

Distr.  
GENERAL

A/CONF.165/PC.1/6  
28 de enero de 1994

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMITE PREPARATORIO DE LA CONFERENCIA DE LAS  
NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS  
(HABITAT II)

Primer período de sesiones

Ginebra, 11 a 22 de abril de 1994

Tema 6 del programa provisional

Proyecto de documentos de exposición de problemas y  
proyecto de formato de los programas y subprogramas  
del plan de acción

**ANÁLISIS PRINCIPALES: INFORME DEL SECRETARIO GENERAL  
DE LA CONFERENCIA**

**RESUMEN**

1. Este documento se presenta en respuesta a una solicitud formulada por el Comité Preparatorio, en su período de sesiones de organización, para que la secretaría presentase un informe sobre cada uno de los cuatro análisis sustantivos que ha de realizar la Conferencia, según se indica en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 3 de la resolución 47/180 de la Asamblea General.
2. En este informe, presentado en forma de esquema anotado, se propone que los cuatro análisis se elaboren como un informe unificado, teniendo en cuenta que: a) las cuestiones que han de abordarse en los cuatro análisis son en cierta medida interdependientes y coinciden parcialmente; y b) los análisis se basarían en gran medida en fuentes de información idénticas o similares, como informes de los países, informes técnicos, indicadores y otras formas establecidas de presentación de datos.
3. Se propone también que los cuatro análisis sigan una secuencia lógica temporal y de contenido, y que las cuestiones intersectoriales básicas subyacentes en los pasados mandatos y las estrategias actuales se examinen metódicamente. En el presente informe se exponen esquemáticamente los temas que han de analizarse, en el contexto de la compleja interrelación entre los asentamientos humanos y las tendencias económicas y sociales mundiales.
4. El Comité Preparatorio observará que ya se ha presentado a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, para que lo examine en su período de sesiones de mayo de 1994, un informe sustantivo sobre la contribución de las actividades internacionales en la esfera de los asentamientos humanos a la aplicación del Programa 21. En este informe esquemático al Comité Preparatorio se ha incluido un resumen del informe presentado a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (véase el capítulo IV), junto con propuestas de modalidades para efectuar el examen que se pide en el inciso c) del párrafo 3 de la resolución 47/180 de la Asamblea General.
5. Se invita al Comité Preparatorio a que examine el esquema del análisis unificado propuesto, los temas sustantivos objeto de los cuatro análisis, y su relación con el Plan de Acción Mundial. Se propone que se presente al Comité Preparatorio un informe detallado que abarque los cuatro temas de forma unificada para que lo examine en su segundo período de sesiones, que se celebrará en mayo de 1995, a fin de que la Conferencia de 1996 pueda realizar un examen global de las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos que sirva como base para el Plan de Acción Mundial.

## I. INTRODUCCION

### A. Mandato

1. La Asamblea General, en su resolución 47/180, afirmó que la Conferencia Hábitat II debería, entre otras cosas:

a) Analizar las tendencias de las políticas y los programas adoptados por los países y por las organizaciones internacionales para aplicar las recomendaciones aprobadas por Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos;

b) Efectuar un examen de mitad de período de la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 y formular recomendaciones para alcanzar los objetivos de la Estrategia Mundial en ese año;

c) Examinar la contribución de las actividades nacionales e internacionales en la esfera de los asentamientos humanos a la ejecución del Programa 21;

d) Analizar las actuales tendencias mundiales del desarrollo económico y social desde el punto de vista de sus efectos sobre la planificación, el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos, y formular recomendaciones sobre medidas futuras en los planos nacional e internacional.

2. El comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en el informe sobre la labor realizada en su período de sesiones de organización, decidió examinar en su primer período de sesiones sustantivo los temas contenidos en los incisos a), b), c) y d) *supra*, y su relación con el Plan Mundial de Acción propuesto, sobre la base de los informes presentados por el Secretario General.

### B. Informe unificado

3. En cumplimiento de ese mandato, en el presente documento se presentan al Comité Preparatorio, en su primer período de sesiones sustantivo, un informe sobre los cuatro temas cuyo análisis se solicita y un examen de dichos temas. Se propone que el proyecto de informe detallado que abarque los cuatro temas de forma unificada, documento que habrá de examinar la Conferencia de 1996 de conformidad con lo dispuesto por la Asamblea General, se presente en su forma definitiva al Comité Preparatorio en su segundo período de sesiones de organización, que se celebrará en 1995.

4. Los objetivos del informe unificado serán:

a) Proporcionar un análisis sustantivo e histórico de la experiencia adquirida a nivel mundial en la aplicación de las políticas y programas de asentamientos humanos desde la celebración, en 1976, de la Conferencia Hábitat I;

b) Evaluar la experiencia adquirida en la aplicación de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Hábitat I, la Estrategia Mundial de la Vivienda, el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, el Programa 21 y otras estrategias mundiales en el contexto de la evolución de las políticas mundiales de desarrollo económico y social;

/...

c) Establecer una base y unos fundamentos sustantivos para la formulación de una declaración de principios y la aprobación de un plan de acción mundial por la Conferencia Hábitat II.

### C. Proceso de documentación

5. El informe seguirá una secuencia lógica temporal y de contenido, manteniendo claramente la identidad de los cuatro temas a cuya luz se analizará la evolución de los acontecimientos desde 1976. Al mismo tiempo, ofrecerá una visión sintética que en adelante permitirá identificar y controlar la evolución de las fuerzas que determinan el origen y desarrollo de estos temas. En la preparación del informe se seguirá un planteamiento analítico orientado hacia la resolución de los problemas, examinándose de forma coherente las cuestiones intersectoriales clave que se hayan identificado en los análisis temáticos, aprovechándose las enseñanzas obtenidas de anteriores mandatos y de las estrategias mundiales actuales e identificándose los problemas a los que hay que hacer frente y las oportunidades que los Estados Miembros, los organismos internacionales y demás partes interesadas deben aprovechar para alcanzar los objetivos de la Conferencia.

6. Se prestará especial atención a los procesos y acontecimientos significativos internacionales desde la aprobación de las recomendaciones de la Conferencia Hábitat I y a la complejidad de las interrelaciones históricas y de fondo en los ámbitos político, económico y social. Factores y acontecimientos mundiales como las nuevas relaciones de intercambio internacionales, el final de la guerra fría y el estallido de conflictos regionales étnicos y religiosos han demostrado que las perspectivas para la mejora de las condiciones de los asentamientos humanos a nivel mundial vienen determinadas cada vez más por fenómenos ajenos a un programa de asentamientos humanos. Además, las estrategias para establecer y corregir las condiciones económicas y financieras a los niveles mundial y nacional continúan teniendo efectos importantes en la capacidad de los gobiernos y de la comunidad internacional para alcanzar los objetivos de la Estrategia Mundial de la Vivienda y del Programa 21.

7. El aumento de la población y la migración del campo a la ciudad que han tenido lugar a unos niveles sin precedentes en los países en desarrollo han sido los principales factores determinantes del crecimiento de las ciudades y la urbanización desde 1945. Además, las políticas y medidas de fomento del crecimiento económico y de la industrialización en los países en desarrollo han transformado sociedades predominantemente agrícolas y rurales en otras más industrializadas y urbanas en un período de tiempo relativamente corto. Por otra parte, la transformación de la economía rural ha alterado la naturaleza de los asentamientos rurales, asignándoles funciones "urbanas" más complejas. Al mismo tiempo, los cambios económicos y tecnológicos han transformado la estructura física, la composición social y la base económica de las ciudades y pueblos de las sociedades industrializadas muy urbanizadas.

8. Además, la integración económica mundial derivada de la expansión del comercio internacional, la intensificación de las corrientes de capital, formas de telecomunicación más avanzadas, nuevas oleadas de tecnologías y cambios en las ventajas comparativas de la producción continúan desempeñando una función clave en el proceso de integración y organización espacial de las economías de todos los países.

9. En el contexto de la compleja interrelación que existe entre la actividad en la esfera de los asentamientos humanos y los procesos económicos y políticos mundiales, en el informe se analizará la aplicación de: las recomendaciones aprobadas en la Conferencia Hábitat I; el Año

/...

Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, el Nuevo Programa de Asentamientos Humanos, la Estrategia Mundial de la Vivienda, y los capítulos del Programa 21 que guardan relación con los asentamientos humanos. Para hacerlo, se estima que es apropiado comenzar con una evaluación de las concepciones del desarrollo en el mundo tal se como se entendía en la época en que se celebró la Conferencia Hábitat I: la noción de las necesidades básicas, la importancia otorgada a la iniciativa gubernamental y la confianza que se tenía en aquel entonces en que el nuevo orden económico permitiría generar recursos financieros suficientes para mejorar las condiciones de los asentamientos humanos.

