



NACIONES  
UNIDAS



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS  
(HÁBITAT II)

Estambul, Turquía  
3 al 14 de junio de 1996

Distr.  
GENERAL

A/CONF.165/7  
28 de marzo de 1996

ORIGINAL: Inglés  
ESPAÑOL

Tema 8 del programa provisional

EL FUTURO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: LA DIFERENCIA  
PUEDE RESIDIR EN LAS BUENAS POLITICAS

*Nota de la secretaría*

En seguimiento de la resolución 47/180 de la Asamblea General, el Comité Preparatorio de Hábitat II, durante su segundo período sustantivo de sesiones, decidió, en su Decisión II/6, que los estudios principales sobre las tendencias y condiciones de los asentamientos humanos que fueron presentados durante su segunda reunión y el Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos se sintetizaran en un conjunto internamente consistente. De acuerdo con dicha Decisión, el presente documento, precedido de un resumen ha sido preparado como un compendio de las cuestiones y las tendencias relativas a los asentamientos y a la vivienda, incluida una evaluación de las políticas pasadas y una visión hacia el futuro. El resumen apareció originalmente como el documento A/CONF.165/PC.3/3/Add.1 y el texto principal como A/CONF.165/PC.3/CRP.2 preparados para la tercera reunión sustantiva del Comité Preparatorio.

El presente documento ha sido consolidado a partir de los siguientes exámenes del Hábitat:

- *Informe sobre el estado de los asentamientos humanos (Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos que se distribuirá en la Conferencia Hábitat II como documento A/CONF.165/INF.3);*
- *Examen de 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 (A/CONF.165/PC.2/4);*
- *Examen de mitad de período de la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 (A/CONF.165/PC.2/5 y A/CONF.165/PC.2/6);*
- *Examen de la contribución de las actividades nacionales e internacionales en la esfera de los asentamientos humanos a la ejecución del Programa 21 (A/CONF.165/PC.2/8); y*
- *Examen de las actuales tendencias mundiales del desarrollo económico desde el punto de vista de sus efectos sobre la planificación, el desarrollo y la gestión de los asentamientos humanos y recomendaciones sobre medidas futuras a nivel nacional e internacional (A/CONF.165/PC.2/9).*

## Tabla de Contenido

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
I. RESUMEN .....	1 - 39	5
II. TENDENCIAS MUNDIALES ACTUALES Y SU CONEXIÓN CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	40 - 61	12
A. Tendencias generales .....	41 - 44	12
B. Tendencias macro económicas y la pobreza urbana .....	45 - 51	13
1. Crecimiento, deuda, comercio y ajuste .....	45	13
2. Tendencias de la pobreza urbana y de los mercados de trabajo .....	46 - 48	13
3. Desigualdad, polarización y exclusión .....	49 - 50	14
4. El costo social de ciudad dividida .....	51	14
C. Tendencias relativas a la urbanización y la vivienda urbana .....	52 - 61	14
1. Urbanización y crecimiento urbano .....	52 - 54	14
2. Tendencias en vivienda urbana .....	55 - 59	15
3. El medio ambiente urbano .....	60 - 61	17
Resumen .....		18
III. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	62 - 96	19
A. Tendencias generales .....	62 - 83	19
1. Ejecución del Programa 21: gestión ambiental urbana .....	65 - 67	20
2. El buen gobierno y el papel de la planificación participativa .....	68 - 72	21
3. Los desafíos de la gestión urbana .....	73 - 77	23
4. Planificación y gestión en la ciudad habitable .....	79 - 83	26
B. Historia breve de políticas y prácticas en materia de vivienda .....	84 - 91	26
1. De la producción directa al apoyo a terceros .....	86	27
2. El crecimiento de las asociaciones público-privadas .....	87	28
3. De políticas y planificación insensibles al género a políticas y planificación sensibles al género .....	88 - 89	28
4. De propiedad de auto ayuda a opciones de tenencia .....	90	29
5. Derecho de propiedad y seguridad de la tenencia .....	91	29
C. Estrategia de vivienda: de lo mundial a lo local .....	92 - 94	29
D. Políticas de los donantes y flujos de recursos externos para los asentamientos humanos .....	95 - 96	30
Resumen .....		32
IV. DENTRO DE LA CIUDAD: RESPUESTAS EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS Y DE PROGRAMAS .....	97 - 124	33

## Tabla de Contenido (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
A. Dentro de la ciudad . . . . .	97 - 100	33
B. Respuestas en términos de políticas y programas . . . . .	101 - 121	33
1. La tierra y su ordenamiento . . . . .	104 - 107	34
2. Infraestructura y servicios esenciales . . . . .	108 - 111	35
3. Financiación de vivienda y asentamientos humanos . . . . .	112 - 115	36
4. Racionalizar los subsidios de vivienda . . . . .	116	38
5. Vivienda . . . . .	117 - 121	38
a) Fomentar el sector de la construcción y la oferta de materiales de construcción asequibles . . . . .	118	39
b) Adaptar normas, reglamentos y códigos de planificación y edificación . . . . .	119	39
c) Fomentar vivienda de alquiler . . . . .	120	39
d) Importancia de la seguridad respecto a la propiedad . . . . .	121	39
6. Promover oportunidades para la generación de ingresos y redes de seguridad para los más pobres . . . . .	122	39
C. La oferta y la demanda en la ciudad: gestión de los recursos y protección ambiental . . . . .	123 - 124	40
Resumen . . . . .		40
V. CUESTIONES ESTRATÉGICAS . . . . .	125 - 152	41
A. ¿Son las ciudades buenas para el desarrollo? . . . . .	126	41
B. Tierras y finanzas . . . . .	127 - 129	41
C. El equilibrio esencial: la libertad para construir contra el deber de proteger . . . . .	131 - 133	42
D. Buen gobierno urbano . . . . .	134 - 137	43
E. El desafío y el potencial de la gestión urbana . . . . .	138 - 140	44
F. Escala y efectos . . . . .	141 - 143	44
G. Lograr asentamientos humanos sostenibles . . . . .	144 - 146	46
H. Cuestiones de diferencias . . . . .	147 - 149	46
I. Acortar las distancias entre las políticas y la implementación . . . . .	150 - 152	47
Resumen . . . . .		47
VI. POLÍTICAS PARA EL FUTURO . . . . .	153 - 157	48
Diez buenas políticas en las que puede residir la consecución de asentamientos humanos sostenibles. . . . .		49
APENDICE: Lista de documentos estudiados . . . . .		50

Tabla de Contenido (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
<b>TABLAS</b>		
1.	Niveles de urbanización . . . . .	15
2.	Condiciones básicas de la vivienda urbana . . . . .	17
3.	Gasto gubernamental per cápita en ciudades . . . . .	18
4.	La evolución de las políticas de asentamientos humanos . . . . .	25
<b>RECUADROS</b>		
1.	Escasez mundial de vivienda . . . . .	16
2.	Ejemplos de contaminación urbana . . . . .	17
3.	Cambios clave en la planificación y la gestión de los asentamientos humanos . . . . .	20
4.	Metas y principios del Programa del Hábitat . . . . .	20
5.	Control de la contaminación en São Paulo . . . . .	21
6.	Planificación participativa en Bogotá . . . . .	22
7.	Función de las ONGs y de las organizaciones comunitarias en la esfera de los asentamientos humanos . . . . .	23
8.	Mejora en gran escala ¿Qué tiene éxito? . . . . .	27
9.	Características comunes de las asociaciones público/privadas fructíferas . . . . .	28
10.	Factores que subyacen en la implementación deficiente de estrategias de vivienda . . . . .	30
11.	Innovaciones en el Desarrollo de Estrategias Nacionales de Vivienda . . . . .	30
12.	Apoyo de donantes para capacitación . . . . .	31
13.	Innovaciones en políticas de tierras . . . . .	34
14.	Transporte público en Curitiba (Brasil) . . . . .	35
15.	Asociación público-privada en la prestación de servicios - la experiencia de AGETIP . . . . .	36
16.	Financiación de la vivienda y de los asentamientos humanos . . . . .	37
17.	Innovaciones de las ONGs en la financiación de vivienda . . . . .	38
18.	Experimentos con subsidios de vivienda . . . . .	38
19.	Cuestiones que afectan a diversos sectores en las megaciudades . . . . .	41
20.	Características principales del buen gobierno . . . . .	43
21.	Enfoque para lograr mayor escala . . . . .	45
22.	Escala, alcance y sostenibilidad - la experiencia de FONHAPO . . . . .	45

## I. RESUMEN

1. Vivimos en un mundo en vías de urbanización, al final de este milenio y, por primera vez en la historia de la humanidad, la mayoría de los habitantes del mundo vivirá en ciudades. Para muchos millones de personas vivir en ciudades se ha convertido en una cuestión de supervivencia, muy lejos de la prometedora seguridad y prosperidad proclamadas por los visionarios de la ciudad a lo largo de los siglos. En demasiadas ciudades, esta visión está oscurecida por las sombras de la pobreza, la violencia, la contaminación y la congestión. Sin embargo, en todo el mundo, las ciudades continúan creciendo, resistiendo cualquier intento a limitar su expansión. Las ciudades siguen siendo los centros de las finanzas mundiales, de la industria y de las comunicaciones; son núcleos de rica diversidad cultural y dinamismo político; inmensamente productivas, creativas e innovadoras. En abstracto, las ciudades no son ni "buenas" ni "malas" para el desarrollo humano: pueden encerrar, y de hecho encierran, una mezcla de ambas cualidades. La tarea clave y urgente consiste en reforzar los elementos buenos y contrarrestar los malos, para lograr ciudades fructíferas en términos sociales, ambientales y económicos, para sus habitantes presentes y futuros. Este es el reto presentado a Hábitat II en Estambul.

### Cuadro 1

#### DIEZ BUENAS POLÍTICAS EN LAS QUE PUEDE RESIDIR LA CONSECUCCIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SOSTENIBLES

1. Aceptar los beneficios y las oportunidades ofrecidas por el crecimiento de las ciudades, pero combatir la desigualdad urbana y la degradación ambiental, de lo contrario el costo de las ciudades sobrepasará, a la larga, sus beneficios.
2. Dar salida a las energías y encauzar los recursos de las personas y los negocios, sin dejar todo a las fuerzas de los mercados. Los gobiernos deben coordinar y vigilar las intervenciones de otros actores y corregir los abusos. La libertad para construir de equilibrarse con el deber de proteger los derechos de los pobres.
3. Atacar a gran escala los obstáculos existentes en la oferta, especialmente en la esfera de las tierras y de las finanzas, es el mejor modo de proteger los intereses de los pobres en los países con escasos recursos gubernamentales.
4. Reforzar las estructuras de gobierno urbano y las instituciones económicas, políticas y cívicas de las ciudades. Crear un marco facilitador para las intervenciones cívicas -respetar la naturaleza de las ONGs como expresiones de la sociedad civil. Adoptar los principios universales de transparencia, responsabilidad y representatividad gubernativa, a la situación local. Incluir siempre a las mujeres.
5. Utilizar al máximo las asociaciones público-privadas para obtener mayores recursos y capacidades, sin confundir "privado" con "comercial". Todos los participantes deben beneficiarse de las actividades.
6. Concentrarse en reproducir, a mayor escala ideas, actitudes y enfoques fructíferos, sin limitarse a reproducir proyectos y programas. Utilizar los escasos fondos públicos y de las ONGs para sacar mayor partido de modo sostenible a recursos adicionales procedentes de estructuras e instituciones de mayor alcance. Reforzar las conexiones entre estructuras formales e informales.
7. Reforzar la capacidad de los gobiernos a todos los niveles, sin pensar que la gestión urbana es una panacea. Mejorar el control local de la obtención y gasto de los recursos mediante estructuras que fomenten la responsabilidad y la vigilancia transparente de los resultados. Las políticas son lo importante, incluso cuando los recursos son escasos.
8. Centrar las actividades en un número pequeño de cuestiones intersectoriales clave como la pobreza urbana, "el programa marrón" u los obstáculos a la oferta, y diseñar estrategias para acerles frente y marcar plazos para las metas previstas. "Quien mucho abarca, poco aprieta".
9. Adoptar un enfoque holístico, sin permitir una dicotomía entre las políticas relativas a los asentamientos humanos y la vivienda y políticas económicas de políticas y sociales, más amplias.
10. Adaptar las políticas a la situación local, sin importar modelos o ideologías. Las economías de mercado de orientación global no dan respuesta a todos los problemas relativos al desarrollo equitativo y sostenible de los asentamientos humanos.

2. Este informe es un resumen de nuestros conocimientos actuales sobre los asentamientos humanos y sobre qué medidas debemos tomar para que en el futuro la ciudad sostenible se convierta en una realidad. El informe se centra en principios generales, lecciones aprendidas de experiencias comunes y ejemplos de buenas prácticas que han dado resultados positivos. Estos enfoques y experiencias muestran que, incluso cuando los recursos son escasos y la pobreza generalizada, es posible avanzar; muestran como la diferencia reside en las buenas políticas.

### Tendencias mundiales y su relación con los asentamientos humanos

3. Durante los últimos 50 años, y especialmente desde el fin de la guerra fría, el mundo ha presenciado una transformación política y económica profunda, así como una continuidad subyacente en las pautas de crecimiento y desigualdad. Estos son los cambios detrás de la creciente urbanización como fenómeno mundial en el último cuarto del siglo veinte. Algunos representan la culminación de fuerzas económicas y tecnologías que hunden sus raíces en la revolución industrial y el auge del capitalismo. Estos incluyen:

- las crecientes ventajas económicas ofrecidas por las ciudades;
- la globalización de la economía;
- el desarrollo del sector de los servicios en contraste con los sectores agrícola y manufacturero; y
- la innovación tecnológica.

4. Otros cambios son de origen más reciente. La caída del Muro de Berlín y el desmoronamiento del Bloque Oriental en los años 80 es visto por muchos, como la confirmación de que no existe otra alternativa que los mercados y las políticas orientadas hacia el mercado como instrumento principal de crecimiento económico. En la esfera política, los papeles y las responsabilidades de los sectores público y privado han sido, asimismo, redefinidos. Existen hoy en día, pocos partidarios de grandes maquinarias gubernamentales o de una planificación estatal centralizada; una ola de democratización está extendiéndose por el mundo y sus distintos pueblos luchan por redefinir su sentido de identidad nacional y sus sistemas de gobierno; la sede del poder político está lentamente pasando de las administraciones centrales a las autoridades locales y las ONGs, y los movimientos populares juegan un papel cada vez más importante en la vida económica y política.

