

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 202, invierno 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 451-466

La Nueva Agenda Urbana y la Reinención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica

José María EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ

Doctor Arquitecto y Sociólogo. Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

"There is no logic that can be superimposed on the city; people make it, and it is to them, not buildings, that we must fit our plans"

Jane JACOBS: *Downton is for People*. Fortune Magazine 1958

Le vieux Paris n'est plus (la forme d'une ville Change plus vite, hélas! que le coeur d'un mortel)

Charles BAUDELAIRE: *Le Cygne*. *Les Fleurs du Mal*, 1861

RESUMEN: Los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes a escala global están afectando de manera profunda al carácter de las ciudades. En este contexto de cambios vertiginosos, UN Hábitat ha propuesto en la *Nueva Agenda Urbana* un nuevo paradigma urbanístico: *la ciudad como macro bien público*.

– Atribuir a los gobiernos nacionales una responsabilidad esencial en la implementación de las políticas urbanas.

– Promover las ciudades como motores del desarrollo económico y escenario más eficiente de las políticas de sostenibilidad.

– Fortalecer la legislación urbanística, los sistemas de planificación y diseño urbano y de gobernanza.

– Promover la calidad del espacio público como bien común.

Desde esta perspectiva, la *Agenda Urbana Española* abre el camino para afrontar los desafíos derivados de globalización, cambio climático y transformación social, desde un nuevo urbanismo basado en la transformación y regeneración de la ciudad existente.

DESCRIPTORES: Hábitat III. Nueva Agenda Urbana. Ciudades. Planificación Espacial. Urbanismo. Espacio Público.

Recibido: 19.08.2019; Revisado: 06.10.2019 Correo electrónico: jmezquiagadominguez@gmail.com Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-000x-xxxxxxx> Agradezco a Joan Clos, Carmela Sánchez-Miranda, Saskia Sassen y Eduardo López Moreno las interesantes ideas compartidas

The New Urban Agenda and the Reinvention of Spatial Planning: from the Paradigm to Practice

ABSTRACT: Changes in the forms of production, organization of consumption and mobility of capital, people and goods on a global scale are strongly affecting the character of cities. In this context of vertiginous changes, UN Habitat has proposed a new urban paradigm in the *New Urban Agenda: the city as a public good*.

- Assigning to national governments an essential responsibility in the implementation of urban policies.
- Promoting cities as engines of economic development and most efficient scenario for sustainability policies.
- Strengthening urban planning legislation and design and governance systems.
- Promoting the quality of public space as a common good.

From this perspective, the *Spanish Urban Agenda* paves the way to face the challenges arising from globalization, climate change and social transformation, from a new urbanism based on the transformation and regeneration of the existing city.

KEYWORDS: Habitat III. New Urban Agenda. Cities. Spatial Planning. Urbanism. Public Realm.

1. Los desafíos de la Nueva Agenda Urbana: la batalla decisiva de la sostenibilidad se librará en las ciudades

Quizás lo que mejor caracterice la condición urbana contemporánea sea una transformación de las ciudades tan profunda como la experimentada en el periodo de surgimiento de las sociedades industriales en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX. En el año 1950 sólo un tercio de la población mundial habitaba en ciudades. En 2014 por primera vez en la historia de la humanidad la mayor parte de la población del planeta habita en ciudades y las estimaciones apuntan que en 2050 lo hará más del 65%.

Pero esta transformación no es sólo cuantitativa: los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, también afectan de manera profunda al carácter de las ciudades. Lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales, determinando que acontecimientos en centros de decisión lejanos afecten rutinariamente a las vidas de millones de personas. Al mismo, la extensión de una economía extractiva a escala global está generando una pérdida de hábitat sin precedentes históricos y los movimientos migratorios asociados a la búsqueda de oportunidades económicas, desastres naturales o conflictos bélicos están redibujando la geografía escala planetaria (CASTELLS, 1997, 1998; SASSEN, 2014).

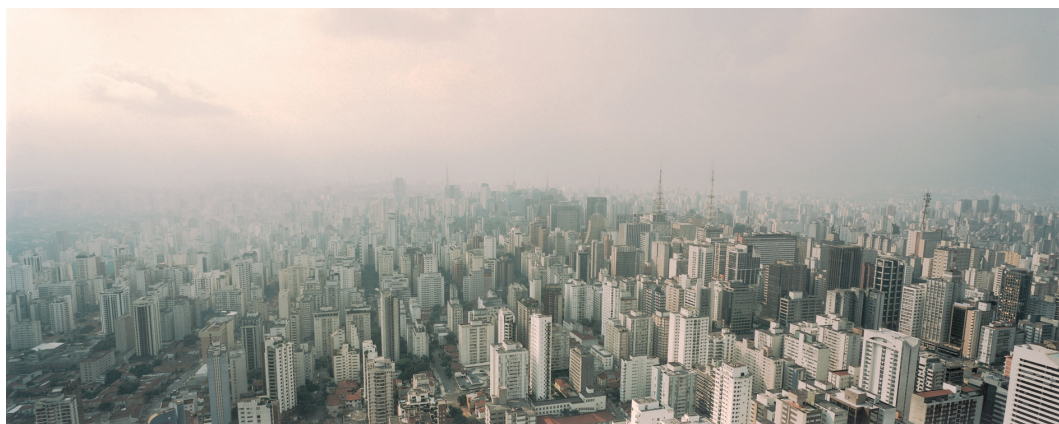


FIG.1/ São Paulo.

Fuente: Foto Armin LINKE, Galleria Massimo de Carlo.

Se hace urgente de cambiar los modelos actuales de desarrollo urbano desde la perspectiva del desarrollo sostenible, el cambio climático y la resiliencia frente a los desastres naturales y tecnológicos, así como desde la mejora de la calidad de vida, la integración social y la equidad (NEWMAN & BEATLEY & BOYER, 2009, OTTO-ZIMMERMANN, 2011).

En este contexto de cambios vertiginosos, tuvo lugar en Quito en octubre de 2016 la conferencia de Naciones Unidas: Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano sostenible. Al convocarse cada 20 años las conferencias Hábitat son un valioso testimonio de las transformaciones y desafíos de los asentamientos humanos, así como de la progresiva toma de conciencia por parte de ciudadanos y gobiernos.

En la primera conferencia celebrada en Vancouver en 1976 se pusieron las bases del reconocimiento de los enormes desafíos derivados de las grandes migraciones campo/ciudad y la rápida urbanización,

especialmente en los países emergentes, que exigía adoptar estrategias globales desde la perspectiva del desarrollo sostenible. En la conferencia Hábitat II celebrada en Estambul en 1996 se dio un paso adelante constatándose que las ciudades se habían convertido en el motor del crecimiento a escala global, suscitándose enormes desafíos en cuanto a la mejora de la calidad habitacional e infraestructuras, que a su vez exigían fortalecer el papel de las comunidades locales y la propia voz autónoma de los ciudadanos.

En 2001 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la *Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio* que reafirmó los fundamentos de la agenda Hábitat y renovó los compromisos contraídos durante la conferencia de Estambul. Entre los objetivos de erradicación de la pobreza de la *Declaración del Milenio* se encontraba la consecución de una significativa mejora en las condiciones de vida



FIG.2/ **São Paulo. Favela Paraisópolis.**

Fuente: Foto Tuca VIEIRA.

de al menos 100 millones de habitantes de slums para el año 2020, dentro de la iniciativa *Ciudades sin Slums*. Aunque el objetivo fue alcanzado en 2013, el número total de habitantes de los slums se incrementó en términos absolutos durante el mismo periodo debido a que el rápido y descontrolado proceso de migración a las ciudades.

En 2015 los estados miembros de Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS incluyendo una referencia específica al desarrollo urbano, el SDG11, que reclama:

“hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos seguros, resilientes y sostenibles”.

En este marco, Hábitat III planteó la necesidad de una Nueva Agenda Urbana concebida desde la hipótesis estratégica que el éxito en la consecución de los ODS dependerá en gran medida de la capacidad de ciudades y naciones para implementar políticas territoriales sostenibles para dirigir la urbanización global.

En otras palabras: *la batalla decisiva de la sostenibilidad se librará, desde la perspectiva de Hábitat III, en las ciudades*. La Nueva Agenda Urbana se diseña como una herramienta para la implementación de la Estrategia 2030 de tal manera que además de actualizar los principios de las agendas precedentes incluyera un conjunto concreto de componentes y palancas operativas para la transformación del desarrollo urbano.

Además de impulsar los ODS, la Nueva Agenda Urbana está vinculada a las Agendas Mundiales de Desarrollo precedentes. Concretamente el *Acuerdo de París* en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el *Marco de Sendai* para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la *Agenda de Acción de Adís Abeba* de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, entendiéndose que:

“la implementación de la Nueva Agenda es indisociable de la realización de los objetivos principios y metas de los demás programas, todos los cuales tienen importantes dimensiones urbanas y territoriales” (NACIONES UNIDAS, 2018:5)

En el ámbito europeo es importante referirnos a los vínculos de retroalimentación y coherencia en los procesos de formulación de la Nueva Agenda Urbana, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y *Agenda Urbana para la Unión Europea*. Éste último documento hace un llamamiento para que las instituciones europeas garanticen la adecuación del Pacto de Ámsterdam a la Nueva Agenda Urbana, así como la incorporación de la Agenda europea al proceso de localización de la *Agenda 2030*.

