



## Habitat policy paper framework

### 6. Urban spatial strategy.

## Comentarios del gobierno de Colombia al borrador del 31 de diciembre de 2015.

Enero 29 de 2016

### I. Comentarios generales

- El gobierno de Colombia agradece al policy unit y a los expertos que apoyaron la elaboración del policy paper reconociendo que se trata de un documento en construcción.
- Se recomienda el diálogo y la coordinación de los policy units dado que los temas y subtemas abordados se reflejan también en otros policy papers.
- Sugerimos que las versiones finales de todos los policy papers sigan de manera estricta el mismo formato, facilitando su lectura y análisis de información organizada de manera homogénea.
- Sugerimos que al final de cada policy paper se identifique de manera sucinta, los elementos estructurales (*building blocks*) clave que podrían hacer parte del futuro borrador cero de la Nueva Agenda Urbana.

### II. Comentarios puntuales al contenido del policy paper

- La revisión y comentarios a los elementos estructurados en los issue papers es una herramienta útil e ilustrativa del ámbito de trabajo del policy paper.
- Se llama la atención sobre la simplificación del nombre del policy paper en tanto no tiene en cuenta los componentes de mercado del suelo y segregación socio-espacial. Esto preocupa sobre todo porque estos componentes no sólo fueron eliminados del título, sino que también están ausentes o desdibujados en el desarrollo del documento. Es importante que el tema de segregación socio espacial, particularmente relegado, se analice como un eje central del documento.
- Se sugiere que el documento haga una explicación de lo que entienden por planeamiento espacial, mercado de suelo y segregación socio-espacial. Esto permitiría comprender cómo estos conceptos fueron relacionados con los 4 grandes temas desarrollados en las prioridades y la implementación.
- El enfoque del policy paper sobre las relaciones urbano-rurales puede ser más preciso, y tener el estado del arte actual en cuanto a la evolución de este enfoque. Algunos puntos sobre este aspecto que contribuirían a fortalecer el policy paper son:

- Reconocer el enfoque según el cual las áreas urbanas y rurales se interconectan actualmente en “territorios funcionales” o espacios ciudad-región, en que una combinación de ciudades grandes, medianas y pequeñas, junto con las áreas rurales circundantes, confirman un territorio con flujos de personas, servicios, capitales, productos, etcétera, son constantes y determinantes para el funcionamiento de la economía, la estructura de la sociedad, y el uso y conservación de recursos naturales.
  - Identificar los retos específicos que la falta de una visión integrada imponen a los gobiernos regionales, así como de soluciones innovadoras para superar dichos retos.
  - Incluir explícitamente una perspectiva integrada del desarrollo sostenible, en la que el continuum urbano-rural juega un papel central como espacio de implementación concreta de esta visión integrada. Esto implica además identificar con especificidad todas las interdependencias que existen entre las zonas rurales y urbanas, así como todos los flujos que entre ellas ocurren. Por ejemplo, se podrían identificar interdependencias como las siguientes, entre otras:
    - el ciclo de producción de agua potable en zonas rurales, acceso al servicio de agua potable en las ciudades, y disposición de aguas servidas de las ciudades que luego irrigan áreas rurales;
    - El acceso a mercados en las ciudades para la venta de productos agrícolas, y la garantía de la seguridad alimentaria en las ciudades;
    - La generación de energía que ocurre en zonas rurales a partir de recursos producidos zonas rurales (agua, combustibles fósiles), para abastecer principalmente a ciudades.
    - El acceso de poblaciones rurales a servicios financieros, de salud, de educación que ofrecen las ciudades.
  - Se podrían identificar algunos flujos como: flujos de personas, de capitales, de servicios (de salud, de educación, financieros), de productos, de servicios básicos (agua, luz, gas, telecomunicaciones), de desechos, de servicios ecosistémicos, entre otros.
  - Hacer referencia más detallada a los retos que las realidades de interconexión e interdependencia entre las áreas rurales y urbanas implican para la gobernanza a todos los niveles. Esto debe incluir una referencia explícita a la necesidad de avanzar en una gobernanza coordinada a nivel vertical (en distintos niveles de gobernanza desde nacional hasta municipal o veredal), y a nivel horizontal (entre sectores de política pública y especialmente entre autoridades municipales de diferentes jurisdicciones).
- Es importante que la relación con la Agenda 2030 sea transversal en el documento y no solo se tenga en cuenta en el aparte de retos.