5. Estas tendencias mundiales tienen gran significación en la esfera de los asentamientos humanos y de la vivienda. La globalización origina problemas y oportunidades comunes pero con muy diversas tendencias y resultado, que requieren respuestas distintas en cada caso. En el aspecto negativo, la desigualdad, la carencia de hogar, la congestión urbana y la degradación ambiental van en aumento, mientras que los gobiernos nacionales y locales parecen progresivamente menos capaces de solucionar estos problemas. La mera velocidad de los procesos de cambio que afectan a las ciudades y su diversidad, requieren nuevos instrumentos de gestión. En el aspecto positivo, la productividad urbana y la actividad económica están en alza y los niveles de salud aumentan, y existe un mayor acceso a agua y saneamiento. La democratización crea mayor espacio para los actores no gubernamentales, para el establecimiento de asociaciones público-privadas y para una planificación y gestión descentralizada y participativa, características clave, todas, de un futuro urbano fructífero.

6. Los resultados de la macroeconomía establecen el marco general de los recursos disponibles para los asentamientos humanos en todos los países, pero para muchos países en desarrollo los últimos 15 años han sido extremadamente difíciles. Las políticas de "ajustes estructurales" impulsadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI, como cura de las debilidades económicas crónicas de los países en desarrollo, han reducido, a corto plazo, los gastos públicos y han tenido efectos particularmente severos sobre los pobres urbanos. Aunque existe una relación clara entre el crecimiento económico, el nivel de urbanización y la calidad de las viviendas y los servicios básicos ofrecidos, y los indicadores sociales, esta regla admite muchas excepciones: la diferencia reside en las buenas políticas, incluso cuando los recursos son escasos.

7. El Banco Mundial calcula que cerca de 330 millones de personas viven en situación de "pobreza absoluta" en las ciudades del mundo en desarrollo, cerca de 600 millones viven en "condiciones peligrosas para sus vidas" y 800 millones lo hacen en "viviendas inadecuadas". La pobreza urbana ha crecido más rápidamente que la rural en África sub-sahariana y América Latina (aunque no en Asia). Una conclusión común a todos los Exámenes del Hábitat es que la desigualdad económica y la exclusión social aumentan entre los países y las ciudades y dentro de ambos, tanto en el Norte como en el Sur. Esta tendencia es parcialmente un resultado (por lo menos a corto plazo) de la liberalización económica, pues los mercados siempre discriminan en contra de quienes tienen ingresos inferiores y menos bienes. La desigualdad es progresivamente más visible: el espectáculo de altos muros tras los que los ricos viven atrincherados en suburbios exclusivos en los Ángeles o Bogotá es un signo de exclusión tan patente como el número de jóvenes sin hogar en las calles de Londres o Bombay.

8. Las pautas de la urbanización y la vivienda urbana reflejan las tendencias del crecimiento económico y la desigualdad. El crecimiento urbano es raramente un fenómeno "incontrolado": es una respuesta predecible a las tendencias del desarrollo económico y de la migración. Entre 1990 y el año 2030, se calcula que la población mundial habrá crecido en 3.700 millones;

el 90 por ciento de este aumento se dará en países en desarrollo, y el 90 por ciento del crecimiento en dichos países se dará en las ciudades.

9. Sin embargo las respuestas a estos problemas varían considerablemente de una ciudad a otra originando unas condiciones en la esfera de la vivienda entre ciudades incluso entre aquellas con ingresos per cápita similares diferentes. La calidad, densidad y conexión a servicios (aunque no la asequibilidad) de las viviendas crece con los ingresos nacionales. No obstante, las cifras ocultan enormes variaciones de una ciudad a otra, e incluso dentro de ciudades con ingresos similares según se trate de hombres o de mujeres, y de según sea el tipo de tenencia, el grado de conexión a servicios y de asequibilidad. En algunas ciudades, los precios de los terrenos y de las viviendas y de los alquileres han aumentado más rápidamente que los ingresos, sin embargo en otras, las opciones respecto a vivienda no se han reducido, bien porque los ingresos y los precios han aumentado a la par, bien porque las personas pobres se hayan adaptado a las empeoradas condiciones del mercado de la vivienda, y/o bien porque los gobiernos locales hayan adoptado políticas particularmente fructíferas. Sin embargo no hay evidencia de que las condiciones respecto a vivienda de las personas pobres, hayan mejorado en los últimos 15 años.

10. Las tendencias en cuanto a la degradación ambiental son más claras, existiendo un aumento casi universal de la contaminación y del consumo energético como resultado del crecimiento urbano e industrial. Esto es aplicable tanto a las ciudades mismas como a los efectos del crecimiento urbano sobre el medio ambiente a nivel nacional y mundial ("la huella ecológica" de las ciudades).

#### La planificación y la gestión de los asentamientos humanos

11. Las políticas relativas a los asentamientos humanos para hacer frente a estos problemas y oportunidades han cambiado bastante durante los últimos 25 años. Las cuatro tendencias nuevas más importantes son: el desarrollo sostenible, el gobierno, la gestión y la ciudad vivible.

12. Los encargados de ejecutar el Programa 21, se enfrentan, por lo menos, con cuatro retos:

- implementar el "programa marrón" (mejorar los servicios de salud, agua, saneamientos, gestión de desechos sólidos, etc.);
- reducir los peligros físicos y los accidentes causados por la congestión y el hacinamiento;
- lograr una relación ecológicamente sostenible con la región que rodea a la ciudad (v.g. la conservación de los terrenos de cultivo y recursos hídricos distantes);
- garantizar que "la huella ecológica" de la ciudad - sus efectos sobre la sostenibilidad mundial - es positiva (v.g. reduciendo la contaminación del aire y controlando el consumo de combustibles fósiles y las emisiones industriales y de los vehículos a motor).

Para la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo, la primera de estas metas es la más prioritaria; en los países industrializados, las relaciones entre la sostenibilidad regional y mundial tienden a ser lo más importante, sin embargo, pocos gobiernos han desarrollado un marco nacional para orientar las decisiones y penalizar las transgresiones. Las medidas dirigidas específicamente al sector de la vivienda pueden ayudarr, pero la sostenibilidad ambiental, para tener sentido, requiere el alivio de la pobreza.

13. Se dice, a menudo, que las personas pobre hacen funcionar a la ciudad pero, ¿puede decirse que la ciudad funciona en favor de los pobres? Para que así suceda, la participación de los pobres en la planificación y en los procesos de toma de decisiones es vital; la participación fomenta la eficacia haciendo que las políticas vayan dirigidas a las necesidades reales, aumenta la sostenibilidad dando a las personas la oportunidad "de ser parte interesada dentro del sistema" y resulta en un desarrollo más eficiente al utilizar los recursos y los talentos de todos los grupos de la ciudad. Todos los grupos deben tener voz en las decisiones clave a nivel de ciudad. Esto requiere desarrollar un sistema representativo adecuado de gobierno urbano. También son esenciales para el gobierno unos mecanismos sólidos que garanticen la responsabilidad (por ejemplo mediante elecciones) y la transparencia entre los funcionarios.

14. Los encargados de la gestión urbana se enfrentan con una tarea inmensamente difícil y compleja. No sólo deben despachar eficientemente los trabajos técnicos, sino que también deben diseñar e implementar políticas en un contexto caracterizado por la diversidad, la incertidumbre y la falta de continuidad en la esfera del personal y de los dirigentes políticos; administrar mercados de tierras y de vivienda muy imperfectos; encontrar y mantener el equilibrio adecuado entre intervención y liberalización; forjar nuevas asociaciones con ONGs y el sector de los negocios; mediar cuando se presentan intereses opuestos; y hacer frente a presiones ejercidas por el gobierno central para captar sus ingresos y mantener un control centralizado del proceso de toma de decisiones. Se añaden a estas exigencias la escasez de recursos en términos absolutos en la mayoría de los países en desarrollo, donde los administradores cuentan con unos ingresos per cápita que oscilan entre los 2 y los 5 dólares EE.UU. anuales; poco puede lograrse con unos recursos tan mínimos aunque los administradores sean

muy eficientes. Esta situación es un buen indicador para quienes ven en la gestión urbana la panacea para todos los problemas relacionados con la vivienda. La cuestión prioritaria debe ser, por lo tanto, buscar modos de generar y controlar mayores ingresos a nivel local, sin penalizar a los pobres en el proceso.

15. En segundo lugar en orden de importancia, se encuentra el desarrollo de capacidades para que los actores puedan hacer frente con creatividad a los rápidos y complejos cambios, que caracterizan el desarrollo urbano. El crecimiento urbano no puede "contenerse": los cambios sociales, económicos y políticos en las ciudades de los países en desarrollo han sobrepasado la capacidad y/o la voluntad de los gobiernos de modificar sus marcos institucionales para hacer frente a dichos cambios más eficientemente. El reto fundamental consiste en saber dirigir los recursos humanos, financieros y técnicos de forma que se haga frente a las necesidades del crecimiento urbano de modo sostenible.

16. El creciente enfoque holístico de las cuestiones relativas a los asentamientos humanos no se limita a la esfera ecológica, abarca también a los estrechos lazos existentes entre los asentamientos humanos y las políticas económicas y sociales, la cultura, y la seguridad y la tolerancia, ambas dimensiones menos materiales, pero no por eso menos importantes, de la convivencia urbana. Esta preocupación por lograr ciudades donde se pueda vivir, es central al Programa del Hábitat de Estambul, y hacen que la planificación y la gestión urbanas sean tareas mucho más complejas.

17. Estas amplias tendencias gobiernan también la evolución de las políticas relativas a la vivienda, sin embargo han existido otros factores importantes a la hora de conseguir políticas en materia de vivienda más eficaces y pertinentes: el cambio hacia los enfoques "indirectos", las asociaciones público-privadas, la planificación diseñada pensando en los sexos, opciones de alquileres y compra de viviendas y derechos en materia de vivienda. Tras haber examinado cada uno de estos nuevos enfoques, el informe estudia los medios empleados para llevarlos a la práctica: las políticas nacionales en materia de vivienda.

18. Es bien conocido que los escasos recursos nacionales, pueden dar mucho más de sí cuando se utilizan en facilitar que construyan quienes pueden hacerlo a un costo más bajo, según unas normas más apropiadas, y de acuerdo con las necesidades de las personas con ingresos bajos o inestables. Una y otra vez, las personas en los países en desarrollo, han demostrado una gran energía y creatividad a la hora de construir sus propias viviendas, si se les ofrece apoyo básico y se les ofrece terreno, infraestructura, financiación y materiales. La experiencia demuestra que lo necesario es que exista un proceso continuo de desarrollo en materia de vivienda (en lugar de varios proyectos de vivienda aislados), por el que se obtengan los terrenos, se instalen los servicios y se vendan o regularicen las parcelas a precios asequibles a los pobres. Los gobiernos actualmente tienden a trabajar con otros protagonistas (privados) de forma positiva y creativa, lo que permite que cada sector se concentre en aquellas actividades que mejor puedan desempeñar; esta práctica permite (al menos en teoría) que las funciones y las responsabilidades de los sectores público, privado y terciario se apoyen mutuamente.

19. La creciente preocupación por hacer frente a las necesidades de ambos sexos y la determinación por poner fin a la discriminación contra la mujer ha sido uno de los cambios más importantes en la planificación y en las políticas desde Hábitat I. La planificación urbana debe contribuir a reducir desigualdades entre los sexos en cuanto al acceso a los elementos esenciales para vivienda, programas y capacitación, así como reconocer y hacer frente a las distintas necesidades y prioridades del hombre y de la mujer. Es obvio que la sensibilización no siempre se traduce en acción, ni la retórica en realidad. Los exámenes realizados para medir el grado de sensibilización respecto a la necesidad de que la planificación tenga en cuenta a ambos sexos, manifiestan unánimemente un gran fracaso a la hora de transformar los compromisos públicos, en prácticas comunes.

20. Quizás el cambio más importante respecto a la planificación y a las políticas durante los últimos veinte años, sea la orientación hacia un "enfoque facilitador", no obstante los progresos realizados en la esfera de las estrategias nacionales de vivienda han sido aislados. A nivel más amplio la mayoría de los países han adoptado una estrategia ya existente, o la han sustituido por una nueva, aunque muchos menos países han avanzado a la etapa siguiente de aplicación y vigilancia detallada. La filosofía subyacente al enfoque facilitador parece aceptada por todos, sin embargo la aplicación es todavía deficiente y muchos países no cuentan con plazos, sub-objetivos y recursos detallados, todos ellos necesarios para transformar las políticas en estrategias.

#### Dentro de la ciudad: Respuestas en términos de políticas y programas

21. En teoría, el diseño de políticas en materia de vivienda y su programación son asuntos simples: en primer lugar es necesario eliminar los obstáculos que dificultan la oferta, proporcionando más terrenos habilitados al mercado, ofreciendo incentivos a constructores y propietarios, facilitando el acceso a materiales de construcción asequibles, eliminando normas y reglamentos obstructivos y utilizando la infraestructura y el transporte urbano correctamente. En segundo lugar, es necesario aumentar la demanda, fomentando oportunidades para generar ingresos y la seguridad de la tenencia y protegiendo a los más pobres por medio de redes sociales de seguridad y otras medidas especiales. En tercer lugar, la ciudad debe tener sistemas y capacidad suficiente para administrar y gobernar la oferta y la demanda de acuerdo con las necesidades y los derechos de todos los grupos sociales. Sin embargo, en la realidad, la oferta y la demanda encuentran muchos obstáculos, los mercados son imperfectos y la administración y el gobierno débiles. La especulación y la politización abundan en la mayoría de los

mercados de vivienda de los países de desarrollo, en parte porque la tierra y las viviendas son propiedades valiosas y en parte porque las políticas y los reglamentos dificultan la oferta.

22. Se debería acordar alta prioridad a la eliminación de las circunstancias que dificultan dicha oferta, especialmente en lo tocante a las tierras y a la financiación. Si esto se consiguiera a una escala lo suficientemente alta, la calidad y asequibilidad de las viviendas mejoraría sin necesidad de utilizar sistemas reguladores y de vigilancia costosos. Es también importante aumentar la demanda, pero es más difícil de lograr como medida a corto plazo. Existen cuatro esferas para la acción respecto tanto a la oferta como a la demanda, a saber:

- aportar al mercado tierras habilitadas, y administrar su uso más eficazmente, y mejorar los servicios y las estructuras de modo sostenible;
- mejorar y ampliar el flujo de finanzas para el desarrollo de los asentamientos humanos, dando acceso al crédito a personas de bajos ingresos y racionalizar los subsidios;
- facilitar la producción de viviendas más asequible, promocionando el sector de la construcción; reformando reglamentaciones, normas y regulaciones; promocionando la vivienda de alquiler y garantizando los derechos de propiedad; y
- fomentar las oportunidades de empleo y proteger a los más pobres.

El informe examina cada una de estas prioridades, finalizando con un breve resumen sobre sus implicaciones para la gestión urbana y a la protección ambiental.