10. Aunque la formulación de ulteriores estrategias (Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, Estrategia Mundial de la Vivienda, Programa 21) ha seguido una secuencia histórica y lógica, se puede observar que hay bastante "superposición" entre ellas. Esta relación secuencial y de fondo hace necesario utilizar un método común de recogida de datos y de evaluación crítica de sus efectos en los planos mundial y nacional. Al mismo tiempo, se examinará la evolución de las políticas de desarrollo y de los nuevos conceptos (p.ej., asociaciones entre agentes públicos y privados, descentralización, fomento de la capacidad, estrategias facilitadoras, participación del hombre y la mujer en el desarrollo, procesos participativos, organizaciones no gubernamentales, medio ambiente, desarrollo sostenible) en relación con sus efectos en la metodología para medir los éxitos y los fracasos de las estrategias de asentamientos humanos.

11. Visto desde la perspectiva de un marco mundial para el desarrollo económico y social, el camino de Vancouver a Estambul está marcado por la expectativa, en buena medida vana, que se tuvo en el decenio de 1970 de que el Nuevo Orden Económico Internacional conduciría a la estabilidad económica mundial, a una relación de intercambio "justa" y a la transferencia de recursos entre el Norte y el Sur que, a su vez, habría de conducir a una promoción sostenida del bienestar de toda la población del mundo y al progreso económico de los países más pobres.

**II. APLICACION DEL PLAN DE ACCION DE VANCOUVER  
(Hábitat I)**

*Mandato: Analizar las tendencias de las políticas y los programas adoptados por los países y por las organizaciones internacionales para aplicar las recomendaciones aprobadas por Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos [inciso a) del párrafo 3 de la resolución 47/180 de la Asamblea General]*

**A. Recomendaciones aprobadas por la Conferencia Hábitat I**

*1. El contexto de la Conferencia Hábitat I: temas principales en el decenio de 1970*

12. La Conferencia Hábitat I, celebrada en Vancouver en 1976, aprobó 64 recomendaciones para la adopción de medidas a nivel nacional que se consideraron esenciales para la promoción de la causa de los asentamientos humanos en el contexto del desarrollo nacional. La Conferencia tuvo efectos importantes en el desarrollo del sector de la vivienda; tuvo como resultado un llamamiento unánime para la acción gubernamental y la cooperación internacional con miras a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos en todos los países. Tuvo también como resultado la creación en 1978 de un órgano intergubernamental de ámbito mundial, la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, para la que actúa como secretaría el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). La Conferencia Hábitat I llevó por primera vez el sector de los asentamientos humanos al programa internacional y, con ello, alentó a los gobiernos y a los organismos internacionales de desarrollo a formular sus propios planteamientos y estrategias para el medio edificado.

13. Este análisis evocará las expectativas suscitadas por la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional a mediados del decenio de 1970, la filosofía de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1970-1980) y los principales resultados del estudio mundial sobre los asentamientos humanos que se preparó en 1976 para la Conferencia de Vancouver. El análisis determinará las tendencias fundamentales de las políticas de desarrollo a la luz de los temas más destacados en el decenio de 1970.

*2. Recomendaciones aprobadas la Conferencia Hábitat I: expectativas, hipótesis, marco para su aplicación*

14. La Conferencia de Vancouver unificó, bajo el término asentamientos humanos, varios elementos que hasta entonces se habían venido tratando de forma más bien independiente -vivienda, construcción, planificación- y vinculó éstas y otras actividades con los cambios en el medio ambiente y el desarrollo nacional e internacional. Posteriormente, y para reflejar el carácter holístico de esta nueva dimensión del desarrollo nacional y mundial, se previeron también nuevos arreglos institucionales dentro del sistema de las Naciones Unidas.

15. La responsabilidad de la aplicación del Plan de Acción de Vancouver recayó claramente en los gobiernos nacionales, a los se encomendó adoptar políticas de asentamientos humanos y estrategias de planificación espacial, a la sazón un concepto nuevo que se debatió ampliamente y se definió para distintas circunstancias. En la comunidad internacional recayó la responsabilidad de apoyar los esfuerzos de los países proporcionándoles asistencia técnica y financiera. Dicha asistencia estaba encaminada al logro de los objetivos establecidos en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

/...

16. En este análisis se hará un examen crítico de las expectativas, las hipótesis y los marcos de aplicación por los gobiernos y por la comunidad internacional.

**B. Aplicación del Plan de Acción aprobado por la Conferencia  
Hábitat I: éxitos y fracasos**

*1. Medidas a nivel nacionales*

17. En esta sección se hará uso de materiales como los informes nacionales presentados periódicamente a la Comisión de Asentamientos Humanos y los informes de investigación elaborados por organizaciones independientes a nivel nacional. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo hizo evaluaciones en más de 20 países para el período 1979-1983. Podría resultar instructivo seleccionar algunos de esos países para realizar nuevas evaluaciones. También podría ser útil referirse a países en los que se esté aplicando el Programa de Indicadores de Vivienda.

18. El análisis se centrará en los problemas que plantea la aplicación y en los efectos en las políticas de asentamientos y vivienda y la sostenibilidad de los programas y la posibilidad de repetirlos. Abarcará también las medidas a nivel nacional y a nivel comunitario o de las organizaciones no gubernamentales. El análisis conducirá a una evaluación mundial de la eficacia de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Hábitat I a la hora de ofrecer orientaciones a los gobiernos y a los organismos internacionales de cooperación para la formulación y aplicación de políticas de asentamientos humanos adecuadas. Se examinarán de forma crítica las hipótesis en que se basan las recomendaciones (p.ej. aplicación de los programas por el sector público, idoneidad de los recursos técnicos y financieros, vigencia mundial del Nuevo Orden Económico Internacional) y se expondrá sucintamente la interdependencia entre los programas de asentamientos humanos y la necesidad de que las condiciones políticas, sociales y económicas a nivel nacional se sustenten en un marco propicio. Se estudiará también, sobre la base de las aportaciones nacionales, la orientación sectorial (transporte, vivienda, etc.) de la administración pública.

*2. Cooperación internacional*

19. En esta sección se examinarán los informes periódicos sobre las corrientes de ayuda y otros documentos publicados por organizaciones internacionales (CNUAH (Hábitat), Banco Mundial, PNUD, comisiones regionales, etc.) Se prestará especial atención a las cuestiones relacionadas con los efectos en la política de vivienda, la sostenibilidad de los programas y la posibilidad de repetirlos, los grupos de población seleccionados, la rentabilidad y las posibilidades de acceso y otros problemas que plantea la aplicación de las recomendaciones. En el análisis se evaluará hasta qué punto las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Hábitat I influyeron en los presupuestos y programas de las organizaciones internacionales, incluidas las organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional.

**C. Cambios de orientación desde 1976**

20. Se analizarán los cambios de orientación sobre las cuestiones de desarrollo urbano y vivienda y el nuevo planteamiento para el primer decenio de aplicación de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Hábitat I. En esta sección se hará uso del análisis de los cambios políticos y socioeconómicos mundiales que tuvieron lugar durante ese período y de las actividades de la comunidad internacional y de los países que condujeron a la proclamación de 1987 como Año Internacional de la Vivienda para las

/...

Personas sin Hogar y a la adopción del Nuevo Programa de Asentamientos Humanos.

21. Se hará referencia a los cambios en las condiciones de vida y el desarrollo urbano, tales como el crecimiento urbano incontrolado y el empeoramiento de las condiciones de alojamiento, la recesión mundial y la crisis económica en los países en desarrollo y las dificultades del sector público para controlar el crecimiento urbano y mejorar las condiciones de vida, que condujeron a que el interés mundial se centrara en la crisis de vivienda (Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar) y en la necesidad de revisar las estrategias de asentamientos humanos.

22. En esta sección se resumirán los resultados y las enseñanzas del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar y del Nuevo Programa de Asentamientos Humanos. Se evaluarán los resultados de las medidas adoptadas con ocasión del Año Internacional a nivel comunitario y de las organizaciones no gubernamentales, así como en el plano nacional e internacional. Se hará especial hincapié en los aspectos relacionados con el planteamiento, la orientación de los objetivos, la idoneidad operacional, la difusión y los procesos de seguimiento de las recomendaciones de la nueva estrategia.

