

I CONGRESO INTERNACIONAL DE DESARROLLO HUMANO
14-16 de Noviembre de 2006
Línea Temática III: Desarrollo Urbano Sostenible

PRESENTACIÓN Y CONCLUSIONES

Coordinador: José Miguel Fernández Güell, Profesor Titular de Urbanismo de la UPM

Introducción a la Línea Temática III: Desarrollo Urbano Sostenible

Desde el comienzo de los tiempos, la ciudad ha mostrado una clara dicotomía que pone en evidencia la complejidad de su naturaleza: por un lado, ha actuado como un potente generador de externalidades positivas, mientras que, por otro lado, ha provocado elevadas dosis de conflicto. En primer término, las ciudades constituyen fuentes de considerables beneficios para las sociedades humanas gracias a que son los motores del crecimiento económico, favorecen las economías de aglomeración, actúan como grandes catalizadores sociales y generan aparentemente más bienestar que los asentamientos rurales. Sin embargo, las aglomeraciones urbanas también generan efectos perniciosos que se traducen en elevados índices de congestión, inseguridad, contaminación, pobreza, enfermedad y exclusión social. En cualquier caso, lo cierto es que el capítulo de beneficios debe superar a los inconvenientes, ya que el proceso de urbanización resulta imparable en todos los países del globo, presentando un patrón particularmente explosivo en los países del Tercer Mundo.

Según previsiones de las Naciones Unidas, en los próximos 20 años la mayoría de la población mundial vivirá en áreas urbanas. Concretamente, en el año 2020 en los países en vías de desarrollo el número de residentes urbanos se duplicará, alcanzando la cifra de 2.000 millones de ciudadanos, muchos de los cuales vivirán en condiciones de extrema pobreza. No hay precedentes en la historia de la humanidad de un trasvase de población del medio rural al ámbito urbano de estas dimensiones, razón por la cual los desafíos de futuro, entendidos tanto en términos de amenazas como de oportunidades, son difíciles de prever.

En un contexto de intensa y rápida urbanización en los países en vías de desarrollo, resulta apremiante trasladar los conceptos de sostenibilidad a la planificación, construcción y gestión de la ciudad –entendiendo por sostenibilidad nuestra capacidad para satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Entre los principios que rigen la sostenibilidad en el ámbito urbano cabe destacar el diseño de una ciudad compacta, la creación de espacios urbanos siguiendo criterios bioclimáticos, la rehabilitación del espacio deteriorado y la promoción del transporte colectivo.

Ahora bien, los criterios de sostenibilidad no parecen ser iguales en una ciudad del Norte próspero y desarrollado que en una ciudad del Sur pobre y subdesarrollado. La praxis profesional y el propio sentido común nos indican que las diferencias entre ambos tipos de urbes hacen inviable la traslación directa de modelos de sostenibilidad de las sociedades urbanas más avanzadas a las más retrasadas. Si asumimos esta realidad y acordamos que la sostenibilidad debe ser una premisa básica para conseguir el desarrollo humano, la cuestión central a debatir radica en cómo debe plantearse la sostenibilidad en las ciudades con fuertes déficits de desarrollo.

Objetivos

Los objetivos específicos de la Línea Temática de Desarrollo Urbano Sostenible fueron los siguientes:

1. Confirmar la relevancia de la sostenibilidad como premisa para lograr el desarrollo humano en la ciudad.
2. Diferenciar los rasgos característicos del modelo de desarrollo sostenible en una ciudad del Sur frente a una del Norte.

3. Identificar las principales barreras a las que se enfrenta el desarrollo sostenible en el ámbito urbano del Tercer Mundo.
4. Explorar los procesos y los instrumentos más adecuados para promover y garantizar la sostenibilidad en el ámbito urbano del Tercer Mundo.

Los citados objetivos se alcanzaron mediante el despliegue de la línea temática en tres bloques:

- I) La planificación urbana
- II) El problema del alojamiento
- III) La movilidad sostenible

Bloque I: La planificación urbana en los Países del Tercer Mundo

Cuestiones a tratar:

- Comprensión del nuevo rol de la ciudad como polo de desarrollo social, económico y tecnológico.
- Manejo del fenómeno metropolitano: Planificación espacial en la escala metropolitana versus planificación estratégica.
- Crecimiento de la huella ecológica de las ciudades del Tercer Mundo: Consumo creciente de suelo y otros recursos naturales per cápita.
- Urbanización en zonas vulnerables a desastres naturales.
- Discusión sobre el derecho de propiedad del suelo urbano y la apropiación de su valor añadido.
- Desafíos futuros de la ciudad: equilibrio entre competitividad, equidad y sostenibilidad.
- Rehabilitación y preservación de la ciudad consolidada y del patrimonio urbano.
- Transformación y fortalecimiento de la Administración Local en el Tercer Mundo.