23. Tierras y su ordenamiento: la oferta inadecuada de tierras ha sido, durante los últimos 20 años la esfera que más negativamente ha influido en las estrategias para la vivienda, y también el factor que por sí sólo ha influido más en el comportamiento negativo de los mercados de vivienda. Actualmente se reconoce que los gobiernos necesitan trabajar a favor, más que en contra, de los mercados de tierras (especialmente los informales y semi-legales) y concentrarse en adoptar medidas positivas (como el desarrollo orientado a la provisión de infraestructura y al fomento de asociaciones público-privadas) más que negativas (como reglamentos demasiado onerosos y desahucios). Al mismo tiempo, los gobiernos deben gestionar la oferta de tierras de forma que se garantice un uso eficiente de los terrenos vacantes en zonas construidas y que nuevas tierras en la periferia urbana se habilitan conservativamente, v.g. peservando valiosas tierras agrícolas, fomentando el desarrollo a lo largo de líneas de transporte o desarrollando zonas que cuenten con infraestructura básica.

24. Garantizar el acceso a servicios esenciales y a infraestructura: aunque los gobiernos desempeñan una función clave en coordinar el desarrollo de la infraestructura y los servicios, el modo más eficaz y justo de suministro conservación variará considerablemente de una ciudad a otra, e incluso dentro de una misma ciudad. Donde los consumidores pueden ser gravados por separado y es posible que exista la competitividad, la oferta, por parte del sector privado, puede ser mejor que la pública, mientras los gobiernos tengan y utilicen la capacidad para garantizar la calidad y el acceso a todas las personas. Donde exista una tendencia hacia los monopolios (en el suministro de agua, saneamiento, electricidad, por ejemplo) el éxito de los contratos externos depende de la existencia de mercados competitivos y de la voluntad gubernamental para su implementación y el cumplimiento de las normativas. Cambios en ambas direcciones, de público a privado, y de privado a público, han dado resultados beneficiosos para ambas partes. En los países en desarrollo, el mejor modo de progresar podría ser mediante la formación de asociaciones en los sectores público y privado, y/o mediante la gestión y la dinámica comunitarias.

25. La financiación de la vivienda y de los asentamientos humanos: una oferta adecuada de crédito asequible para la adquisición de tierras, vivienda, materiales de construcción, y para el desarrollo de empresas es absolutamente crucial para fortalecer la demanda, sin embargo la experiencia ha demostrado que esta situación es muy difícil de lograr en muchas ciudades porque los sistemas de crédito deben reconciliar tres objetivos potencialmente conflictivos: la asequibilidad para quienes optan a dichos créditos, la viabilidad para los prestamistas y la movilización de los recursos para todo el sector. Puede ser, que en la práctica, los sistemas asequibles no sean viables, por lo menos a gran escala (por requerir subsidios demasiado altos); incluso si fueran asequibles estarían fuera del alcance de los pobres urbanos, especialmente de las mujeres.

26. La prioridades generales en esta esfera deberían incluir: permitir que la financiación de hipotecas a largo plazo compita en términos de igualdad con otras instituciones financieras; diversificar los instrumentos de préstamo para dar mayor acceso a los pobres especialmente a las mujeres; permitir nuevas modalidades de garantías hipotecarias; ampliar la utilización de hipotecas comunitarias; permitir a los gobiernos ofrecer garantías condicionales a fin de alentar a los prestamistas del sector privado; y liberalizar el acceso, entre las autoridades locales, a mercados de capital nacionales e internacionales, dentro de un marco que exija una fuerte responsabilidad de conseguir resultados tangibles. Dada la escasez de recursos gubernamentales disponibles en los países en desarrollo, es vital que cualquier tentativa para prestar asistencia a las personas más pobres en las ciudades mediante subsidios asegure que éstos estén realmente dirigidos a ellas.

27. Además de todo lo anterior, el aumento de la oferta requiere intervenciones en otras cuatro esferas:

- fomentar el crecimiento del sector de la construcción y la oferta de materiales de construcción asequibles;
- reformar las normativas y regulaciones los reglamentos de planificación y edificación;
- fomentar la oferta de viviendas de alquiler; y
- garantizar la legalidad de la propiedad.

28. Para lograr un desarrollo urbano sostenible, tanto la oferta como la demanda, deben gestionarse de forma que se apoye el uso eficiente de los escasos recursos naturales (especialmente tierras), se fomente la conservación de la energía y el reciclaje y se penalice a los transgresores. En la mayoría de las ciudades del Sur, la planificación de esta práctica es muy difícil (porque los recursos para intervenciones planificadas son tan escasos y las tasas de crecimiento urbano son altas), pero irónicamente, incluso sin mucha planificación, dichas ciudades son, a menudo, más sostenibles ecológicamente que sus homólogas del Norte, porque el nivel de recursos utilizados y la generación de desechos, y gran cantidad de estos son reciclados en aquellas. La evaluación de los efectos de la urbanización sobre el medio ambiente y otras técnicas de examen pueden ser útiles para incorporar una perspectiva de sostenibilidad a las decisiones sobre las políticas y las prácticas relativas a los asentamientos humanos y los planes locales sobre el Programa 21 pueden ofrecer un marco útil dentro del que las prioridades en materia de políticas pueden ser debatidas y asentadas.

#### Cuestiones sobre estrategias

29. Aunque todavía existen quienes se aferran a puntos de vista simplistas sobre "la inclinación urbana" o "ciudades de triunfo", actualmente la mayoría de las personas aceptan el hecho de que en un sentido abstracto las ciudades no son ni "buenas" ni "malas". La tarea clave consiste en preservar, canalizar y construir sobre todo lo bueno que las ciudades aportan "productividad y dinamismo" contrarrestando, al mismo tiempo, los aspectos nocivos "la degradación ambiental y la inadecuación de las viviendas". Indudablemente las ciudades tienen potencial suficiente para combinar condiciones de vida seguras y sanas con estilos de vida culturalmente ricos y amenos, con un consumo bajo de energía de recursos y una generación reducida de desechos, pero esto sólo puede llegar a ser realidad en las ciudades si las mismas consiguen convertirse en lugares verdaderamente fructíferos en términos sociales y económicos.

30. Los Exámenes del Hábitat destacan unánimemente que el mayor obstáculo para alcanzar esta meta reside en la oferta, específicamente en la esfera de las tierras y las finanzas. La incapacidad de los mercados y de los gobiernos en suministrar tierras y finanzas suficientes al precio justo, en el momento oportuno y en los lugares adecuados, es el impedimento más importante del progreso en la esfera de la vivienda urbana. Esta situación requiere intervención gubernamental decidida; los mercados por sí mismos no pueden rectificarla porque planteamientos en la esfera de la justicia y la sostenibilidad no forman parte de sus prioridades. Este es un ejemplo específico del problema general: encontrar el equilibrio entre la intervención y la liberalización en la esfera de la vivienda y los asentamientos humanos.

31. Todas las sociedades que aspiren a ser equitativas y eficientes deben encontrar y mantener un equilibrio entre la liberalización de los mercados (fomentar la eficiencia) e intervención en los mercados (fomentar la equidad). Este dilema se presenta siempre en el sector de la vivienda y de los asentamientos humanos. Si el balance entre las responsabilidades públicas y las libertades privadas se inclina demasiado hacia ésta última, las personas con menor poder adquisitivo - las personas pobres - serán penalizadas. Del mismo modo, si la balanza se inclina demasiado en la dirección opuesta la vitalidad y la creatividad de las personas y del sector de los negocios pueden ser ahogadas. En sociedades altamente desiguales, con mercados imperfectos y una estructura gubernamental débil, existen las mismas posibilidades de encontrar situaciones caracterizadas por la existencia de viviendas inadecuadas, alquileres desorbitantes, inseguridad laboral y contaminación del agua, como de mercados de tierras pujantes, viviendas y empleos desarrollados de acuerdo con las predicciones teóricas.

32. Un sistema de gobierno urbano eficiente y potente e instituciones municipales representativas son esenciales para encontrar el equilibrio adecuado entre "libertad para construir" y "el deber de proteger". Los gobiernos no son simplemente uno de los muchos proveedores posibles de servicios en las ciudades; esta es la esfera, en última instancia, donde todas las decisiones sobre el suministro deben tomarse. Por lo tanto es esencial para el gobierno la existencia de estructuras para la adopción de decisiones. Las ciudades que pueden considerarse como fructíferas, demuestran el impacto positivo que el poder de intervención gubernamental puede ejercer cuando se une a la iniciativa privada a través de estructuras que permiten oír la voz de todos. La adopción de decisiones democrática y transparente fomenta una cultura política inclusiva, del mismo modo que conseguir el buen funcionamiento de los mercados para beneficio de los pobres y de los ricos ayuda a combatir la exclusión económica. La inclusión política, económica y social son condiciones previas para la consecución del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. La calidad del gobierno urbano determina hasta que punto una ciudad puede sacar partido de las ventajas y evitar las desventajas: de ser una ciudad.

33. Las innovaciones en la esfera de la gestión urbana, del gobierno y de los procesos asociativos tienen muy poca utilidad si son insostenibles o muy reducidas. Sin embargo los exámenes del Hábitat ponen de manifiesto que éxitos en materia de vivienda y de asentamientos humanos tienden a ser, o a permanecer vulnerables frente a estos dos problemas. Un modo de hacer frente a esta dificultad es dar una mayor focalidad a las actividades (entre éxitos a pequeña escala e instituciones y estructuras a gran escala), capacidades (necesarias para asegurar éxitos a gran escala) y prácticas (más que proyectos y programas). Estos enfoques pueden ayudar a obviar los problemas relativos al crecimiento organizacional o a los programas, si se pone el énfasis en desarrollar los factores más fundamentales que hacen posible el éxito.

34. La sostenibilidad en cuanto a los proyectos y a los programas es una cosa, y el desarrollo sostenible es otra bien distinta; es incluso un reto mucho mayor. La tarea que nos espera está clara: la sostenibilidad de los asentamientos humanos debe asegurar un desarrollo económico constante, oportunidades de empleo seguras y un progreso social equitativo causando el menor daño posible al medio ambiente. Sin embargo no está claro como se puede realizar esta tarea. Ciudades buenas, son aquellas que pueden satisfacer las distintas aspiraciones de sus habitantes sin crear costos significativos a otras personas, a las generaciones futuras, o las regiones adyacentes. Esto significa evitar la exclusión garantizando la existencia de oportunidades seguras para la generación de ingresos para todas las personas; garantizar el buen gobierno a fin de vigilar prácticas insostenibles y dar a todos voz en la toma de decisiones y adoptar sistemas de gestión que tengan en cuenta los efectos de la producción y del consumo urbano fuera de los límites de la ciudad.

35. El aumentar la escala de innovaciones fructíferas es de poca utilidad si sólo se benefician algunos grupos urbanos, o se beneficia a un grupo a expensas de otro. Aunque se han realizado progresos considerables en fomentar la sensibilización sobre las necesidades específicas de los sexos en relación a la vivienda y a los asentamientos humanos, hay poca evidencia de que esta circunstancia haya influido de modo considerable en el diseño de políticas y programas y de que las necesidades y los intereses de las mujeres en materia de estrategias se hayan tenido en cuenta. Por lo tanto se necesita una acción más potente y mejor dirigida, reforzada, a largo plazo, por incentivos y sanciones concretos a todos los niveles burocráticos.

36. La incapacidad generalizada para convertir esta sensibilización sobre las distintas necesidades y capacitación del hombre y de la mujer en progresos concretos, es una ilustración práctica de un problema más general que ha obstaculizado el progreso en la esfera de la vivienda y de los asentamientos humanos durante muchos años: la inmensa distancia existente entre la retórica y la realidad, entre los principios y la práctica. Claramente, esta es una de las cuestiones estratégicas más importantes. El problema no es en realidad un problema de conocimientos, salvo algunas excepciones, se sabe qué y cómo debe hacerse, por lo menos en principio. El problema real es que los conocimientos no se transforman en acciones. El marco en materia de políticas propuesto por la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 es aceptado por todos, aunque con algunas diferencias en cuanto a su importancia, pero dichas políticas no se traducen en acciones especialmente en las áreas más difíciles, como son las tierras y la financiación. Salvar estas distancias requiere una mayor y más continua presión para conseguir reformas y resultados, ejercida tanto en sentido ascendente como descendente, dentro de nuevas alianzas estratégicas, de forma que actúen como contrapeso al poder de los intereses creados y a la inercia burocrática. El buen gobierno urbano, el apoyo político desde el centro y el apoyo de los organismos donantes internacionales son todos ellos factores importantes. El desarrollo fructífero de los asentamientos humanos requiere asimismo la institucionalización de una cultura de aprendizaje, dar prioridad a compartir información y experiencias a todos los niveles y contar con recursos adecuados y con capacidad suficiente para la acción y la investigación.

#### Política para el futuro

37. No existen panaceas en materia de desarrollo social y asentamientos humanos, lo importante es que exista un proceso continuado de acción y de aprendizaje para sacar el mayor partido de las posibilidades inherentes a las ciudades para un número mayor de sus ciudadanos. Sin embargo, parecen existir unos principios comunes que subyacen en el éxito obtenido en distintos contextos, y algunas esferas prioritarias claras para la acción a nivel local, nacional e internacional.

38. A nivel local (barrial o comunitario) las personas las empresas y las organizaciones deberían tener mayor acceso a los recursos, participación en los procesos de adopción de decisiones y responsabilidad en el diseño e implementación de políticas y programas. Los barrios son los lugares donde todas las soluciones tienen su origen y su término, y son asimismo la unidad más eficaz para llevar a la práctica los principios del desarrollo sostenible. A nivel local, la mayor prioridad debería acordarse a la capacitación, al fomento de organizaciones locales responsables y a la formación de conexiones con sistemas y estructuras más amplios.

39. A nivel nacional los gobiernos deben atacar los obstáculos existentes en la oferta de tierras y en la financiación y dirigir los procesos de desarrollo urbano utilizando infraestructura y transporte público. Esto podría conseguirse si se facilitase a los mercados equilibrar la demanda con la oferta. El reto ante los administradores urbanos consiste en encontrar y mantener el equilibrio adecuado entre intervención y liberalización. Lo más importante es no la transferencia de modelos específicos, sino el fortalecimiento de los flujos de recursos, de los conocimientos técnicos, de las actitudes y de las capacidades a fin de elaborar, implementar y vigilar las políticas y las intervenciones, y crear marcos legales, reguladores y fiscales dentro de los que dichos recursos y capacidades puedan ser utilizados al máximo.

## II. TENDENCIAS MUNDIALES ACTUALES Y SU CONEXIÓN CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

40. Una de las equivocaciones cometidas por las generaciones de urbanistas anteriores fue la tendencia a disociar los asentamientos humanos y la vivienda de su contexto más amplio, dando como resultado políticas y prácticas menos eficaces. Las ciudades y los sistemas urbanos están profundamente insertados en los procesos de los cambios económicos, sociales, culturales y políticos que influyen en el desarrollo de los asentamientos humanos y, a su vez, se ven influidos por el modo de crecer y evolucionar de las ciudades. Del mismo modo, las políticas en materia de asentamientos humanos son parte de una concepción más amplia del desarrollo. Las pautas de urbanización pasadas, presentes y futuras no pueden ser entendidas fuera de este contexto.