### III. ESTRATEGIA MUNDIAL DE LA VIVIENDA HASTA EL AÑO 2000

Mandato: *Efectuar un examen de mitad de período de la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 y formular recomendaciones para alcanzar los objetivos de la Estrategia Mundial en ese año* [inciso b) del párrafo 3 de la resolución 47/180 de la Asamblea General]

#### A. Evolución de la Estrategia Mundial de la Vivienda

23. En términos generales, el éxito mundial del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar se limitó a la concienciación del público sobre la perpetuación de las miserables condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas y del medio rural de todo el mundo. Desde entonces, la falta de vivienda es objeto del interés público. Al mismo tiempo, el Año Internacional consiguió que buena parte de los políticos, los tecnócratas y el sector académico se dieran cuenta de que era poco probable que los programas del sector público pudieran hacer frente a la magnitud de los problemas de los pobres. Como consecuencia del éxito de varios programas de base comunitaria, aunque no interrelacionados, para mejorar las condiciones de vida en asentamientos humanos pobres se hizo evidente que los proyectos de construcción convencionales despertaban cada vez menos interés.

24. Como un paso adelante en la aplicación de algunos de los principios del Nuevo Programa de Asentamientos Humanos, la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, aprobada en 1988 por la Asamblea General en su resolución 43/181, hace hincapié en un planteamiento facilitador de la construcción y mejora de viviendas para movilizar los recursos de todos los agentes que toman parte en el proceso.

25. La Estrategia Mundial de la Vivienda parte de la base de que en la mayoría de los países en desarrollo las políticas nacionales de vivienda no han conseguido que se construyan viviendas básicas a la escala necesaria, debido principalmente a que esas políticas no tienen plenamente en cuenta las posibles aportaciones de la población. Así pues, la Estrategia Mundial de la Vivienda insta a los gobiernos a que dejen de construir directamente las casas y, en su lugar, faciliten el acceso a la tierra, a las fuentes de financiación, a la infraestructura y a los servicios, eliminen normas y procedimientos restrictivos y promulguen normas realistas y eficaces para regular la construcción y el uso de la tierra, fortaleciendo los marcos institucionales que fomenten la participación popular. La Estrategia Mundial de la Vivienda insta también a que los programas de vivienda y servicios se coordinen con otros sectores del desarrollo nacional y se integren en la macroeconomía.

26. Varios gobiernos han adoptado planteamientos facilitadores y han preparado estrategias nacionales de vivienda. Las experiencias de los países han sido diversas. En algunos casos han tenido éxito. No obstante, se han hecho patentes muchas dificultades, debido en parte a la complejidad de las mejoras jurídicas e institucionales necesarias para aplicar estrategias facilitadoras y en parte a la cambiante situación económica y política.

#### B. Examen de mitad de período de la Estrategia Mundial de la Vivienda

27. Se propone que el examen de mitad de período se lleve a cabo mediante estudios monográficos nacionales y análisis regionales con la participación de organismos independientes. El Plan Mundial de Acción que habrá de adoptar la Conferencia Hábitat II incluirá recomendaciones para lograr los objetivos de la Estrategia Mundial de la Vivienda.

/...



28. La Estrategia Mundial de la Vivienda está basada en principios sólidos y contiene un amplio conjunto de directrices para la adopción de medidas a nivel nacional. Muchos gobiernos han utilizado las Guías de vigilancia para las estrategias nacionales de vivienda adoptadas por la Comisión de Asentamientos Humanos en su 13º período de sesiones para evaluar el avance en la aplicación de la Estrategia a nivel nacional<sup>1</sup>. El examen de mitad de período se basará en estas Guías, pero también tendrá en cuenta las cuestiones pertinentes que han surgido desde la adopción de la Estrategia.

29. Teniendo en cuenta que, desde el punto de vista operacional, la Estrategia Mundial de la Vivienda está centrada en el ámbito nacional, el examen se concentrará en las medidas adoptadas a ese nivel, tanto en sus aspectos cualitativos como en los cuantitativos, y abarcará también las iniciativas internacionales y regionales destinadas a apoyar los esfuerzos de los países por aplicar la estrategia.

1. *Orientación del examen*

30. El examen se centrará en las cuestiones fundamentales siguientes:

a) Logros e insuficiencias en la formulación y ejecución de las estrategias nacionales de vivienda;

b) Repercusiones de la Estrategia Mundial en la consecución del objetivo de vivienda adecuada para todos;

c) Apoyo internacional a la Estrategia Mundial: atención especial a la formulación de políticas nacionales de vivienda y proyectos individuales de vivienda.

En el examen se hará también una evaluación crítica de los problemas con que se tropieza constantemente en los planos nacional e internacional para la aplicación de la Estrategia: falta de capacidad para la ejecución de políticas; insuficiente participación del sector privado; limitaciones del planteamiento de los proyectos; necesidad de prestar más apoyo a la coparticipación pública/privada; y participación de la comunidad.

2. *Temas objeto de examen*

31. Concretamente, en el examen se deben abordar los temas siguientes:

a) Comprensión de la estrategia: la medida en que los gobiernos conocen y comprenden los conceptos de la Estrategia Mundial, y particularmente las actividades necesarias para reorganizar el sector de la vivienda;

b) Compromiso político: la manera en que los gobiernos han demostrado que se comprometen a aplicar la Estrategia Mundial en el plano nacional;

c) Necesidades y recursos: métodos adoptados para determinar los recursos disponibles, y evaluación de los recursos adicionales que podrían mobilizarse;

d) Estrategias facilitadoras: características principales de las estrategias facilitadoras adoptadas por los gobiernos y medidas adoptadas para aplicarlas;

---

<sup>1</sup> HS/C13/4.

e) Participación: medidas adoptadas para promover la participación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base comunitaria, las mujeres y otros grupos importantes del sector de la vivienda;

f) Autoridades locales: la medida en que las autoridades locales pueden responder a las necesidades de las comunidades. ¿Se les han transferido competencias y recursos? ¿Disponen de instrumentos financieros y normativos apropiados y de los recursos humanos necesarios para fomentar la construcción de viviendas?

g) Ejemplos inspiradores: ¿Hay ejemplos de aplicación de la Estrategia Mundial? ¿Cuáles son los resultados obtenidos en tales casos? ¿Pueden servir de modelo para otros países de las subregiones?

### 3. Vínculos y limitaciones

32. Se hará una nueva evaluación de los vínculos entre vivienda, condiciones de habitación, desarrollo urbano y operadores urbanos.

#### C. Repercusiones cuantitativas de las medidas nacionales

33. Es obvio que el examen de mitad de período de la Estrategia Mundial debe dar una medida de las mejoras de las condiciones de vida de la población de cada país desde su adopción. Para poder elaborar con visión de futuro un conjunto de recomendaciones basadas en esos resultados, será necesario que el examen se realice con un riguroso método analítico. La objetividad del examen de los resultados del sector de la vivienda dependerá, pues, en gran medida de la calidad y fiabilidad de los datos nacionales disponibles. El programa de indicadores de los resultados obtenidos en el sector de la vivienda, que ya ha llegado a la fase de ejecución mundial, puede mejorar y fortalecer el marco analítico del proceso de examen de varias maneras.

34. Se han escogido indicadores de vivienda que proporcionan una visión clara de los resultados obtenidos en el sector de la vivienda, incluida información sobre su accesibilidad, calidad, financiación, producción, y subvención, así como del funcionamiento del marco normativo e institucional. Comprenden 25 indicadores básicos, diez indicadores suplementarios y 20 indicadores de evaluación del sistema reglamentario. Además, con objeto de calcular los indicadores, se han establecido algunos valores intermedios, que son indicadores por sí mismos. En consecuencia, se dispondrá, para su empleo en el examen de la Estrategia Mundial, de una colección sustantiva de datos relativos a los resultados en el sector de la vivienda de un gran número de países, recogidos durante la fase de preparación del programa de indicadores de vivienda.

35. En segundo lugar, durante la fase de ejecución mundial del programa, que comenzó en el segundo semestre de 1993, cada año se obtendrán valores respecto de un conjunto de indicadores básicos sensibles al entorno normativo en aproximadamente 80 países en forma sistemática. Si bien los resultados de este programa serán un aporte directo al examen propuesto, en los primeros años de su ejecución, se podría ampliar la cobertura del programa, en función de las necesidades concretas del examen, para dar cabida a un mayor número de países. También podría aumentarse el número de indicadores para los que se recogen datos a fin de incluir asuntos conexos, como la situación de la mujer y el medio ambiente, y de ese modo proporcionar más información para el examen.