Ponentes:

*Ponente principal: **Mila Freire Silva.*** Doctora en Economía por la Universidad de California en Berkeley. Actualmente, es Consejera Senior de la Red de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial. Con anterioridad, ha ocupado diversas posiciones con el Banco Mundial en las regiones de América Latina y el Caribe. La ponencia de Mila se tituló “Retos de la planificación urbana en los países en desarrollo”.

*Comentarista: **Luis Suárez-Carreño Lueje.*** Arquitecto-Urbanista, Master en Urban and Regional Planning. Responsable del Programa Patrimonio para el Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Ha trabajado durante más de 25 años como consultor en temas de planeamiento urbano, sistemas de información geográfica y cooperación al desarrollo.

CONCLUSIONES sobre la planificación urbana en los Países del Tercer Mundo:

- a) *Manejar la creciente complejidad de las áreas urbanas.* La planificación urbana “per se” es altamente compleja, pero esta característica se agrava en los Países del Tercer Mundo debido a la falta de recursos e infraestructuras así como a los cambios brutales en las estructuras sociales y políticas. Nadie conoce el tamaño máximo que adquirirán las metrópolis en el futuro, por lo cual resulta difícil plantear sistemas de gestión metropolitanos adecuados.
- b) *Innovar más y mejor en los procesos de planificación.* Es preciso dotar de mayor agilidad y flexibilidad a los procesos urbanísticos en los países en desarrollo para adaptarse a las nuevas circunstancias sociales y económicas. Este objetivo hay que lograrlo mediante la optimización de las herramientas de análisis urbano disponibles sin abusar del uso de instrumentos excesivamente sofisticados.

- c) *Formular visiones urbanas a largo plazo, integradas y multisectoriales.* Hay que reflexionar sobre el futuro a largo plazo, observar los problemas urbanos desde una perspectiva integradora y multisectorial, y buscar en todo momento la excelencia técnica en la planificación y gestión urbanas.
- d) *Abordar el reto de la sostenibilidad de las grandes metrópolis.* Hay que diferenciar entre la sostenibilidad del desarrollo urbano y del desarrollo humano; en las ciudades más pobres tienen problemas en ambos campos. Debe mejorarse el metabolismo de las ciudades del Tercer Mundo para controlar el crecimiento de su huella ecológica. Debe producirse un proceso de aprendizaje mutuo entre ciudades pobres y ricas.
- e) *Reconocer las limitaciones de los gobiernos locales para planificar y gestionar la ciudad de forma efectiva.* Deben reconocerse las considerables limitaciones funcionales de la planificación a escala local para abordar el desarrollo sostenible. Es preciso buscar fórmulas efectivas para coordinar de forma efectiva las acciones de los diversos organismos públicos que intervienen en la ciudad; esta coordinación ha de ser tanto horizontal como vertical. Asimismo, hay que involucrar al sector privado en los procesos de planificación.
- f) *Identificar al suelo como el problema central de la planificación urbana.* La cuestión del suelo se revela como un componente estratégico en la pobreza estructural de las ciudades del Tercer Mundo. La inequidad del acceso al suelo en estas ciudades, como recurso económico y como soporte de vida, da lugar a mayor pobreza y a menos suelo productivo y seguro. Por tanto, hay que resolver con eficacia técnica y decisión política los problemas derivados del suelo urbano: especulación, retención, apropiación de plusvalías, escasez, etc.
- g) *Apartar el espejismo de la ciudad global.* Frente al espejismo de la ciudad global, el desarrollo humano es una empresa cuyas fuerzas fundamentales son locales. Lograr el estatus de ciudad global no es la panacea para resolver los graves problemas de las metrópolis del tercer Mundo; por el contrario, hay que buscar fórmulas de desarrollo realistas para que estas ciudades puedan desplegar sus capacidades con dignidad y efectividad.
- h) *Implantar modelos urbanos viables.* No existe un modelo urbano de éxito, sino más bien una red de nodos heterogéneos y especializados, cuya competitividad depende más de su posición en la red que de sus características como espacio urbano. Para contribuir a la sostenibilidad del modelo urbano y territorial, la planificación debe apoyarse en las políticas de suelo, en las estrategias territoriales, en las políticas de lucha contra la pobreza y la marginación, y en la colaboración entre ciudades.

