

**Directrices
Internacionales sobre
Planificación
Urbana y
Territorial**

INTERNATIONAL GUIDELINES ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING
SPANISH VERSION

ONU  **HABITAT**
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial

Première édition publiée à Nairobi par l'ONU-Habitat en 2015

Droit d'auteur © Programme des Nations Unies pour les établissements humains 2015

Tous droits réservés

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)

B. P. 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA

Téléphone: 254-020-7623120 (Siège)

Site internet: www.unhabitat.org

Numéro HS: HS/032/165

Sopte y contribución Financiera: Gobierno de Japón, Francia, Noruega, Sudáfrica, Suecia

Avertissement

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent pas, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, du Secrétariat des Nations Unies, ou de ses États membres.

La présente publication peut être partiellement reproduite sans autorisation préalable, sous réserve d'en citer la source.

**Directrices
Internacionales sobre
Planificación
Urbana y
Territorial**

INTERNATIONAL GUIDELINES ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING
SPANISH VERSION

ONU  HABITAT

Prólogo

Con la recientemente alcanzada proporción de más de un cincuenta por ciento de la población viviendo en ciudades, es cada vez más claro que el futuro es predominantemente urbano. El fenómeno de urbanización está avanzando rápidamente, particularmente en países en vías de desarrollo, donde la creciente urbanización va de la mano de múltiples oportunidades pero también retos.

La aglomeración urbana permite la creación de beneficiosas economías de escala en ciudades y regiones, aunque también puede generar externalidades negativas, tales como ruido, congestión y contaminación. Retos globales como el cambio climático y el agotamiento de recursos afectan a diferentes áreas de diversas maneras, y requieren nuevas e innovadoras respuestas.

Distintos enfoques han sido probados y empleados a nivel mundial para afrontar estos retos y valiosas lecciones han sido extraídas de ellos. Las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial están diseñadas para cubrir un vacío crítico aportando un marco de referencia para planificación que puede ser utilizado a distintas escalas y adaptado a contextos nacionales, regionales y locales diversos.

Como respuesta a la Resolución 24/3 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, las Directrices han sido desarrolladas a través de un amplio proceso consultativo basado en experiencias diversas. Las Directrices presentan doce principios que podrían guiar a los tomadores de decisiones a la hora de desarrollar o revisar documentos normativos, planes y diseños con una perspectiva integrada.

Las Directrices fueron aprobadas por el Consejo de Administración en la Resolución 25/6 del 23 de Abril de 2015. Además, la Resolución insta a "instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo y a ONU-Hábitat a apoyar a Estados miembros interesados en el uso y la adaptación de las Directrices a sus respectivos contextos territoriales y nacionales, si así procede, y a desarrollar herramientas e indicadores de monitoreo".



Las Directrices han sido desarrolladas para complementar las existentes Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales (2007), así como las Directrices Internacionales sobre el Acceso universal a los Servicios Básicos (2009), que fueron previamente adoptadas por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat y que han sido usadas como referencia en distintos países. Además, las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial están diseñadas para apoyar la implementación de la Agenda de Desarrollo post 2015 así como la Nueva Agenda Urbana de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en 2016.

Las Directrices son relevantes para una amplia variedad de usuarios como gobiernos nacionales, autoridades locales, sociedad civil y profesionales del sector de la planificación urbana. Las Directrices enfatizan el relevante papel que estos actores han de desempeñar a la hora de configurar la forma y la función de los asentamientos humanos. Mi más sincera esperanza es que estas Directrices ofrezcan inspiración y guía para construir ciudades y territorios más compactos, socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible y puedan adaptarse al cambio climático.

Dr. Joan Clos

Director Ejecutivo, ONU-Hábitat

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	VI
A. Objetivos	1
B. Definición y alcance	2
C. Contexto y motivación	4
D. Proceso preparatorio	5
II. INTERNATIONAL GUIDELINES ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING	7
A. Gobernanza y políticas urbanas.....	8
B. Planificación urbana y territorial para el desarrollo sostenible.....	13
B1. La planificación urbana y territorial y el desarrollo social	14
B2. La planificación urbana y territorial y el crecimiento económico sostenid	17
B3. La planificación urbana y territorial y el medio ambiente.....	20
C. Componentes de la planificación urbana y territorial	23
D. Aplicación y supervisión de la planificación urbana y territorial	27

A stylized, light blue city map pattern is overlaid on a solid teal background. The map shows a grid of streets and various building footprints, rendered in a simplified, geometric style. The pattern is more prominent in the lower-left and bottom-center areas, fading towards the top-right.

I

INTRODUCCIÓN

A. Objetivos

Desde 1950, el mundo ha ido cambiando con rapidez. La población urbana aumentó de 746 millones en 1950 (el 29,6% de la población mundial) hasta 2.850 millones en 2000 (el 46,6%), ha alcanzado 3.960 millones en 2015 (el 54%). Se espera que alcance los 5.060 millones en 2030 (el 60% de la población mundial). En respuesta a esa transformación, el propósito de las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (las Directrices) es ser un marco para mejorar a nivel mundial las políticas, los planes, los diseños y los procesos de ejecución que han de conducir a unas ciudades y territorios más compactos, socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible y puedan adaptarse al cambio climático.

Los objetivos del proyecto de directrices se reflejan a continuación:

- Elaborar un marco de referencia universalmente aplicable para orientar las reformas de las políticas urbanas;
- Recoger los principios universales adquiridos de las experiencias nacionales y locales que puedan servir de apoyo para la elaboración de diversos enfoques de la planificación que se adapten a los diferentes contextos y escalas;
- Complementar y guardar relación con otras directrices internacionales encaminadas a promover el desarrollo urbano sostenible;
- Aumentar la dimensión urbana y territorial de los programas de desarrollo de los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Aerial view of Paris, France © Flickr/Mortimer62



B. Definición y alcance

La planificación urbana y territorial puede definirse como un proceso de adopción de decisiones encaminadas a hacer realidad unos objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales mediante el desarrollo de visiones, estrategias y planes de carácter espacial y la aplicación de un conjunto de principios normativos, instrumentos, mecanismos institucionales y de participación y procedimientos reglamentarios.

La planificación urbana y territorial tiene una función inherente y fundamental de naturaleza económica. Es un poderoso instrumento para remodelar las formas y funciones de las ciudades y regiones a fin de generar crecimiento económico, prosperidad y empleo de carácter endógeno, abordando al mismo tiempo las necesidades de los grupos más vulnerables, marginados o desatendidos.

El proyecto de directrices promoverá los principios y las recomendaciones clave de la planificación urbana y territorial que pueden ayudar a todos los países y ciudades a orientar eficazmente los cambios demográficos en las zonas urbanas (crecimiento, estancamiento o el descenso) y mejorar la calidad de vida en los asentamientos urbanos existentes y nuevos. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y las disposiciones de gobierno específicas de cada país, el proyecto de directrices se debe utilizar en el marco de un proceso de planificación del espacio a múltiples escalas:

- A nivel supranacional y transfronterizo, las estrategias regionales multinacionales podrían ayudar a dirigir la inversión para hacer frente a problemas mundiales como el cambio climático y la eficiencia energética, permitir la expansión integrada de las zonas urbanas en regiones transfronterizas, mitigar los riesgos naturales y mejorar la ordenación sostenible de los recursos naturales compartidos;
- A nivel nacional, los planes nacionales pueden aprovechar los polos de desarrollo económico existentes y previstos, así como las grandes infraestructuras, para prestar apoyo, estructurar y equilibrar el sistema de pueblos y ciudades, incluso en los corredores urbanos y las cuencas fluviales, a fin de desarrollar plenamente su potencial económico;
- A nivel de ciudad-región y a nivel metropolitano, los planes de ámbito regional y subnacional podrían fomentar el desarrollo económico mediante la promoción de economías regionales de escala y aglomeración, el aumento de la productividad y la prosperidad, el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales y la adaptación a los efectos del cambio climático, la reducción del riesgo de desastre y el uso intensivo de la energía, la lucha contra las desigualdades sociales y espaciales y la promoción de la cohesión territorial y la complementariedad de las zonas en crecimiento y en declive;
- A nivel municipal y de la ciudad, las estrategias de desarrollo urbano y planes integrados de desarrollo pueden servir para establecer prioridades entre las decisiones de inversión y fomentar las sinergias e interacciones entre distintas zonas urbanas. Los planes de uso de la tierra podrían contribuir a la protección de las zonas ecológicamente vulnerables y a la regulación de los mercados de la tierra. Los planes de extensión y aumento de la densidad urbana podrían reducir los costos del transporte y la prestación de servicios, optimizar el uso de la tierra y favorecer la protección y organización de los espacios urbanos abiertos. Los planes de mejora y nuevas dotaciones de las zonas urbanas podrían desembocar en un aumento de la densidad residencial y económica y promover unas comunidades más integradas desde la perspectiva social;

- A nivel de barrio, el desarrollo de las calles y los planes y diseños de espacios públicos podrían mejorar la calidad de la ciudad, la cohesión y la inclusión social, y la protección de los recursos locales. La planificación y presupuestación participativas, en la que las comunidades intervienen en la gestión del patrimonio urbano común, como los espacios y los servicios públicos, podrían contribuir a mejorar la integración y la conectividad espaciales, la seguridad y la resiliencia de las personas, la democracia local y la rendición de cuentas de carácter social.