36. Una tercera fuente de información para el examen propuesto será la muy reciente iniciativa del CNUAH (Hábitat) y el Banco Mundial de preparar una

/...

serie de indicadores de resultados de política general para medir las repercusiones de las políticas y programas urbanos en lo tocante al desarrollo en las esferas de infraestructura, finanzas, medio ambiente, servicios sociales, productividad, pobreza y calidad de la vida en las ciudades. Este programa de indicadores urbanos, basado en la fructífera colaboración materializada en el programa de indicadores de vivienda, contribuirá a reforzar las bases analíticas de la presentación de informes por países durante el proceso preparatorio de Hábitat II. En la fase de preparación del programa se emprenderá una labor sobre el terreno en 30 a 35 países a efectos de recoger y analizar datos relacionados con indicadores urbanos determinados. Se prevé que la recogida de los datos de esta investigación sobre el terreno se complete en el segundo semestre de 1994 y constituya una valiosa aportación al examen de mitad de período de la Estrategia Mundial.

37. Una cuarta fuente de información es el conjunto de indicadores preparados para evaluar la participación de las mujeres en la Estrategia Mundial.

38. Una quinta fuente de información es la que constituyen los datos procedentes de los gobiernos que han decidido aplicar indicadores de vivienda, conforme a la decisión de la Comisión de Asentamientos Humanos en su 13º período de sesiones.

#### **D. Apoyo internacional a la Estrategia Mundial**

39. En esta sección se examinarán las repercusiones de los distintos tipos de apoyo internacional a las actividades nacionales prestado por varias organizaciones para la formulación y aplicación de las estrategia nacionales de vivienda. He aquí algunos ejemplos:

a) CNUAH (Hábitat) como organismo de coordinación de la Estrategia Mundial: seminarios subregionales, servicios de asesoramiento, cooperación técnica, investigación y desarrollo, información y difusión;

b) Banco Mundial: preparación de indicadores de vivienda y programa de préstamos;

c) PNUD: apoyo a los servicios de asesoramiento del CNUAH (Hábitat) y asistencia técnica;

d) Naciones Unidas: OMS en materia de salud y vivienda; OIT en relación con la vivienda y el empleo; ONUDI en lo tocante a materiales de construcción;

e) Bancos regionales de desarrollo: Banco Asiático de Desarrollo en relación con la infraestructura y el manejo de desechos;

f) Donantes bilaterales: FINNIDA, DANIDA, USAID, etc.;

g) Organizaciones intergubernamentales: reunión regional sobre la vivienda de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC); iniciativa de la Liga de los Estados Arabes en la reunión subregional de Estados árabes sobre la Estrategia Mundial;

h) Empresas: Tercera conferencia internacional sobre la vivienda; Coalición de instituciones de financiación de viviendas de Asia;

i) Organizaciones no gubernamentales: Coalición Internacional del Habitat (CIH), con respecto a los progresos en la protección del derecho a la vivienda como uno de los derechos humanos, y Red de mujeres y vivienda de

/...

la CIH, Coalición asiática por los derechos de vivienda (ACHR) y otras organizaciones no gubernamentales.

#### **E. Conclusiones y perspectivas para el año 2000**

40. En el examen general de los tres análisis antes mencionados se abordarán varios aspectos de la aplicación de la estrategia mundial, a saber: evaluación de la manera en que se han concebido las estrategias de facilitación; limitaciones de la planificación y ejecución de las estrategias de vivienda; aparente falta de capacidad para la integración intersectorial y la ejecución de políticas; lentitud del mejoramiento de la situación de la mujer en lo que respecta a la vivienda; limitaciones del planteamiento de los proyectos; insuficiente participación del sector privado y necesidad de mayor apoyo a la coparticipación pública/privada y mayor participación de las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios.

41. Se examinará también el marco conceptual de la Estrategia Mundial y su viabilidad en los contextos nacionales.

42. Sobre la base de los análisis de los aspectos cuantitativos de la aplicación de la Estrategia Mundial, se examinarán las perspectivas de alcanzar el objetivo de esa Estrategia para el año 2000. Se sacarán conclusiones sobre los tipos de iniciativas que puedan ser necesarias en los planos nacional e internacional, incluida una definición calificadora del objetivo general.

#### IV. EL PROGRAMA 21 Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Mandato: *Examinar la contribución de las actividades nacionales e internacionales en la esfera de los asentamientos humanos a la ejecución del Programa 21 [inciso c) del párrafo 3 de la resolución 47/180 de la Asamblea General].*

43. En un mundo que se urbaniza, los asentamientos humanos son el lugar donde se concentrará la mayoría de las actividades económicas, donde se generará y se ejercerá la mayor presión sobre el medio ambiente, y donde se tendrá que aplicar la mayor parte de los programas sectoriales, incluido el Programa 21. En el plano de la administración local, diversas iniciativas de política llegarán a ser una realidad operacional, y en ese mismo plano se deberán coordinar y gestionar las medidas pertinentes. Además, dado que la población y las comunidades son los agentes centrales y la fuerza motriz del desarrollo de los asentamientos humanos, también será necesario hacer frente, en gran medida dentro de los asentamientos humanos, a las necesidades más amplias del desarrollo humano. Esto quiere decir que el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos tendrá una importancia decisiva para el desarrollo sostenible en general, y para lograr que éste sea una realidad será imprescindible alcanzar prácticamente todos los objetivos fijados en el Programa 21.

44. Los objetivos del capítulo 7 del Programa 21, referente a los asentamientos humanos y su función integradora, se deben abordar en este contexto. La importancia que se atribuye en ese capítulo a la planificación y gestión de los asentamientos humanos, a la creación de capacidad, al suministro de infraestructura ambiental, servicios básicos y vivienda, a la planificación y la ordenación del uso de la tierra, a la utilización más eficaz de la energía y de sistemas de transportes eficaces en relación con el consumo de energía y a las actividades de construcción sostenibles refleja el valor central que se asigna a todos esos programas para alcanzar los objetivos fundamentales del Programa 21. Desde luego, si no se logra éxito en todas estas áreas de programas del capítulo 7, el Programa 21 no avanzará mucho en la consecución de sus objetivos en esferas tan importantes como la protección del medio ambiente, la mitigación de la pobreza, la salud, y el crecimiento y desarrollo macroeconómicos.

##### A. Objetivos y alcance del examen

45. El objetivo de la Conferencia Hábitat II es "frenar el deterioro de las condiciones en los asentamientos humanos y crear las condiciones que faciliten el mejoramiento, sobre una base sostenible, del hábitat de todas las personas". Este es también el tema central del capítulo 7 del Programa 21, en el que se busca mejorar la calidad social, económica y ambiental de la vida en los asentamientos humanos y las condiciones de vida y de trabajo de todos, y especialmente de los pobres de las zonas urbanas y rurales. En realidad, el Programa 21 ya proporciona un marco para el plan de acción mundial que ha de formular la Conferencia Hábitat II. En consecuencia, la experiencia que se va adquiriendo en la aplicación del Programa 21 puede proporcionar una valiosa visión de la capacidad y las limitaciones de los interesados en los planos local, nacional e internacional; las nuevas tareas y oportunidades que han surgido después de la Conferencia de Río de 1992; y los enfoques y estrategias innovadores que se están ensayando en el proceso de aplicación. Por ende, las enseñanzas derivadas de la aplicación del Programa 21 tendrán particular interés para el Comité Preparatorio de Hábitat II al examinar la formulación de un plan de acción mundial para orientar las iniciativas nacionales e internacionales durante los dos primeros decenios del siglo próximo.

46. La finalidad general del examen será:

/...

a) Evaluar la contribución al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos de las políticas, los programas y otras medidas encaminadas a aplicar el Programa 21 que hayan adoptado los gobiernos nacionales, los grupos importantes (en particular, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las mujeres) y la comunidad internacional;

b) Poner de relieve las principales dificultades de orden normativo e institucional para lograr los objetivos del Programa 21 en lo tocante a los asentamientos humanos;

c) Proporcionar información sobre los nuevos planteamientos de las estrategias de desarrollo de los asentamientos humanos que van sustituyendo cada vez más a los tradicionales;

d) Indicar, a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación, los problemas y las prioridades fundamentales que deberían abordarse en el Plan de Acción Mundial a fin de crear un medio facilitador para que los principales interesados y participantes puedan contribuir eficazmente al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

47. En el examen también se tendrán en cuenta, y se señalarán a la atención de la Conferencia Hábitat II, los progresos de la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, que en su segundo período de sesiones, que ha de celebrarse en mayo de 1994, examinará, entre otras cosas, la aplicación del capítulo 7 del Programa 21 en relación con el grupo temático: salud, asentamientos humanos y agua dulce.

#### **B. El proceso de examen**

48. El proceso de examen se centrará concretamente en las actividades de tres grupos de interesados y participantes cuyas contribuciones son decisivas para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, a saber:

a) Actividades de grupos importantes (incluidas las mujeres, las comunidades locales y sus organizaciones, otras organizaciones no gubernamentales, las asociaciones empresariales e industriales, y las comunidades profesionales y científicas);

b) Actividades de los gobiernos nacionales y locales;

c) Actividades de la comunidad internacional.