El lenguaje diplomático de *Declaración de Quito* y los documentos oficiales preparatorios está desdibujado por redundancias y sutiles omisiones (por ejemplo: las referencias a la perspectiva de género en el proceso de planeamiento, presentes en los documentos preparatorios pero difuminadas en principios más generales en los textos definitivos) que han posibilitado el consenso entre gobiernos que expresan culturas, posiciones socioeconómicas y opciones políticas muy diversas. Esta circunstancia hace difícil identificar las aportaciones sustantivas del documento desde su propia literatura. Es necesario recurrir, alternativamente, al análisis del itinerario intelectual del proceso de gestación y, en muchos casos, al lenguaje mucho más directo y claro de los documentos de difusión y de las presentaciones públicas de los principales actores.

La tabla comparativa de las Declaraciones y Planes de Acción de las Conferencias sobre Asentamientos Humanos Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III permite apreciar los desplazamientos semánticos y el progreso incremental hacia una definición más ajustada al terreno de políticas e instrumentos operativos de planificación y gestión, así como su progresiva orientación a la consecución de objetivos definidos de organización territorial y espacial a diversas escalas. Por otra parte, las líneas de tiempo de las etapas seguidas en la gestación de las políticas de vivienda y planeamiento y gestión (FIG. 3) permiten visualizar el paralelismo y convergencia de ambos itinerarios.

Un reciente estudio sobre la implementación de los ODS en la Unión Europea pone de manifiesto que el conjunto de los estados miembros figuran entre los 50 primeros países en la clasificación del Índice Mundial de los ODS y 7 de los 27 estados miembros figuran entre los 10 primeros. Sin embargo, cuando se examinan estos resultados por objetivos, resulta que los 27 estados miembros de la Unión Europea obtienen la máxima puntuación en el ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y la segunda máxima puntuación en el ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. En el otro platillo de la balanza, los estados miembros obtienen en promedio la peor puntuación en el ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible y ODS 14: Conservar y utilizar sostenible mente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Y se constatan notables diferencias entre en la consecución del ODS 10: Reducir la desigualdad de los países y entre ellos y ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, recipientes y sostenibles (EUROSTAT, 2018).

Temas	Hábitat I	Hábitat II	Hábitat III
Legislación	- Legislación específica para los asentamientos humanos. - Leyes y regulaciones realistas y fáciles de entender.	- Jurídicos a nivel nacional y local. - Enfoque en el desarrollo sostenible y la igualdad. - Compromiso cívico y participación. - Normas claras y adecuadas de planificación, diseño, construcción, conservación y rehabilitación y vivienda.	- Marcos normativos nacionales y locales. - Principio de igualdad. - Planificación y gestión participativas del desarrollo espacial urbano. - Normas específicas en el sector de la vivienda (códigos de construcción resiliente).
Gobernanza y participación	- Coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. - Representación adecuada de los habitantes en los principales órganos de formulación de política. - Cursos de orientación, actualización y capacitación para funcionarios.	- Diálogo entre las partes interesadas de los sectores público, privado y no gubernamental. - Gestión pública transparente, responsable, razonada, justa, eficaz y eficiente de las ciudades, centros urbanos y zonas metropolitanas. - Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y sus asociaciones o redes.	- Mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros claros y transparentes en las ciudades y los asentamientos humano. - Participación y igualdad en todas las fases de los procesos de planificación. - Coordinación institucional a todos los niveles. - Importancia de los gobiernos locales. - Descentralización política y administrativa basada en el principio de subsidiariedad.
Ordenación del territorio y planeamiento urbano	- Procesos de planificación basados en la evaluación realista y gestión de los recursos disponibles. - Planificación de las áreas rurales y mejora de las condiciones de vida. - Planificación de las regiones metropolitanas con enfoque integrado sobre el territorio. - Rehabilitación asentamientos existentes. - Planificación de la expansión urbana y coordinación regional. - Planificación atenta a la componente social, los servicios y la calidad de vida. - Planificación como proceso continuo, que requiere coordinación, evaluación.	- Asentamientos humanos sostenibles, uso eficiente de los recursos e igualdad de oportunidades. - Integración en la planificación urbana de vivienda, transporte, oportunidades de empleo, medio ambiente y servicios. - Creación de una estructura de asentamientos geográficamente equilibrada. - Reurbanización y reaprovechamiento de los terrenos infrutilizados y vacíos urbanos.	- Infraestructura y diseño de edificios como factores de eficiencia en uso de recursos y resiliencia. - Desarrollo regional equitativo para sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales. - Nivel adecuado de compacidad y densidad, policentrismo y usos mixtos. - Planificación urbana flexible y integrada que concilie las necesidades a corto, medio y largo plazo. - Políticas de planificación urbana y territorial, planes metropolitanos y entre ciudades y regiones. - Renovación, regeneración y adaptación de las zonas urbanas. - Estrategias que faciliten la mezcla social.
Medio ambiente y adaptación al cambio climático	- Conservar la calidad del medio ambiente en el desarrollo de asentamientos humanos. - Evitar la contaminación minimizando la generación de desecho.	- Modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos. - Respetar la capacidad de carga de los ecosistemas. - Creación de entornos salubres y agua potabl. - Fuentes de energía alternativas/ renovables para los asentamientos humanos. - Prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo. - Prevención de desastres, mitigación de sus efectos.	- Gestión de los riesgos de desastres, reducir la vulnerabilidad, resiliencia, adaptación al cambio climático. - Proteger, conservar, restablecer los ecosistemas, recursos hídricos, hábitats naturales y diversidad biológica. - Reducir al mínimo el impacto ambiental de los asentamientos humanos. - Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación del aire. - Buena gestión de los residuos.
Paisaje y patrimonio		- Conservación, rehabilitación y mantenimiento de edificios, monumentos, espacios abiertos, paisajes. - Objetivos de conservación para el desarrollo cultural y espiritual de la sociedad.	- Aprovechar de forma sostenible el patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible. - Patrimonio cultural como estímulo de desarrollo urbano, participación y responsabilidad.

Temas	Hábitat I	Hábitat II	Hábitat III
Espacio público		- Ordenación urbana que integre el espacio público entre las distintas necesidades de suelo urbano. - Espacios públicos como centros de vida comunitaria para reducir la delincuencia.	- Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad. - Facilitar el acceso al espacio público de todas las personas en igualdad de condiciones. - Creación y mantenimiento de redes de espacios públicos de calidad.
Movilidad	- Transporte público para satisfacer las necesidades de la población. - Reducir la congestión y la contaminación urbana causada del automóvil.	- Sistema de transporte público efectivo, barato, físicamente accesible y ecológicamente adecuado. - Política de transporte integrada con distintas modalidades de transporte (pie, bicicleta, medios privados y públicos). - Coordinación territorial del transporte público. - Evitar el crecimiento del tráfico motorizado privado y reducir la congestión.	- Movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos. - Reducir los costos financieros, ambientales y de salud pública de la movilidad ineficiente, la congestión, la contaminación atmosférica, los efectos de isla térmica urbana y el ruido. - Mejorar la seguridad vial.
Vivienda	- Políticas nacionales de vivienda para los grupos de ingresos más bajos. - Mejora del parque de viviendas existente. - Garantizar distintas alternativas de vivienda: alquileres de bajo costo, viviendas básicas, viviendas comunales, casas móviles, etc. - Evitar la infrautilización de las viviendas existentes.	- Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para todos sin discriminación. - Ampliar la oferta de vivienda asequible, el acceso a la tierra y al crédito. - Acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos como factor de bienestar físico, psicológico, social y económico. - Garantizar distintas alternativas de vivienda asequible.	- Políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local para la progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada para todos. - Políticas y enfoques habitacionales integrados: asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas. - Acceso a una amplia gama de opciones de viviendas asequibles y sostenibles.
Derecho de propiedad	- Redefinición de la propiedad legal, incluidos los derechos de las mujeres y los grupos desfavorecidos. - Definición clara de derechos y deberes de propiedad privada que pueden variar con el tiempo y el lugar. - Separación de los derechos de propiedad de la tierra de los derechos de desarrollo. - Arrendamiento de tierras a largo plazo.	- Garantizar el acceso equitativo a la propiedad de tierras. - Disposiciones innovadoras para fortalecer la seguridad de la tenencia de la tierra.	- Seguridad de la tenencia para todos reconociendo los derechos sobre la tierra y la propiedad. - Marcos de gestión sólidos e inclusivos para el registro de la propiedad de la tierra - Información básica de inventario de tierras, como catastros y mapas de riesgos
Programación y organización de inversiones		Atraer recursos financieros nacionales e internacionales e inversiones privadas. Capacidad de gestión fiscal y financiera, a todos los niveles, para alcanzar un pleno desarrollo de las fuentes de ingresos	Marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales. Mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible.

Fig.3/ Análisis Comparativo de las Declaraciones y Planes de Acción de las Conferencias sobre Asentamientos Humanos Hábitat I, Hábitat II y Hábitat III.

Fuente: Elaboración propia J.M. EZQUIAGA y Valentina MION sobre “Report of Hábitat: United Nations Conference on Human Settlements” y “The Vancouver Declaration on Human Settlements” (NACIONES UNIDAS, 1976, Vancouver); “Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos – Hábitat II” y “Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat” (NACIONES UNIDAS, 1996, Estambul); “The Conference. The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development – Hábitat III” y “New Urban Agenda” (NACIONES UNIDAS, 2016, Quito).