Bloque II: El problema del alojamiento

Cuestiones a tratar:

- Las dimensiones del problema en el Tercer Mundo: Una demanda insolvente con “derecho a la ciudad”.
- Asentamientos precarios y urbanización en zonas vulnerables a desastres naturales.
- Requisitos básicos para satisfacer las necesidades de alojamiento: suelo, planificación, financiación, tecnología, infraestructuras, gobernabilidad, etc.
- Políticas locales y supralocales para resolver el problema: ¿Enfoque sectorial o integral?
- Desafíos de futuro en materia de vivienda en el Tercer Mundo.

Ponentes:

*Ponente principal: **Joan Mac Donald.*** Arquitecta chilena. Ministra de Vivienda del primer gobierno democrático de Chile. Actualmente es Presidenta Mundial de SELAVIP, fundación privada que financia proyectos de vivienda para familias urbanas de extrema

pobreza y Asia y América Latina. La ponencia de Joan se tituló “Pobres en ciudades pobres. Una mirada desde América Latina”.

Comentarista: Julián Salas Serrano. Doctor Ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Cataluña. Director del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha sido consultor de Naciones Unidas y de la Unión Europea en temas de hábitat en el Tercer Mundo. Es autor de numerosas publicaciones sobre el problema del alojamiento básico.

Ponente de caso: Anita Mariño Paredes. Licenciada en Administración. Directora del Departamento de Proyectos Internacionales de la Corporación Viviendas Hogar de Cristo. Anita presentó el caso del Hogar de Cristo en Ecuador.

Ponente de caso: Mertxe Brosa Aguirre. Fundadora y Responsable del Área de Economía del Centro de Mujeres Xochilt Acalt en León, Nicaragua. Mertxe presentó el caso Xochilt Acalt.

Ponente de caso: Julián Salas Serrano. Director del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica de la Universidad Politécnica de Madrid. Julián presentó dos casos de habitabilidad básica en Mozambique y Mauritania.

CONCLUSIONES sobre el problema del alojamiento:

- a) *Diferenciar la pobreza de los centros urbanos.* En teoría, el proceso de urbanización debería favorecer el aumento de la pobreza; sin embargo, en África y América Latina se observa la disminución de los tugurios allí donde el proceso urbanizador ha sido. Por tanto, no puede afirmarse que la urbanización incrementa la pobreza; de hecho, la mayoría de los pobres en América Latina se encuentran en centros no metropolitanos. Claramente, la gente se dirige a las grandes ciudades porque ofrecen más ventajas económicas, infraestructuras, equipamientos, etc. Lo que sí es cierto es que la pobreza urbana es más intensa y dolorosa que la rural.
- b) *Volcar esfuerzos en las ciudades medianas y pequeñas.* La mayoría de la población urbana en los países en desarrollo vive en ciudades medianas y pequeñas, y este fenómeno tiende a crecer. Por tanto, hay que atacar la pobreza en las ciudades medianas. Se está desdibujando el límite entre lo rural y lo urbano.
- c) *Abordar la complejidad y diversidad de los alojamientos informales.* Mejorar las condiciones precarias en que habitan los pobres urbanos constituye un tremendo desafío, no sólo por la enorme cantidad de familias afectadas, sino además por requerir programas de considerable complejidad.
- d) *Proporcionar más suelo destinado para viviendas sociales.* Superar fuertes intereses económicos y políticos para proporcionar más suelo destinado para viviendas sociales. Incorporar gradualmente el concepto de suelo urbano como bien escaso y abandonar por su insostenibilidad el modelo de desarrollo urbano de baja densidad.
- e) *Desarrollar nuevos esquemas de financiación de la vivienda.* El insuficiente gasto público en vivienda frente a otras partidas limita la efectividad de las políticas. No sólo hay que invertir en la construcción de nuevas viviendas, sino también en la consolidación del parque residencial existente.
- f) *Establecer marcos jurídicos y normativos más flexibles.* Establecer marcos normativos e institucionales más flexibles para estimular la creatividad, la innovación o la audacia que nos ayuden a resolver el problema del alojamiento. Aprovechar las “ventajas del retraso” para descartar alternativas que resultaron poco efectivos en países más desarrollados, y así ahorrar tiempo y recursos en la lucha contra la pobreza y la falta de alojamiento.
- g) *Promover el fortalecimiento institucional y la participación social.* Establecer unos programas de cooperación internacional que apoyen los procesos de fortalecimiento institucional y la participación social. Fortalecer la articulación a nivel municipal.