##### *1. El proceso preparatorio nacional de Hábitat II*

49. El proceso preparatorio nacional de base amplia de la Conferencia Hábitat II será la fuente de información fundamental sobre las contribuciones de los gobiernos nacionales y locales y de los grupos importantes. Ese proceso no sólo servirá para presentar informes a la Conferencia Hábitat II sino que ayudará también a iniciar actividades a más largo plazo en los planos nacional y local para vigilar la aplicación del Programa 21 en la esfera de los asentamientos humanos.

50. En su resolución 14/20, sobre los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), la Comisión de Asentamientos Humanos establece un marco adecuado para la preparación de informes nacionales por grupos de trabajo/comités directivos nacionales con la participación de grupos importantes. La preparación de informes

/...

nacionales sobre los dos temas sustantivos propuestos para Hábitat II, conforme a la resolución, permitirá disponer de extensa información sobre las actividades en curso y previstas de los gobiernos nacionales y locales y de los grupos importantes para aplicar el Programa 21. Las directrices para las actividades nacionales (adjuntas a la resolución) ya se han desarrollado y utilizado como instrumentos de apoyo a la labor sobre indicadores de vivienda e indicadores urbanos.

51. Los objetivos del Programa 21 en materia de asentamientos humanos se alcanzarán en su mayor parte mediante actividades locales, encontrando soluciones locales a problemas definidos localmente. En consecuencia, evaluar las tareas y las oportunidades, así como las capacidades y limitaciones en el plano local, será de capital importancia para comprender los problemas básicos y las opciones fundamentales de la formulación de un plan de acción mundial para los asentamientos humanos. Por ende, en el proceso de presentación de informes nacionales se debe prever la plena participación de todos los interesados y agentes locales, especialmente las organizaciones no gubernamentales, las comunidades locales, las empresas y la industria, fomentando y facilitando la celebración de amplias consultas.

52. El proceso preparatorio es también una oportunidad para consolidar las actividades de los países donantes en el marco de un amplio plan de acción mundial. Los informes nacionales podrían ser una valiosa fuente de información a este respecto, al dar cuenta de las iniciativas posteriores a la CNUMAD de las organizaciones de asistencia bilateral y multilateral para apoyar las actividades de los países en desarrollo y en transición encaminadas a aplicar el Programa 21.

## *2. Programa de trabajo de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible*

53. Otra importante fuente de información será la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), que ya ha establecido un complejo mecanismo de vigilancia y presentación de informes sobre la aplicación del Programa 21. Los canales de información establecidos comprenden la presentación de informes por los organismos del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales internacionales, regionales y subregionales y los gobiernos nacionales. Para la presentación de informes sobre las actividades de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible ha designado a determinados organismos gerentes de tareas de áreas temáticas específicas. El CNUAH (Hábitat) ha sido designado gerente de tareas en relación con los asentamientos humanos, con la responsabilidad de fomentar el intercambio de información y los contactos interinstitucionales para catalizar actividades y programas conjuntos y elaborar estrategias a nivel de todo el sistema para acelerar la aplicación del Programa 21.

54. En su calidad de gerente de tareas, el CNUAH (Hábitat) ya ha establecido con otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas un proceso de colaboración, vigilancia y presentación de informes, y ha preparado un documento de trabajo sobre los asentamientos humanos como contribución al informe consolidado del Secretario General que se presentará al próximo período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, que ha de celebrarse en mayo de 1994. El documento de trabajo, en el que se resumen los programas relacionados con los asentamientos humanos y otras actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas referentes a la aplicación del Programa 21, se ha facilitado al Comité Preparatorio como documento de información. Además, el CNUAH (Hábitat) presta asistencia al Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible para la coordinación de las actividades a nivel de todo el

/...

sistema en dos esferas de importancia capital: recursos y mecanismos financieros y transferencia de tecnologías ambientalmente racionales para el desarrollo de los asentamientos humanos.

55. Al examinar la aplicación del Programa 21, la secretaría seguirá utilizando el proceso de la CDS para vigilar no sólo las actividades internacionales sino también las actividades en el plano nacional en la medida en que se disponga de la información pertinente. Además de aprovechar el proceso preparatorio de Hábitat II y el de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la secretaría recabará la colaboración de determinadas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y sus asociaciones, así como la de asociaciones de profesionales y empresarios, para evaluar la contribución de los grupos importantes, que será fundamental para la aplicación del Programa 21.

#### **V. CONDICIONES Y TENDENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES MUNDIALES**

*Mandato: Analizar las actuales tendencias mundiales del desarrollo económico y social desde el punto de vista de sus efectos sobre la planificación, el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos, y formular recomendaciones sobre medidas futuras en los planos nacional e internacional [resolución 47/180 de la Asamblea General, inciso d) del párrafo 3 de la parte dispositiva].*

56. Terminada la guerra fría y desmanteladas muchas economías de planificación centralizada, la propagación de las estrategias de desarrollo basadas en el mercado ha hecho concebir nuevas esperanzas de recuperación de la economía mundial y de progreso económico en todos los Estados. Al mismo tiempo, los límites propios de las condiciones características de un sistema de mercado libre se han hecho evidentes, y cada vez son más quienes reconocen la necesidad de abordar las exigencias de bienestar social, desarrollo humano y supervivencia ecológica mediante una estrategia interactiva y sostenible. Los encargados de formular decisiones y los tecnócratas se ven obligados a diseñar estrategias que sitúan a las personas y sus necesidades sociales y económicas en el centro del desarrollo.

57. La urbanización, como fuerza motriz de profundos cambios sociales y culturales, ha producido organizaciones sociales más complejas, así como un público más culto y niveles más altos de conciencia política. Ha generado lo que podría denominarse cultura urbana mundial, que está cambiando el comportamiento social y las pautas de consumo hasta en los asentamientos rurales más pequeños.

58. El estancamiento económico en la mayoría de los países en desarrollo y desarrollados, la carga de la deuda, el derrumbamiento de los precios de los productos básicos y el estancamiento de las industrias sustitutivas de importaciones han contribuido a aumentar el nivel de pobreza urbana y rural, poniendo claramente de manifiesto la forma en que los asentamientos humanos, grandes o pequeños, se ven afectados por las tendencias económicas, incluidos los actuales ajustes económicos mundiales. Mientras tanto, nuevas olas de paradigmas tecnoeconómicos están sustituyendo a las tradicionales tecnologías y técnicas de producción y transformando los asentamientos humanos en los países en desarrollo y en los desarrollados.

#### **A. Condiciones macroeconómicas mundiales**

59. Se determinarán los vínculos entre el rendimiento macroeconómico y la evolución del desarrollo de los asentamientos humanos en los decenios de 1970 y 1980. Las tendencias y políticas de desarrollo económico relacionadas con cuestiones macroeconómicas tan básicas como el estancamiento económico y la recesión, la inflación, el aumento de los tipos

/...



de interés real, el desempleo, el aumento de la deuda nacional, las políticas y programas de ajuste económico estructural, la relación y las modalidades de intercambio, influyen y repercuten en los asentamientos humanos y en su desarrollo y gestión.

60. El estancamiento económico, reflejado en la recesión y la disminución de la renta personal y nacional, reduce el poder adquisitivo de las familias y las instituciones, incluidos los gobiernos a todos los niveles, con la consiguiente reducción de las inversiones en todo tipo de instalaciones y servicios, incluidos los asentamientos humanos. La recesión afecta al caudal de asistencia internacional (bilateral y multilateral), parte de la cual se destina al desarrollo de asentamientos humanos. La recesión agrava también el desempleo, generando nuevos ciclos de pobreza. La inflación es uno de los fenómenos macroeconómicos que afectan más gravemente a los asentamientos humanos, porque el aumento de los precios dificulta el acceso de las familias a los bienes y servicios, incluidos los materiales de construcción. La influencia de la inflación en la concesión de créditos y en los tipos de interés, incluido el interés hipotecario, tiene ramificaciones en diversos aspectos del desarrollo y gestión de los asentamientos humanos, especialmente el acceso a la financiación.

61. Las restricciones impuestas por la relación de intercambio internacional afectan gravemente a la capacidad de los países en desarrollo para acceder en términos de igualdad a los mercados internacionales de productos básicos. Las políticas proteccionistas, en forma de contingentes de importación y aranceles aduaneros, del norte industrializado siguen excluyendo bienes manufacturados procedentes de muchas economías en desarrollo. La evolución de los regímenes de comercio internacional y de la relación de intercambio, así como el derrumbamiento de los precios de los productos básicos en el mercado mundial, han afectado gravemente a los países que producen esos bienes, en su mayoría países en desarrollo. Sus ingresos (en moneda extranjera) han disminuido, con la consiguiente reducción de su capacidad adquisitiva y de inversión, especialmente para desarrollo de infraestructuras.