Existen diferentes tipos de métodos y prácticas de planificación urbana y territorial que se han ensayado en numerosos países: la planificación estratégica a nivel de toda la ciudad, la planificación general, la planificación de las comunidades, la planificación del uso de la tierra, etc. Todos ellos tienen por objeto influir en las formas y funciones de las zonas urbanas y hacerlo de maneras diferentes; incluso los planes que no se aplican tienen un impacto en el mundo real, por ejemplo convirtiéndose en obstáculos que dificultan el cambio sostenible. La gama de métodos de planificación es amplia y refleja un proceso continuo de evolución en que los enfoques de arriba a abajo y de abajo a arriba se combinan, en diversos grados, en cada contexto particular.

Sea cual fuere el enfoque, el éxito en la aplicación de los planes siempre requiere una firme voluntad política, unas alianzas apropiadas en las que participen todos los interesados pertinentes y tres componentes de apoyo fundamentales:

- **Un marco jurídico transparente y efectivo.** Se debería hacer hincapié en el establecimiento de un sistema de normas y reglamentos que constituya un marco jurídico para el desarrollo urbano que sea sólido y previsible a largo plazo. Se debería prestar especial

atención a la rendición de cuentas, la aplicabilidad y la capacidad para imponer el marco jurídico cuando proceda;

- **Una planificación y un diseño urbanos sólidos y flexibles.** Debería prestarse especial atención al diseño de los espacios comunes, ya que figuran entre los principales contribuyentes a la generación de valor de las zonas urbanas, y prever un tejido y una conectividad de las calles apropiados y la reserva de espacios abiertos. Igualmente importante es la claridad en la estructura de las manzanas y los terrenos edificables, que incluya un nivel adecuado de compactación y un uso económico mixto de los espacios edificados, a fin de reducir las necesidades de movilidad y los costos per cápita derivados de la prestación de servicios. Por último, el diseño debería facilitar el fortalecimiento de la mezcla y la interacción social y los aspectos culturales de la ciudad;
- **Un plan financiero para la asequibilidad y la eficacia en función del costo.** La aplicación con éxito de un plan de urbanismo depende de su base financiera sólida, incluida la capacidad de las inversiones públicas iniciales para generar beneficios económicos y financieros y sufragar los gastos de funcionamiento. Los planes financieros deberían contener un plan de ingresos realista, incluida la distribución del valor urbanístico entre todos los interesados, y una previsión de gastos para atender a las necesidades del plan urbanístico.

Los tres componentes antes mencionados deben equilibrarse para lograr unos resultados urbanísticos positivos y viables. Eso debería dar lugar a un aumento de las sinergias intersectoriales, unas asociaciones centradas en los resultados y unos procedimientos simplificados y eficaces.

C. Contexto y motivación

El proyecto de directrices sobre planificación urbana y territorial facilitará la aplicación de dos conjuntos de directrices adoptados previamente por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat. Las directrices internacionales sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales (2007) son un elemento catalizador para el desarrollo y las reformas institucionales y normativas a nivel nacional para empoderar a las autoridades locales y mejorar la gobernanza urbana¹. Se trata de instrumentos orientados a las políticas y se han utilizado como referencia en varios países. Las directrices internacionales sobre el acceso universal a los servicios básicos (2009) proporcionan un marco propicio para el mejoramiento de las asociaciones para la prestación de servicios básicos al nivel de las ciudades². Se trata de un instrumento orientado hacia los procesos y han sido adaptadas a las condiciones propias de varios países. El proyecto de directrices sobre planificación urbana y territorial constituye una oportunidad para poner en práctica los otros dos conjuntos de directrices mediante un firme enfoque intersectorial y a distintos niveles. Una buena planificación urbana y territorial es, sin duda, una forma de fortalecer a las autoridades locales y facilitar la prestación de servicios básicos. El proyecto de directrices también se ha diseñado como un marco universal, un documento de referencia en el que se integran las tres dimensiones de los principios de las políticas urbanas (¿Por qué planificar?), los procesos de gestión (Cómo planificar) y los productos técnicos (¿Qué planes urbanos y territoriales?). También servirán para promover la cooperación y el intercambio de experiencias entre los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados, teniendo en cuenta las realidades nacionales respectivas.

En su resolución 24/3, de 19 de abril de 2013, el Consejo de Administración pidió a ONU-Hábitat que, en consulta con el Comité de Representantes Permanentes, elaborase unas directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial y le presentase el proyecto de directrices para su aprobación en su 25º período de sesiones. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa petición. Ayudará a los Estados miembros a promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, incluso apoyando a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas, incluidos los pobres, en la adopción de decisiones³.

Una vez adoptado por los Estados miembros, el proyecto de las Directrices será un instrumento destinado a promover una buena planificación urbana y territorial en todo el mundo, sobre la base de principios universalmente convenidos y de la experiencia nacional, regional y local, así como un amplio marco para orientar las reformas de las políticas urbanas, teniendo en cuenta los enfoques, visiones, modelos e instrumentos particulares de cada país. Los gobiernos nacionales, las autoridades locales y sus asociados adaptarán las directrices a sus contextos nacionales y locales, y elaborarán y aplicarán directrices nacionales que reflejan sus propias estructuras y capacidades institucionales y que aborden sus problemas específicos de carácter urbano y territorial. Además, las directrices serán un eficaz mecanismo de vigilancia y control de calidad para los gobiernos nacionales y locales para llevar a cabo la planificación sostenible y su aplicación adecuada, con referencia a los principios básicos establecidos en las directrices.

1 Aprobadas por el Consejo de Administración en virtud de su resolución 21/3, de 20 de abril de 2007.

2 Aprobadas por el Consejo de Administración en virtud de su resolución 22/8, de 3 de abril de 2009.

3 "El futuro que queremos", resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo párr. 135.

D. Proceso preparatorio

Como seguimiento de la resolución 24/3, ONU-Hábitat estableció un grupo de expertos para asesorar a la secretaría sobre la estructura, el contenido y la redacción del proyecto de directrices. El grupo se constituyó de una forma equilibrada desde el punto de vista geográfico a fin de reflejar la experiencia y la práctica en todas las regiones del mundo. Los participantes fueron propuestos por sus respectivos gobiernos y por asociados clave; en particular, representaban a las autoridades locales, UCLG (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) y las asociaciones de profesionales ISOCARP (Asociación Internacional de Urbanistas). También se consultó a organizaciones internacionales como el Banco Mundial, UNCRD (Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional) y OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos).

El grupo de expertos celebró tres reuniones. La primera tuvo lugar en París los días 24 y 25 de octubre de 2013. Los participantes aprobaron una estructura y prepararon un primer borrador de las directrices. La segunda reunión se celebró en Medellín (Colombia), con ocasión del séptimo período de sesiones del Foro Urbano Mundial, el 10 de abril de 2014. En esa reunión se contó con una mayor experiencia de los países, se analizaron las opiniones divergentes que habían surgido después de la primera reunión y se incorporaron las experiencias documentadas al proyecto revisado de las directrices. Se elaboró un nuevo proyecto de directrices y se convino en que las directrices se complementarían con un compendio de buenas prácticas. La tercera y última reunión del grupo de expertos se celebró en Fukuoka (Japón), los días 11 y 12 de noviembre de 2014. En esa reunión se finalizaron las directrices, que habrán de presentarse al Consejo de Administración en su 25º período de sesiones.

Se iniciaron también consultas especiales con las oficinas regionales de ONU-Hábitat, organismos de las Naciones Unidas y otros grupos asociados, durante el Foro Urbano Mundial, celebrado en abril de 2014, en la primera serie de sesiones de integración sobre la urbanización sostenible del Consejo Económico y Social, celebrada el 29 de mayo de 2014 en

Nueva York, durante la quinta Conferencia Ministerial de Asia y el Pacífico sobre Vivienda y Desarrollo Urbano (APMCHUD 5), celebrada del 3 al 5 de noviembre de 2014 en Seúl, durante la Segunda Sesión del Comité Preparatorio para la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y durante la Vigésimoquinta Sesión del Consejo de Administración de ONU-Hábitat celebrado en Nairobi del 14 al 23 de Abril de 2015.