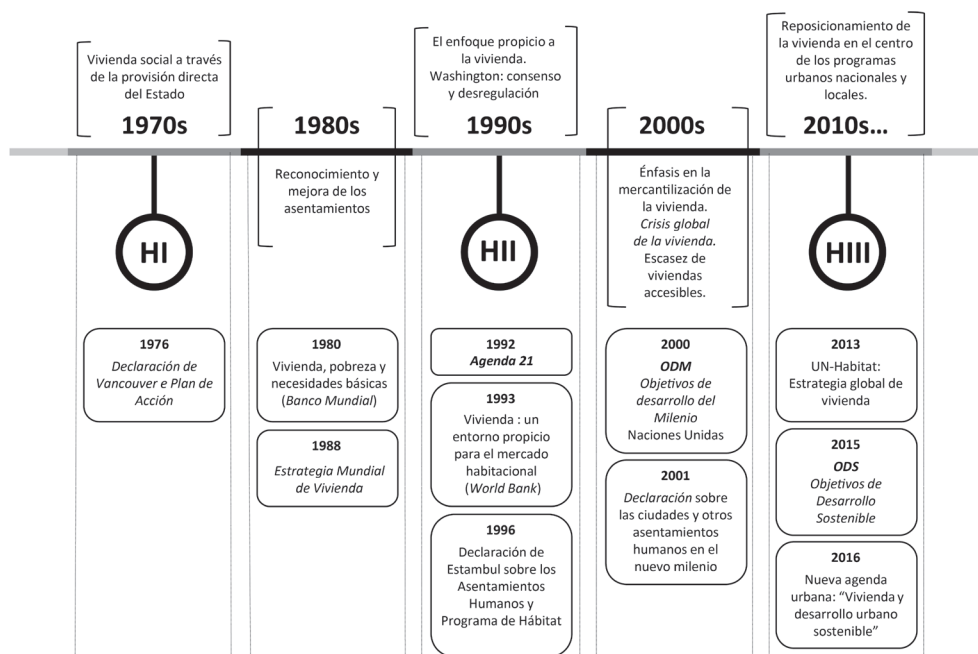
Etapas principales en la Agenda Global: **Vivienda**

FIG.4/ Etapas principales en la Agenda Global: Vivienda.

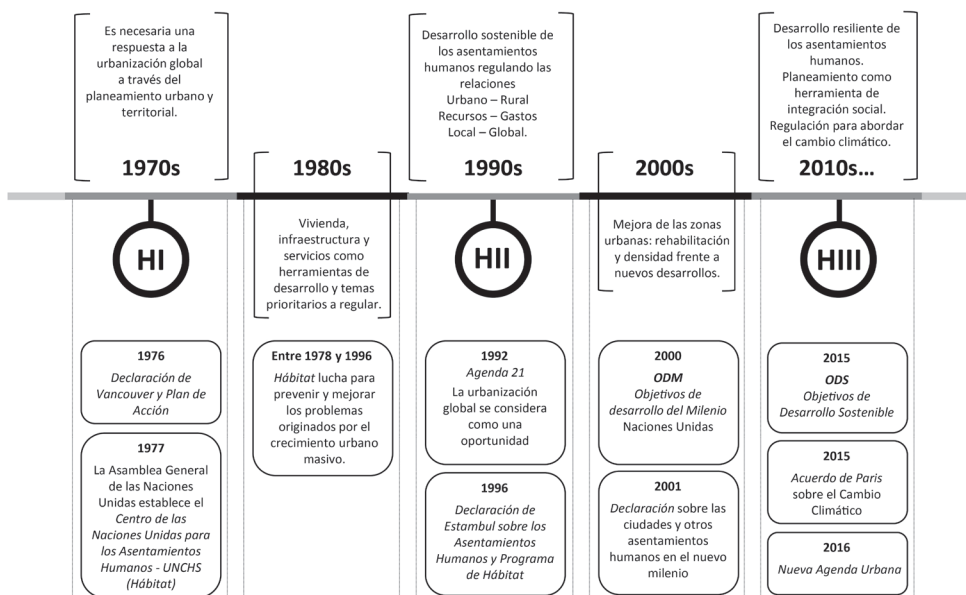
Etapas principales en la Agenda Global: **Planeamiento y Legislación**

FIG.5/ Etapas principales en la Agenda Global: Planeamiento y Legislación.

Fuente de FIGS. 4 y 5: Elaboración propia J.M. EZQUIAGA y Valentina MION sobre "The Vancouver Declaration on Human Settlements" (NACIONES UNIDAS, 1976, Vancouver); "Agenda 21" (NACIONES UNIDAS, 1992, Río de Janeiro); "Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat" (NACIONES UNIDAS, 1996, Estambul); "The Millennium Development Goals Report, 2015" (NACIONES UNIDAS, Nueva York, 2015); "The 2030 Agenda for Sustainable Development" (NACIONES UNIDAS, New York, 2015); "New Urban Agenda" (NACIONES UNIDAS, 2016, Quito).

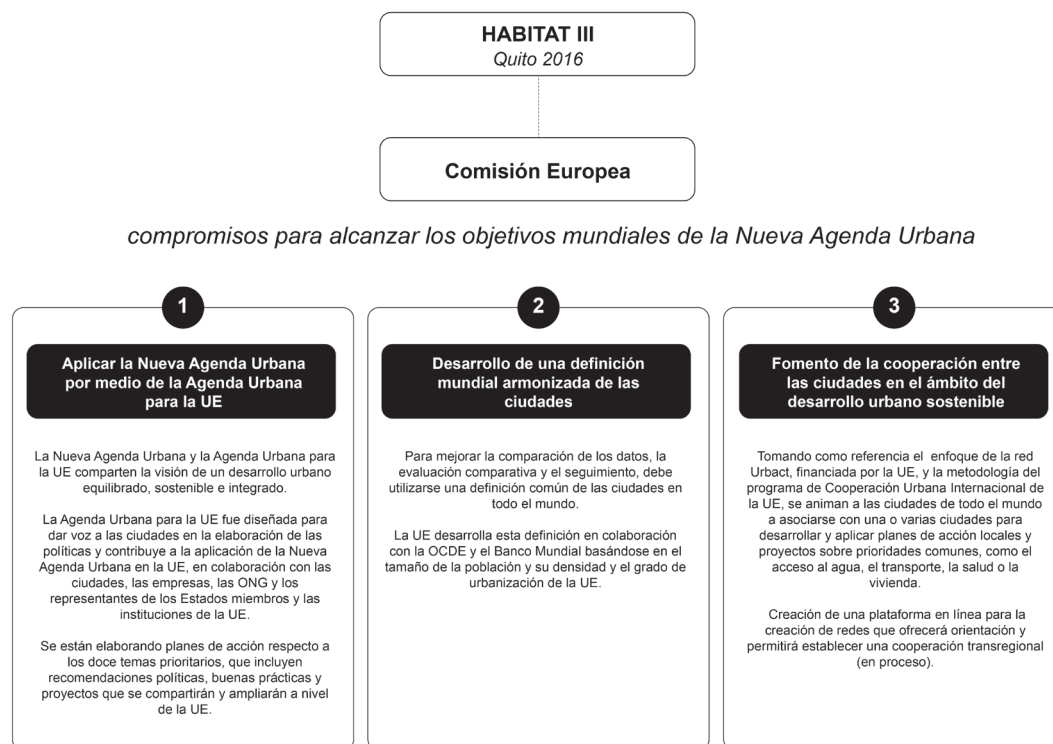


FIG.6/ Hábitat III – Nueva Agenda Urbana / Agenda Urbana para la Unión Europea.

Fuente de Figs. 4 y 5: Elaboración propia J.M. Ezquiaga y Valentina MION sobre "New Urban Agenda" (NACIONES UNIDAS, 2016, Quito); "Compromisos de la UE para alcanzar los ODS" (COMISIÓN EUROPEA, 2016, Hábitat III - Quito); "Pacto de Amsterdam" y "Agenda Urbana de la Unión Europea" (COMISIÓN EUROPEA, Amsterdam, 2016); "Declaración de Bucarest" (COMISIÓN EUROPEA, Bucarest, 2019).

2. La arquitectura de la Nueva Agenda Urbana: Principios Clave, Componentes y Palancas

La Nueva Agenda Urbana adopta como punto de partida un hecho clave: *"la tierra no es plana, es urbana"*. Esta constatación se formula asociada al paradigma clave de su arquitectura: la constatación histórica de que los países no han mejorado su desarrollo socioeconómico y riqueza sin urbanización. Es decir

"la ruta al progreso pasa por las áreas urbanas que son los lugares donde se intensifica la productividad, creatividad cultural, innovación científica y democracia política" (UN HÁBITAT 2016:179).