- h) *Recuperar los sueños para una vida mejor.* Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible. Promover la inclusión social de los pobres en las ciudades. Hacer posible que los pobres participen de las oportunidades que ofrecen las ciudades. La recuperación de los sueños está en manos de las mujeres.

Bloque III: La movilidad sostenible

Cuestiones a tratar:

- Concepto de transporte sostenible en el Tercer Mundo: ¿El transporte como factor de desarrollo humano o de exclusión social?
- Barreras al desarrollo de sistemas de transporte sostenible.
- Modelos de transporte sostenible para el Tercer Mundo: Modos, tecnologías, políticas de servicios, coordinación multimodal, gestión del sistema, financiación, participación ciudadana y desarrollo institucional.
- Coordinación de actuaciones entre transporte y usos de suelo: Ciudad compacta versus dispersa; concentración funcional versus descentralización.
- Principales desafíos de futuro y estrategias recomendadas.

Ponentes:

*Ponente principal: **Ralph Gakenheimer.*** Doctor en Ingeniería Civil. Profesor de Planificación Urbana en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, Boston. Ha sido consultor en numerosas ocasiones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. La ponencia de Ralph se tituló “El transporte y los usos de suelo en los países en desarrollo: Planificación en un contexto controvertido”.

*Comentarista: **Andrés Monzón de Cáceres.*** Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Actualmente es Catedrático de Ingeniería Civil Transportes y Director del Centro de Investigación del Transporte de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Es autor de numerosas publicaciones relativas al transporte urbano.

*Ponente de caso: **Kenneth E. Kruckemeyer.*** Arquitecto por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Es profesor e investigador en el MIT sobre temas de transporte. Trabaja también como consultor en proyectos de transporte y diseño urbano. Ken presentó el caso “Capturando ideas: La importancia del estilo en la toma de decisiones en el transporte público”.

*Ponente de caso: **César Augusto Hernández Correa.*** Ingeniero. Gerente del Proyecto Urbano Integral Nororiental y Proyecto Urbano Integral de la Comuna 13 del municipio de Medellín, Colombia. César presentó el caso sobre el Metrocable de Medellín.

CONCLUSIONES sobre la movilidad sostenible:

- a) *Escenificar el futuro del transporte.* ¿Cómo será de sostenible el transporte del futuro en las ciudades en desarrollo? ¿Se mantendrá la dependencia actual del petróleo? ¿Será posible reducir las emisiones contaminantes por automóvil? ¿Cuál será el nivel de compromiso de los gobiernos en el Tercer Mundo acerca del desarrollo sostenible? Definitivamente, se producirán esfuerzos más serios y continuados para lograr la sostenibilidad; sin embargo, la satisfacción de los criterios de sostenibilidad supondrá un enorme sacrificio para los países menos desarrollados.
- b) *Conseguir innovaciones rupturistas en el sector automoción.* Disminuir la dependencia del petróleo mediante energías alternativas; eliminar las emisiones contaminantes de los vehículos; desarrollar vehículos ultraligeros más eficientes.
- c) *Potenciar el uso del transporte colectivo.* La gente debe sentirse orgullosa cuando utilicen el transporte público. Debe crearse una identidad y un estilo de vida asociados con el transporte público. Las mejoras deben ser incrementales.

- d) *Coordinar las políticas de uso de suelo con los planes de transporte.* Estrechar la comunicación y colaboración entre urbanistas e ingenieros de transporte. Considerar la importancia de los rasgos culturales en el uso de los modos de transporte.
- e) *Establecer sistemas de transporte colectivo autosostenibles y financiados por países sin apenas recursos.* Lograr una mayor concienciación ambiental. Concentrar los esfuerzos en acciones basadas en criterios de sostenibilidad.
- f) *Desmitificar la privatización como panacea al problema del transporte.* Buscar colaboraciones de tipo Public-Private-Partnership en lugar de privatizar los servicios de transporte.
- g) *Gestionar y coordinar los servicios de transporte a través de organismos supramunicipales.* Coordinar y gestionar los conflictos entre agentes con intereses contrapuestos. Constituir autoridades regionales y metropolitanas de transporte. Establecer incentivos para un desarrollo sostenible del transporte.
- h) *Prestar mayor atención a los problemas de movilidad de las ciudades medianas.* Los mayores crecimientos se producirán en las ciudades de tamaño medio, por lo que será preciso lograr un mayor compromiso de los gobiernos nacionales hacia la movilidad de estas ciudades.