Las Directrices fueron aprobadas por el Consejo de Administración en la Resolución 25/6 del 23 de Abril de 2015. Además, la Resolución insta a “instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo y a ONU-Hábitat a apoyar a Estados miembros interesados en el uso y la adaptación de las Directrices a sus respectivos contextos territoriales y nacionales, si así procede, y a desarrollar herramientas e indicadores de monitoreo”. Estudios de caso han sido desarrollados y prácticas inspiradoras documentadas en línea con el espíritu de la Resolución, para ilustrar las condiciones, retos y beneficios de un planeamiento urbano y territorial efectivo. Herramientas adicionales han de ser diseñadas para apoyar el proceso de aplicación, que deberá ser monitoreado y documentado, y podría retroalimentar el programa bienal de trabajo de ONU-Hábitat. Gobiernos y colaboradores serán invitados a proporcionar comentarios a ONU-Hábitat sobre la implementación de las Directrices.¹⁵ La preparación del proyecto de directrices se realizó simultáneamente con la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015, que está previsto que concluya en septiembre de 2015, el proceso preparatorio para la 21ª reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), que se celebrará en diciembre de 2015, y la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Conferencia de Hábitat III), que se celebrará en octubre de 2016. Según proceda, por tanto, el contenido del proyecto de directrices podría inspirar y contribuir a los documentos finales que surjan de esos procesos.

En el futuro, ONU-Hábitat y otros organismos internacionales, se verán llamados a prestar asistencia técnica a los países que decidan adaptar las directrices a sus contextos nacionales, redactar los reglamentos y normas correspondientes y poner a prueba dichos instrumentos normativos en ejercicios concretos de planificación. Debería diseñarse un conjunto de instrumentos dirigidos a apoyar el proceso de aplicación, que tendrán que ser supervisados y documentados, y podrían contribuir al programa de trabajo bienal de ONU-Hábitat. Se invitará a los gobiernos y asociados a que faciliten información directamente a ONU-Hábitat sobre la aplicación de las directrices. En consonancia con el espíritu de la resolución 24/3, se están realizando estudios monográficos y se están documentando prácticas inspiradoras con el fin de ilustrar las condiciones, los retos y los beneficios que pueden aportar unos planteamientos eficaces de la planificación urbana y territorial.

La siguiente sección contiene el proyecto de directrices sobre planificación urbana y territorial que el Consejo de Administración de ONU-Hábitat examinará para su aprobación. La estructura se deriva de la forma aceptada de aplicar el programa de desarrollo sostenible por los órganos de las Naciones Unidas. Se ha estructurado en dos secciones que reflejan los aspectos interrelacionados de ese programa, a saber, los aspectos sociales, económicos, ambientales y relacionados con la gobernanza que rodean la planificación

urbana y territorial, seguidas de dos secciones que versan sobre los componentes de planificación urbana y territorial y la forma de ponerlos en práctica. Cada sección comienza con los principales principios subyacentes, seguidos de una serie de recomendaciones orientadas a la adopción de medidas basadas en el modelo de las directrices internacionales sobre el acceso universal a los servicios básicos.

Cabe destacar que las recomendaciones son de carácter general y tienen por objeto ser una fuente de inspiración al examinar los marcos de planificación urbana y territorial. Tanto los gobiernos nacionales como las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones, los profesionales de la planificación y sus asociaciones podrían considerar la posibilidad de adaptar el proyecto de directrices a sus propios contextos nacionales y locales. También se parte de la base de que las instituciones financieras internacionales y la comunidad internacional, como parte de sus compromisos de asistencia oficial para el desarrollo, deberían prestar más atención a las cuestiones urbanas, incluida la planificación urbana y territorial, mediante el aumento del apoyo financiero y técnico a la cooperación Sur-Sur, la cooperación Norte-Sur y la cooperación triangular, la documentación y el intercambio de experiencias y prácticas y el desarrollo de la capacidad a todos los niveles.

II

DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

A

Gobernanza y políticas urbanas



Public space in Medellín, Colombia © Flickr/Eduardo F.

1. Principes:

- (a) La planificación urbana y territorial es más que una herramienta técnica, se trata de un proceso integrador y participativo de adopción de decisiones que tiene en cuenta los intereses contrapuestos y está vinculada a una visión común, una estrategia general de desarrollo y unas políticas urbanas de ámbito nacional, regional y local;
- (b) La planificación urbana y territorial representa un componente básico del nuevo paradigma de la gobernanza urbana, que promueve la democracia local, la participación y la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas, con miras a lograr la urbanización sostenible y la calidad del espacio.

2. Los gobiernos nacionales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Formular un marco nacional de políticas urbanas y territoriales que promueva unos modelos de urbanización sostenibles, que incluyan un nivel de vida adecuado para los residentes actuales y futuros, el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, un sistema equilibrado entre las ciudades y otros asentamientos humanos y unos derechos y obligaciones con respecto a la tierra que estén claros para todos los ciudadanos, incluida la seguridad de la tenencia de la tierra para los pobres, como base para la planificación urbana y territorial a todos los niveles. A cambio, la planificación urbana y territorial será un vehículo que ayudará a traducir esas políticas en planes y medidas y a obtener una información que facilite el ajuste de las políticas;
- (b) Elaborar un marco jurídico e institucional propicio para la planificación urbana y territorial que:
 - (i) Vele por que los instrumentos y ciclos de planificación económica y las políticas sectoriales nacionales se tomen en cuenta en la preparación de planes urbanos y territoriales y, recíprocamente, por que el vital papel económico que desempeñan las ciudades y territorios se refleje adecuadamente en los ejercicios nacionales de planificación;
 - (ii) Reconozca las distintas situaciones en los planos regional, urbano y local y la necesidad de que los territorios sean coherentes desde el punto de vista espacial y el desarrollo regional sea equilibrado;
 - (iii) Vincule y coordine los planes a nivel urbano, metropolitano, regional y nacional y vele por la coherencia entre los niveles de intervención sectoriales y espaciales, sobre la base del principio de subsidiariedad, con unos arreglos adecuados para combinar los enfoques de abajo a arriba y de arriba a abajo;
 - (iv) Establezca normas y mecanismos generales para la coordinación de la planificación y la gestión urbana y territorial;
 - (v) Confirme oficialmente la asociación y la participación pública como principios fundamentales en materia de políticas, recabe la participación del público (mujeres y hombres), las organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado en las actividades de planificación urbana, vele por que los planificadores desempeñen un papel activo y de apoyo en la aplicación de esos principios y establezca mecanismos y foros consultivos amplios para fomentar el diálogo de políticas sobre cuestiones de desarrollo urbano;
 - (vi) Contribuya a la regulación de los mercados de la tierra y los inmuebles y a la protección del medio ambiente natural y creado por el hombre;
 - (vii) Permita el desarrollo de nuevos marcos normativos para facilitar la aplicación y la revisión iterativas e interactivas de los planes urbanos y territoriales;
 - (viii) Ofrezca igualdad de condiciones a todos los interesados a fin de promover la inversión y la transparencia, fomentar el respeto del estado de derecho y mitigar la corrupción;

- (c) Definan, apliquen y supervisen las políticas de descentralización y subsidiariedad y fortalecer el papel, las responsabilidades, la capacidad de planificación y los recursos de las autoridades locales de conformidad con las directrices internacionales sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales;
- (d) Promuevan marcos de cooperación entre municipios y sistemas de gobernanza estructurados en niveles múltiples y apoyen el establecimiento de instituciones metropolitanas e intermunicipales, con marcos normativos e incentivos financieros apropiados, a fin de asegurar la planificación y la gestión urbanas en la escala adecuada y la financiación de los proyectos conexos;
- (e) Presenten a sus parlamentos proyectos de ley en los que se precise que los planes han de prepararse, aprobarse y actualizarse, bajo la dirección de las autoridades locales y acordes con las políticas elaboradas por otras esferas de gobierno, según proceda, antes de que se conviertan en documentos jurídicamente vinculantes;
- (f) Fortalezcan y potencien el papel de las autoridades locales para garantizar que los reglamentos y normas de planificación se apliquen y sean eficaces desde el punto de vista funcional;
- (g) Colaboren con las asociaciones y las redes de planificadores profesionales, institutos de investigación y organizaciones de la sociedad civil para establecer un observatorio de métodos, modelos y prácticas (u otras disposiciones análogas) de planificación urbana que pudieran servir para documentar, evaluar y sintetizar la experiencia adquirida por los países, realizar y compartir estudios monográficos, poner la información a disposición del público en general y prestar asistencia a las autoridades locales que la soliciten.