### A. Tendencias generales

41. Durante los últimos 50 años, y particularmente desde la conclusión de la Guerra Fría, el mundo ha sido testigo de profundos cambios económicos y políticos, y de una continuidad en las pautas de crecimiento y de desigualdad. Estos cambios son la causa del crecimiento de la urbanización, como fenómeno mundial, en el último cuarto del Siglo XX. Algunos son la culminación de fuerzas económicas y tecnológicas que hunden sus raíces en la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, e incluyen:

- Las crecientes ventajas económicas de las ciudades. En todos los países, las ciudades generan la mayor parte de la riqueza nacional (60% - 80% del PIB); por ejemplo, Lima genera más del 40 por ciento del ingreso nacional del Perú, de tan sólo el 25 por ciento de la población total del país<sup>1</sup>, y alrededor del 80 por ciento del crecimiento del PNB de los países en desarrollo se dará en las ciudades durante la década de los 90<sup>2</sup>. Esto se debe, en parte, a que las ciudades son más productivas que las zonas rurales: un estudio realizado por la Universidad de París, descubrió que las ciudades en los países industrializados eran una media del 35 por ciento más productivas que el resto del país<sup>3</sup>. Las ciudades crecen gracias a las economías de escala que ofrecen, la concentración de infraestructura y de recursos, y la tendencia de los negocios a agruparse, incluso en una era de buenas comunicaciones mundiales. Esto es especialmente cierto de los centros financieros y de servicios mundiales como Londres, Nueva York y Tokio. Tendencias mundiales, como la liberalización económica y la reforma del mercado, han tendido a fomentar la urbanización y las ventajas de las ciudades aún más; por ejemplo, las zonas urbanas en India y China (con cerca de una tercera parte de la población urbana entre ambas) han crecido más rápidamente desde que se liberalizaron sus economías<sup>4</sup>. Combinadas con ganancias a largo plazo en productividad rural, las ventajas económicas de las ciudades bajo mercados capitalistas, han dado lugar, durante los últimos siglos, a la mayor migración conocida en la historia humana;
- La globalización de la economía, con decisiones tomadas cada vez más por poderosas corporaciones supranacionales, y sujetas a grandes flujos de capital privado en todo el mundo. Se calcula que el total de préstamos del Banco Mundial en 1993, fue equivalente a la cantidad transferida por mercados de capital internacionales en solamente nueve minutos<sup>5</sup>. El capital del mercado de valores aumentó de 900 billones de dólares EE.UU. en 1974, a 15 trillones en 1994<sup>6</sup>, y el volumen de las cinco mayores corporaciones del mundo es actualmente mayor que la suma del PIB de todos los países del Oriente Medio y del Norte de África juntos<sup>7</sup>. Las ciudades albergan las sedes centrales de las corporaciones y de los mercados de capital que progresivamente dirigen la economía mundial;
- El crecimiento de las industrias de servicios, sobre la agricultura y la manufacturación tradicional, fomentado por una revolución en la informática y en las comunicaciones mundiales que unen las citadas ciudades de las altas finanzas y las élites urbanas del Norte y del Sur. Entre 1965 y 1990-92, la proporción de mano de obra agrícola descendió de un 72 por ciento a un 58 por ciento, incluso en los países en desarrollo, mientras que en el sector de servicios ascendió de un 16,7 por ciento a un 27 por ciento. En países como Japón, los servicios aportan actualmente la mitad del PIB<sup>8</sup>. Esto explica, en parte, por qué el crecimiento económico puede conducir a un aumento de los empleos menor del esperado, sin embargo, en general, las ciudades prosperan gracias a los flujos de información, las finanzas, los servicios y los empleos; y
- La innovación tecnológica, especialmente el transporte motorizado, materiales y técnicas de construcción, las comunicaciones, y los ascensores, han favorecido la expansión de la ciudad moderna y han contribuido a extender más y más el crecimiento urbano en todo el mundo. Sistemas sanitarios, educativos y de control de natalidad más eficaces, han favorecido la transición demográfica y el crecimiento natural en las ciudades, tendencias que se describen más detalladamente a continuación.

42. Estos cambios son resultado de procesos iniciados hace cientos de años, sin embargo, otros son de origen más reciente. La caída del Muro de Berlín y la desintegración del Bloque Oriental en los años 80, es visto por muchos como la confirmación de que no existe otra alternativa que los mercados y las políticas orientadas hacia el mercado, como instrumento principal del crecimiento económico. Tales políticas dominan actualmente la esfera económica en general y el desarrollo de políticas en particular. En la esfera política, los papeles y las responsabilidades de los sectores público y privado han sido redefinidos. Existen, hoy en día, pocos partidarios de grandes maquinarias gubernamentales o de una planificación estatal centralizada; una ola de democratización está extendiéndose por el mundo y sus distintos pueblos luchan por redefinir su

identidad nacional y sus sistemas de gobierno; la sede del poder público está pasando lentamente de las instancias centrales a las autoridades locales; y las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las organizaciones comunitarias y los movimientos populares juegan un papel progresivamente más importante en la vida económica y política.

43. Los cambios no se han efectuado gratis, especialmente en partes del mundo donde las luchas políticas han estado acompañadas por conflictos violentos: de un total de 89 conflictos registrados después de 1990, 79 han sido civiles<sup>9</sup>. Sin embargo, la creciente capacidad de millones de personas en todo el mundo para influir en las decisiones que les afectan es, indudablemente, un motivo de celebración y tiene gran significancia para el futuro del gobierno urbano y para la misma ciudad.

44. La globalización origina problemas y oportunidades comunes, pero con muy diversas tendencias y resultados, que requieren respuestas distintas en cada caso.

- En el aspecto negativo, la desigualdad, la carencia de hogar, la congestión urbana y la degradación ambiental van en aumento, mientras que los gobiernos nacionales y locales parecen cada vez menos capaces de solucionar estos problemas. Esto se debe, en parte, al alcance mundial de las fuerzas citadas anteriormente, en parte al alto nivel de la deuda pública tanto en países industrializados como en países en desarrollo, y en parte a la inutilidad de los enfoques de planificación convencionales. La mera velocidad de los cambios que afectan a las ciudades requiere nuevos instrumentos de gestión.

- En el aspecto positivo, la productividad urbana y la actividad económica aumentan, los niveles de salud mejoran y existe un mayor acceso a agua y saneamiento. La democratización crea mayor espacio para los actores no gubernamentales, para el establecimiento de asociaciones público-privadas y para una planificación y gestión descentralizadas y participativas, características clave, todas, de un futuro urbano fructífero. Pero el éxito y el fracaso son tanto un punto de vista, como algo sustantivo; sin embargo, la vida de millones de personas pobres en las ciudades habría cambiado poco como resultado de las tendencias mundiales, aunque las respuestas oficiales hubiesen evolucionado mucho.

## B. Tendencias macro económicas y la pobreza urbana

### 1. Crecimiento, deuda, comercio y ajuste

45. Los resultados macro económicos establecen el marco general de los recursos para el desarrollo de asentamientos humanos en todos los países, pero para muchos, los últimos 15 años en particular, han sido extremadamente difíciles. Las pautas, como es natural, varían mucho: el PIB per cápita ha aumentado considerablemente en todo el mundo desde 1960, indicadores sociales como la esperanza de vida, la mortalidad en la niñez, la alfabetización de adultos y el acceso a agua pura, han mejorado correspondientemente (a nivel nacional absoluto). Sin embargo, estas cifras, esconden variaciones significativas dentro de un mismo país y entre distintos países, en términos de crecimiento económico y sus efectos sociales. Sólo las economías de Asia Oriental, China y algunos países de América Latina han crecido consistentemente desde 1970; para África Subsahariana, en particular, en la década de los 80 ha llegado a llamarse la "década perdida". Entre 1983 y 1985 el PIB real per cápita descendió en un 7,6 por ciento en los países más pobres<sup>10</sup>. Los términos de intercambio de productos primarios no oleaginosos, de los que muchos países en desarrollo dependen, han empeorado, y los precios de las importaciones (materiales de construcción incluidos) han aumentado. Los niveles de endeudamiento y de servicio de la deuda se mantienen muy altos, lo que reduce el volumen de recursos disponibles para gastos de desarrollo. Por ejemplo, el porcentaje del servicio de la deuda de Argentina subió del 22 por ciento (de ingresos por exportaciones) en 1970 al 46 por ciento en 1993, y del 3 por ciento al 144 por ciento en Uganda<sup>11</sup>. Los niveles de Asistencia Oficial al Desarrollo (OAD) han permanecido estáticos, e incluso más recientemente, han comenzado a bajar en términos reales.

### 2. Tendencias de la pobreza urbana y de los mercados de trabajo

46. Las variaciones observadas en los indicadores sociales dentro de un país y entre países con ingresos per cápita similares, puede explicarse por la distribución del crecimiento económico y de las inversiones en desarrollo humano y servicios básicos. El crecimiento económico para que se traduzca en un mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría deberá aliviar la pobreza. El Banco Mundial calcula que cerca de 330 millones de personas viven en situación de pobreza absoluta en las ciudades del mundo en desarrollo, cerca de 600 millones viven en situaciones de peligro para sus vidas y 800 millones ocupan viviendas de baja calidad<sup>12</sup>. Todas estas cifras están sujetas a un cierto margen de error (hasta de un 15 por ciento según uno de los cálculos<sup>13</sup>), pero el hecho de que la escala de la pobreza urbana es inaceptable es indiscutible.

47. En la mayoría de los países, la proporción de habitantes bajo el umbral de la pobreza es todavía mayor en las zonas rurales que en las urbanas pero, en general, la pobreza urbana ha aumentado más rápidamente que la rural en África Subsahariana y en América Latina (aunque no en Asia Oriental). Entre 1970 y 1985, la proporción de población bajo el umbral de la pobreza aumentó en un 73 por ciento en las ciudades de los países en desarrollo, mientras que en las zonas rurales la subida fue del 11 por ciento<sup>14</sup>. Las personas pobres en las zonas urbanas tienden a ser más vulnerables frente a la pobreza por el mayor costo de la vida en las ciudades, una mayor dependencia de ingresos en efectivo inseguros, sistemas

familiares de apoyo más débiles, y estar más expuestas a peligros ambientales y a contaminación fecal-oral. Aunque el sector no estructurado ha producido resultados mucho más eficaces de lo que sus críticos vaticinaron, existe inseguridad en cuanto a empleo, debido, en parte, al deterioro general de los derechos laborales bajo la liberalización económica. Investigaciones del Banco Mundial muestran que los costos a corto plazo de los ajustes económicos, durante los últimos diez años, han afectado muy adversamente a los pobres urbanos en particular, debido a la reducción de los puestos de trabajo gubernamentales, la disminución de los ingresos, la subida de los precios de los alimentos y de la energía y la abolición de los subsidios de vivienda<sup>15</sup>.

48. Las personas pobres han hecho frente a estos problemas aumentando el número de familiares en trabajos remunerados, reduciendo los gastos no alimenticios (y vendiendo sus viviendas y comprando otras más baratas), invirtiendo la migración y compartiendo con otros miembros del hogar. Los efectos de estos cambios han sido especialmente duros para las mujeres, que han visto crecer de forma significativa las exigencias hechas sobre su tiempo y energía además de su mucho trabajo y de la discriminación que sufren en los mercados laborales y de vivienda. La alta proporción de mujeres migrantes internacionales por razones de trabajo es otro factor adicional.

### 3. Desigualdad, polarización y exclusión

49. Una conclusión común a todos los Exámenes del Hábitat es que la desigualdad económica y la exclusión social aumentan dentro de los países y entre ellos, tanto en el Norte como en el Sur. Esto se debe en parte (por lo menos a corto plazo) a la liberación económica, pues los mercados discriminan en contra de quienes tienen menores ingresos y bienes. A pesar de que la mayoría de las economías en desarrollo crecen, el desequilibrio entre los países ricos y pobres, y entre los ricos y los pobres en las ciudades, aumenta. La parte de la contribución total del 50 por ciento más pobre de la población mundial descendió del 7,3 por ciento en 1960 al 6,3 por ciento en 1986. En el mismo período, la parte correspondiente al 20 por ciento más rico subió del 71,3 por ciento al 74,1 por ciento<sup>16</sup>. El aumento de la desigualdad puede ser particularmente serio en países con economías de transición, donde, por su velocidad, el cambio económico durante los últimos seis años ha sido traumático.

50. Es difícil encontrar información sobre desigualdades y exclusión en las ciudades, aunque cada informe cita esta tendencia y sus posibles consecuencias sociales, apuntando al aumento de los costos sociales del crecimiento desigual para quienes son particularmente vulnerables por su edad, sexo u otras características. La desigualdad es más visible en las diferencias existentes en las condiciones de vivienda de grupos de ingresos altos y bajos en las ciudades, que se explican más abajo.

### 4. El costo social de la ciudad dividida

51. Estos avisos, cristalizados más recientemente en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague, son, por lo menos en parte, una respuesta a la creciente visibilidad de la desigualdad en las ciudades y a una mayor percepción del hecho de la exclusión y del riesgo de la inseguridad y de la inestabilidad, en una era de comunicaciones mundiales y acceso a información. El espectáculo de altos muros, tras los que los ricos viven atrincherados en suburbios exclusivos en los Ángeles o Bogotá, es un signo de exclusión tan patente como el número de jóvenes sin hogar en las calles de Londres o de Bombay. En esto, como en otras muchas esferas, las élites y los excluidos, en las ciudades tanto de países industrializados como en desarrollo, tienen tanto en común entre ellos como con otros en la misma ciudad. Existe cierta evidencia de que el crimen, la violencia y los conflictos (especialmente contra las mujeres) están en aumento, fomentados por las altas tasas de desempleo y reforzados en los países industrializados por la segregación social y étnica; en los países de la OECD, el número de homicidios por cada 100.000 habitantes subió de 3,8 en 1987 a 5 en 1990, y de 4,9 a 6,9 en Europa oriental<sup>17</sup>.

## C. Tendencias relativas a la urbanización y a la vivienda urbana

### 1. Urbanización y crecimiento urbano

52. Según predicciones, entre 1990 y 2030, la población mundial aumentará en 3.700 millones; el 90 por ciento de este crecimiento tendrá lugar en los países en desarrollo y el 90 por ciento de dicha cifra se dará en las ciudades<sup>18</sup>. Las pautas de urbanización (la proporción de la población de un país que vive en asentamientos definidos como "urbanos") reflejan las tendencias de crecimiento económico y desigualdad. El crecimiento urbano (la tasa de crecimiento de la población urbana) es raramente "incontrolado" es una respuesta predecible a las tendencias del desarrollo económico y la migración - mayor productividad agrícola, combinada con las ventajas económicas de las ciudades durante la industrialización. Para el año 2000, por primera vez en la historia, la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades (unos 4.600 millones de personas) comparado con el 30 por ciento en 1950 y el 43 por ciento en 1990<sup>19</sup>. La tabla 1 muestra como ha aumentado constantemente la proporción de la población total que vive en zonas urbanas, primero en Europa y América del Norte y más recientemente en África y en Asia Meridional. A medida que crece la urbanización la tasa de crecimiento urbano tiende a descender y el aumento natural se convierte, más que la migración, en el motor del crecimiento. Sin embargo, las tasas de

fertilidad son más bajas en las ciudades que en el campo. Actualmente, el crecimiento de la población urbana más rápido se da en todo África, aunque algunas ciudades de países industrializados están empezando a crecer de nuevo<sup>20</sup>.