Desde el punto de vista metodológico, el esqueleto conceptual de la Agenda se organiza en tres elementos esenciales: Principios Clave, Componentes y "Palancas". Los Principios constituyen fundamentos conceptuales de la Nueva Agenda, entendiéndose como las directrices normativas esenciales para la consecución de las metas de la agenda 2030. Se proponen cinco principios

que reflejan profundos cambios en la concepción de estrategias y políticas (UN Hábitat, 2014):

1. Asegurar que el nuevo modelo de organización incorpora mecanismos y procedimientos que protejan y promuevan los derechos humanos y el imperio de la ley;
2. Asegurar un desarrollo urbano equitativo y un crecimiento inclusivo;
3. Empoderar la socia civil, ampliando la participación democrática y reforzando la colaboración;
4. Promover la sostenibilidad ambiental;
5. Promover innovaciones que faciliten el aprendizaje y el intercambio de conocimiento

Adicionalmente a estos principios clave, la visión de la Nueva Agenda se amplía y profundiza tomando en consideración otros elementos: a) promover un nuevo modelo de urbanización, al tiempo universal y adaptable a las diversas circunstancias nacionales, que responda a los desafíos y oportunidades clave para la urbanización compartidos

por todos los países; b) promover la implementación integral del nuevo modelo considerando la multiplicidad de interacciones así como la coordinación de los diversos niveles de gobierno; c) promover ciudades más inteligentes y verdes mediante un uso adecuado de la tecnología, lo que implica establecer conexiones entre la ciencia, el medio ambiente, el crecimiento urbano, el planeamiento y la gobernanza; d) promover el principio de subsidiariedad; y e) promover un salto cualitativo en la gestión de la información global para una implementación y monitorización orientada a resultados de la Nueva Agenda a las escalas local, nacional y global.

Los *Componentes* de la Nueva Agenda Urbana focalizan las directrices prioritarias de cambio en las áreas urbanas en el contexto del desarrollo nacional y, aunque se refieren en gran medida a nivel ciudad, se integran en políticas urbanas nacionales más amplias. Los componentes estratégicos clave son considerados “facilitadores del desarrollo”, es decir, marcos de acción en respuesta a los desafíos suscitados por el proceso de urbanización, así como referencias para aprovechar las oportunidades que este proceso ofrece. La Nueva Agenda Urbana destaca tres componentes esenciales, interrelacionados:

a) Leyes y regulaciones; b) Planeamiento y Diseño Urbano; y c) mecanismos de Financiación local.

Finalmente, las *Palancas* se refieren a las políticas específicas y acciones requeridas para materializar los cambios. Considerándose “*facilitadores operacionales*” que tienen como objetivo reforzar aspectos particulares de la transformación urbana a través de intervenciones estratégicas clave. La Nueva Agenda identifica cinco facilitadores operacionales: a) el planeamiento de nuevas extensiones urbanas; b) el planeamiento de terminación de la ciudad existente; c) intervenciones de reajuste de tierras; d) regulación del espacio público; y e) La monitorización de la Nueva Agenda Urbana (UN HABITAT, 2016: 180-194).

La adopción por parte Hábitat III de un enfoque proactivo y orientado a resultados, no ha pasado desapercibido, generando diversas críticas, sobre todo desde las organizaciones sociales comprometidas en el seguimiento de la *Declaración de Estambul*. Estas críticas se basan tanto en considerar que se realiza menor énfasis en cuestiones que centraron la atención de las conferencias precedentes: la vivienda e infraestructuras básicas en Hábitat II o el Medio Ambiente y Derechos Humanos en Hábitat I; como por entender que el nuevo enfoque de la Agenda al centrarse en las ciudades



Fig.7/ Hong Kong.

Fuente: Foto J.M. EZQUIAGA.

posterga atención a las políticas en favor del desarrollo endógeno en el medio rural y natural y, en última instancia, legitima un proceso fáctico de urbanización muy alejado de los criterios de sostenibilidad y equidad defendidos en las *Agendas*, previas sobre todo por su impacto en la pérdida de hábitat.

Sin embargo, si se examinan con detenimiento los criterios que soportan el nuevo paradigma urbano propuesto por la Agenda, no es difícil concluir que esta se aparta de la consideración del mercado como único instrumento de asignación eficiente de los recursos en el actual proceso de urbanización, reclamando una mayor intervención pública (en la que destaca de manera relevante el papel del Estado nación y la planificación) para corregir las más graves amenazas a la sostenibilidad derivadas de éste. En la misma línea que desde diversas instancias se reclama una reconsideración del papel de la planificación y la intervención pública como instrumentos necesarios como para fomentar una nueva economía baja en carbono (GIDDENS, 2009:115).

La Nueva Agenda Urbana asume la permanencia de los grandes temas de Hábitat II: la consecución de una vivienda adecuada para todos y la disponibilidad universal de servicios básicos factores clave de la equidad y cohesión social en el contexto de un acelerado proceso de urbanización, que, sin embargo, arroja un incremento de la población mal alojada a escala global. La muestra global de ciudades estudiada por Naciones Unidas revela que sólo un 13% de las ciudades del mundo gozan de vivienda asequible y todavía más de 827 millones de personas habitan en slums.

Pero la Nueva Agenda formula como criterio estratégico que en un mundo urbanizado las condiciones de alojamiento digno y las necesidades de infraestructura se han de resolver en el cuadro general de mejora de la calidad de vida urbana, a su vez asociado a la voluntad política de los estados y a la disponibilidad de herramientas técnicas y jurídicas para la implementación de las políticas urbanas. Entre ellas y destacadamente la existencia de una legislación y regulaciones urbanísticas el planeamiento a las de escalas metropolitana, urbana y barrial e instrumentos de fiscalidad y financiación de las entidades locales.

En síntesis, desde la perspectiva de la *planificación espacial* (concepto acuñado por la Comisión Europea comprensivo tanto del planeamiento y urbano, como de la planificación metropolitana y regional), es posible identificar cinco grandes innovaciones de la Nueva Agenda:

1. Focalizar la atención sobre las ciudades, y no sobre el hábitat en un concepto amplio,

entendiendo que el proceso irreversible de urbanización las ha convertido en el escenario más eficiente de las políticas de sostenibilidad.

2. Promover las ciudades como motores del desarrollo económico, la redistribución y la inclusión.
3. Atribuir a los gobiernos nacionales una responsabilidad esencial en la implementación de las políticas urbanas.
4. Fortalecer la legislación urbanística, los sistemas de planificación urbana y de diseño y de gobernanza.
5. Promover con especial énfasis en la calidad del espacio público urbano, como bien común y activador social.

3. La Ciudad como Macro Bien Público

La valoración positiva de la ciudad propuesta por la Nueva Agenda Urbana se inscribe en una interesante corriente de pensamiento, en la estela de Louis MUMFORD (1938), que entiende la ciudad como la expresión más elevada de la civilización y la creatividad humana (ROSE, 2016; GLAESER, 2011; SUDJIC, 2016; CACCIARI, 2009; CARTA, 2014) aunque no faltan visiones más pesimistas sobre los perturbadores efectos sociales o ambientales de la urbanización (GLAESER, 2006; VALENZUELA, 2013; HERCE, 2013; BRENNER, 2017).

La Nueva Agenda Urbana parte del convencimiento de que la batalla de la sostenibilidad se librará en las ciudades y su éxito dependerá en gran medida de la capacidad de reorientar los actuales procesos de urbanización desde la gestión y políticas públicas. Aunque, como vimos, esta idea ha recibido críticas que entienden expresa una visión determinista de la inevitabilidad del proceso de urbanización; lo cierto es que esta afirmación más que expresar una confianza benevolente en las ciudades actuales expone un desafío que puede ser afrontado con las herramientas económicas y de conocimiento de las que hoy disponemos, pero cuyo éxito, en última instancia, dependerá de la voluntad política colectiva.

Al adoptar la ciudad como objeto central del Plan de Acción de Hábitat III las áreas temáticas propuestas en las conferencias precedentes son reformuladas para integrarse en el cuadro general de las intervenciones urbanas. El acceso a la vivienda, la cohesión social y equidad, el medio ambiente, los servicios urbanos, el transporte, así como la agenda emergente de cuestiones: adaptación y mitigación al cambio climático, gentrificación creciente



Fig.8/ **Shanghai. Distrito financiero de Pudong.**

Fuente: Foto J.M. EZQUIAGA.

desigualdad social crecimiento exponencial de la ocupación de suelo y movimientos migratorios a gran escala, se revisan desde la perspectiva de la consecución de un nuevo modelo urbano más inclusivo sostenible y resiliente que llega a definirse en sus cualidades espaciales más concretas: densidad, compacidad, naturalización y preservación del paisaje y los recursos naturales; y funcionales: seguridad, movilidad cautiva del automóvil, complejidad e hibridación de los usos del suelo. Esta opción tiene la ventaja de orientarse de manera más directa a la instrumentación de políticas y proyectos concretos inscritos en el marco de coherencia de la planificación espacial.

Es un hecho significativo que este proceso de urbanización se ha generado sin ningún incentivo gubernamental, alimentado por la incesante corriente migratoria de las ciudades en busca de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida y ha transformado radicalmente las antinomias campo/ciudad, naturaleza/cultura (BRENNER, 2014; BURDETT & SUDJIC, 2007, 2011).

De acuerdo con el *World Cities Report*: las ciudades ocupan el 2% del territorio a escala global, pero aportan el 70% del PIB mundial, el 54,5% de la

población, el 60% del consumo de energía y el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (UN HÁBITAT, 2016). Los datos de este informe, así como los de la *Muestra Global de las Ciudades del Mundo* elaborada por UN HÁBITAT, el Lincoln Institute of Land Policy y la Universidad de Nueva York, así como los informes de Shlomo ANGEL (2012y 2015) arrojan un escenario preocupante.