3. Las autoridades locales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Aportar liderazgo político para la elaboración de planes urbanos y territoriales para asegurar la articulación y coordinación con los planes sectoriales y otros planes espaciales y con los territorios vecinos, a fin de planificar y gestionar las ciudades a la escala adecuada;
- (b) Aprobar, mantener continuamente en examen y actualizar (por ejemplo, cada 5 o 10 años) los planes urbanos y territoriales sobre los que tengan competencia;
- (c) Integrar los procesos de prestación de servicios con la planificación y participar en la cooperación intermunicipal y a múltiples niveles para el desarrollo y la financiación de viviendas, infraestructura y servicios;
- (d) Asociar la planificación urbana y la gestión municipal con miras a vincular la etapa inicial de la planificación con la etapa posterior de la aplicación y velar por la coherencia entre los objetivos y programas a largo plazo y las actividades de gestión y los proyectos sectoriales a corto plazo;
- (e) Supervisar de manera efectiva a los profesionales y las empresas privadas contratadas para la preparación de la planificación urbana y territorial, a fin de garantizar la armonización de los planes con las visiones políticas locales, las políticas nacionales y los principios internacionales;
- (f) Conseguir que las normas se apliquen y sean eficaces desde el punto de vista funcional y adoptar medidas para evitar hechos ilícitos, prestando especial atención a las zonas en situación de riesgo y con un valor histórico, ambiental o agrícola;

- (g) Establecer mecanismos de verificación, evaluación y rendición de cuentas para múltiples interesados, con el fin de evaluar de manera transparente la ejecución de los planes y proporcionar orientación e información sobre las medidas correctivas adecuadas, que abarque los proyectos y programas tanto a corto como a largo plazo;
- (h) Compartir su experiencia en materia de planificación urbana y territorial, practicar la cooperación entre ciudades para promover el diálogo sobre políticas y el fomento de la capacidad y conseguir que las asociaciones de gobiernos locales participen en la formulación de políticas y la planificación a nivel nacional y local;
- (i) Facilitar la participación efectiva y equitativa de los interesados de las zonas urbanas, en particular las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, en la preparación y aplicación de la planificación urbana y territorial mediante el establecimiento de mecanismos de participación adecuados, y recabar la participación de representantes de la sociedad civil, especialmente las mujeres y los jóvenes, en los procesos de aplicación, supervisión y evaluación para asegurar que sus necesidades se tengan en cuenta y se atiendan a lo largo del proceso de planificación.

4. Las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones deberían:

- (a) Participar en la elaboración, aplicación y supervisión de los planes urbanos y territoriales, ayudar a las autoridades locales a determinar las necesidades y prioridades y, en la medida de lo posible, ejercer su derecho a ser consultadas de conformidad con los acuerdos internacionales y los marcos jurídicos vigentes;
- (b) Contribuir a la movilización y la representación de las poblaciones en las consultas públicas sobre la planificación urbana y territorial, en particular las personas pobres y los grupos vulnerables de todas las edades y géneros, con miras a fomentar un desarrollo urbano equitativo, promover las relaciones sociales pacíficas y dar prioridad al desarrollo de la infraestructura y los servicios en las zonas urbanas de los países menos adelantados;
- (c) Hacer lugar a todos los sectores de la sociedad, en particular las personas pobres y los grupos vulnerables de todas las edades y géneros, y alentar y permitir su participación en los foros comunitarios y en las iniciativas de planificación de la comunidad y su colaboración con las autoridades locales en programas de mejoramiento de barrios;
- (d) Fomentar la concienciación y movilizar a la opinión pública para prevenir los desarrollos urbanos ilegales y especulativos, en particular los que pudieran poner en peligro el medio natural o desplazar a los grupos vulnerables y de rentas bajas;
- (e) Contribuir a asegurar la continuidad a largo plazo de los objetivos y los planes urbanos y territoriales, incluso en tiempos de cambio político o cuando puedan surgir impedimentos a corto plazo.

5. Los profesionales de la planificación y sus asociaciones deberían:

- (a) Facilitar los procesos de planificación urbana y territorial aportando sus conocimientos especializados en todas las etapas de preparación y actualización y movilizando a los grupos de interesados para recabar sus opiniones;
- (b) Desempeñar un papel activo en la promoción de un desarrollo más inclusivo y equitativo, garantizado no solo por una amplia participación pública en la planificación, sino también por el contenido de los instrumentos de planificación tales como los planes, diseños, reglamentos, ordenanzas y normas;
- (c) Promover la aplicación de las directrices y asesorar a los encargados de adoptar decisiones acerca de su aplicación y, cuando sea necesario, adaptarlas a las situaciones nacionales, regionales y locales específicas;
- (d) Contribuir al avance de la investigación basada en los conocimientos sobre planificación urbana y territorial y organizar seminarios y foros consultivos para sensibilizar a la opinión pública acerca de las recomendaciones que figuran en las directrices;
- (e) Colaborar con las instituciones de enseñanza y capacitación para examinar y elaborar planes de estudios profesionales y universitarios sobre planificación urbana y territorial, a fin de incorporar el contenido de las directrices en esos planes de estudios, con la necesaria adaptación y explicación, y contribuir a los programas de fomento de la capacidad.

B

Planificación urbana y territorial para el desarrollo sostenible



Pedestrians in Tokyo, Japan © Shutterstock/Thomas La Mela

La planificación urbana y territorial puede contribuir al desarrollo sostenible de diversas maneras. Debería estar estrechamente vinculada con las tres dimensiones complementarias del desarrollo sostenible: el desarrollo y la inclusión sociales, el crecimiento económico sostenido y la protección y ordenación del medio ambiente.

La integración de esas tres dimensiones de un modo sinérgico requiere un compromiso político y la participación de todas las partes interesadas, que deben participar en los procesos de planificación urbana y territorial. Las recomendaciones sobre el papel que se espera de las organizaciones de la sociedad civil y de los profesionales de la planificación y sus asociaciones respectivas, como se indica en los párrafos 22 y 23, se aplican también a la sección B y, por tanto, no se repiten en lo sucesivo.

B1

La planificación urbana y territorial y el desarrollo social



Market place at Onitsha, Nigeria © UN-Habitat/Alessandro Scotti

6. Principios:

- (a) Los fines principales de la planificación urbana y territorial son: lograr un nivel de vida y unas condiciones laborales adecuados para todos los sectores de las sociedades actuales y futuras, velar por una distribución equitativa de los costos, las oportunidades y los beneficios de desarrollo urbano y, en particular, promover la inclusión y la cohesión social;
- (b) La planificación urbana y territorial constituye una inversión esencial en el futuro. Es una condición previa para una mejor calidad de vida y para el éxito de unos procesos de globalización que respeten el patrimonio cultural y la diversidad cultural, y para el reconocimiento de las diferentes necesidades de los diversos grupos.

7. Los gobiernos nacionales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Vigilar la evolución de las condiciones de vida y de vivienda en las ciudades y territorios y apoyar los esfuerzos en materia de planificación realizados por las autoridades y las comunidades locales con el fin de mejorar la cohesión y la integración social y territorial;
- (b) Contribuir a la elaboración y la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza, apoyar la creación de empleo, promover el trabajo decente para todos y atender las necesidades específicas de los grupos vulnerables, entre ellos los migrantes y los desplazados;
- (c) Contribuir a la creación de sistemas progresistas de financiación de la vivienda, para que la tierra, las parcelas urbanizadas y la vivienda estén al alcance de todos;
- (d) Ofrecer incentivos fiscales y subsidios específicos apropiados y aumentar la capacidad fiscal para mejorar la situación de las autoridades locales y velar por que la planificación urbana y territorial contribuya a corregir las desigualdades sociales y a promover la diversidad cultural;
- (e) Promover la integración de la identificación, la protección y el desarrollo del patrimonio cultural y natural en los procesos de planificación urbana y territorial.