## Identificación de retos:

- Los mensajes de la sección de retos se concentra en observaciones preliminares a los issue papers. Se sugiere que la identificación de los retos trascienda el ejercicio de revisión de los issue papers y que adicionalmente se puntualice con un lenguaje claro cuáles serán los retos que el policy paper identifica como clave. Se sugiere que los retos se sustenten en datos o hechos relacionados con la planeación espacial en las regiones.
- En cuanto a las metas de la Agenda 2030 relacionadas en la sección de retos, se sugiere que éstas se articulen con los problemas o retos de la planeación espacial previamente identificados. En algunos casos, estas metas no se asocian directamente con la planeación espacial, el mercado del suelo o la segregación socio-espacial, y se requiere que el policy paper haga explícita esta relación.
- La relación entre la planeación espacial y el cumplimiento de la Agenda 2030 no se limita únicamente al objetivo 11 y sus respectivas metas. Consideramos importante que la Policy Unit realice una evaluación comprensiva de los 17 ODS y sus 169 metas, para hacer una identificación de todas las metas que se encuentran interrelacionadas con la política de planeación espacial, reflejando así la naturaleza integrada de la Agenda 2030. Algunos de los demás policy papers hicieron este ejercicio de manera más comprensiva, lo que sirve como ejemplo para una nueva versión de este documento.
- Se sugiere que los documentos propuestos en la sección de retos no se limiten a guías de las Naciones Unidas o de ONU-Hábitat.
- Consideramos que la identificación de escenarios que se describe en la sección a.2 es un ejercicio valioso y potencialmente útil para la identificación de retos específicos; sin embargo, no hay un desarrollo posterior en el documento de los retos puntuales que surgen de los escenarios, por lo que el ejercicio pierde valor agregado en el contexto del documento en su conjunto.
- La identificación de ejemplos específicos para el borrador final es útil. Sugerimos seguir la buena práctica de otros policy papers en que se resaltan únicamente algunos ejemplos paradigmáticos y el resto se incluyen en una lista en anexo.
- En la sección de retos el policy paper, en el acápite sobre indicadores (d.2) sugiere que las ciudades se orienten por la recomendación de la Organización Mundial de la Salud en cuanto al número de 9 metros cuadrados sugeridos en una distancia de marcha de 15 minutos. Se sabe que este es un número deseable pero de difícil logro en las ciudades menos desarrolladas del mundo. Se sugiere que, al ser este un Policy Unit que trata el tema del espacio público, se justifique esta propuesta, cuando ya se sabe su dificultad en la implementación.
- En este mismo acápite, se sugiere que los indicadores que se incluyan para la nueva versión del documento tengan en cuenta todas las dimensiones importantes en las que la planeación espacial tiene impactos significativos, y no se limiten solo al sub-tema del acceso al espacio público.

- Las posiciones de los países en cuanto a la vivienda y el desarrollo urbano tienden a variar según las condiciones institucionales y financieras de los municipios, así como de la pobreza, productividad y otros factores característicos de la población local. Por esta razón se sugiere que las desigualdades y brechas al interior de los países sean contempladas para no simplificar las respuestas de acuerdo al nivel de desarrollo de los Estados.
- Adicionalmente, la lista de retos debe incluir una referencia al reto de planear e implementar políticas de planeación espacial que tengan en cuenta el continuum urbano-rural. La gobernanza coordinada entre administraciones municipales de las distintas jurisdicciones es fundamental y debe ser resaltada como un reto adicional.