62. Como consecuencia de la evolución de las deudas nacionales, que en los últimos años han crecido, los países en desarrollo dedican anualmente una parte importante de la renta nacional al servicio de la deuda, con repercusiones perjudiciales para los programas de inversión del sector público, y a menudo efectos devastadores para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de los asentamientos humanos. A esa circunstancia se suma la evasión de capital, que en los países en desarrollo agrava la escasez de los recursos para inversión.

#### **B. Tendencia a nivel nacional**

63. Una de las cuestiones que habrá que analizar es la repercusión de los programas económicos de ajuste estructural en los asentamientos humanos, y especialmente en los servicios sociales. ¿Son esos programas un obstáculo adicional para la reducción de la pobreza, son una fuerza positiva a largo plazo (debido, por ejemplo, a la reducción de la inflación), o tienen relativamente poca importancia? Se estudiará su repercusión en el desarrollo de los asentamientos humanos a lo largo del pasado decenio.

64. Otras tendencias que deben ser objeto de análisis son las relacionadas con la corrupción y la imposibilidad de exigir responsabilidades, factores claramente evidentes en todo el mundo. ¿Cómo se reflejan dichos factores en la eficacia o ineficacia de las prácticas de administración y los procesos participatorios? ¿Está aumentando o disminuyendo la capacidad del público de acceder al aparato administrativo de sus propios asentamientos humanos?

/...

### **C. El aumento de la pobreza urbana**

65. La evolución de las condiciones sociales y económicas en el mundo se caracteriza por la continua e incluso creciente diferencia entre ricos y pobres, tanto dentro de los países como entre ellos. Las estimaciones más recientes arrojan una cifra mundial de 1.000 millones de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza, y el número de pobres, en términos absolutos, sigue creciendo en las regiones en desarrollo. Esos 1.000 millones de personas (alrededor del 20% de la población mundial) perciben poco más del 2% de la renta mundial total (exceptuando Asia). Lo más notable es el aumento de la pobreza urbana. Mientras que el aumento del número de pobres rurales del mundo se estima en un 11% en el período de 1970-1985, el número de pobres urbanos aumentó un 73% en el mismo período (estimaciones del CNUAH).

66. La pobreza se está manifestando en nuevas formas y en nuevas dimensiones espaciales. A medida que la población urbana crece, la "urbanización de la pobreza" aumenta rápidamente. En algunos países, la propagación de la pobreza alcanza también a las clases medias. La pobreza es una de las principales causas y uno de los principales efectos de la desintegración de la estructura familiar, del aumento de hogares uniparentales, de la proliferación de niños callejeros (especialmente en algunas partes de Asia y América Latina) y de un importante aumento de la explotación del trabajo infantil, de la violencia urbana y doméstica, de las tensiones étnicas y raciales y del uso de estupefacientes. Otro efecto de la desesperación derivada de la pobreza generalizada es el aumento de la inseguridad social y personal en todo el mundo.

67. La pobreza urbana se manifiesta especialmente en la constante expansión de los asentamientos precarios y los barrios de tugurios urbanos. El 60% o más de la población de muchas zonas urbanas en el mundo en desarrollo, y todos los pobres urbanos habitan en barrios sin viviendas adecuadas ni abastecimiento de agua, saneamiento y servicios sociales, y generalmente sin seguridad en la posesión. Desde la perspectiva de los asentamientos humanos, la pobreza no es sólo simplemente falta de poder adquisitivo. La exclusión de grandes sectores de la sociedad del desarrollo económico y social conduce a su marginalización. No participan activamente en la formulación de decisiones, tienen muy pocas oportunidades de habitar en viviendas adecuadas, y no tienen acceso a servicios y beneficios sociales.

68. Al mismo tiempo, el desarrollo de los asentamientos humanos ofrece elementos útiles para la formulación de estrategias de mitigación de la pobreza: extensión de la seguridad en la posesión; participación en la toma de decisiones mediante la formación de vínculos orgánicos comunitarios entre la vivienda, la infraestructura y el suministro de servicios y la generación de empleo, y mediante tecnologías y formas de organización de gran densidad de mano de obra. El fomento de la autoayuda debe ser la piedra angular de una política de desarrollo de asentamientos humanos centrada en la lucha contra la pobreza. Además, el desarrollo sólo puede ser sostenible si también satisface las necesidades de los menos privilegiados.

### **D. El problema demográfico**

69. La urbanización, que es tal vez el fenómeno socioeconómico más importante del último medio siglo, tiene ingentes repercusiones en todos los aspectos de la planificación, el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos. La evolución del crecimiento, expansión o decadencia de las ciudades, las zonas metropolitanas y las megaciudades determina las necesidades de vivienda, transporte, abastecimiento de agua, servicios de electricidad y otros servicios e instalaciones de infraestructura,

/...

saneamiento y manejo de desechos y ordenación del medio ambiente en general. También repercute en los tipos de empleo disponibles, las tecnologías y los cambios socioculturales y políticos de la sociedad.

70. En el presente análisis se estudiará con detalle la repercusión de esas tendencias en el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos en los últimos 20 años para contribuir a abordar el problema del crecimiento constante de la población y la urbanización y hacer sugerencias sobre los instrumentos y políticas que podrían aplicarse con más provecho a la gestión y orientación de ese desarrollo.

71. Se ha reconocido que la principal causa de crecimiento urbano en el decenio de 1990 no es la migración del campo a la ciudad. Los altos índices de urbanización son por lo general consecuencia de aumentos naturales de la población ya urbanizada. Además, el mundo se ha percatado de que la migración a las ciudades continúa pese a las ingentes inversiones en desarrollo rural y a la adopción de estrategias nacionales para crear polos de crecimiento rural. Esto significa que habrá que reexaminar las estrategias para "poner coto" a la migración a las zonas urbanas. Como la urbanización parece inevitable, es necesario diseñar estrategias que aprovechen al máximo los efectos positivos del desarrollo urbano y permitan establecer economías urbanas centradas en la prestación de servicios en el marco de economías nacionales orientadas al crecimiento y la distribución. Hoy en día, un 80% del crecimiento económico de los países en desarrollo tiene su origen en las zonas urbanas.

72. Al mismo tiempo, cada vez es más evidente que los grupos en los que realmente hay que centrar las estrategias para luchar contra las condiciones de vivienda inadecuadas habitan en las zonas urbanas. La inseguridad en la posesión, que es causa fundamental de la persistencia de condiciones de vida deficientes, es un problema característico del desarrollo urbano.

#### **E. Orientación local**

73. El progreso económico y social de los países sigue dependiendo en gran medida de un equilibrio productivo y socialmente equitativo entre las fuerzas del mercado y la intervención estatal. En el debate internacional sobre el desarrollo se ha introducido recientemente un nuevo elemento caracterizado por la búsqueda de un orden económico adecuado que fomente el progreso social al tiempo que mantiene el crecimiento económico: la calidad de la sociedad civil de un país. Este factor depende mucho de la base ética de la sociedad, de la lucha por un desarrollo ecológico sostenible, por la justicia social, por el progreso en el desarrollo humano, por los derechos humanos y por la participación de la población en todos los aspectos de la vida pública. La capacidad de los países para funcionar adecuadamente como sociedades civiles determinará de manera importante el futuro papel de los asentamientos humanos en la promoción del desarrollo económico y social. La cooperación y asociación entre comunidades locales, partidos políticos, gobiernos nacionales y locales, grupos empresariales, sindicatos, congregaciones religiosas, medios de comunicación, universidades, organizaciones voluntarias y ONG se considera cada vez más indispensable para construir una sociedad civil que funcione. La cooperación entre esos asociados se ha convertido en condición fundamental para el éxito de estrategias mundiales como la Estrategia Mundial de la Vivienda, el Programa 21 y el futuro plan de acción mundial.

74. En algunos países se han establecido con éxito asociaciones con estatuto jurídico de empresas mixtas entre, por un lado, organismos gubernamentales nacionales y/o locales y, por otro, empresas/urbanizadores privados. Esas asociaciones demuestran la viabilidad de las empresas de colaboración de interés público en las que el sector público ofrece el

/...

entorno facilitador, a veces contribuyendo con incentivos fiscales, y el sector privado alcanza economías de escala en el suministro de servicios de vivienda.