La concentración de la población mundial en las ciudades se ha acelerado en las últimas décadas, pero la ocupación de suelo resultante su expansión física ha crecido varias veces más que la población. Esta divergencia está asociada a la especulación urbana, la carencia de planeamiento y cambios en los estilos de vida de los habitantes. Es revelador que el fenómeno no se limita a los países desarrollados, donde los crecimientos suburbanos de baja densidad apoyados en las infraestructuras rodadas en la universalización de la utilización de automóvil han generado desde los años 50 una dramática disminución de la densidad urbana, sino que también afecta a los países menos desarrollados en los que la ratio de crecimiento de la huella urbana en el periodo 1990-2015 duplica la ratio de incremento de la población urbana.

Como consecuencia de la expansión incontrolada de la huella urbana las densidades urbanas están disminuyendo significativamente tanto en los países más desarrollados como los menos desarrollados. En estos últimos, la ratio de personas por hectárea se ha reducido a la mitad desde 1990 pero es todavía significativamente más elevada que en los países desarrollados, en los que la media no alcanza los 30 hab./ha. Las consecuencias para la sostenibilidad urbana y medioambiental son dramáticas, pensemos el incremento en el consumo de suelo asociado a un 1% de reducción anual en la densidad urbana doblaría la huella urbana escala planetaria en el año 2050. Alternativamente, los modelos compactos ocupación del territorio contribuyen de manera decisiva a la consecución de los estándares básicos de la sostenibilidad urbana.

Beneficios de los modelos compactos de ocupación del territorio

1. Reducción de la demanda de suelo para urbanizar: control de la dispersión territorial y pérdida de suelo rural.
2. Incremento de la eficiencia de los sistemas de transporte público: reducción de las emisiones y consumo de energía.
3. Incremento de los equipamientos y servicios locales soportados: reducción de viajes motorizados y aumento de los entornos peatonales.
4. Mayor variedad de tipologías edificatorias, interacción y diversidad social, facilitando la implementación de estrategias de revitalización centros urbanos y de barrio.
5. Mayor eficiencia en el consumo de energía y gestión de recursos.

El vínculo entre la expansión incontrolada de la huella urbana y la carencia de planeamiento ha sido también constatado empíricamente. A comienzo del siglo XX las áreas planeadas suponían cerca del 80% del suelo urbano, (entonces todavía asociado a las grandes ciudades de los países industrializados) pero en la década de 1930-60 se experimenta una significativa reducción hasta situarse en la actualidad por debajo del 50%. En los últimos 100 años las áreas sin planeación y las áreas con una planificación informal (carentes del conjunto de los servicios urbanos básicos) se incrementado a un ritmo paralelo.

El análisis de la *Muestra de Ciudades* evidencia también una reducción ininterrumpida de la proporción de espacio urbano destinado a calles a lo largo de los últimos cien años, pasando de alcanzar el 25% de la superficie urbanizada a

comienzos del siglo XX a una extensión del 21% en la actualidad. El 48% de las ciudades destina menos del 20% del suelo urbano a calles y el acceso peatonal a las vías arteriales también se ha visto reducido, generando para la mayoría de los nuevos habitantes una demanda cautiva de la movilidad motorizada bien de transporte público o de automóvil privado.



Fig. 9/ México D.F. Periférico elevado.

Fuente: Foto DANTE BUSQUET.

4. Las ciudades como motores de desarrollo: hipótesis estratégica en la nueva Agenda Urbana

La declaración de Quito señala en su apartado 15a que, en el marco del trabajo en favor de un cambio de paradigma, la Nueva Agenda Urbana

“reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos”.

Es decir, refuerza la idea de entender la urbanización como fuente endógena de desarrollo al definir un nuevo estándar mundial de desarrollo urbano sostenible que potencie las oportunidades del proceso de urbanización como motor impulsor de un crecimiento económico alternativo al actual: sostenido e inclusivo, inspirador del desarrollo social y cultural y de la protección del medio ambiente (NACIONES UNIDAS, 2017).

Esta hipótesis supone un relevante cambio de perspectiva en la que habitualmente se percibe el proceso acelerado de urbanización a escala planetaria, ya que en desde este punto de vista, y en palabras de Joan Clos, la urbanización no se entiende solo como problema y/o amenaza sino como

“un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible tanto en los países en desarrollo, como en los países desarrollados como España”.

Sin embargo, para que este potencial pueda desplegarse se hace necesario superar importantes dificultades. Probablemente la más importante se refiere al crecimiento de la desigualdad y asociado al mismo de la inequidad y el deterioro de la calidad de vida urbana (SASSEN, 2014, 2015; MILANOVIĆ, 2016) A modo de ejemplo, los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID en el seno de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles ICES en una muestra significativa de ciudades latinoamericanas constata que la reducción de la desigualdad y la pobreza ha evolucionado por debajo del crecimiento del PIB. Entre los años 2005 y 2012 el PIB cápita se ha doblado en los grandes países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Perú; pero el índice de Gini sólo ha mejorado en 0,4 puntos en los países de mejor comportamiento: Brasil y Perú.

Otro desafío importante en los países en desarrollo es la permanencia de un extenso sector informal de muy baja productividad nutrido por el flujo continuo de migrantes en busca de oportunidades económicas o huyendo de conflictos

violentos o desastres ambientales. Para que las ciudades sean capaces de atraer inversiones de alto valor es necesario revertir la tendencia a una baja inversión productiva y realizar importantes esfuerzos en la mejora de la seguridad y la transparencia de las instituciones públicas.

En otro orden de cosas, como ha señalado Saskia Sassen, la geografía de la globalización contiene dinámicas tanto de dispersión como de centralización, de manera que las tendencias hacia la dispersión espacial de las actividades económicas a escala metropolitano, nacional y global, asociadas con la globalización han contribuido, paradójicamente, a demandar nuevas formas de centralización territorial de las funciones de gestión y control de alto nivel.

“La centralidad permanece como una característica clave de la economía global actual. Pero no hay una simple y directa relación entre la centralidad y entidades geográficas como el centro de negocios tradicional. Hoy en día, parcialmente como resultado de las nuevas tecnologías, las expresiones espaciales de la centralidad pueden asumir formas geográficamente diversas desde el “downtown” a una nueva red global de ciudades” (SASSEN, 2002: 3 y 18)

John Subirats considera esta visión especialmente interesante en la medida en que

“no afirma que las grandes ciudades tengan mejores resultados que las demás, pero arroja luz sobre la posibilidad de que concentre más poder y funciones de mando y que su competitividad dependa de esa capacidad específica” (MONTANER & SUBIRATS, 2012:80).



Fig. 10/ Medellín, Colombia. Biblioteca España. Arquitecto Giancarlo Mazzanti.

Fuente: Foto Alcaldía de Medellín.

Una segunda hipótesis estratégica de la Declaración de Quito es la afirmación de que el Estado Nación debe jugar un papel determinante en la dirección y gestión de los problemas y oportunidades de la ciudad a escala global a través de un pacto entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales materializado en la implementación políticas urbanas de alcance nacional. Dentro del compromiso de trabajo en pro de un cambio de paradigma urbano la declaración señala que la Nueva Agenda Urbana:

“reconocerá la función rectora de los gobiernos nacionales, según proceda la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivos y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de gobierno son nacionales y locales de la socia civil y otros interesados pertinentes, de manera transparente y responsable” (párrafo 15b).

Para definir estas políticas, es necesario aprender de nuevo como planificar las ciudades desde la perspectiva de los bienes comunes compartidos (UN-HÁBITAT, & al., 2018: xi). Esto requiere una aproximación sistémica que integre la financiación municipal, el planeamiento urbano y un el diseño y la regulaciones edificatorias y ordenanzas para producir una buena urbanización.

5. El planeamiento convencional de uso del suelo y zonificación es una herramienta insuficiente para abordar los nuevos desafíos urbanos y ambientales

Sigue vigente la idea seminal del clásico ensayo de Leonardo BENÉVOLO (1963), sobre el doble origen en las esferas técnica y del reformismo político de las primeras regulaciones urbanísticas. En efecto, el planeamiento urbanístico moderno emergió en la Europa de la revolución industrial de la necesidad práctica de garantizar la organización y el funcionamiento de las ciudades y la estabilidad de los mercados de suelo, en un momento en el que el crecimiento urbano amenazaba con deteriorar seriamente las condiciones de vida de la ciudad tradicional y la propia eficiencia del sistema económico emergente. Las modernas regulaciones edificatorias, y más tarde el planeamiento, vinieron a introducir una alteración sustancial en la concepción liberal de la demarcación de los territorios de lo público y lo privado, corrigiendo los resultados abusivos de la carencia de límites objetivos a la facultad de edificar -excesos de densidad, viviendas insalubres, carencia de infraestructuras y servicios- pero también los conflictos derivados de la concurrencia de usos del suelo (EZQUIAGA, 1998, 2011).

En España los planes urbanísticos surgieron de la necesidad de dar respuesta coherente a tres cuestiones clave: la financiación de la obra pública, la definición del marco de derechos de la propiedad y la ordenación de la ciudad en su conjunto (BASSOLS 1973, 2006). Han tenido por ello un papel fundamental en la formación de la cultura urbanística, al fundamentar el planeamiento sobre el entendimiento de la ciudad como una totalidad y no sólo desde la gestión de sus fragmentos -bien fueran éstos los proyectos de reforma interior, o los ensanches parciales. Contemporáneamente esta experiencia se organiza y depura articulándose con la regulación del régimen jurídico del suelo. En efecto, la legislación urbanística española desde su primera cristalización en la Ley del Suelo de 1956 supuso un salto cualitativo al establecer los dos principios básicos sobre los que han gravitado todos los desarrollos legales posteriores: la primacía del Plan y la desvinculación entre el derecho a edificar y la propiedad del suelo. En el marco armónico diseñado por la ley solo el Plan tiene la capacidad de transformar jurídicamente la realidad y crear ciudad en su condición de expresión cualificada del interés general (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981; FERNÁNDEZ, 1993).