53. En 1950 existía sólo una megalópolis en el mundo (con más de 10 millones de habitantes); en 1980 había 12 y en el año 2000 es posible que existan por lo menos 25<sup>21</sup>. En la década de los 90, el número de ciudades con más de un millón de habitantes aumentará de 187 a 279<sup>22</sup>. A pesar de que las ciudades grandes del mundo seguirán creciendo en términos absolutos (por ejemplo medio millón anual en Ciudad de México), su tasa de crecimiento está bajando por reducirse la inmigración, la reversión migratoria crece como resultado de la dislocación económica, y las tasas de fertilidad urbana bajan<sup>23</sup>. La urbanización no se dará indefinidamente, aunque parece ser cierto que un número pequeño de ciudades (como Singapur) alcanzará una posición dominante en la economía internacional.

54. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos urbanos no viven en las grandes ciudades - por ejemplo la mitad de la población de Colombia y una tercera parte de la de México vive en ciudades pequeñas y medianas<sup>24</sup>. Más que centrar la atención en ciudades individuales, puede ser más beneficioso ver como crecen juntos sistemas de asentamientos urbanos (para sacar el mayor partido posible a sus ventajas económicas y a sus comunicaciones). Esto reduce las diferencias entre el campo y la ciudad poniendo el énfasis de la planificación y gestión de los asentamientos humanos en la región de la ciudad y sus conexiones con el área circundante. Este enfoque presenta desafíos importantes a los sistemas de gobierno y gestión, confinados tradicionalmente a los límites estrictos de la ciudad, y que ahora tienen que tener en cuenta cambios más amplios y demarcaciones muy distantes de los ayuntamientos.

**Tabla 1. Niveles de urbanización**  
(porcentaje del total de la población que vive en zonas urbanas)<sup>25</sup>

Región	1950	1970	1990	2000 (estimación)
África	14,5	22,9	33,9	40,7
América Latina y el Caribe	41,5	57,3	71,5	76,4
América del Norte	63,9	73,8	75,2	77,3
Asia	16,4	22,9	34,4	42,7
Europa	56,5	66,7	73,4	76,7
Antigua URSS	39,3	56,7	65,8	67,5
Oceanía	61,3	70,7	70,6	71,3
Mundo en desarrollo	17,0	24,7	37,1	45,1
Resto del mundo	53,8	66,6	72,6	74,9

## 2. Tendencias en vivienda urbana

55. No obstante, la respuesta de las ciudades a estas tendencias varía mucho, por lo que las condiciones en materia de vivienda difieren entre ciudades incluso con ingresos per cápita similares. La percepción común es que el crecimiento urbano en países en desarrollo es artificial, carente de las bases económicas que soportan la urbanización en el Norte, y caracterizada por un enorme des y sub empleo, tugurios, degradación ambiental y crimen. Es cierto que los años 80, en particular, fueron años de "ciudades en crisis" en muchas regiones, caracterizados por el aumento significativo de la pobreza urbana y el deterioro de las opciones de vivienda, de los servicios y de la gestión urbana. Por ejemplo, los gastos en servicios e infraestructura en Dar-es-Salaam bajaron el 8,5 por ciento entre 1978/9 y 1986/7<sup>26</sup>. Confrontados con la incapacidad de los mercados informales para ofrecer tierras y viviendas suficientes, los asentamientos ilegales se han extendido deprisa, constituyendo, en 1994, el 69 por ciento de la vivienda urbana en África Subsahariana, el 51 por ciento en Asia meridional, el 27 por ciento en América Latina y el 12 por ciento en Asia oriental<sup>27</sup>. Aproximadamente 250 millones de habitantes urbanos carecen de acceso a agua potable y 400 millones a saneamiento adecuado<sup>28</sup>.

56. Sin embargo estas cifras, esconden variaciones importantes entre distintas ciudades e incluso dentro de una misma ciudad, y grupos sociales<sup>29</sup>. Cuando las ciudades desarrollan unas políticas adecuadas (cuando el clima - macroeconómico - externo es favorable), el acceso a infraestructura y a servicios puede mejorar de modo muy significativo aunque los ingresos sean bajos; por ejemplo, Bogotá, Dar-es-Salaam, São Paulo, Amán y Harare han conseguido extender los servicios el 90 por ciento o más<sup>30</sup>. La gestión de los desechos sólidos es una esfera más difícil (a pesar de la posibilidad de crear puestos de trabajo entre los pobres), y consume el 20-40 por ciento de los ingresos municipales en muchas ciudades del Sur, incluso dejando la mayor parte de los desechos sin recoger<sup>31</sup>.

57. Se calcula que el número de personas sin hogar a nivel mundial oscila entre los 100 y los 1000 millones dependiendo de las definiciones<sup>32</sup> (ver recuadro 1). En los países en desarrollo cualquier persona que viva en una vivienda inadecuada puede ser considerada como sin hogar, pero incluso en países industrializados, este es un problema creciente. En la Unión Europea, por ejemplo, se estima que 2,5 millones de personas carecen de hogar, cifra que aumenta con el empeoramiento de la situación de los jóvenes en el mercado laboral y con la reducción de las prestaciones de la seguridad social<sup>33</sup>.

#### Recuadro 1. Escasez mundial de vivienda<sup>34</sup>

- Entre el 40 y el 50 por ciento de la población mundial vive en tugurios.
- En asentamientos urbanos y rurales (sumados) hay:
  - Por lo menos 100 millones de personas sin hogar;
  - 1.500 millones de personas que viven en viviendas en condiciones muy pobres;
  - Entre 2 a 3 millones de personas que viven en viviendas inadecuadas;
  - Aproximadamente 2.000 millones de personas viven en viviendas adecuadas.

58. La tabla 2 presenta algunos indicadores clave de los resultados de las condiciones de vivienda de acuerdo con el PNB de grupos de países y confirma la conclusión de que la calidad, la densidad y la conexión a servicios (aunque no su asequibilidad) de las viviendas aumenta con la renta nacional. No obstante, las cifras ocultan enormes variaciones de una ciudad a otra, e incluso dentro de ciudades con ingresos similares, según se trate de hombres o de mujeres y según sea el tipo de tenencia, el grado de conexión a servicios y la asequibilidad. En algunas ciudades (Karachi, Colombo, Seúl), los precios de los terrenos, de las viviendas y de los alquileres han aumentado más rápidamente que en otras, pero en otros lugares (Nairobi, Ciudad de México, Bogotá) las opciones respecto a vivienda no parecen haber empeorado, bien porque los ingresos y los precios han aumentado a la par, bien porque las personas pobres se hayan adaptado a las empeoradas condiciones del mercado de la vivienda (aunque a un costo considerable para ellos mismos, especialmente para las mujeres), y/o bien porque los gobiernos locales hayan adoptado políticas particularmente fructíferas.

Tabla 2. Condiciones básicas de la vivienda urbana<sup>35</sup>

Región	Superficie habitable por persona (metros cuadrados)	Porcentaje de vivienda con agua	Porcentaje de viviendas ocupadas por su propietario	Porcentaje de vivienda ilegales	Relación precio vivienda/ingresos	Relación alquiler/ingresos
Países de bajos ingresos	6,1	56	33	64	4,8	15
Países de ingresos bajos/medios	8,8	74	52	36	4,2	16
Países de ingresos medios	15,1	94	59	20	5,0	21
Países de ingresos medios/altos	22,0	99	55	3	4,1	11
Países de ingresos altos	35,0	100	51	0	4,4	18

59. Las pautas de vivienda urbana son más complejas que las sugeridas por una simple división de las ciudades entre países ricos y pobres. Una vez más la diferencia reside en las buenas políticas. Sin embargo, no hay evidencia de que las condiciones respecto a vivienda de los grupos más pobres de las ciudades de países en desarrollo, haya mejorado de modo significativo durante los últimos 15 años.<sup>36</sup>

### 3. El medio ambiente urbano

60. Las tendencias respecto a la degradación ambiental son más claras, existiendo un aumento casi universal, de la contaminación y del consumo energético causado por el crecimiento urbano e industrial. Esto es aplicable tanto a las ciudades mismas, como a los efectos del crecimiento urbano sobre el medio ambiente a nivel nacional y mundial ("la huella ecológica" de las ciudades). Por ejemplo, un tercio del abastecimiento del agua de la Ciudad de México viene desde Tecolutla, a más de 200 kilómetros de distancia<sup>37</sup>. Las tendencias respecto al hacinamiento y el acceso a agua y a saneamiento se han descrito brevemente más arriba y son particularmente graves en los países en desarrollo. Pero todos los países se enfrentan con un deterioro de la calidad del aire por la congestión del tráfico, la utilización de combustibles fósiles para usos domésticos, y la contaminación industrial (ver recuadro 2). En todo el mundo, las emisiones de carbono han aumentado de 4.800 millones de toneladas en 1971 a 6.000 millones en 1988, y el consumo energético per cápita aumentó de 1.195 Kg a 1.241 Kg de equivalentes de petróleo entre 1970 y 1993<sup>38</sup>. El transporte es responsable ya de la mitad del consumo de combustibles fósiles y la congestión del tráfico ha reducido la velocidad media del transporte intraurbano a 8 Km/por hora en Shanghai, Seúl y Bangkok<sup>39</sup>. A medida que las ciudades crecen, invaden más y más zonas periféricas - a menudo ricos terrenos de cultivo, que fueron la razón de la situación de la ciudad en un principio - y alargan la duración de los trayectos al trabajo que llegan a ser de hasta una hora y media o más en ciudades como Bogotá y Río de Janeiro<sup>40</sup>.

#### Recuadro 2. Ejemplos de contaminación urbana<sup>41</sup>

- La concentración de partículas suspendidas en Bangkok es 18 veces mayor que la aprobada por la OMS, y puede ser causa de hasta 50 millones de días de actividad restringida y de 1.400 muertes anuales.
- En el Valle Kelang en Malasia (que incluye Kuala Lumpur), las emisiones son 29 veces más fuertes que el máximo establecido por el Comité Malayo del Medio Ambiente.
- El tráfico rodado aumentó en un 70 por ciento en la Unión Europea entre 1970 y 1985, y se espera que crezca un 50 por ciento adicional para el año 2000; el número de vehículos por cada 1.000 habitantes ha aumentado de 500 en 1970 a 550 en 1990 en los EE.UU.; de 5 a 15 en Asia; y de 5 a 10 en África.

61. Las zonas urbanas son responsables, en gran medida, de la degradación ambiental mundial, debido a que en ellas se concentran la mayor parte de la actividad industrial, del transporte y del consumo intenso de energía. Esta situación afecta particularmente a los pobres (porque tienen pocas opciones) al vivir cerca de vertederos de desechos industriales, de ríos contaminados, de laderas erosionadas, y son más vulnerables a enfermedades (como la tuberculosis y la difteria) cuyos gérmenes se encuentran en el agua, en la tierra y en el aire. La Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (CNUMAD) identificó a las zonas urbanas como los centros álgidos de las cuestiones ambientales.

#### RESUMEN

- Vivimos en un mundo en vías de urbanización, y el crecimiento urbano continuará en la mayoría de las regiones, particularmente en África y en Asia, impelida por los imperativos económicos comunes y las ventajas económicas de las ciudades. Las políticas que tratan de invertir este proceso, controlando la migración, fracasan siempre.
- No obstante, la respuesta de las ciudades ante las tendencias económicas y políticas mundiales varía considerablemente, de forma que las condiciones de vivienda, la pobreza urbana y la degradación ambiental varían entre ciudades con ingresos per cápita similares, así como entre ciudades en países ricos y pobres - la diferencia reside en las políticas. Sin embargo, no hay evidencia de que las condiciones respecto a vivienda de las personas más pobres en las ciudades (Norte y Sur), hayan mejorado notablemente en los últimos 15 años; y existen señales claras de que la degradación ambiental continúa aumentando a un ritmo insostenible.
- La desigualdad económica y social, con sus concomitantes peligros, la exclusión, la violencia y la inestabilidad, crece en la mayoría de las ciudades tanto en el Norte como en el Sur. Se agrega a esta situación el llamativo descenso en las tasas de crecimiento económico en África Subsahariana durante la década de los 80, que ha privado a los países más pobres del mundo de los recursos necesarios para un desarrollo urbano eficiente y equitativo.

### III. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

#### A. Tendencias generales

62. En términos generales, la evolución de la planificación y la gestión de los asentamientos humanos durante los últimos 30 años refleja tendencias más amplias respecto al desarrollo, y también muchos de los temas recogidos ya en la parte II - una economía que se apoya más en los mercados y en la iniciativa privada y una política más basada en la democratización, la descentralización, la intervención cívica y la participación de la comunidad. El recuadro 3 ofrece un breve resumen de los cambios de pensamiento más significativos respecto a los asentamientos humanos, de los cuales cuatro son particularmente importantes<sup>42</sup>:

- Hasta hace poco, se acusaba al crecimiento económico, al desarrollo y a las inversiones, de estar orientados hacia las zonas urbanas. Actualmente, se reconoce que la cuestión clave no reside en antagonizar las prioridades "urbanas" y "rurales", sino en invertir en aliviar la pobreza; cada país tendrá pautas de distribución de la población rural y urbana distintas que entrarán dentro de este objetivo.

- Las décadas de los 60 y los 70 favorecieron una fuerte intervención central en la planificación del desarrollo, mientras que la de los 80 presenció un alejamiento dramático de este enfoque, en algo parecido a una revolución de mercado libre. Hoy en día se observa un nuevo cambio en el que los agentes de políticas buscan una nueva síntesis que incluya al sector público, al privado, a las ONGs y las organizaciones comunitarias, que reconozca tanto las limitaciones de la planificación estatal centralizada, como las de las economías neo liberales (sus objetivos a corto plazo y la manipulación de los mercados por intereses políticos y de grupo).

- La sabiduría convencional ha evolucionado desde una dirección centralizada (de arriba a abajo) a procesos (de abajo a arriba) en cuanto al enfoque de la planificación y la gestión, que se centran en el aprendizaje experimental y que da prioridad a la participación de una gama más amplia de grupos sociales en la toma de decisiones y en el gobierno. Un buen gobierno eficaz es visto actualmente como la cuestión central en la planificación y gestión del desarrollo.