8. Las autoridades locales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- a) Elaborar y promover planes de ámbito urbano y territorial que abarquen:
 - (i) Un marco espacial claro, gradual y en el que se establezcan prioridades para la prestación universal de servicios básicos;
 - (ii) Una guía estratégica y mapas físicos de la tierra, las promociones de viviendas y el transporte, con especial atención a las necesidades actuales y previstas de los grupos de bajos ingresos y socialmente vulnerables;
 - (iii) Instrumentos de apoyo a la realización de los derechos humanos en ciudades y pueblos;
 - (iv) Reglamentos que fomenten la mezcla social y el uso mixto de la tierra, con miras a ofrecer un conjunto atractivo y asequible de servicios y posibilidades de vivienda y trabajo para una amplia gama de la población;

- (b) Promover la integración y la inclusión social y espacial, en particular facilitando el acceso a todos los lugares de la ciudad y del territorio, ya que todos los habitantes (incluidos los trabajadores migratorios y las personas desplazadas) deberían tener la capacidad de disfrutar de la ciudad, sus oportunidades socioeconómicas, los servicios urbanos y los espacios públicos, y contribuir a su vida social y cultural;
- (c) Proporcionar espacios públicos de calidad, mejorar y revitalizar los espacios públicos, como plazas, calles, zonas verdes y complejos deportivos, y hacerlos más seguros, en consonancia con las necesidades y perspectivas de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y plenamente accesibles para todos. Se debe tener en cuenta que esos lugares constituyen una plataforma indispensable para una vida dinámica e inclusiva en la ciudad y son la base para el desarrollo de la infraestructura;
- (d) Velar por que las zonas de ingresos bajos, los asentamientos improvisados y los barrios marginales se mejoren e integren en el entramado urbano con la menor perturbación posible de los medios de subsistencia, desplazamientos y traslados. Los grupos afectados deben recibir una indemnización adecuada cuando la perturbación sea inevitable;
- (e) Velar por que todos los habitantes tengan acceso al agua potable y a unos servicios de saneamiento adecuados;
- (f) Facilitar la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso al control de la tierra y los inmuebles, así como el acceso a la financiación para los hogares de ingresos bajos;
- (g) Reducir el tiempo necesario para los traslados entre las zonas de residencia, trabajo y servicios promoviendo la utilización mixta del suelo y unos sistemas de transporte seguros, cómodos, asequibles y fiables, y teniendo en cuenta las variaciones de los precios de la tierra y la vivienda en diferentes lugares, y la necesidad de promover soluciones de vivienda a precios asequibles;
- (h) Mejorar la seguridad urbana, en particular para las mujeres, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y los grupos vulnerables, como un factor favorecedor de la seguridad, la justicia y la cohesión social;
- (i) Promover y garantizar la igualdad entre los géneros en el diseño, la construcción y el uso de los espacios y servicios urbanos determinando las necesidades concretas de mujeres y hombres, niñas y niños;
- (j) Asegurar que las medidas que afecten a los mercados de la tierra y los inmuebles no influyan en los precios de una manera que sea perjudicial para los hogares de bajos ingresos y las pequeñas empresas;
- (k) Alentar las actividades culturales y recreativas en interiores (museos, teatros, cines, salas de conciertos, etc.) y al aire libre (arte callejero, desfiles musicales, etc.), reconociendo que el desarrollo de las culturas urbanas y el respeto de la diversidad forman parte de desarrollo social y tienen importantes dimensiones espaciales;
- (l) Proteger y valorar el patrimonio cultural, incluidos los asentamientos tradicionales y los distritos históricos, los monumentos y lugares religiosos e históricos, las zonas arqueológicas y los paisajes culturales.

B2

La planificación urbana y territorial y el crecimiento económico sostenid



The United Nations square in Casablanca, Morocco © Flickr/Hamza Nuino

9. Principios:

- (a) La planificación urbana y territorial es un catalizador del crecimiento económico sostenido e inclusivo, que proporciona un marco propicio para que aparezcan nuevas oportunidades económicas, para la reglamentación de los mercados de la tierra y los inmuebles y para la creación oportuna de una infraestructura adecuada y unos servicios básicos;
- (b) La planificación urbana y territorial constituye un poderoso mecanismo de adopción para asegurar que el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental van de la mano para promover una mejor conectividad a todos niveles del territorio.

10. Los gobiernos nacionales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Planificar y apoyar el desarrollo de regiones urbanas policéntricas conectadas, mediante una adecuada agrupación de las industrias, los servicios y las instituciones educativas, como estrategia para promover la especialización, la complementariedad, los efectos sinérgicos y las economías de escala y de aglomeración entre ciudades vecinas y entre estas y sus zonas rurales circundantes;
- (b) Participar en alianzas dinámicas, incluso con el sector privado, para asegurar que la planificación urbana y territorial coordine la localización y la distribución espaciales de las actividades económicas, sobre la base de las economías de escala y aglomeración, la proximidad y la conectividad, contribuyendo así a un aumento de la productividad, la competitividad y la prosperidad;
- (c) Prestar apoyo a la cooperación intermunicipal para garantizar la utilización óptima y el uso sostenible de los recursos y evitar la competencia perniciosa entre las autoridades locales;
- (d) Formular un marco local de políticas de desarrollo económico que pudiera incorporar los conceptos clave del desarrollo económico local sobre el fomento de las iniciativas individuales y privadas para expandir o regenerar la economía local y aumentar las oportunidades de empleo en los procesos de planificación urbana y territorial;
- (e) Formular un marco de políticas en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en el que se tengan en cuenta las ventajas y las limitaciones de carácter geográfico, y vaya dirigido a mejorar la conectividad entre las entidades territoriales y los agentes económicos.

- 11. Las autoridades locales**, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:
- (a) Reconocer que una de las principales funciones de planificación urbana y territorial es constituirse en base obligatoria para el desarrollo de una infraestructura primaria eficiente, la mejora de la movilidad y la promoción de nodos urbanos que actúen como estructura básica;
 - (b) Conseguir que la planificación urbana y territorial cree condiciones favorables para desarrollar unos sistemas de transporte de personas y de mercancías seguros y fiables, reduciendo al mismo tiempo al mínimo el uso de vehículos particulares a fin de facilitar la movilidad urbana de una forma que favorezca la eficiencia energética;
 - (c) Conseguir que la planificación urbana y territorial, contribuya a un acceso mejor, más equilibrado y asequible a la infraestructura y los servicios digitales para los habitantes y los agentes económicos y de la ciudad, así como al desarrollo de ciudades y territorios basados en el conocimiento;
 - (d) Incluir en la planificación urbana y territorial de manera clara y detallada un componente relativo a la planificación de las inversiones, incluidas contribuciones previstas de los sectores público y privado para aportar el capital y los gastos de funcionamiento y mantenimiento con el fin de movilizar recursos suficientes (impuestos locales, ingresos endógenos, mecanismos fiables de transferencia, etc.);
 - (e) Aprovechar la planificación urbana y territorial y el progresivo establecimiento de normas subsidiarias asociadas, como la regulación basada en la forma o la zonificación basada en el desempeño, para gestionar los mercados de tierras, organizar un mercado de derechos de desarrollo urbano y movilizar las finanzas urbanas, entre otras cosas mediante la financiación basada en los terrenos, y recuperar parte de la inversión pública empleada en infraestructura y servicios urbanos;
 - (f) Hacer uso de la planificación urbana y territorial para orientar y fomentar el desarrollo económico local, en particular la generación de empleo, en las organizaciones comunitarias locales, las cooperativas, las pequeñas empresas y las microempresas y la concentración espacial de las industrias y los servicios que corresponda;
 - (g) Utilizar la planificación urbana y territorial para reservar espacio suficiente para las calles, a fin de crear un entorno seguro, cómodo y eficiente de la red viaria, lo que supondrá un alto grado de conectividad y alentará el transporte no motorizado, a fin de fomentar la productividad económica y facilitar el desarrollo económico local;
 - (h) Utilizar la planificación urbana y territorial para diseñar barrios con una densidad adecuada mediante estrategias de relleno de espacios vacíos o de planificación de nuevas extensiones con el fin de obtener las economías de escala, reducir las necesidades de viaje y los costos de la prestación de servicios, e incrementar la relación costo-eficacia del sistema de transporte público.

B3

La planificación urbana y territorial y el medio ambiente



Aerial view of Shenzhen, China © Flickr/Yuan2003

12. Principios:

- (a) La planificación urbana y territorial, proporciona un marco espacial para proteger y ordenar el medio ambiente natural y construido por el hombre de las ciudades y territorios, incluidos su diversidad biológica, la tierra y los recursos naturales, y para lograr un desarrollo integrado y sostenible;
- (b) La planificación urbana y territorial contribuye a aumentar la seguridad humana mediante el fortalecimiento de la capacidad de recuperación ambiental y socioeconómica, la potenciación de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos y la mejora de la gestión de los riesgos y peligros naturales y ambientales.