El planeamiento y la gestión urbanística han constituido instrumentos necesarios para alcanzar estándares elevados de calidad de vida en los países desarrollados, y entre ellos España, pero no han logrado evitar las graves distorsiones que en las últimas décadas han afectado a las ciudades escala global: inequidad, riesgos naturales y ambientales, dilapidación de recursos naturales o culturales, gentrificación y declive de los centros tradicionales, agravamiento de los costes ambientales e infraestructurales generados por las nuevas formas de ocupación dispersa del territorio, urbanidad informal, fragmentación social y finalmente crisis financiera e inmobiliaria.

Ahora bien, la propuesta de articulación teórica de un nuevo paradigma urbanístico formulada por la Nueva Agenda Urbana y, en términos más operativos, por la *Agenda Urbana Española* ha venido asociado a la crítica a la distopía urbana resultante de la aplicación global de los principios del Urbanismo Moderno, icónicamente representados en la *Carta de Atenas* de 1933. El planeamiento moderno nació en efecto, con la vocación de ofrecer una solución coherente a la totalidad de los problemas urbanos desde la hipótesis epistemológica de que una adecuada información sobre la realidad posibilita por sí misma la adopción de decisiones correctas en línea con sus principios universales, tal como la ciencia ópera en la realidad físico-natural.

Este enfoque reduccionista resultaba manifiesto en los enfoques funcionalistas y/o organicistas inspiradores de las primeras legislaciones urbanísticas europeas. En estos modelos se asociaba simplifícadamente el orden al equilibrio y el desorden a la inestabilidad excluyendo de su marco epistemológico la historia de la ciudad, su carácter complejo y siempre incompleto y la existencia de espacios fronterizos de conflicto e innovación. El esquematismo implícito en las técnicas del “zoning” conviene a una concepción estática del plan como consecución de un equilibrio intemporal entre los múltiples factores que construyen el territorio. Esta simplificación es su limitación teórica, pero también el origen del éxito en su implantación a escala global.

El fracaso de los planes urbanísticos como instrumento de anticipación a largo plazo de un modelo deseado para el conjunto de la ciudad contrasta su enorme eficacia para producir fragmentos aislados pero funcionalmente y económicamente eficientes (barrios residenciales cerrados, parques empresariales, complejos de comercio, ocio o turismo...) y pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción de la ciudad- sobre el que dichas técnicas se aplican. Para corregir esta limitación objetiva, se hace necesario un enfoque urbanístico más sensible a la heterogeneidad de los espacios y territorios y a sus mutaciones en el tiempo. Capaz de identificar las oportunidades potenciales para promover acciones transformativas y más orientado a dar voz a las necesidades de los habitantes que a imponer unas directrices normativas desde arriba.

La vocación de objetividad y permanencia de los principios del urbanismo moderno, cristalizados en la *Carta de Atenas* es contradictoria no sólo el nuevo contexto en el que la planificación espacial debe desenvolverse, radicalmente distinto al de hace 80 años, sino con la naturaleza misma de la planificación.

Como ha señalado Ricky BURDETT, a medida que las ciudades se expanden y reconfiguran, el espacio urbano se convierte progresivamente en el espacio de negociación y confrontación entre los intereses públicos y privados, representados por una larga nómina de actores: políticos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios, instituciones financieras, propietarios de suelo y especuladores.

“Mientras la *Carta de Atenas* finaliza con la exhortación a que los intereses privados deben subordinarse al interés de la comunidad, la evidencia sugiere que muchos de estos principios han apoyado inadvertidamente los procesos de especulación del suelo e incremento de la segregación”.

El examen de la realidad sugiere que el discurso sobre las ciudades está atrapado en un paradigma determinado por expertos, políticos y empresarios:

“mientras la realidad urbana cotidiana se configura por un conjunto muy diferente de procesos informales y actores que son en gran medida inmunes al planeamiento y a las políticas urbanas”.

Pero las oficinas de planeamiento de los gobiernos municipales metropolitanos y centrales son habitualmente reacias al riesgo, prefiriendo trabajar con modelos anacrónicos, unidimensionales y rígidos concebidos antes de la Segunda Guerra Mundial antes que aventurarse a buscar nuevos modelos que respondan a la complejidad social y ambiental de la ciudad actual (UN HABITAT, 2018:141, 142).

Finalmente, la Nueva Agenda Urbana atribuye un papel determinante al espacio público como herramienta proyectual para la reinención de la planificación urbana. En tal sentido promueve que sean analizadas las necesidades de espacios libres de la población en las diversas escalas de la planificación territorial, pero también que la legislación y las normativas municipales promuevan la creación revitalización y adecuado mantenimiento de la red de espacios públicos urbanos.

6. La vivienda en el centro

Merece la pena detenerse brevemente el tratamiento de la cuestión de la vivienda ya que ha sido uno de los aspectos que suscitado una mayor reacción crítica. Un Hábitat propone una estrategia que sitúa el alojamiento (housing) en el centro de la Nueva Agenda Urbana lo que significa colocarlo también como elemento central de las políticas urbanas y de la reflexión sobre las ciudades. El *World Cities Report* constata que, a pesar de constituir más del 70% de los usos del suelo en las redes actuales y ser un factor determinante de la forma, densidad y modelo urbano, la vivienda no ha jugado un papel central en las agendas de desarrollo nacionales e internacionales.

La participación de los gobiernos se ha orientado, en términos generales, a la producción de vivienda para las clases medias y el fomento de la adquisición en propiedad, dejando en desventaja una parte relevante de la población. El acceso a la compra de vivienda es inasequible a nivel mundial, la *Muestra Global* de ciudades revela que sólo en el 13 % de las ciudades la vivienda está al alcance de la población de bajos y medios ingresos. Es un hecho constatado que el problema

de la informalidad continúa como una de las más graves consecuencias de la pobreza y la desigualdad en muchas ciudades de los países en desarrollo. Como vimos en referencia al objetivo de la Declaración del Milenio, a pesar de que la proporción de habitantes de los slums se redujo en términos relativos desde 1990, en números absolutos se ha incrementado, más de 130 millones de personas desde la conferencia de Estambul, estimándose la cifra actual en torno a 880 millones, que se concentran principalmente en el África Subsahariana, Extremo Oriente, Sur y Sudeste asiático y América Latina.

Sin embargo, UN Hábitat destaca el hecho de que la intervención colectiva en diversas partes del mundo muestra que las condiciones de vida en los slums pueden ser mejoradas y el hecho de que 320 millones de personas hayan podido salir de estas condiciones de vida entre el año 2000 y 2014 muestra que el objetivo es posible. Sin embargo, la tarea precisará la movilización enorme esfuerzo en términos económicos y humanos. Las estimaciones de Hábitat calculan en 2000 millones el número de personas que requerirán vivienda en 2030 y en más de 929.000 millones de dólares las inversiones necesarias para mejorar los asentamientos informales. Asimismo, es necesario un replanteamiento global del papel de las administraciones públicas en la ampliación del stock de vivienda asequible, mediante iniciativas innovadoras de producción directa, como la vivienda incremental, los incentivos fiscales a la mejora habitacional, y a la nueva producción, la micro financiación orientada a los habitantes y los partenariados público-privados (UN HÁBITAT, 2016: 57).

7. La construcción de un nuevo paradigma urbanístico: la ciudad como realidad compleja e incompleta

Como hemos visto en los apartados precedentes, la expresión contemporánea de la condición urbana asume una multiplicidad de expresiones espaciales, tanto en escala geográfica como en cualidad, en abierta ruptura con las configuraciones tradicionales, y demanda nuevos instrumentos y estilos de planeamiento urbanístico. Supone, por ello, la oportunidad de corregir el reduccionismo de décadas anteriores y reformular el planeamiento desde bases más sólidas y duraderas. Éstas no podrán ser ya analogías geométricas, como en la tradición del primer pensamiento urbanístico, ni principios dogmáticos no contrastados empíricamente, sino estrategias adaptadas a un tablero de juego en movimiento, en el que no solo es

importante el que y el cuanto sino la sintaxis y el tiempo (SECCHI, 2005, 2013; SENNETT, 2015; SOLÁ-MORALES, 2008). Es decir, definir cómo y en que escalas temporales se construye el territorio. Esta aproximación nos devuelve, paradójicamente, a los momentos fundacionales del urbanismo en los albores de la revolución industrial, cuando este se manifestaba como instrumento de una más amplia visión de la transformación social y no solo como herramienta normativa.

UN Hábitat ha propuesto en la Nueva Agenda Urbana un nuevo paradigma urbanístico: *la ciudad como macro bien público*. Desde la perspectiva del cambio de paradigma urbanístico propuesto por la Nueva Agenda Urbana, la *Agenda Urbana Española* abre el camino para afrontar los desafíos derivados de globalización, cambio climático y transformación social, proponiendo una reforma en profundidad de la legislación y las políticas ambientales y territoriales. En las ciudades maduras de los países desarrollados como España, esto significa abandonar definitivamente la ilusión del crecimiento y expansión ilimitada para priorizar, alternativamente, un urbanismo de transformación y regeneración basado en la activación de los centros urbanos tradicionales, la reprogramación del suelo urbanizable vacante, el reciclaje del parque deficiente de viviendas, la integración y la mixtura de usos y la cohesión social.