- Los asentamientos humanos han estado por muchos años disociados de su contexto más amplio, por lo que sus conexiones con las políticas económicas y sociales y con las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, eran muy débiles. La planificación y la gestión eran sectoriales presentándose escasa atención a la capacidad institucional local. Por contraste, el enfoque holístico del desarrollo urbano sostenible, presta atención explícita a las conexiones existentes entre los distintos aspectos de los asentamientos humanos y asegura que se dé prioridad a las inversiones para la capacitación y el desarrollo institucional.

63. Existen, desde luego, muchos elementos tanto de continuidad como de cambio, entre Hábitat I y Hábitat II; los temas centrales de la Declaración de Vancouver (equidad, justicia social y solidaridad) no difieren mucho de los principios recogidos en el Programa del Hábitat, y que aparecen en el recuadro 4. Aunque los conceptos y las palabras cambien, existen conexiones comunes entre todas las Conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante los últimos 10 años. Todas comparten un compromiso con los principios de equidad, sostenibilidad, reducción de la pobreza y los derechos humanos, que son el sello de toda política de asentamientos humanos.

64. Las cuatro esferas clave - desarrollo sostenible, gobierno urbano, gestión, y la relación entre la política económica y social, se estudian más detalladamente a continuación:

Recuadro 3. Cambios clave en la planificación y la gestión de los asentamientos humanos

<i>De</i>	<i>A</i>
proyectos detallados prejuicio urbano vivienda auto-ayuda propiedad/precariedad intervención planificada erradicación intervención pública antagonismo público/privado insensible al género sectorial de arriba-abajo producción gubernamental directo economista políticas nacionales marginalización de las ONGs formación	procesos producción urbana asentamientos humanos sistemas de construcción complejos alquiler/compartir habilitar/facilitar alentar transacciones de mercado asociación pública/privada sensible al género holístico participación apoyo a terceros indirecto social/cultural/político descentralización intervención de las ONGs, e intervención cívica crítica capacitación/gestión

Recuadro 4. Metas y principios del Programa del Hábitat

- Igualdad
- Erradicación de la pobreza
- Desarrollo sostenible
- Habitabilidad
- Familia
- Intervención cívica y responsabilidad gubernamental
- Asociaciones
- Solidaridad
- Cooperación y coordinación internacionales.

#### 1. Ejecución del Programa 21: gestión ambiental urbana

65. La preocupación por la sostenibilidad ha crecido con rapidez dentro del programa urbano durante la última década y, especialmente, desde la CNUMAD y la publicación del Programa 21. Por ser focos de actividad industrial, transporte y concentración de gente, las ciudades son decisivas para el desarrollo sostenible. Sin embargo, debido a la complejidad y a la naturaleza dinámica del medio urbano, las altas tasas de crecimiento urbano en muchos países y la potencia de las fuerzas económicas detrás de la contaminación industrial, del alto consumo energético y del transporte automovilístico masivo, la gestión ambiental es especialmente difícil en la ciudad moderna. En la ejecución del Programa 21, los gestores urbanos se enfrentan, al menos, con cuatro retos:

- a) implementar el "programa marrón" (mejorar los servicios de salud, agua, saneamiento, gestión de desechos sólidos etc);

b) reducir los peligros físicos y los accidentes asociados con la congestión y el hacinamiento (e incluir medidas para prevenir los desastres naturales o causados por el hombre y mitigar sus efectos);

c) lograr una relación ecológicamente sostenible con la región que rodea (v.g. la conservación de los terrenos de cultivo y de los recursos hídricos distantes);

d) garantizar que la "huella ecológica" de la ciudad - sus efectos sobre la sostenibilidad mundial - es positiva (v.g. reduciendo la contaminación del aire y controlando el consumo de combustibles fósiles, las emisiones industriales y de los vehículos a motor).

66. Para la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo, la primera de estas metas es la más prioritaria, pero esto no quiere decir que las otras no sean importantes. Los países en desarrollo utilizan muchos recursos renovables que los desarrollados, producen más productos alimenticios que importan (entre el 50 y el 66 por ciento en Nairobi y Lusaka)<sup>43</sup>, y los desechos se utilizan con creatividad por ejemplo dando empleo a entre 30.000 y 50.000 personas en Bogotá y Cairo<sup>44</sup>.

67. En los países industrializados, las relaciones entre la sostenibilidad regional y mundial tienden a ser lo más importante, porque el nivel de contaminación urbana es más elevado y la huella ecológica de las ciudades más profunda. Las innovaciones a pequeña escala en estas esferas abundan (ver por ejemplo el recuadro 5), pero pocos gobiernos (del Norte o del Sur) han desarrollado un marco nacional para orientar la toma de decisiones y penalizar las transgresiones, porque esto requeriría cambios importantes respecto a derechos de propiedad de los recursos naturales, unos incentivos más claros y mayor número de sanciones, nuevas pautas personales de consumo y coordinación entre las administraciones urbanas y rurales<sup>45</sup>. Las medidas respecto al sector de la vivienda, específicamente, puede ayudar -por ejemplo fomentando la utilización de materiales de construcción y técnicas de edificación, fuentes de combustible que ahorren energía, y transporte público en lugar de los 500 coches privados que se agregan diariamente al ya congestionado tráfico de Bangkok<sup>46</sup>. Pero la sostenibilidad ambiental, para tener sentido, requiere el alivio de la pobreza. Aunque sea verdad que "cuanto más pobre, mayor el riesgo"<sup>47</sup> frente a peligros ambientales, a agua contaminada, y a realizar un trabajo peligroso, no se puede esperar que los pobres cambien su estilo de vida y sus pautas de consumo a menos que tengan garantizados un nivel económico básico y la satisfacción de sus necesidades básicas<sup>48</sup>. También implica la sostenibilidad política (gobierno legítimo y representativo), la sostenibilidad social (paz, equidad e inclusión) y la sostenibilidad organizativa (instituciones locales eficientes y provistas de fondos). El reto que las ciudades tienen ante sí es lograr un mayor equilibrio entre objetivos potencialmente conflictivos: el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza por un lado, y la protección ambiental por otro<sup>49</sup>. Este equilibrio no se alcanzará sin unos sistemas de gobierno urbano más representativos.

#### Recuadro 5. Control de la contaminación en São Paulo<sup>50</sup>

Durante los últimos 20 años, São Paulo ha desarrollado unos sistemas para controlar la contaminación que cubren el abastecimiento de agua, el alcantarillado y la industria, y que pueden servir de modelo para otras ciudades. El sistema está controlado por la Compañía Nacional de Tecnología de Saneamiento Ambiental (CATESB), y según una evaluación independiente hecha recientemente, el sistema funciona porque:

- ha desarrollado un marco legal y regulador apropiado con un sistema de vigilancia eficaz;
- presta atención al desarrollo institucional de forma continuada y ha desarrollado un equipo comprometido y motivado;
- ha utilizado tanto incentivos positivos (una línea de crédito para el control de la contaminación) como medidas negativas (publicidad contra los contaminantes);
- ha recibido un fuerte apoyo político por largo tiempo y fondos de donantes externos como el Banco Mundial.

## 2. El buen gobierno y el papel de la planificación participativa

68. La participación de grupos sociales tradicionalmente marginalizados (los pobres, las mujeres y las etnias minoritarias), de las ONGs y organizaciones comunitarias y del sector empresarial, de las universidades y de los medios de comunicación de masas es esencial para lograr un desarrollo de los eficiente, equitativo y sostenible tanto a nivel barrial como de la ciudad. Se dice, a menudo, que los pobres hacen funcionar la ciudad (especialmente en los países en desarrollo), pero ¿puede decirse que la ciudad funciona en favor de los pobres? Para que así suceda la participación directa de los pobres en la planificación y en los procesos de toma de decisiones es vital; su participación fomenta la eficiencia, haciendo que las políticas sean sensibles a sus necesidades reales, aumentando la sostenibilidad, dando a las personas la oportunidad "de ser parte interesada

dentro del sistema", haciendo que el desarrollo urbano sea más eficiente mediante la utilización de los recursos y de los talentos de todos los grupos urbanos. La experiencia en materia de planificación participativa en Bogotá (ver recuadro 6) confirma dichos beneficios. Las técnicas participativas pueden transformar las relaciones entre funcionarios y residentes (como en el Programa de Mejora de Tugurios en India y el Programa Millón de Viviendas en Sri Lanka<sup>51</sup>), aunque para ser totalmente eficaz, deben estar enlazadas con estructuras de planificación más altas, a fin de que a todos los niveles todas las personas tengan voz respecto a decisiones clave.

#### Recuadro 6. Planificación participativa en Bogotá<sup>52</sup>

Cada una de las 20 municipalidades de la zona metropolitana de Bogotá ha elaborado su programa ambiental en asociación con ONGs, académicos y otros actores (gracias a la amplia reforma constitucional y descentralización llevadas a cabo en Colombia en 1991). Cada municipalidad también contribuye el 15 por ciento de su presupuesto anual para el medio ambiente dentro de su Programa 21 local. Se ha creado un nuevo ministerio del Medio Ambiente para vigilar la planificación, el cual tiene conexiones con una red de comités ambientales locales creados en 1993 que ayudan a garantizar que las opiniones populares estén representadas en las decisiones políticas de alto nivel. Un proceso similar funciona a nivel de los servicios municipales, a fin de que los usuarios tengan voz en el funcionamiento de los servicios hídricos y otros. Como resultado, se ha conseguido gran alcance y una recuperación de los costos alta (una combinación poco corriente) y los servicios están bien mantenidos.

69. Esto significa desarrollar un sistema de gobierno urbano representativo apropiado, definido como un conjunto de sistemas, estructuras y normativas que sirvan para tomar todas las decisiones referentes al futuro de la ciudad. Mecanismos potentes que aseguren la responsabilidad y la transparencia entre los funcionarios son esenciales para el buen gobierno<sup>53</sup>. La terminal de ordenadores del Ayuntamiento de Curitiba (Brasil) que imprime las reglamentaciones de planificación para cada parcela de la ciudad, cuando se solicitan, es un compromiso público para dar transparencia al gobierno. Un gobierno más abierto dificulta los desahucios y posiblemente inste a los funcionarios a regularizar la tenencia en asentamientos ilegales y a invertir en mejoras. Como Jeb Brugmann, el Director Ejecutivo de ICLEI, ha dicho "los imperativos estatales de la expansión económica y los imperativos de las comunidades y de los ecosistemas, se dan cita en el Ayuntamiento<sup>54</sup>".

70. El principio de subsidiariedad es un elemento clave del buen gobierno y garantiza que decisiones relativas a los asentamientos humanos se tomen al nivel más apropiado y, siempre que sea práctico, la mayoría de las decisiones se tomen al nivel más bajo del sistema. La importancia de una descentralización verdadera se estudia en mayor detalle en la sección siguiente (gestión urbana). Un clima propicio para la intervención de las ONGs y de las organizaciones comunitarias es también vital (ver recuadro 7), para que las organizaciones intermediarias y representativas puedan garantizar que la voz de los pobres, de las mujeres y de otros grupos tradicionalmente marginalizados se haga oír potentemente en el Ayuntamiento.

71. El buen gobierno es una cuestión crítica que se explorará más en la parte V, pero vale la pena repetir los dos principios en los que se basa el gobierno eficaz. Garantizar que:

- a) Todos los procesos de toma de decisiones son democráticos transparentes y responsables; y
- b) Los costos y los beneficios de las decisiones recaen sobre todos a partes iguales<sup>55</sup>.

### Recuadro 7. Función de las ONGs y de las organizaciones comunitarias en la esfera de los asentamientos humanos<sup>56</sup>

Las organizaciones no gubernamentales son órganos intermediarios legalmente constituidos, pero de ordinario no están formadas por socios, las organizaciones comunitarias se diferencian en que representan a sus miembros, ante los que son responsables. Esto significa que las organizaciones comunitarias pueden desarrollar actividades (desempeñar una función formal en el gobierno urbano) que no pueden desarrollar las ONGs, mientras que las actividades más propias de las ONGs son ofrecer asesoramiento, financiación, apoyo y servicios. Tanto unas como otras tienen un buen historial en:

- Organización (de grupos o comunidades particulares para defender sus derechos);
- Representación (en la toma de decisiones, gobierno urbano y debates sobre políticas y prácticas en la esfera de los asentamientos humanos);
- Mediación (entre las personas y las instancias gubernamentales, los mercados, bancos y otras instituciones);
- Experimentación (a través de proyectos de demostración y toma de riesgos); y
- Suministro (de servicios, pero sin substituir permanentemente a los gobiernos).

Es arriesgado utilizar a las ONGs y a las organizaciones comunitarias simplemente para desempeñar servicios sociales o de beneficencia en las ciudades (v.g. tan sólo en la última función citada más arriba); la evidencia muestra que esta práctica puede distorsionar sus resultados, su legitimidad y su responsabilidad, así como conducir a no utilizar todas sus posibilidades reales.

72. El aprender de las experiencias de otras ciudades sobre como poner en práctica estos principios es una actividad prioritaria importante para el futuro. Es posible que muy diversos caminos conduzcan al éxito.

### 3. Los desafíos de la gestión urbana

73. Al ser expuestos en manuales de capacitación o en informes de consultoría, los requisitos para una gestión urbana eficaz parecen simples, sin embargo, en la realidad, los administradores urbanos se enfrentan con una tarea inmensamente difícil y compleja. Deben despachar eficientemente trabajos técnicos y al mismo tiempo:

- a) Planificar y aplicar las políticas en un contexto caracterizado por la diversidad, la incertidumbre, la discontinuidad en el personal y en la dirección política;
- b) Gestionar mercados de tierras y de viviendas imperfectos;
- c) Encontrar y mantener el equilibrio adecuado entre intervención y liberalización;
- d) Forjar nuevas asociaciones con las ONGs y el sector de los negocios;
- e) Mediar entre intereses conflictivos;
- f) Hacer frente a las presiones del gobierno central para capturar sus ingresos y mantener un control centralizado de la toma de decisiones.

Tabla 3.

