores de la resiliencia urbana y asegurarse de que son útiles a los gobiernos locales y están alineados con los procesos nacionales e internacionales.

Existen ya disponibles en la red una serie de herramientas y metodologías para ayudar a las ciudades a evaluar su vulnerabilidad y probar su resiliencia a una variedad de desastres y tensiones. También existen cada vez más ejemplos de buenas prácticas disponibles en internet (véase la sección sobre plataformas y proyectos). La mejora de las herramientas y la base de conocimientos, así como los mecanismos para el intercambio de experiencias entre las ciudades, sigue siendo una prioridad para muchas ciudades e instituciones de desarrollo.

La construcción de la resiliencia exige un enfoque de toda la sociedad, especialmente en las ciudades, donde los sectores clave de los gobiernos locales deben estar completamente comprometidos.

¹ Como ejemplo de ello, durante las inundaciones en Tailandia en 2011, el 73 % de los hogares de bajos ingresos en Bangkok se vieron afectados en comparación con sólo el 21 % de la población total de la ciudad (UNISDR, 2013).

dos y coordinados. El sector privado, los actores de la comunidad científica y técnica y los agentes sociales (incluidas las mujeres, los jóvenes y las personas que viven con discapacidad, entre otros) deben involucrarse cada vez más en la construcción de la resiliencia urbana. Asimismo la documentación de experiencias en temas que relacionan la resiliencia con la economía, el medio ambiente, la salud y otras áreas relevantes en el entorno urbano deben ser promovidas para contribuir a que los esfuerzos de construcción de la resiliencia urbana sean holísticos e integradores.

Ideas clave para la acción

- Aprovechar los instrumentos de planificación urbana para reducir el riesgo existente y evitar la creación de nuevos riesgos y al mismo tiempo prepararse para el cambio climático y el riesgo de desastres, en particular mediante:
 - el fortalecimiento de la capacidad técnica y científica para capitalizar y consolidar los conocimientos existentes;
 - la creación de los conocimientos de los funcionarios públicos en todos los niveles, la sociedad civil, las comunidades y los voluntarios, así como el sector privado, mediante el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, buenas prácticas y la formación y la educación;
 - desarrollar mecanismos que permitan el seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre el progreso hacia la construcción de la resiliencia urbana.
- Desarrollar o mejorar las políticas existentes (incluidas las estrategias nacionales urbanas) que promuevan ciudades compactas, inclusivas, mejor conectadas e integradas, y que fomenten el desarrollo urbano sostenible, mediante:
 - la definición clara de los roles y responsabilidades y los mecanismos para mejorar la coordinación entre todos los agentes interesados, haciendo hincapié en la necesidad de empoderar a las autoridades y las comunidades locales con los recursos apropiados, incentivos y responsabilidades en la toma de decisiones;
 - el desarrollo de instrumentos y mecanismos que permitan la implementación de políticas y marcos regulatorios en relación a la resiliencia.
- Desarrollar mecanismos e instrumentos para promover la coherencia entre los sistemas, sectores y organizaciones relacionados con las políticas, planes, programas, procesos e inversiones en resiliencia urbana, a través de:
 - el cribado de planes de inversión y programas para la coherencia y la inclusión de criterios de resiliencia urbana;
 - el fomento de la coordinación entre las instituciones financieras globales y regionales con el fin de evaluar y anticipar los posibles beneficios e impactos económicos y sociales de un diseño urbano resiliente;
 - la promoción de inversiones a largo plazo en innovación y desarrollo tecnológico para el diseño urbano resiliente;
 - la promoción de la cooperación entre las entidades financieras, científicas, gubernamentales (en todos los niveles) y del sector privado, para desarrollar nuevos productos y servicios destinados a facilitar la aplicación de diseños urbanos resilientes;
 - el análisis de los patrones de consumo y producción de las ciudades y el impacto de estos patrones para su supervivencia a largo plazo, la incorporación de conocimientos sobre la actualidad de la ciudad y sus futuras necesidades de recursos en la planificación.