FIG. 11/ Bryant Park Nueva York.

Fuente: Foto J.M. EZQUIAGA.

Se hace necesario *reinventar* el actual contenido de los planes urbanísticos para convertirlos en instrumentos abiertos a la innovación y capaces de abordar los desafíos emergentes de las ciudades contemporáneas: la defensa del espacio público, la renaturalización, la sostenibilidad energética, las formas alternativas de movilidad... sin perder por ello de vista la atención a las necesidades reales de la población: salud, primer acceso a la vivienda, deterioro de los barrios... y la sensibilidad hacia lo local: la historia y la geografía irreplicable de cada lugar. Refundando la validez

y legitimidad social de los Planes y Proyectos urbanísticos desde nuevos criterios:

- Como instrumento de los ciudadanos para conocer y gobernar de manera efectiva el futuro de su medioambiente
- Como expresión del valor el capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad existente
- Como herramienta técnica para determinar las capacidades ambientales y evaluar los costes reales del consumo del territorio y su impacto sobre los recursos no renovables y emisiones de carbono, adoptando la *capacidad de acogida* como principio rector.
- Como instrumento de resiliencia ante las perturbaciones asociadas a los procesos de transformación espacial y cambio climático.
- Como tribuna para articular un entendimiento común de los problemas urbanos en un contexto de diversidad social y cultural, promoviendo el debate público y el aprendizaje social.
- Como instrumento para la gestión de los procesos reales de la ciudad y, por tanto, más interesado en identificar oportunidades para promover acciones públicas y privadas transformadoras que a imponer unas categorías normativas.

En las metrópolis emergentes en las que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años, los desafíos tendrán que ser distintos: afrontar la pobreza y facilitar a todos el derecho a una vida urbana saludable. Y al mismo tiempo abordar los retos comunes a las grandes ciudades contemporáneas: la sensibilidad hacia lo local, la incorporación activa de la Naturaleza, la sostenibilidad energética, la resiliencia y las formas alternativas de movilidad.

7.1. Una perspectiva estratégica

Es necesario también un cambio en el estilo de planeamiento, adoptando una perspectiva más estratégica, orientada a la detección y dirección de los procesos con incidencia espacial más relevantes e innovadores (actividad económica, vivienda, transporte, medio ambiente) desde la constatación de la complejidad y pluralidad de actores de la ciudad y abandonar la idea de que el urbanismo es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales con el único objeto de repartir eficientemente los valores del suelo.

Es asimismo preciso un enfoque cohesivo a un doble nivel. Por una parte, entendiendo el valor “constitucional” de compartir un “modelo de ciudad”. Por otro lado, superando mediante la cooperación entre los diversos agentes que hacen la ciudad la idea del planeamiento urbano como mera superposición de programaciones sectoriales (medio ambiente, transporte, vivienda, actividad económica...). Entendiendo el planeamiento como plataforma óptima para la concertación, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre los poderes públicos y la sociedad civil.

En suma, una nueva gobernanza sustentada sobre un cambio radical en los estilos de gestión urbanística en torno a tres conceptos clave: reconocimiento de la pluralidad de intereses y sensibilidades presentes en la ciudad; construcción de una estrategia compartida desde la cooperación, la participación institucional y ciudadana y la negociación; y transversalidad es decir, edificación una visión dialéctica de arriba-abajo y de abajo-arriba, capaz de incorporar las aproximaciones locales y sectoriales tanto de las Administraciones como de la Sociedad Civil (EZQUIAGA, 1998, 2018; HEALEY, 1997, 2007).



FIG. 12/ **Piensa Madrid Casa Encendida 2008.**

Fuente: Foto Ariadna CANTIS, Andrés JAQUE.

7.2. Una visión integrada de las escalas de intervención

La voluntad de intervención en la ciudad suscita como problema clave la escala en la que los problemas arquitectónicos se transforman en problemas urbanos. Frente a la demarcación a priori de lo que es territorio del urbanismo o de la arquitectura, se hace necesario pensar de manera integral las diversas escalas, seleccionando con inteligencia qué elementos resultan relevantes en cada nivel de intervención. La intervención en la ciudad existente pone en cuestión una cierta concepción del ordenamiento territorial conforme a la

cual a la progresión en escala corresponde una progresión en abstracción, como consecuencia de ello los problemas de la calidad urbana son frecuentemente eludidos (BORCH & KORNBERGER, 2015; GADANHO, 2014; ZAERA-POLO & PAI, 2017).



FIG. 13/ High Line Nueva York 2.

Fuente: Foto J.M. EZQUIAGA.

Si se asume la insuficiencia de la intervención arquitectónica para suplir la ausencia de un criterio urbano, debe concluirse la necesidad de un nivel de reflexión que organice las intervenciones singulares y sectoriales desde una estrategia global de ciudad. Desde esta premisa, el instrumento necesario para abordar la ordenación urbana no puede responder solamente a la lógica defensiva del plan normativo, ni constituir una mera programación general de las obras públicas. Por el contrario, se ha de caracterizar por la voluntad proactiva, la flexibilidad en la respuesta a los problemas, (incorporando un alto grado de precisión en el diseño formal y programático de las actuaciones) y la reducción de los tiempos de ejecución material de las propuestas, para salvar la discontinuidad entre concepción y realización material (RUDLIN & HEMANI, 2019).

La calidad del espacio público es el catalizador más relevante para desencadenar la transformación de la ciudad. En línea con la propuesta de Nueva Agenda Urbana, es necesario reposicionar el papel del espacio público en la ciudad y en el planeamiento urbanístico desde la perspectiva de la limitación y racionalización de la preeminencia del automóvil privado y la recuperación de la calle como espacio ciudadano para la movilidad peatonal y ciclista, la actividad económica, el descanso y el encuentro (SUMANTRAN & FINE & GONSALVEZ, 2017).

Este enfoque se sustenta sobre el elemento más simple pero más rico del sistema de espacios públicos urbanos: la calle. En los Centros urbanos la calle constituye el referente de la edificación, el soporte de la movilidad y, a través de su zócalo comercial, la membrana de interacción entre las esferas de lo público y lo privado. Por

este motivo, trabajar la interrelación entre calle y edificios ofrece la oportunidad de explotar el potencial de un tejido rico en espacio disponible y abre también la posibilidad de repensar las funciones, densidad y configuración volumétrica de la célula urbana elemental.

Un Nuevo Urbanismo de transformación y reciclaje:

- Afrontar los futuros desafíos desde un nuevo urbanismo basado en la transformación y reciclaje de la ciudad existente.
- Perspectiva estratégica, selectiva y proactiva más que regulatoria.
- Enfoque integrador: cambio climático, sostenibilidad ambiental, estructura territorial, usos del suelo, transporte e infraestructuras, demandas sociales.
- Valor añadido de modelo compartido de ciudad. Empoderar a los ciudadanos.
- Entender el ordenamiento urbanístico como herramienta de concertación entre las Administraciones Públicas y sociedad civil.
- Integración del enfoque habitacional con otros aspectos: transporte, infraestructuras, dotaciones, espacio público.

8. Bibliografía

- ALLMENDINGER, Philip & TEWDWR-JONES, Mark (2002): *Planning Futures. New directions in planning theory*, Routledge, London
- ANGEL, Shlomo & al. (2012): *Atlas of Urban Expansion*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- (2015): *Planeta de Ciudades*, Lincoln Institute of Land Policy y Universidad del Rosario, Cambridge, MA.
- ASCHER, François (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, Avignon. (Edición española 2004, *Los Nuevos Principios del Urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid)
- BAÑO LEÓN, José María (2017): «El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción», en *Práctica Urbanística*, nº 144, Wolters Kluwer, Madrid.
- BARTLETT, Sheridan & SATTERTHWAIT, David (2016): *Cities on a Finite Planet: Towards Transformative Responses to Climate Change*, Routledge, London.
- BARTON, Hugh (2017): *City of Well-being. A radical guide to planning*, Routledge, New York.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.
- (2006): «Ante el Cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: El proceso de su elaboración y aplicación», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número especial abril-mayo 2006, RDU, Madrid.
- BATTY, Michael (2013): *The new science of cities*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- BENEVOLO, Leonardo (1963): *Le Origini dell'Urbanistica Moderna*, Laterza. Roma (Edición española Madrid, Blume, 1979)
- BORCH, Christian & KORNBERGER, Martin (2015): *Urban Commons. Rethinking the city*, Routledge, London.