**Gasto gubernamental per cápita en ciudades en abastecimiento de agua, saneamiento, drenaje, recogida de basura, vías y electricidad***(en dólares EE.UU.)<sup>57</sup>*

Países de ingresos bajos	15,0	África Subsahariana	16,6
Países de ingresos bajos-medios	31,4	Asia Meridional	15,0
Países de ingresos medios	40,1	Asia Oriental	72,5
Países de ingresos medios-altos	304,6	América Latina y el Caribe	48,4
Países de ingresos altos	813,5	Europa y América del Norte	656,0

74. Los ingresos urbanos son, normalmente, críticos para los presupuestos nacionales (por ejemplo porque contribuyen casi una tercera parte de los ingresos en Corea del Sur<sup>58</sup>), razón por la que la mayoría de los gobiernos centrales no son muy partidarios de descentralizar la autoridad real a nivel local. Se añade a estas exigencias la escasez de recursos, en términos absolutos, con que se encuentran los administradores de la mayoría de los países en desarrollo. Como manifiesta claramente la tabla 4, existen enormes diferencias en los recursos a disposición de los gobiernos locales entre países de ingresos altos y bajos; mientras que los administradores de las ciudades de América del Norte pueden contar con una media de 2000 dólares EE.UU. anuales por persona para gastos de servicios e infraestructura, sus homólogos en Dhaka o Dar-es-Salaam tienen que arreglárselas con 2 dólares EE.UU.<sup>59</sup>. Poco puede hacerse con recursos tan mínimos, por muy eficientes que sean los administradores. Es útil que recuerden este hecho quienes ven en el mejoramiento de la gestión la panacea para curar todos los problemas de los asentamientos humanos.

75. Estos antecedentes, muestran dos claras esferas prioritarias para la gestión urbana: a) encontrar modos de generar y controlar mayores ingresos a nivel local; y b) desarrollar la capacidad para hacer frente con creatividad, a los rápidos y complejos cambios dentro de los sistemas representativos del gobierno urbano.

76. Debe conseguirse generar y controlar más ingresos a nivel local sin penalizar a los pobres en el proceso (por ejemplo diseñando esquemas de fijación de precios y de recuperación de los costos mediante subsidios). Entre las posibles fuentes se encuentran impuestos locales (como en Polonia, Hungría y Bulgaria), impuestos sobre la propiedad (aunque su administración es costosa y son políticamente impopulares), acceso a mercados de capital nacionales e internacionales, transferencias de los gobiernos centrales (corrientemente más significativas en ciudades pequeñas y sumando hasta el 50 por ciento o más de los ingresos en Indonesia, Brasil, México, Turquía y Túnez<sup>60</sup>) y tarifas de usuarios. Para que los programas de recuperación de los costos funcionen eficientemente, especialmente para no penalizar a los pobres, es necesario que el gobierno local controle el diseño y la implementación de los mismos.

**Tabla 4. La evolución de las políticas de asentamientos humanos**

Fase y fechas aproximadas	Enfoque	Instrumentos principales utilizados	Documentos clave
Modernización y crecimiento urbano: década de los 60 principios de los 70	Planificación física; producción de vivienda por organismos públicos.	Plan maestro centralizado; construcción directa (bloques de apartamentos y viviendas nucleares); erradicación de asentamientos precarios.	
Redistribución con el crecimiento/necesidades básicas: mitad de los 70 a mitad de los 80.	Apoyo gubernamental a sistemas de propiedad de auto ayuda; proyecto por proyecto.	Reconocimiento de las cuestiones de género y del sector no estructurado; mejora de tugurios; lotes y servicios; subsidios para tierra y vivienda; códigos y reglamentos de edificación; infraestructura de bajo costo.	Declaración de Vancouver (Hábitat I: 1970); Vivienda, Pobreza y Necesidades Básicas (Banco Mundial: 1980); Exámenes del Banco Mundial de Lotes y servicios (1981-1983); Servicios Urbanos Básicos (UNICEF).
Gestión urbana/el enfoque facilitador: finales de los 80 principios de los 90.	Garantizar un marco facilitador para la acción individual y del sector privado.	Asociaciones público-privadas; planificación sensible al género; ONGs/organizaciones comunitarias; capacitación; concentración de tierras; financiación y crédito.	Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 (1988); Política Urbana y Desarrollo Económico (Banco Mundial 1991); Ciudades, Pobreza y Población (PNUD, 1991); Programa 21 (1992); Facilitar el Funcionamiento de los Mercados de Vivienda (Banco Mundial, 1993).
Desarrollo urbano sostenible: mitad de los 90 -	Enfoques holísticos de la ciudad; equilibrar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad.	Igual que en la fase anterior añadiéndose un énfasis mayor en la gestión ambiental, el alivio de la pobreza y las asociaciones público-privadas.	Desarrollo Sostenible de Asentamientos Humanos: Ejecución del Programa 21 (CNUAH, 1994); Asentamientos Sostenibles en un Mundo en Vías de Urbanización (CNUAH, 1994); El Programa del Hábitat (CNUAH, 1995).

77. El desarrollo de capacidades es esencial para que los actores urbanos puedan hacer frente con creatividad a los rápidos y complejos cambios que caracterizan el desarrollo urbano. El crecimiento urbano no puede "contenerse". Los cambios sociales, económicos y políticos en las ciudades de los países en desarrollo han sobrepasado la capacidad y/o la voluntad de los gobiernos de modificar sus marcos institucionales para hacer frente a dichos cambios más eficientemente<sup>61</sup>. El reto fundamental consiste en saber dirigir los recursos humanos, financieros y técnicos de forma que se haga frente a las necesidades del crecimiento urbano de modo sostenible<sup>62</sup>. Esto significa que el gobierno debe retirarse de aquellas actividades que la población, las ONGS, las organizaciones comunitarias y el sector privado hacen bien (como la construcción y la micro-gestión de asentamientos), y concentrarse en aquellas actividades que sólo los gobiernos pueden garantizar, como marcos legales y reguladores equitativos para los mercados de tierras y de crédito y la oferta coordinada de infraestructura y servicios.

78. La planificación tradicional detallada y dirigida era razonablemente útil en ciudades de crecimiento lento, ingresos medios altos y con reglamentos de tierras eficaces, pero no puede exportarse a ciudades sin estas características. Los administradores, por tanto, deben estar capacitados para enfocar la planificación desde una perspectiva de procesos que hagan hincapié en el aprendizaje, el diálogo y la innovación; y deben contar con incentivos y posibilidades de ascenso para así permanecer en sus puestos y con motivación suficiente. Esta transición ha sido descrita como un cambio de "la ciudad planificada a la ciudad que planifica"<sup>63</sup>. La estrecha integración de las responsabilidades sobre la planificación y el desarrollo de forma intersectorial, normalmente da frutos (puede compararse, por ejemplo, el éxito relativo de la Calcuta Metropolitan

Development Authority con los resultados de Bombay). La transparencia y la responsabilidad son siempre importantes y el liderazgo carismático (de los alcaldes, políticos y organizaciones comunitarias) es también clave.

#### 4. *Planificación y gestión en la ciudad habitable*

79. El creciente enfoque holístico de las cuestiones relativas a los asentamientos humanos, no se limita a la esfera ecológica, abarca, también, los estrechos lazos existentes entre los asentamientos humanos y las políticas económicas y sociales, la cultura la seguridad y la tolerancia, éstas últimas dimensiones menos materiales, pero no por eso menos importantes, de la convivencia urbana como ya afirmaba la Declaración de Vancouver en 1976, "la Conferencia de Vancouver versa sobre la totalidad de la vida". Esta preocupación por lograr ciudades habitables, es central al Programa de Hábitat II en Estambul y hace que la planificación y la gestión urbanas sean tareas mucho más complejas.

80. En términos de políticas macro-económicas, las ciudades pueden contribuir más a la riqueza nacional si mejoran la productividad urbana y atraen inversiones gracias a su buena infraestructura y conexiones de transporte. Las políticas que regulan las tasas de los intereses deben dar mayor acceso al crédito, mientras que los presupuestos gubernamentales tienen que administrarse de forma que se protejan los ingresos locales (de otro modo la descentralización será imposible). La descentralización fiscal debería comenzar por la transferencia de funciones al nivel municipal, proporcionando a éste mayor capacidad, de forma que cuando los recursos se descentralicen puedan ser administrados eficientemente.

81. En términos de políticas sociales, las decisiones relativas a la planificación y a la gestión de los asentamientos humanos pueden influir en objetivos más amplios como la equidad, el acceso a servicios sociales y a satisfacer las aspiraciones de los grupos desfavorecidos. La oferta, el mantenimiento y la financiación de servicios básicos (salud, educación, agua, saneamiento) deberán ser sensibles a las distintas necesidades de estos grupos y garantizar que a nadie se le niegue un acceso asequible. Los marcos legales y normativos no deberían discriminar contra ningún grupo, especialmente los desfavorecidos, y deberían garantizar que se tomen medidas especiales para fomentar que éstos participen en los frutos del desarrollo urbano.

82. En términos culturales y de seguridad, la ciudad es el lugar donde la mayoría de las personas pasará la mayor parte de su vida. Objetivos como la seguridad, el buen diseño urbano, la creación de zonas verdes y lugares de recreo y políticas tolerantes con la diversidad deberían contarse entre las prioridades.

83. Si estas dimensiones de la vida urbana no se integran en la planificación y la gestión de los asentamientos humanos, el éxito en una esfera puede dar como resultado el fracaso en otra.

#### B. *Historia breve de políticas y prácticas en materia de vivienda*

84. Las etapas más importantes de la evolución de las políticas y de las productivas, en materia de vivienda, durante los últimos 30 años aparecen en la tabla 4.

- Primera etapa (década de los 60 y comienzos de los 70). Esta fase estuvo dominada por cuestiones de planificación física y se prestó poca atención a sus implicaciones sociales, económicas y ambientales. La norma fue la inversión gubernamental a gran escala en viviendas sociales, construyendo viviendas (como altos bloques) en los que pocas personas querían vivir - la utilización de los escasos recursos más cara y menos eficiente.

- Segunda etapa (mitad de los 70 a mitad de los 80). Esta fase vio los comienzos de un enfoque de las cuestiones relativas a los asentamientos humanos, más orientado hacia los mercados, prestándose mayor atención a las necesidades de cada sexo, a la actividad del sector informal y a la participación popular. Los gobiernos reorientaron sus esfuerzos hacia el apoyo a la construcción de vivienda mediante el esfuerzo propio, a base de proyecto por proyecto. Este enfoque fue mucho más fructífero que el de la primera etapa, pero resultaba insostenible y era de alcance y escala muy limitados, porque los proyectos de lotes y servicios y de mejoras requerían subsidios y costos administrativos altos.

- Tercera etapa (mitad de los 80 inicios de los 90). Durante esta etapa se subsanaron muchas de estas deficiencias por medio de una reorientación hacia la creación de los marcos de apoyo legislativo, financiero y normativo para el desarrollo de los asentamientos humanos, confiriendo mayor participación al sector privado y a las mismas personas pobres, estableciendo lazos más estrechos con las políticas macro económicas y centrándose en la gestión urbana y el desarrollo sostenible. El enfoque facilitador respecto a las cuestiones relativas a los asentamientos humanos enunciado en la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 (estudiado más detalladamente más abajo), fue la clave de dichos cambios y recibió apoyo de organismos internacionales y se reflejó en importante documentos en materia de políticas de los mismos y en las conclusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el mundo industrializado, se produjo un cambio similar, con un alejamiento del consenso del estado del bienestar predominante en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (vivienda social, subsidios hipotecarios, etc) y un acercamiento hacia buscar un mayor apoyo en los mercados.

• Cuarta etapa (actualmente) se continua poniendo el énfasis en las estrategias facilitadoras, pero colocando el desarrollo sostenible, la seguridad humana y el gobierno urbano en el centro de la planificación y la gestión. No existe, como es natural, un consenso perfecto sobre las políticas de desarrollo y el debate continua abierto entre quienes (como el Banco Mundial) hacen mayor hincapié en facilitar el funcionamiento de los mercados, y quienes (como el CNUAH, el PNUD, UNICEF y Donantes Bilaterales Europeos) que se la participación de los pobres en los mercados, el desarrollo humano y gobiernos más potentes. Este es un debate importante porque se centra en el principio de equidad, que es el fundamento de los derechos humanos y de la eliminación de la discriminación, y el fomento de políticas que garanticen una distribución justa de las oportunidades y los beneficios que la ciudad ofrece<sup>64</sup>.

85. Esta breve historia muestra como las amplias tendencias descritas más arriba han influido sobre el pensamiento respecto a la vivienda, pero existen otros factores que también han sido importantes para lograr políticas más eficaces y apropiadas. Cinco de estos factores se estudian más abajo: el cambio hacia enfoques indirectos, las asociaciones público-privadas, la planificación sensible a las necesidades de cada sexo, las opciones de alquileres y la propiedad, y la seguridad de tenencia. Tras haber examinado cada uno de estos cambios con más detalle, el informe estudia los medios de llevarlos a la práctica: las estrategia nacionales de vivienda.

### 1. De la producción directa al apoyo a terceros

86. Ningún gobierno (excepto en el caso de las muy especiales circunstancias de Singapur o Hong Kong) gasta en la actualidad recursos significativos en la producción directa de vivienda e infraestructura; o depende sólo del sector público para la oferta de tierras, las finanzas y el transporte; o convierte la protección ambiental en una cuestión puramente gubernamental. El enfoque ha cambiado de forma definitiva hacia el apoyo para que otros construyan - ya sea por parte del sector comercial privado, las inmobiliarias o los mismos pobres - de la intervención directa a la indirecta. La razón de este cambio es obvia: los escasos recursos gubernamentales pueden dar mucho más de si cuando se utilizan en facilitar las intervenciones de otros actores que pueden desempeñar la tarea mejor, según unas normas más apropiadas, y ajustarse a ingresos bajos e inestables. Las personas han demostrado repetidamente, tener una energía y actividad inmensas a la hora de desarrollar su propia vivienda, si se les ofrece apoyo básico en forma de tierras, infraestructura, finanzas y materiales (cuestiones estudiadas en la parte IV). El recuadro 8 ofrece algunos ejemplos que reflejan lo que es posible lograr de este modo. La experiencia demuestra que lo necesario es que exista un proceso de desarrollo continuo en materia de vivienda (en lugar de varios proyectos de viviendas aislados) por el que se obtengan los terrenos, se instalen los servicios y se vendan o regularicen las parcelas a precios asequibles a los pobres. No obstante, también es cierto que estos enfoques indirectos, de las cuestiones relativas a la vivienda por parte de los gobiernos, son más útiles en apoyar y fomentar las tendencias positivas (como la iniciativa popular) que en combatir las negativas (como la especulación), una cuestión clave a la que el informe vuelve en la parte V.