13. Los gobiernos nacionales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Fijar normas y reglamentos para la protección y la ordenación sostenible del agua, el aire y demás recursos naturales, las tierras agrícolas, los espacios verdes abiertos y los lugares críticos para la biodiversidad y los ecosistemas;
- (b) Promover la planificación urbana y territorial, mejorar la seguridad alimentaria y la complementariedad entre las zonas urbanas y rurales, reforzar las relaciones y sinergias entre ciudades y vincular la planificación urbana con el desarrollo regional para conseguir la cohesión territorial en las ciudades y regiones, incluso en las regiones transfronterizas;
- (c) Promover la realización de evaluaciones del impacto ambiental mediante la elaboración y la difusión de métodos e instrumentos adecuados y la adopción de incentivos y medidas reglamentarias;
- (d) Promover que las ciudades sean compactas, reglamentar y controlar la expansión urbana, elaborar estrategias de densificación progresiva combinadas con la regulación de los mercados de tierras, optimizar la utilización del espacio urbano, reducir el costo de la infraestructura y la demanda de transporte, y limitar la huella de las zonas urbanas, a fin de abordar con eficacia los retos derivados del cambio climático;
- (e) Velar por que los planes urbanos y territoriales hagan frente a la necesidad de implantar servicios de energía sostenible, con miras a mejorar el acceso a la energía limpia, reducir el consumo de combustibles fósiles y promover una combinación adecuada de fuentes de energía, así como la eficiencia energética en los edificios, la industria y los servicios de transporte multimodal.

14. Las autoridades locales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Formular planes urbanos y territoriales como marco de adaptación y mitigación para responder al cambio climático y para aumentar la resiliencia de los asentamientos humanos, en especial los ubicados en las zonas no legalizadas y vulnerables;
- (b) Elaborar y adoptar formas y modalidades de desarrollo urbano eficientes y de baja emisión de carbono como contribución a la mejora de la eficiencia energética y a la facilitación del acceso y la utilización de fuentes de energía renovables;
- (c) Localizar servicios urbanos, infraestructuras y promociones residenciales esenciales en zonas de riesgo bajo y reasentar en lugares más adecuados, de manera participativa y voluntaria, a las personas que viven en zonas de alto riesgo;
- (d) Evaluar las consecuencias y los posibles efectos del cambio climático y hacer preparativos para el mantenimiento de las principales funciones urbanas durante los desastres o crisis;
- (e) Utilizar la planificación urbana y territorial como un plan de acción para mejorar el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y reducir la contaminación del aire y la cantidad de agua desperdiciada;

- (f) Aplicar la planificación urbana y territorial para identificar, revitalizar, proteger y producir espacios públicos y zonas verdes de calidad con un valor histórico o ecológico especial, integrando en esos esfuerzos las contribuciones del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, y evitar la creación de islas de calor, proteger la diversidad biológica local y apoyar la creación de espacios verdes públicos de carácter multifuncional, como los humedales para retener y absorber el agua de lluvia.
- (g) Identificar y reconocer el valor de los entornos construidos en decadencia con miras a revitalizarlos, aprovechando sus activos y fortaleciendo su identidad social;
- (h) Integrar la gestión de los desechos sólidos y líquidos y el reciclaje en la planificación del espacio, incluida la ubicación de los vertederos y los lugares de reciclaje;
- (i) Colaborar con los proveedores de servicios, los propietarios de tierras y los promotores inmobiliarios para vincular estrechamente la planificación espacial y sectorial y promover la coordinación intersectorial y los efectos sinérgicos entre servicios como el abastecimiento de agua, el alcantarillado y el saneamiento, la energía y la electricidad, las telecomunicaciones y el transporte;
- (j) Promover la construcción, adaptación y gestión de "edificios ecológicos" a través de incentivos y penalizaciones y estudiar su impacto económico;
- (k) Diseñar calles que fomenten los desplazamientos a pie, el uso de transporte no motorizado y el transporte público, y plantar árboles para obtener sombra y absorber el dióxido de carbono.

C

Componentes de
la planificación
urbana y territorial

Pedestrian street in Moscow, Russia © Flickr/Stary Arbat

15. Principios:

- (a) La planificación urbana y territorial combina varias dimensiones espaciales, institucionales y financieras a lo largo de una serie de marcos temporales y escalas geográficas. Es un proceso continuo e iterativo, basado en normas jurídicamente exigibles, que tiene por objeto promover unas ciudades más compactas y obtener efectos sinérgicos entre los territorios;
- (b) La planificación urbana y territorial incluye la planificación espacial, que tiene por objeto facilitar y articular las decisiones políticas sobre la base de diferentes hipótesis. Esas decisiones se traducen en medidas que han de transformar el espacio físico y social y apoyar el desarrollo de ciudades y territorios integrados.

16. Los gobiernos nacionales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Promover el uso de la planificación espacial como un mecanismo facilitador y flexible y no como una directriz inmutable. Los planes espaciales deberían formularse de un modo participativo y sus diferentes versiones deberían hacerse públicas de una forma adaptada a las necesidades de los usuarios, de manera que sean fácilmente comprensibles para la población en general;
- (b) Aumentar la concienciación de pública y fortalecer la capacidad en relación con el concepto de la planificación urbana y territorial, haciendo hincapié en que debe entenderse como un producto (los planes y las normas y reglamentos asociados) y como un proceso (los mecanismos para elaborar, actualizar y aplicar los planes) a distintas escalas geográficas;
- (c) Establecer y mantener bases de datos, registros y sistemas cartográficos sobre la población, la tierra, los recursos naturales, la infraestructura, los servicios y las necesidades conexas, como base para la preparación y revisión de los planes y las normas espaciales. En esos sistemas se deben combinar los conocimientos locales y el uso de modernas tecnologías de la información y las comunicaciones y se debe contemplar el desglose a nivel de región y de ciudad;
- (d) Poner en marcha unos sistemas generales para el establecimiento de etapas, la actualización, la supervisión y la evaluación aplicables a los planes urbanos y territoriales, posiblemente mediante medidas legislativas. Los indicadores de ejecución y la participación de los interesados deben ser partes esenciales de esos sistemas;

- (e) Apoyar el desarrollo de organismos de planificación bien estructurados, con recursos suficientes y sometidos a una actualización continua de las aptitudes;
- (f) Establecer marcos financieros y fiscales en apoyo de la aplicación de la planificación urbana y territorial a nivel local.

17. Las autoridades locales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Elaborar una visión espacial estratégica compartida (con el apoyo de mapas apropiados) y un conjunto de objetivos comunes que reflejen una clara voluntad política;
- (b) Elaborar y formular planes urbanos y territoriales que incluyan múltiples componentes espaciales, tales como:
 - (i) Un conjunto de hipótesis de desarrollo, basadas en un análisis pormenorizado de las tendencias demográficas, sociales, económicas y ambientales que tenga en cuenta los vínculos fundamentales que existen entre el uso de la tierra y el transporte;
 - (ii) Un claro orden de prioridades y establecimiento de etapas en los resultados espaciales deseados y viables a lo largo de líneas temporales apropiadas y basado en estudios de viabilidad adecuados;

- (iii) Planes espaciales que reflejan la escala de las provisiones de crecimiento urbano y lo aborden mediante ampliaciones previstas de las ciudades, la edificación de espacios urbanos vacíos y la reurbanización para alcanzar una densidad suficiente, y mediante la estructuración de sistemas bien conectados de calles habitables y espacios públicos de calidad;
- (iv) Planes espaciales que tengan como base las condiciones ambientales, que den prioridad a la protección de zonas de alto valor ecológico y zonas propensas a los desastres y que se centren especialmente en el uso mixto de la tierra, la morfología y la estructura urbanas, la movilidad y el desarrollo de la infraestructura, dejando margen para la flexibilidad con el fin de poder hacer frente a sucesos imprevistos;
- (c) Establecer mecanismos institucionales, marcos para la participación y la asociación y los acuerdos entre las partes interesadas;
- (d) Crear una base de conocimientos que sirva de base para la planificación urbana y territorial y para facilitar un proceso riguroso de supervisión y evaluación de las propuestas, los planes y los resultados;
- (e) Diseñar una estrategia de desarrollo de los recursos humanos a fin de fortalecer las capacidades locales, que habrá de contar con el apoyo de otras esferas de gobierno, según proceda;
- (f) Conseguir, en particular, que:
 - (i) El uso de la tierra y la planificación y ejecución de la infraestructura estén geográficamente relacionadas y coordinadas, ya que la infraestructura necesita terreno para su implantación y tiene un efecto directo en el valor de la tierra;
 - (ii) La planificación de la infraestructura se refiera, entre otras cosas, a las redes troncales y las redes viales arteriales, la conectividad de las carreteras y calles, las normas de tráfico y los incentivos a la movilidad, las comunicaciones digitales, las relaciones con los servicios básicos y la mitigación de los riesgos;
 - (iii) Los componentes institucionales y financieros de la planificación urbana y territorial estén estrechamente relacionados entre sí, para lo que se establecen mecanismos de aplicación adecuados, como la presupuestación participativa, las asociaciones entre los sectores público y privado y los sistemas de financiación de múltiples niveles;
 - (iv) La morfología y las formas urbanas existentes se tengan plenamente en cuenta en los programas de ampliación, mejoramiento, renovación y revitalización de las zonas urbanas.