- BRENNER, Neil (2014): *Implosions / Explosions. Towards a study of planetary urbanization*, Jovis, Berlin.
- Escala, Icaria Editorial, Barcelona.
- BURDETT, Ricky & SUDJIC, Deyan (eds.) (2007): *The Endless City. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, Phaidon, London.
- BURDETT, Ricky & SUDJIC, Deyan (eds.) (2011): *Living in the endless city. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, Phaidon, London.
- BUSQUETS, Joan (1985): «La Escala Intermedia. Nueve planes catalanes», en *Urbanismo* N° 2: pp 24-48, Madrid.
- CACCIARI, Massimo (2009): *La ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona.
- CARTA, Maurizio (2014): *Reimagining Urbanism: Vision, Paradigms, Challenges and Actions for better future*, Actar Publishers, New York.
- CASTELLS, Manuel (1997): *La era de la información. Volumen I. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen II. El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen III. Fin de Milenio*, Alianza Editorial, Madrid.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORTS AND THE REGIONS (1999): *Towards an Urban Renaissance*, E. & F.N. Spon Publisher, London.
- DIEZ MEDINA, Carmen & Monclús, Javier (eds.) (2017): *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico*, Abada editores, Madrid.
- ESTEBAN NOGUERA, Juli (2018): *Urbanismo. Una inmersión rápida*, Tibidabo Ediciones, Barcelona.
- EUROPEAN COMMISSION (2011): *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROSTAT (2018): *Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EZQUIAGA, José María (1998): «¿Cambio de Estilo o cambio de Paradigma? Reflexiones sobre la Crisis del Planeamiento Urbano», en *Urban* n° 2: pp 7-36.
- (2000): «The Madrid Region» en *The Global City Regions. Their Emerging Forms*: pp. 54-65, Spon Press, London.
- (2005): «El Urbanismo municipal en España» en *Papers*. Institut d'Estudis Regional i Metropolitans de Barcelona. El Urbanismo municipal en España n° 43: pp 35-38.
- (2008): «Horizontes postmetropolitanos» en *De la ciudad antigua a la cosmópolis. Cuadernos de la Fundación Botín* n° 12: pp. 207-228, Observatorio de Análisis de Tendencias, Santander.
- (ed.) (2012): *Transformaciones urbana sostenibles*, UIMP, Madrid.
- (2018): «El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre», ponencia inaugural en el *II Congreso Internacional Zaragoza ISUF-H 2018 Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales*: pp 11-23, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2017): «Conveniencia y oportunidad de una nueva concepción del contenido y objeto de los Planes Generales de Ordenación Urbana», en *Práctica Urbanística*, n° 144, Wolters Kluwer, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1993): *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid.
- FLORIDA, Richard (2017): *The New Urban Crisis. Gentrification, Housing Bubbles, Growing Inequality and what we can do about it*, OneWorld, London.
- FONT, Antonio (2003): *Planeamiento Urbanístico. De la controversia a la renovación*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- FORESTER, John (1989): *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Los Angeles.
- FRIEDMANN, John (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- (1993): «Toward a Non-Euclidean Mode of Planning», en *Journal of the American Planning Association*, vol 59, n° 4: pp 482-485, Taylor and Francis, London.
- FRIEND, John & HICKLING, Allen (1997): *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, ed. 2005, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.
- GADANHO, Pedro (2014): *Uneven Growth. Tactical Urbanism for Expanding Megacities*, The museum of Modern Art, MOMA Publications, New York.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & PAREJO, Luciano (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid.
- (1998): «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 99, Thomson Reuters, Toronto.
- GARCÍA VÁZQUEZ, Carlos (2004): *Ciudad Hojalde Visiones urbanas del siglo XXI*, Gustavo Gili, Barcelona.
- GEHL, Jan (2010): *Cities for People*, Island Press, Washington DC.
- GENESTIER, Philippe (1996): *Vers un Nouvel Urbanisme. Faire la Ville, Comment? Pour Qui?*, La Documentation Française, Paris.
- GIDDENS, Anthony (2002): *Sociología*, Alianza Editorial, Madrid.
- (2009): *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge (Edición española 2010, La Política del Cambio Climático, Alianza Editorial, Madrid).
- GLAESER, Edward (2011): *El triunfo de las ciudades*, Taurus, Madrid.
- HALL, Peter (1998): *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford.
- (2014): *Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*, Routledge, New York.
- HARVEY, David (1980): *The Condition of Postmodernity, 1990 (third impression)*, Blackwell, London.
- (2013): *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*, Verso, London-New York.
- HEALEY, Patsy (1992): «Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory» en *Town Planning Review*, vol 63, n° 2: pp 143-62, Liverpool University Press, Liverpool.
- (1997): *Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, London.
- (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies towards a relational planning for our times*, Routledge, New York-London.
- HERCE VALLEJO, Manuel (2013): *El Negocio del Territorio. Evolución y Perspectivas de la Ciudad Moderna*, Alianza Editorial, Madrid.
- JACOBS, Jane (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York (Edición castellana 2011, Vida y Muerte de las Grandes Ciudades, Capitán Swing Libros, Madrid).
- KNIELING, Joerg & OTHENGRAFEN, Frank (2009): *Planning Cultures in Europe*, Routledge, New York (Edición española 2013, Culturas de Planificación en Europa. Descifrando los fenómenos culturales del urbanismo y la planificación regional, Comunidad de Madrid – Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid).

- LE CORBUSIER (1945): *Manière de penser l'urbanisme*, Ed. l'Architecture d'Aujourd'hui, Boulogne-sur-Seine (Edición española 1976: *Manera de pensar el urbanismo*, Infinito, Buenos Aires).
- LERNER, Jaime (2003): *Acopuntura Urbana*, Editorial Record, Río de Janeiro (Edición española 2005: *Acupuntura Urbana*, IAAC Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya, Barcelona).
- MASBOUNGI, Ariella & BARBET MASSIN, Olivia (2009): *Organiser la ville hypermoderne*, François Ascher, Grand Prix de l'urbanisme 2009, Parenthèses, Paris.
- MILANOVIĆ, Branko (2016): *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Boston.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, MOPTMA Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid.
- MONCLÚS, Francisco Javier (ed.) (1998): *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Barcelona.
- MONTANER, Josep M. & SUBIRATS, Joan (2012): *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- MORPHET, Janice (2019): *Changing Contexts in spatial planning. New Directions in Policies and Practices*, Routledge, New York.
- MOSTAFAVI, Moshen & DOHERTY, Gareth (2010): *Ecological Urbanism*, Lars Müller Publishers, Harvard GSD, Baden.
- MUMFORD, Lewis (1938): *The Culture of Cities*, Harcourt (Edición española: *La cultura de las ciudades*, Pepitas de calabaza Ediciones, Logroño, 2017).
- MUÑOZ, Francesc (2008): *Urbanización. Paisajes comunes lugares globales*, Gustavo Gili, Barcelona.
- NEWMAN, Peter & BEATLEY, Timothy & BOYER, Heather (2009): *Resilient Cities. Responding to Peak Oil and Climate Change*, Island Press, Washington DC.
- NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL (2002): *Declaración del Milenio*, 55/2.
- NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017): *Aplicación coordinada del programa de Hábitat. Informe del Secretario General*, E/2017/61.
- (2018): *Progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Informe del Secretario General*, E/2018/62.
- OTTO-ZIMMERMANN, Konrad (2011): *Resilient Cities, Cities and Adaptation to Climate Change - Proceedings of the Global Forum 2010*, Springer, London.
- PAREJO, Luciano (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid.
- PAREJO, Luciano (2017): «El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza», en *Práctica Urbanística*, nº 144, 2017, Wolters Kluwer, Madrid.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa (2004): *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid.
- RITZER, George (1963): *The MacDonaldization of Society*, Pine Forge Press ((Edición Española: *La Mac Donalización de la Sociedad Ariel*, Barcelona, 1996).
- ROGERS, Richard & GUMUCHDJIAN Philip (2000): *Ciudades para un pequeño planeta*, Gustavo Gili, Barcelona.
- ROWE, Colin; KOETTER, Fred (1981): *Ciudad collage*, Gustavo Gili, Barcelona.
- RUDLIN, David & HEMANI, Shruti (2019): *Climax City. Masterplanning and the Complexity of Urban Growth*, RIBA Publishing, London.
- SASSEN, Saskia (1991): *The Global City*, Princeton University Press, New York.
- SASSEN, Saskia (2014): *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Belknap Press, Cambridge, MA.
- (2015): Who owns our cities-and why this urban takeover should concern us all. *The Guardian*. 24 November 2015.
- SCOTT, Andrew & ERAN, Ben-Joseph (2012): *Renew town: adaptive urbanism and the low carbon community*, Routledge, New York.
- SECCHI, Bernardo (2005): *La città nel ventesimo secolo*, Laterza, Roma.
- (2013): *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma.
- SENNETT, Richard (2015): «The world wants more "porous" cities-so why don't build them?» *The Guardian*. 24 November 2015.
- (2018): *Building and Dwelling: Ethics for the city*, Allen Lane, London.
- SOJA, Edward W. (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.
- SOLÁ-MORALES, Manuel de (1973): «De la ordenación a la coordinación. Perspectivas de la planificación urbanística», *C.A.U.*, núm. 2.
- (1987): «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas» en *Estudios Territoriales*, nº 224: pp 37-51, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- (2008): *De cosas urbanas*, Gustavo Gili, Barcelona.
- SUDJIC, Deyan (2016): *The Language of Cities*, Penguin, London.
- SUMANTRAN, Venkat & FINE, Charles & GONSALVEZ, David (2017): *Faster, Smarter, Greener. The Future of the Car and Urban Mobility*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- TAFURI, Manfredo (1972): *De la vanguardia a la Metrópoli*, Gustavo Gili, Barcelona.
- TERÁN, Fernando (1978): *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona.
- (1997): «Resurgan (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)», *URBAN* nº 1, pp 9-28.
- UN-HÁBITAT (2011): *Cities and climate change global report on human settlements*, Earthscan, London-Washington DC.