75. La participación comunitaria como estrategia de desarrollo social y económico es un elemento nuevo en el sector de los asentamientos humanos. Naturalmente, la participación como concepto de desarrollo no se limita a ese sector, y está presente en prácticamente todas las esferas de desarrollo social y económico. Sin embargo, el interés por la participación comunitaria en los asentamientos humanos se manifiesta en la intervención de las comunidades y sus representantes, junto con el gobierno y sus organismos, para buscar soluciones aceptables y rentables a las necesidades comunitarias.

76. La participación democrática de las comunidades y sus organizaciones se considera cada vez más indispensable para la formulación de estrategias de desarrollo socialmente sostenibles. Sería un error dar por supuesto que la participación de la comunidad es más satisfactoria por ser cuantitativamente superior. En algunos países, las comunidades pueden optar por limitar su participación en el desarrollo de los asentamientos a determinados asuntos, dejando que funcionarios o representantes elegidos se ocupen de los demás. En otros países, donde las comunidades están socialmente muy motivadas y politizadas, las comunidades acaso deseen participar en una serie prácticamente ilimitada de actividades y responsabilidades. Tratar de desarrollar programas y proyectos de base comunitaria en contra de opiniones firmes puede reducir en lugar de aumentar las posibilidades de éxito de la participación comunitaria. El nivel adecuado de participación comunitaria no puede imponerse: sólo puede determinarse mediante el diálogo con la comunidad a nivel local.

#### **F. La función de los principales grupos**

77. El interés especial por el desarrollo humano (el programa del pueblo) es perfectamente compatible con los principales temas de debate de otras conferencias mundiales y sus respectivos programas mundiales de seguimiento: la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Conferencia de Derechos Humanos, la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Es probable que Hábitat II, al ser la última de la serie, pueda aprovechar un compromiso de alcance mundial basado en los resultados de anteriores asambleas para constituir el desarrollo humano y la calidad de vida como núcleo de su propia declaración de principios y plan de acción mundial.

78. El concepto de progreso social y privación, utilizado originalmente para medir la calidad del desarrollo humano, se está profundizando en el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Se sugiere que el proceso preparatorio de Hábitat II tenga en consideración, de manera análoga, el concepto de "mejoramiento y deterioro" para integrar la perspectiva del desarrollo humano en el estudio de las condiciones propias de los asentamientos humanos. En la progresiva tendencia del debate internacional sobre el desarrollo a centrarse principalmente en el desarrollo humano cabe destacar varios hitos.

79. En primer lugar, el *Informe sobre el Desarrollo Humano* del PNUD presentó el concepto al público mundial y señaló que la aplicación de un índice de desarrollo humano a la medición de la calidad de vida era una indicación del desarrollo tan válida como el cálculo econométrico del PIB de un país. En segundo lugar, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) adoptó el Programa 21, en el que se

/...

otorga importancia fundamental al papel de los principales grupos en la promoción y aprovechamiento del desarrollo sostenible, tal como se señala en los distintos capítulos. En tercer lugar, el PNUD está redefiniendo sus esferas prioritarias para asistencia internacional al desarrollo en apoyo del Programa de Paz de las Naciones Unidas fijando una amplia gama de prioridades de ayuda a los países para promover un "desarrollo humano sostenible". La aplicación de ese nuevo concepto requiere una calidad de desarrollo que incluye progreso social, más libertad, derechos humanos, protección del medio ambiente y paz.

80. La aparición de ONG con funciones mediadoras entre instituciones estatales y comunidades que participan directamente en el a menudo espontáneo proceso de desarrollo en los asentamientos de bajos ingresos representa un notable progreso en la búsqueda de estrategias facilitadoras viables a nivel local. La escala, ámbito y eficacia de la labor de las ONG con los grupos de bajos ingresos para mejorar las condiciones de la vivienda y el suministro de servicios depende mucho de las estructuras institucionales y administrativas del sector público, así como de las políticas nacionales de cooperación con las citadas organizaciones. En el campo de los asentamientos humanos, las ONG han demostrado generalmente su eficacia para generar un proceso participatorio y democrático a nivel comunitario.

81. Recientemente, la interpretación del papel que la mujer desempeña en el desarrollo tiende a apoyarse en conceptos de sexo y desarrollo antes que en criterios basados en la equidad y la lucha contra la pobreza en programas de asistencia con objetivos específicos. Prestando mayor atención a las relaciones sociales de mujeres y hombres y a sus diferentes funciones en el proceso de planificación de la política y los proyectos de desarrollo puede lograrse un desarrollo socialmente más sostenible en el que la prestación de servicios, la redistribución y la equidad forman parte del programa. La forma actual de enfocar la situación de la mujer exige que en los objetivos de toda política dicha situación se tenga presente para que en lugar de ser una cuestión política independiente sea una cuestión intersectorial que influya en la política y la reoriente desde su etapa de formación. Para ello se han creado en las instituciones públicas oficinas específicamente encargadas de desempeñar una función catalítica para integrar la situación de la mujer en los criterios sobre desarrollo en general y apoyar a las organizaciones de mujeres que luchan por la justicia social mediante actividades de autoayuda y promoción.

## **VI. HACIA UN PLAN DE ACCION MUNDIAL**

### **A. Un complejo campo de fuerzas**

82. Cada uno de los cuatro temas asignados a la Conferencia para su examen podría fácilmente tratarse con independencia de los demás. Las experiencias en la aplicación del Plan de Acción de Vancouver, la Estrategia Mundial y el Programa 21 se podrían considerar como elementos importantes pero independientes del programa de trabajo relativo a los asentamientos humanos a lo largo del tiempo, que tuvieron por objeto responder a grupos de problemas en el pasado y el presente y que ahora requieren sólo una nueva formulación o modificación para mejorar su funcionamiento. Sin embargo, considerarlos como fenómenos independientes privaría a la Conferencia de la fuerza potencial de las sinergias y de las conclusiones más amplias que pueden sacarse de un examen integrado.

83. Naturalmente, cada examen puede proporcionar sólo información parcial sobre la situación más general de los asentamientos humanos, que es extremadamente compleja y cambia constantemente. No obstante, las fuerzas y

/...

estructuras que pueden surgir al tratar cada tema simplemente como una perspectiva diferente del mismo proceso de urbanización puede aportar conocimientos que de otro modo quedarían ocultos.

84. El cuarto examen, el de las tendencias sociales y económicas, es la clave de esta síntesis, el único tema de los cuatro que abordará de manera global el contexto de fuerzas que definen y determinan la forma y la función de los asentamientos humanos y sus vínculos fundamentales con otros sectores. En consecuencia, el cuarto examen se debe concebir y realizar de modo que incorpore el talento multidisciplinario en la adquisición de conocimientos que representen, entre otras cosas, los factores de orden cultural, geográfico, tecnológico y psicológico -así como social y económico- en la gestión de los asentamientos humanos en los próximos decenios.

#### **B. Función central de los asentamientos humanos**

85. Uno de los probables resultados del enfoque sintético de los cuatro exámenes será que el asentamiento es, literalmente, central para la humanidad; que es el foco no sólo de grandes grupos humanos ("teatros de aglomeración" como ha dicho de manera abstracta un profesional) sino también del espíritu de creación e invención de la humanidad, del grueso de su actividad económica, y de las relaciones sociales que mantienen unidos a los países y vinculan a un país con otro. Con toda esta energía que fluye sobre la trama de los asentamientos y que se extiende hasta las zonas rurales, es inevitable que se produzcan cambios en la estructura social y económica tradicional. La reacción a esos cambios y la incapacidad para controlar sus efectos negativos han contribuido a generalizar la opinión de que las ciudades son opresivas y constituyen una amenaza para la naturaleza misma de la humanidad. Esa opinión ha contribuido a su vez a que los asentamientos queden relegados en general en el orden de prioridades nacionales.

86. Utilizando datos empíricos de un examen sintético para formular una concepción positiva del asentamiento, especialmente la ciudad, la Conferencia se convertirá en una poderosa fuerza de reorientación de las prioridades nacionales para la asignación de recursos y la creación de capacidad, así como para rehabilitar a grupos de población olvidados. El resultado de esa reorientación -políticas y estrategias nacionales para fortalecer la función de los asentamientos, para orientar su desarrollo, para reducir al mínimo las repercusiones negativas- contribuirá mucho a satisfacer las aspiraciones y los objetivos nacionales.

#### **C. Nuevos paradigmas de los asentamientos humanos**

87. Nuevas hipótesis respecto al desarrollo de los asentamientos humanos ya están sustituyendo a los antiguos modelos utilizados por los planificadores. Como ha ocurrido en otras esferas, donde los intereses creados por los viejos modelos generan una inercia teorizante, de la literatura popular está surgiendo una nueva ciencia de los asentamientos.