18. Las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones deberían:

- (a) Participar en la elaboración de la visión espacial general y el establecimiento de prioridades en los proyectos que deben ser el resultado de un proceso participativo que entrañen la celebración de consultas entre todos los interesados y estar impulsadas por las autoridades que estén más cercanas a la población;
- (b) Promover una planificación y una regulación del uso de la tierra que promuevan, entre otras cosas, la inclusión espacial y social, la seguridad de la tenencia de la tierra para los pobres, la asequibilidad, la densificación a un nivel apropiado, el uso mixto de la tierra y el restablecimiento de las correspondientes normas de zonificación, la reserva de unos espacios públicos suficientes y accesibles, la protección de las tierras agrícolas y el patrimonio cultural esenciales y la adopción de medidas progresistas relacionadas con la tenencia de la tierra, los sistemas de registro de la propiedad de la tierra, las transacciones de tierras y de la financiación basada en la tierra.

19. Los profesionales de la planificación y sus asociaciones deberían:

- (a) Elaborar nuevos instrumentos y transferir, a través de las fronteras y los sectores, conocimientos que promuevan una planificación integradora, participativa y estratégica;
- (b) Traducir pronósticos y proyecciones en alternativas y escenarios de planificación para facilitar las decisiones políticas;
- (c) Identificar y asegurar las sinergias entre las etapas, los sectores y las escalas de planificación;
- (d) Abogar por soluciones innovadoras para promover ciudades compactas y territorios integrados, así como soluciones a los problemas que plantean la pobreza urbana y los barrios de tugurios, el cambio climático y la resiliencia a los desastres, la gestión de desechos y otros problemas urbanos nuevos o ya existentes;
- (e) Favorecer el empoderamiento de los grupos vulnerables y desfavorecidos y los pueblos indígenas. Crear y promover enfoques para la planificación basados en la realidad.

D

Aplicación y supervisión de la planificación urbana y territorial



Street in New York, USA © Flickr/Stefan Georgi

20. Principios:

- (a) La aplicación adecuada de los planes urbanos y territoriales en todas sus dimensiones requiere liderazgo político, unos marcos jurídicos e institucionales adecuados, una gestión urbana eficiente, una mejor coordinación, enfoques orientados a la creación de consenso y la reducción de la duplicación de los esfuerzos para responder de forma coherente y eficaz a los retos actuales y futuros;
- (b) La aplicación y la evaluación efectivas de la planificación urbana y territorial requiere, en particular, una vigilancia permanente, ajustes periódicos y suficiente capacidad a todos los niveles, así como mecanismos financieros y tecnologías sostenibles.

21. Los gobiernos nacionales, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:

- (a) Mantener las leyes y demás instrumentos normativos, como instrumentos esenciales para la aplicación, en examen periódico y crítico para que resulten prácticos y fáciles de observar;
- (b) Velar por que todos los habitantes, los promotores inmobiliarios y de terrenos y los proveedores de servicios respeten el estado de derecho;
- (c) Promover mecanismos de rendición de cuentas y solución de conflictos entre los asociados en la ejecución;
- (d) Evaluar la aplicación de los planes urbanos y territoriales y proporcionar a las autoridades locales incentivos financieros y fiscales y apoyo técnico, en particular para hacer frente a los déficit de infraestructura;
- (e) Alentar a las instituciones de enseñanza y capacitación en materia de planificación urbana y territorial que vayan a intervenir en la ejecución de los planes a que mejoren el nivel de la enseñanza superior en todas las disciplinas relacionadas con la planificación y proporcionen capacitación ocupacional en materia de planificación urbana a los profesionales de la planificación y los administradores urbanos;
- (f) Promover la supervisión y la presentación de informes sobre las etapas de aplicación, los ajustes y problemas de la planificación urbana y territorial, así como acceso abierto y gratuito a las estadísticas y los datos urbanos y territoriales, como parte integrante de una política democrática que debería contar con la participación de los profesionales de la planificación urbana, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación;
- (g) Alentar la fertilización cruzada de la experiencia de las ciudades, en particular mediante la cooperación entre ellas, como una forma importante de mejorar la planificación, la ejecución y las prácticas de gestión urbana;
- (h) Desarrollar y poner en marcha unos sistemas sólidos de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas en relación con la planificación urbana y territorial, en los que se combinen la información y los análisis cuantitativos y cualitativos, sobre la base de los indicadores diseñados para cuantificar los progresos realizados tanto en los procesos como en los productos, y abiertos al escrutinio público. Los intercambios internacionales de experiencias adquiridas deberían basarse en esos sistemas nacionales y locales;
- (i) Promover las tecnologías ambientalmente racionales, las tecnologías geoespaciales para la recopilación de datos, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el establecimiento de señas de los domicilios, la creación de sistemas de registro de la propiedad de la tierra y los inmuebles, así como el establecimiento de redes y el intercambio de conocimientos para apoyar desde los puntos de vista técnico y social la aplicación de los planes urbanos y territoriales.

- 22. Las autoridades locales**, en cooperación con otras esferas de gobierno y con los asociados pertinentes, deberían:
- (a) Adoptar una estructura institucional eficiente y transparente que sirva para aclarar las funciones de liderazgo y asociación para la ejecución de cada una de las actividades que se definen en el plan urbano y territorial y para coordinar las responsabilidades (tanto sectoriales como geográficas), incluso a nivel intermunicipal;
 - (b) Seleccionar escenarios financieros realistas que fomenten una planificación gradual y por fases y especifiquen todas las fuentes previstas de las inversiones (presupuestarias o extrapresupuestarias, públicas o privadas, o de otro tipo) así como la generación de recursos y la relación de mecanismos de recuperación de costos (subvenciones, préstamos, subsidios, donaciones, tasas, gravámenes sobre la tierra, impuestos) para garantizar la sostenibilidad financiera y la asequibilidad social;
 - (c) Velar por que la asignación de los recursos públicos de todos los niveles del gobierno esté en consonancia con las necesidades determinadas en los planes y se planifique con miras a movilizar otros recursos;
 - (d) Garantizar que se estudien y pongan a prueba, se evalúen y difundan fuentes innovadoras de financiación, según proceda;
 - (e) Movilizar oportunamente la inversión privada y las asociaciones entre los sectores público y privado que sean transparentes, dentro de un marco jurídico adecuado, como se especifica en las directrices internacionales relativas al acceso universal a los servicios básicos;
 - (f) Establecer y apoyar comités con la participación de múltiples asociados, en particular, los sectores privado y de la comunidad, para hacer un seguimiento de la aplicación de la planificación urbana y territorial, evaluar periódicamente los progresos conseguidos y formular recomendaciones estratégicas;
 - (g) Fortalecer el desarrollo de la capacidad humana e institucional a nivel local en los ámbitos de la planificación, el diseño, la gestión y la supervisión mediante la formación, el intercambio de experiencias y conocimientos especializados, la transferencia de conocimientos y las revisiones orgánicas;
 - (h) Apoyar la información pública, la educación y la movilización comunitaria en todas las etapas del proceso de aplicación, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las labores de concepción, supervisión, evaluación y ajuste iterativo de los planes.

23. Las organizaciones de la sociedad civil y sus asociaciones deberían:

- (a) Contribuir activamente a la aplicación de los planes mediante la movilización de las comunidades interesadas, manteniendo contactos con los grupos de asociados y expresando las preocupaciones del público, incluidos los pobres de las zonas urbanas, en las comisiones y otros arreglos institucionales pertinentes;
- (b) Proporcionar información a las autoridades sobre los desafíos y las oportunidades que puedan surgir en las fases de ejecución y recomendar las medidas correctivas y los ajustes que sean necesarios.

24. Los profesionales de la planificación y sus asociaciones deberían:

- (a) Prestar asistencia técnica para la ejecución de diferentes tipos de planes y prestar apoyo en las actividades de recopilación, análisis, utilización, intercambio y difusión de datos espaciales;
- (b) Diseñar y organizar sesiones de formación para los encargados de la formulación de políticas y los dirigentes locales a fin de sensibilizarlos con respecto a las cuestiones relacionadas con la planificación urbana y territorial, en particular la necesidad de la aplicación y la rendición de cuentas a largo plazo;
- (c) Llevar a cabo actividades de formación en el empleo y de investigación aplicada relacionadas con la aplicación de los planes, con miras a aprender de la experiencia práctica y proporcionar información sustantiva a los encargados de la adopción de decisiones;
- (d) Documentar los modelos de planificación que pudieran utilizarse con fines educativos, para fomentar la concienciación y para conseguir una amplia movilización de la opinión pública.