#### Identificación de prioridades:

- Al comienzo de este aparte del documento se identifican algunos retos relacionados con la administración y la planificación de los asentamientos humanos, sin embargo no es claro si estos son los retos identificados y llama la atención que no son lo suficientemente claros ni desarrollados para ser comprensible su importancia y su conexión con el tema central del policy paper.
- En la página 10 se establece: “absence of the recognition of urban-rural synergies, interdependences and existing linkages among cities and their functional areas by international, national and regional government authorities”. En este sentido se sugiere la lectura del documento CONPES 3819 de Colombia – Política Nacional para la Consolidación del Sistema de Ciudades, que efectivamente adopta una perspectiva de aglomeraciones y conexión entre las ciudades, y arroja elementos de política a esa escala.
- La creación de valor a través de intervenciones urbanas es algo que sucede naturalmente en las ciudades, sin embargo, el desarrollo urbano no se puede centrar únicamente en que los proyectos sean rentables o que el municipio reciba más recursos por cuenta de la propiedad de la tierra. Resulta muy relevante, en particular para este policy paper, resaltar qué es lo que en la ciudad crea desigualdad y segregación (lo cual ha sido limitadamente tratado en el documento). El desarrollo urbano sí puede generar mayores valores del suelo, pero es importante generar instrumentos que permitan capturar ese valor y redistribuirlo para el bien de la sociedad.
- Por otro lado, se sugiere que se incluya la siguiente idea en las prioridades que estén relacionadas con el espacio público:
 

Aumentar la cantidad de espacio público, mejorar su calidad y propiciar su apropiación por parte de los ciudadanos: El espacio público es por excelencia un sitio de encuentro de los ciudadanos. Es donde se comienza a construir ciudadanía y apropiación de lo público, así que mejorar la calidad del espacio público redundará en mejorar los espacios de convivencia y por lo tanto, mejorar la cohesión social. Esta estrategia deberá, entre otras, aumentar la cantidad de espacio público y deberá además mejorar su accesibilidad visual y física

mediante la optimización y formalización de los accesos actuales, al mismo tiempo que se aumenta la percepción de seguridad de los ciudadanos. Por otro lado se debe mejorar la calidad en la planeación del espacio público, que incluye su confort, la oportunidad de desplazamiento sobre el mismo, la diversidad de las actividades que se puedan desarrollar sobre él y finalmente garantizar el alumbrado público.

- Al final de esta sección se hace referencia a la seguridad en la tenencia y la propiedad, y se usan dos ejemplos de la región asiática. En este sentido es importante resaltar que se deben presentar propuestas innovadoras e integrales para poder abordar esta problemática.

## Implementación

- Las sugerencias de acciones (sección a.1) incluyen algunas recomendaciones particularmente amplias (como el fortalecimiento de las alianzas) y otras particularmente específicas (como la creación de un comité intergubernamental para la planificación espacial urbana). Consideramos importante que las recomendaciones logren un equilibrio: que sean lo suficientemente específicas para ser susceptibles de ser implementadas de manera expedita, pero que provean la necesaria flexibilidad para ser aplicables a contextos nacionales diversos.
- Consideramos fundamental que se incluyan recomendaciones más específicas de acción sobre las relaciones urbano-rurales y sus consecuencias para el ejercicio de una política de planeación espacial orientada a la sostenibilidad. Las recomendaciones incluidas son útiles; sin embargo el documento se beneficiaría de recomendaciones específicas sobre arreglos institucionales y de gobernanza que permitan planificar e implementar políticas de planeación espacial que incorporen el enfoque del continuum urbano-rural.
- En relación con la anterior propuesta sobre espacio público, en la implementación se sugiere incluir acciones para garantizar un mejor espacio público, en particular lo siguiente:
  - Se sugiere que se incluya en el listado de implementación la necesidad de hacer un mapeo de los espacios públicos y de la necesidad de adoptar una metodología de conteo, así como de evaluación cualitativa de estos espacios. Si bien se ha observado que en las ciudades más grandes se cuenta con herramientas para hacer inventarios de espacio público, no sucede lo mismo en las municipalidades más pequeñas, y por lo tanto se hace difícil implementar una estrategia nacional.
  - Continuando con la implementación de metodologías de evaluación, la sección de implementación debe tener en cuenta la meta de la Agenda 2030 relacionada con espacio público. Esta meta sugiere que no solamente se deben brindar nuevos y mejores espacios públicos, sino que deben ser diferenciados por género y grupo de edad. Con el fin de realizar una correcta medición de este indicador, se debería sugerir

implementar nuevas metodologías de medición diferenciada de espacios públicos, con base en el resultado de los indicadores acordados en el marco de la Agenda 2030.