*El campo de fuerzas de la ciudad no es lineal. Por el contrario, se extiende 100 millas en todas direcciones, sobre pueblos y aldeas y a través de grandes trechos de lo que parece ser campo abierto, lejos de todo asentamiento existente que convencionalmente pudiera denominarse ciudad. Sin advertencia alguna, una descarga de energía produce un cortocircuito en el campo y precipita un centro comercial tan grande que necesita estar al alcance de tres a cinco millones de personas para*

/...

*ser rentable. Apenas asentado el polvo, se produce otra descarga de energía, y de la nada surge un complejo de oficinas, con torres de 30 ó 40 pisos que despuntan de lo que hasta ahora habían sido tierras agrícolas.*

*No hay conexión visible entre los dos, y sin embargo forman parte de la misma ciudad, vinculados tan sólo por el campo de energía, igual que los conjuntos de viviendas que surgen aquí y allá, y el aeropuerto, y el trébol de la autopista, y la sede central de la gran empresa con su propio lago en mitad de un parque.*

(Tomado de: *The Hundred-mile City*, de Deyan Sudjic, 1992.)

88. Empíricas o no, observaciones como esas deberían llevarnos a explorar nuevas hipótesis sobre los asentamientos y la manera en que funcionan. La descripción del campo de fuerzas que hace Sudjic, por ejemplo, plantea cuestiones de acceso a ingentes acumulaciones de dinero, grandes inversiones, con las tentaciones inevitables que suscitan. Ello lleva a hacerse preguntas objetivas sobre los costos y beneficios resultantes de diversos tipos de prácticas corruptas de administración y explotación de la tierra, tema éste que prácticamente no ha sido objeto de tratamiento académico sistemático.

89. En muchos países en desarrollo, el fenómeno de la ciudad primada es dolorosamente obvio desde hace décadas. La ciudad primada es una ciudad central, generalmente capital del país, que monopoliza la vida económica, política, intelectual y social de éste, y que supera ampliamente en número de habitantes a la ciudad que la sigue en magnitud, cuyo tamaño puede ser una vigésima parte del de la primera. La respuesta de la planificación regional a esos gigantes sigue apoyándose en viejas teorías (esto es, capitalizar las ciudades secundarias con grandes infusiones de inversiones). Los geógrafos y los planificadores regionales son expertos en la descripción de fenómenos de rango/dimensión, pero no han sabido formular los principios que describen cómo pueden las ciudades insignificantes transformarse en verdaderos centros secundarios. Cómo, por ejemplo, puede lograrse que una ciudad de 500.000 habitantes sirva de imán compensador para atraer gente de un centro de 10 millones de habitantes. Un simple cálculo aritmético indicaría que no es posible. Quizá sea mejor tratar el centro de 10 millones como un campo de fuerzas, a la manera de Sudjic, y controlar la ubicación y distribución cronológica de las grandes inversiones en su zona periférica.

90. Con un cuerpo teórico actualizado, los asentamientos humanos se beneficiarían de las ventajas que tienen otras esferas del quehacer humano -un conjunto de principios ordenadores que explican e iluminan el universo y lo hacen más comprensible, cuando no controlable. Cabe esperar que un informe integrado, donde se examinen el progreso de los asentamientos humanos desde diversos puntos de vista, contribuya a la reformulación de la ciencia de los asentamientos en beneficio de todos los países.

#### **D. Principios cibernético, de universalidad y de procedimiento**

91. Los principios de la Conferencia Hábitat I, promulgados en 1976, tuvieron una vigencia relativamente corta, ya que apenas pudieron responder a la difícil situación económica y política del decenio de 1980. Durante ese decenio y en los años posteriores, el descontento y la tensión social en las ciudades de los países industrializados aumentaron enormemente. De ello cabe deducir que los modernos planes de acción deben incluir mecanismos de vigilancia y evaluación que permitan hacer las necesarias correcciones programáticas sobre la marcha, para lo cual es necesario disponer de un conjunto de indicadores mensurables y de sistemas de gestión que permitan

/...

utilizarlos. La Estrategia Mundial de la Vivienda y, en grado mucho mayor, el Programa 21 han adoptado este método de realimentación y control. En eso consiste el planteamiento cibernético de la gestión, que es imprescindible cuando las condiciones cambian de manera tan rápida y drástica que los planes de acción a largo plazo resultan anacrónicos tan pronto como se formulan.

92. Una segunda lección cuyo aprendizaje nos impuso la experiencia del último decenio es que los principios, en tanto que directrices prácticas, deben ser mucho más generales y universalmente aplicables para que puedan conservar su utilidad a lo largo del tiempo. Muchos de los principios promulgados en el Plan de Acción de Vancouver se negociaron para servir a intereses concretos que no eran necesariamente representativos de las necesidades de la humanidad. En cualquier caso, la universalidad de los principios u objetivos de un plan de acción es la única garantía de que éste será verdaderamente mundial.

93. Una tercera lección nace del reconocimiento de que la construcción y el funcionamiento de las ciudades es tarea de agentes no gubernamentales de los que tenemos mucho que aprender y cuya participación en el debate es indispensable.

94. Con un planteamiento cibernético pueden adoptarse, en determinadas condiciones, principios operativos, en forma de objetivos sectoriales o subsectoriales, aplicables en ciertos lugares y útiles durante un período determinado. Como los problemas de los asentamientos humanos, así como sus soluciones, se manifiestan generalmente a nivel local, los principios u objetivos operativos deben responder a las condiciones y necesidades locales. Así pues, es importante que el plan mundial de acción establezca, antes que los principios sustantivos concretos, los principios de procedimiento que determinan, a nivel local, los objetivos sectoriales.

#### **E. Una nueva Declaración de Principios y un Plan de Acción Mundial**

95. La Asamblea General, anticipándose al resultado de los cuatro análisis, ha pedido que se elaboren una nueva declaración general de principios y un nuevo plan de acción mundial para los asentamientos humanos. El examen que antecede ofrece al Comité Preparatorio, en su primera reunión una mezcla de análisis objetivo y pensamiento subjetivo sobre las consecuencias de la información de que ahora se dispone. Ahora bien, sería engañoso sugerir que los conocimientos que se tienen a principios de 1994 son suficientes para orientar definitivamente a la planificación de las actividades en la esfera de los asentamientos humanos. Durante los dos próximos años, los cuatro análisis y sus síntesis proporcionarán mucha más información. Parte de esa información la facilitarán los Estados Miembros durante su proceso de preparación.

96. Se espera, pues, que el Comité Preparatorio, cuando en abril de 1994, delibere sobre estos temas en su primera reunión sustantiva centre su atención en las directrices para la formulación de los principios y el plan de acción, haciendo hincapié en los aspectos sustantivos que pongan de relieve y tengan como guía los valores humanos, que han de prevalecer sobre todo lo demás. Dado el estado actual de los conocimientos acerca de lo que ha sido eficaz y lo que no, es probable que el nuevo paradigma de los asentamientos humanos sostenibles se base en el ser humano, centrándose en las necesidades del individuo, de la familia y de la comunidad. Los proyectos de principios y plan de acción mundial se harán eco de esa probabilidad.

#### **F. Búsqueda de mejor información**

/...



97. Las técnicas para sintetizar el conocimiento no deberían circunscribirse a los métodos tradicionales basados en la contratación de analistas independientes o grupos de consultores. Es posible que ni siquiera las reuniones de grupos de expertos y los seminarios de profesionales consagrados en la esfera de los asentamientos humanos consigan evocar las ideas necesarias para adentrarse en este nuevo territorio. Aunque la información básica para cada uno de los cuatro análisis puede obtenerse por métodos tradicionales, será imprescindible que los resultados sean examinados por una amplia gama de intereses e individuos que puedan adentrarse en los numerosos resquicios que, de otra manera, quedarían encubiertos e inexplorados. Periodistas especializados en temas urbanos, dirigentes religiosos, escritores, cineastas, eruditos y ciudadanos cultos participarán en la búsqueda de nuevos paradigmas de asentamientos humanos que desembocarán en un plan de acción mundial. Tanto las universidades como los equipos de analistas y los sistemas de correo electrónico desempeñarán una función en el proceso. Por supuesto, también participarán en él alcaldes, concejales y otros gestores urbanos.

98. Se propone que durante la fase de preparación de la Conferencia Hábitat II se utilicen grupos de concentración, grupos Delphi, técnicas de grupos nominales, mesas redondas y otros medios para aprovechar todos los recursos disponibles y explorar más profundamente los mecanismos y el significado de los asentamientos humanos con el fin de formular políticas y programas. El proceso de integración de los cuatro análisis será el vehículo que impulsará estas actividades. Se invita al Comité Preparatorio a que examine este proceso y la secuencia temporal que ha de seguir para rendir fruto.

-----