Anexo: Resolución 25/6

Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial

El Consejo de Administración,

Recordando su resolución 24/3 de 19 de abril de 2013 sobre planificación urbana integradora y sostenible y elaboración de directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial, en la que el Consejo solicitaba al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos que, en consulta con el Comité de Representantes Permanentes, comenzara a elaborar directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial que sirvieran de marco mundial no vinculante para mejorar si procede las políticas, los planes y el diseño a fin de que haya ciudades y territorios más compactos, inclusivos desde el punto de vista social, sostenibles, mejor integrados y conectados, y que presentara el proyecto de directrices al Consejo de Administración para su aprobación durante su 25º período de sesiones,

Habiendo examinado el informe del Director Ejecutivo¹, en el que se destacan los progresos realizados en la elaboración de las directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial,

Recordando la resolución 67/216 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2012 sobre la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos;

Recordando también el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), del 20 al 22 de junio de

2012, titulado “El futuro que queremos²”, y reafirmando su compromiso de promover un enfoque integrado de la planificación y construcción de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles, incluso apoyando a las autoridades locales, concienciando a la población y aumentando la participación de los residentes de las zonas urbanas, incluidos los pobres, en la adopción de decisiones,

Reconociendo la coherencia y la complementariedad entre las directrices internacionales sobre el acceso a los servicios básicos para todos, aprobadas en virtud de su resolución 22/8, de 3 de abril de 2009, las directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales, aprobadas en su resolución 21/3 de 20 de abril de 2007 y las directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial,

Teniendo en cuenta la nota de la Secretaría titulada “International guidelines on urban and territorial planning: towards a compendium of inspiring practices³” (“Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial: hacia un compendio de prácticas motivadoras”) y observando las enseñanzas extraídas de diversos contextos y escalas de planificación que han servido de base para la elaboración de las directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial,

Haciendo notar con reconocimiento la contribución financiera de los Gobiernos de Francia y el Japón para apoyar el proceso de consulta y redacción de las directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial,

¹ HSP/GC/25/2/Add.6.

² Resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo

³ HSP/GC/25/INF/7

Agradeciendo la función rectora del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y los aportes del Comité de Representantes Permanentes, las oficinas regionales del Programa, los expertos designados por los Estados miembros y las asociaciones internacionales de autoridades locales, que han contribuido mediante un proceso de consultas inclusivo a la redacción y elaboración de directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial,

1. **Aprueba** las directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial que se reproducen en la sección II del informe del Director Ejecutivo por ser una guía valiosa que se puede utilizar para la consecución del desarrollo sostenible;

2. **Alienta** a los Estados miembros a que, de conformidad con sus circunstancias, necesidades y prioridades, según proceda, tengan en cuenta los principios de planificación urbana y territorial que se describen en las directrices cuando desarrollen, examinen y apliquen sus políticas urbanas nacionales y sus marcos de planificación urbana y territorial;

3. **Alienta también** a los Estados miembros a que sigan colaborando con las autoridades locales y otras partes interesadas, incluso de la sociedad civil, con miras a la promoción y el perfeccionamiento de sus principios de planificación urbana y territorial;

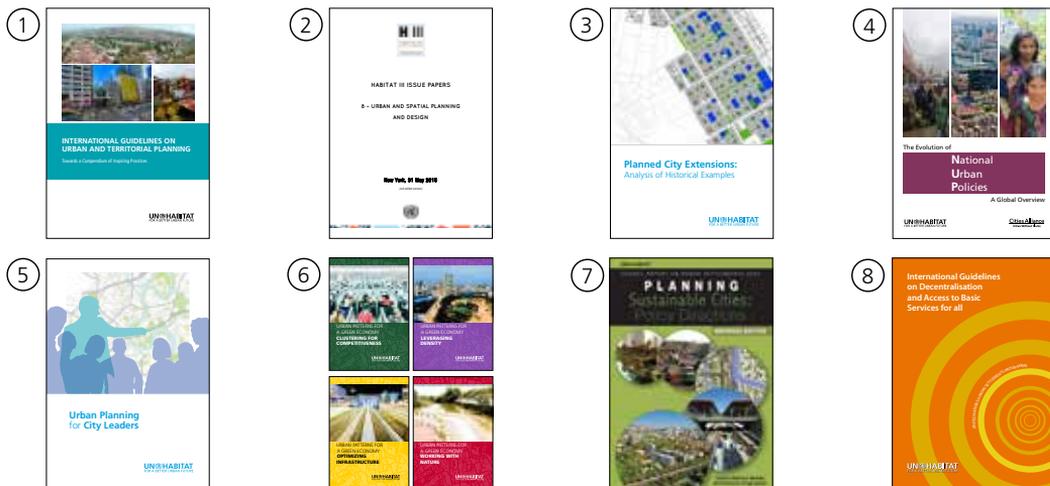
4. **Exhorta** a las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo, en el marco del plan estratégico y programa de trabajo bienal, a que ayuden a los Estados miembros interesados en utilizar y adaptar las directrices a sus contextos nacionales y territoriales, cuando proceda, y sigan elaborando herramientas e indicadores de vigilancia, como parte de su apoyo a la aplicación de las directrices y solicita al Director Ejecutivo que haga lo propio;

5. **Solicita** al Director Ejecutivo que genere asociaciones con otros órganos de las Naciones Unidas, comisiones económicas regionales, bancos de desarrollo, Estados miembros, autoridades locales y sus asociaciones, asociaciones profesionales internacionales y organizaciones no gubernamentales pertinentes y otros asociados del Programa de Hábitat para que presten apoyo a la adaptación de las directrices a las circunstancias locales, nacionales y regionales, y a su utilización en ese contexto, entre otras cosas mediante la elaboración de instrumentos y la creación de capacidad;

6. **Alienta** a los Estados miembros y a los asociados a que apoyen la labor futura del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, con todos los niveles de gobierno, en materia de planificación urbana y territorial, especialmente en la promoción de la utilización de las directrices sobre planificación urbana y territorial;

7. **Solicita** al Director Ejecutivo que, en estrecha consulta con los Estados miembros y otras partes interesadas pertinentes, informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la presente resolución al Consejo de Administración en su 26º período de sesiones.

Para leer más:



1. International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices (2015)

Este documento incluye una selección de 26 experiencias internacionales en planeamiento urbano y territorial desarrolladas por el Grupo de Expertos de las Directrices y su red de colaboradores. Presenta una selección de estudios de caso imaginativos, ambiciosos y únicos que abordan temas comunes del planeamiento urbano y territorial, destacando ejemplos exitosos de cómo el planeamiento urbano y territorial puede transformar las dinámicas de urbanización de países y regiones hacia un desarrollo más sostenible

2. Habitat III Issue Paper 8 - Urban and Spatial Planning and Design (2015)

3. Planned City Extensions: analysis of historical examples (2015)

4. Evolution of National Urban Policies: a Global Overview (2014)

5. Urban Planning for City Leaders (2013)

6. Urban Patterns for a Green Economy: (2012)

- a) Clustering for Competitiveness
- b) Optimizing Infrastructure
- c) Leveraging Density
- d) Working with Nature

7. Global Report on Human Settlements: Planning Sustainable Cities (2009)

8. International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all (2009)

Disponible para descarga en la página web de ONU-Hábitat: www.unhabitat.org

No se puede dejar de enfatizar la necesidad de planeamiento. Como resultado del fenómeno de urbanización acelerada, para 2050, siete de cada diez personas vivirán en ciudades. Políticas, planes y diseños inapropiados han llevado a una distribución espacial inadecuada de personas y actividades, resultando en una proliferación de asentamientos informales, congestión, deficiente acceso a servicios básicos, degradación medioambiental y desigualdad y segregación social.

Las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial sirven al mismo tiempo como una fuente de inspiración y como una referencia para tomadores de decisiones y profesionales urbanos a la hora de revisar sistemas de planificación urbana y territorial. Las Directrices proveen a gobiernos nacionales, autoridades locales, sociedad

civil y profesionales del sector de la planificación urbana de un marco de referencia global que promueve ciudades y territorios más compactos, socialmente incluyentes, mejor integrados y conectados que promuevan el desarrollo urbano sostenible y puedan adaptarse al cambio climático.

Las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial incluyen doce principios clave y una serie de recomendaciones orientadas a la acción, basadas en claros indicios, prácticas inspiradoras y lecciones aprendidas de distintas regiones y contextos. Las Directrices enfatizan la necesidad de un enfoque integrado para la planificación y cubren las áreas de política urbana y gobernanza, desarrollo urbano sostenible, componentes de planificación y mecanismos de implementación y monitoreo.

Numéro HS: HS/032/16S

UN HABITAT

Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PB. P. 30030, 00100 Nairobi KENYA
Téléphone: +254-20-7623120, Fax: +254-20-7624266/7
Email: infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org