#### Recuadro 8. Mejora en gran escala qué tiene éxito<sup>65</sup>

Desde 1968, el Kampung Programa de Mejora de Indonesia ha sido ejecutado activamente en más de 500 ciudades, apoyando los esfuerzos de los residentes de bajos ingresos por mejorar su entorno gradualmente. El éxito del programa es una razón por la qué (a pesar de los pobres resultados ofrecidos por el sector formal de la construcción) la densidad residencial y el tamaño medio de los hogares están mejorando. En Sri Lanka se han logrado

logrado resultados similares en el Million Homes Programme (que ha beneficiado a más de 300.000 familias de ingresos bajos entre 1984-9) y el 1.5 Million Houses Programme (1990-95). Otros ejemplos incluyen la mejora de barrios de tugurios y servicios urbanos básicos en India (más de 500 ciudades) y el Katchi Abadi Improvement and Regularization Programme en Pakistán. Los siguientes factores parecen subyacer en el éxito de dichos programas:

- Dar continuidad: los programas se inician pronto y reciben apoyo por décadas, no años;
- Crear un entorno político que apoye la acción comunitaria, y la existencia de organizaciones comunitarias potentes;
- Integrar los programas de mejoras de viviendas en otros programas, como de regularización de tenencia, salud y transporte público;
- Dar mayor responsabilidad y poder de tomar decisiones al nivel local (v.g. a la oficina del alcalde y no al gobierno central, o a través de esfuerzos comunitarios como las contratas de construcción en Sri Lanka);
- Trabajar a gran escala para reducir las presiones que impedirían llegar a los estratos más bajos y las subidas de precios debido a la comercialización; y
- Institucionalizar este enfoque a fin de que las autoridades locales puedan y quieran trabajar a largo plazo en asociación con los residentes.

## 2. El crecimiento de las asociaciones público-privadas

87. En lugar de oponerse a los agentes inmobiliarios privados, desahuciar a los ocupantes ilegales, oponerse o frustrar los esfuerzos de las organizaciones comunitarias y de las ONGs e ignorar los mercados de capital privados, cuyos recursos son inmensos, los gobiernos tienden, en la actualidad, a trabajar con estos y otros actores de forma positiva y creativa. Esta práctica permite que los papeles y las responsabilidades del sector público, del sector privado, de las ONGs y de las organizaciones comunitarias se apoyen mutuamente. Las características comunes de asociaciones fructíferas aparecen en el recuadro 9, mientras que ejemplos concretos reaparecen a lo largo de todo este informe. Las asociaciones público/privadas tienen sus limitaciones (principalmente la escala y la pobreza, que se estudian en la parte V), pero ofrece una base más firme para el éxito en la esfera de los asentamientos humanos que intentos anteriores de bloquear o eliminar la iniciativa privada y popular.

### Recuadro 9. Características comunes de las asociaciones público/privadas fructíferas<sup>66</sup>

- Gobiernos municipales y nacionales potentes que den apoyo continuado, impidan la especulación y politización, garanticen acceso a insumos, coordinen los distintos sectores y definan leyes y reglamentos.
- ONGs y organizaciones comunitarias competentes que actúen de intermediarias entre grupos de bajos ingresos y el sector privado.
- Beneficios concretos para todas las partes involucradas, valorados en sus propios términos (no necesariamente en términos de ganancias máximas, sino también en términos de reducción de riesgos y de fomento de acceso a fondos).
- Participación de todos los asociados en el desafío, la ejecución y la vigilancia (para fomentar la responsabilidad sobre los resultados).
- Un contexto favorable - macro-económico político (v.g. con espacio para las ONGs y las organizaciones comunitarias) y cultural (v.g. una cultura de compromiso).
- Supeditar el papel de los intereses comerciales a las decisiones operacionales (en lugar de a decisiones sobre políticas).
- Integración de funciones/sectores (tierras, finanzas, infraestructura, capacidad).
- Estar basadas en programas y no en proyectos v.g. cambiando las políticas, los flujos de recursos y acceso a ellos, y conectando los nuevos arreglos a redes/institucionales financieras y de otro tipo, existentes (reduce costos administrativos y fomenta la escala y la sostenibilidad).

## 3. De políticas y planificación insensibles al género a políticas y planificación sensibles al género

88. La creciente preocupación por subvenir las necesidades de ambos sexos y la determinación por poner fin a la discriminación contra la mujer ha sido uno de los cambios en la planificación y en las políticas desde Hábitat I. La planificación urbana debe contribuir a reducir desigualdades entre los sexos en cuanto al acceso a los insumos para vivienda, programas y capacitación, así como reconocer y hacer frente a las distintas necesidades y prioridades del hombre y de la mujer en lugar de diseñar para hogares míticos de características uniformes. Esta no es una cuestión de ideología o corrección política: la planificación y la gestión sensible al género es:

- a) Más eficaz, porque utiliza los recursos tanto de las mujeres como de los hombres;
- b) Más sostenible, porque reduce el riesgo de fracaso en los proyectos; y
- c) Más equitativa, porque asegura que las mujeres se benefician de las políticas, leyes y normas, y tienen acceso a los recursos.

89. Más que un enfoque adicional, el género es elemento central en todas las decisiones en materia de asentamientos humanos. Es obvio que la sensibilización no siempre se traduce en acción, ni la retórica en realidad. Los exámenes del Hábitat ponen de manifiesto unánimemente que se ha fracasado en transformar los compromisos públicos en prácticas

comunes<sup>67</sup>, no obstante, el crecimiento de la preocupación por las cuestiones de género es, indudablemente, un avance importante conceptual y práctico de las dos últimas décadas. Como lograr que estas preocupaciones sean constantes es una cuestión estratégica clave que se estudia en la parte V. Otra importante tarea para el futuro será aplicar las lecciones aprendidas sobre políticas y prácticas sensibles al género a otros grupos marginalizados (como los niños, los jóvenes y las personas de edad).

#### 4. *De propiedad por esfuerzo propio a opciones de tenencia*

90. Hasta principios de los 80 los planificadores y los diseñadores de políticas, centraron su atención, casi exclusivamente, en tipos de propiedad urbana, incluso para los pobres. En realidad la tenencia fue siempre una cuestión mucho más compleja y los últimos 15 años han presenciado un creciente reconocimiento, por parte gubernamental, de la importancia de la vivienda de alquiler en la mayoría de las ciudades. Como las cuestiones de género, esto debe traducirse en prestar apoyo concreto para las distintas opciones de alquiler. Más que un enfoque centralizado en tipo de tenencia exclusivo, el objetivo de la planificación de los asentamientos humanos es, actualmente, ofrecer más opciones de forma que personas con distintas preferencias y características pueden escoger el tipo de tenencia que mejor se acomode a sus ingresos y gustos.

#### 5. *Derecho de propiedad y seguridad de la tenencia*

91. Los derechos de propiedad y la seguridad de la tenencia que puedan aplicarse (bien por medio de propiedad absoluta, contrato de arrendamiento o contratos de alquiler aplicables) son absolutamente esenciales para el desarrollo de vivienda y constituye la mejor protección contra el desahucio arbitrario. Esto es aceptado por todos, pero obligar a todos los estados a que actúen en defensa de los derechos universales a vivienda adecuada, continúa siendo una cuestión muy debatida.

#### C. *Estrategia de vivienda: de lo mundial a lo local*

92. Junto con el Programa 21, desarrollo más importante en materia de políticas y planificación de los asentamientos humanos durante las dos últimas décadas, ha sido un cambio hacia un enfoque facilitador por el que se han movilizado toda la capacidad y todos los recursos de todos los actores involucrados en la producción de la mayoría de las viviendas; pero la decisión final en cuestión de vivienda reside en las mismas personas<sup>68</sup>. En este enfoque los gobiernos no intervienen directamente en la oferta de vivienda para facilitar nuevas construcciones mediante un marco regulatorio y un entorno financiero más apropiados. Elementos de este enfoque se encontraban ya presentes en la Declaración de Vancouver de Hábitat I, pero se formalizaron con el Año de la Vivienda para las Personas sin Hogar en 1987 y la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 (EMV), un año más tarde, en un enfoque coherente de todos los aspectos relacionados con los asentamientos humanos. La EMV se diseñó para ofrecer directrices generales dentro de las que poder desarrollar estrategias nacionales entre 1989 y 1994 centradas en:

- a) Definir los objetivos claros y medibles;
- b) Reorganizar gradualmente el marco legal y regulatorio del sector de la vivienda;
- c) Movilizar y redistribuir los recursos financieros (financiación de vivienda, subsidios y sistemas de recuperación de los costos);
- d) Elaborar nuevos arreglos para la oferta y la ordenación de la tierra, la infraestructura y el sector de la construcción; y
- e) Fomentar sistemas sostenibles de energía y transporte.

93. La revisión a mitad de período en 1994 de la EMV muestra que el progreso de las Estrategias Nacionales de Vivienda es desigual. En términos amplios, el 73 por ciento de los 74 países que respondieron, indicaron que habían adoptado una estrategia ya existente, o la han sustituido por otra nueva, aunque sólo el 25 por ciento de los países de África Subsahariana había pasado a la etapa siguiente de aplicación y vigilancia<sup>69</sup>. La filosofía bajo el enfoque facilitador parece aceptada por todos, a excepción de unos pocos gobiernos, que continúan con prácticas desfasadas como la producción directa de viviendas para los pobres o la eliminación de los asentamientos ilegales. Sin embargo, la aplicación continúa siendo deficiente, y muchos países no cuentan con plazos, sub-objetivos y recursos detallados, todo ello necesario para transformar las políticas en estrategias<sup>70</sup>. Algunos de los factores que influyen en una aplicación deficiente aparecen en el recuadro 10. Existe una correlación amplia entre países con condiciones de vivienda aceptables y países con Estrategias Nacionales de Vivienda bien elaboradas (v.g. Chile, Filipinas y Jordania): la vivienda de baja calidad es tanto el resultado de políticas de vivienda como de la pobreza<sup>71</sup>.

**Recuadro 10. Factores que subyacen en la implementación deficiente de estrategias de vivienda<sup>72</sup>**

- Falta de apoyo político continuo a alto nivel (que dificulta el tomar medidas impopulares con intereses creados, como gravar impuestos sobre tierra baldía o simplificar las normativas).
- Poca comprensión de las realidades de los mercados de vivienda locales, de la industria de la construcción y de las finanzas.
- Demasiadas metas y objetivos irrealizables dadas las finanzas grupos con intereses, la política, etc. (un número más reducido de metas clave y alcanzables).
- Falta de diálogo e involucración, y antagonismo en las relaciones de los sectores público y privado, los gobiernos y las ONGs.
- Una capacidad diferente de gestión urbana, de planificación, de vigilancia, de evaluación y de aprender de la experiencia de forma continuada (más que de forma intermitente).
- Pocos incentivos ofrecidos a los funcionarios gubernamentales para mejorar su actividad.
- No consultar e involucrar a las mujeres en todas la etapas.

94. A nivel de detalle, (para que sirva de referencia) existen bastantes experiencias innovadoras en materia de formulación de estrategias, algunas de las cuales se resumen en el recuadro II. Se centran en ampliar el proceso de consulta sobre objetivos y planes (incluyendo a las ONGs a las organizaciones comunitarias y al sector de negocios), reforzar la función y los recursos de las autoridades municipales e integrar las distintas funciones en órganos transparentes y responsables.

**Recuadro 11. Innovaciones en el Desarrollo de Estrategias Nacionales de Vivienda<sup>73</sup>**

- Descentralización y mayor involucración de los protagonistas cívicos v.g. Uganda tuvo discusiones locales sobre ideas preliminares en cuatro distritos; después reunió a los representantes de los 38 distritos para estudiar el proyecto de la Estrategia Nacional; desarrolló, más tarde, un plan de ejecución detallado, bajo una dirección unificada el -Inter-Agency Steering Committee. Actividades similares se han realizado en Nicaragua e Indonesia.
- Fortalecimiento de la función y los recursos de las autoridades locales como en Filipinas, donde el Código del Gobierno Local de 1991 descentralizó la planificación de vivienda pasándola a las ciudades y a las provincias y permitió al gobierno local la reclasificación del 15 por ciento de terrenos agrícolas para uso urbano, aumentó sus ingresos e impuestos y consiguió donaciones o préstamos sin necesitar permiso de Manila.
- Coordinación más estrecha con las políticas económicas y una integración funcional más potente v.g. el Housing and Urban Development Council de Filipinas, y el Joint Sub-Committee on Housing de Tailandia.

*D. Políticas de los donantes y flujos de recursos externos para los asentamientos humanos*

95. El Programa 21 calcula que la oferta de vivienda adecuada para todas las personas contará con 75.000 millones de dólares EE.UU. anualmente hasta el año 2000, de cuales 10.000 millones tienen que proceder de donantes externos (poniendo el relieve que los recursos locales siempre han aportado las inversiones mayores en el sector de la vivienda). Por lo tanto no debe exagerarse la importancia de la asistencia externa aunque tampoco deba ignorarse. El problema reside en que la asistencia al sector de la vivienda nunca ha alcanzado estas cifras, y actualmente puede incluso estar disminuyendo por encontrarse estancados los presupuestos de asistencia y los gastos gubernamentales reducidos -entre 1980 y 1991 menos del uno por ciento de la asistencia para el desarrollo de los países de la OCED, y menos del tres por ciento de los préstamos comerciales se adjudicaron a los asentamientos humanos a pesar de que cerca del 50 por ciento de la población mundial vive en ciudades<sup>74</sup>. El Banco Mundial gasta sólo 9 por ciento de sus recursos en planes de desarrollo urbano y PNUD<sup>75</sup> incluso

menos, aunque algunos donantes (como el Asian Development Bank y el mismo Banco Mundial) han aumentado sus inversiones en el sector de los asentamientos humanos en respuesta a la creciente demanda.

96. La cuestión no se refiere simplemente a la cantidad de asistencia, sino a su calidad. Durante los últimos 20 años, las prioridades de los donantes han cambiado de acuerdo con las tendencias generales en las políticas mencionadas más arriba y en respuesta a los fracasos anteriores de estrategias centradas en proyectos -de inversiones fijas en proyectos de vivienda a apoyo a procesos más amplios de asociación, financiación de vivienda, gestión urbana y capacitación. Algunos empleos de éstos últimos se recogen en el recuadro 12, y se centran en fomentar el acceso de los pobres a servicios, aumentar la eficiencia de las economías urbanas, mejorar el medio ambiente urbano y fortalecer la capacidad institucional y financiera en vistas a una gestión sostenible<sup>76</sup>. Este es un buen desarrollo, aunque la mejora de la gestión no debe verse como una panacea, pues se necesita coordinar más estrechamente el número mayor de iniciativas relacionadas con la gestión, para evitar que se hagan demandas poco razonables a administraciones locales con pocos recursos, y se pueda sacar el mayor partido posible al aprendizaje.

**Recuadro 12. Apoyo de donantes para capacitación<sup>77</sup>**

- El Programa de Gestión Urbana (Banco Mundial PNUD/CNUAH): iniciado en 1986, con una segunda fase que comenzó en 1992, con objeto de fortalecer la capacidad en ordenación de tierras, finanzas, infraestructura y servicios, medio ambiente, pobreza urbana, desarrollo económico, asociación con ONGs y organizaciones comunitarias y planificación estratégica. Es requisito previo para ofrecer así, asistencia la petición del país anfitrión (con la garantía de cierto compromiso a nivel local) y un proceso de consulta ayuda a garantizar que las prioridades están en consonancia con las necesidades. Evaluaciones independientes son muy favorables al programa aunque al mismo tiempo señalan que puede ser negativa la concentración en demasía en resultados cuantitativos (número de ciudades, etc).
- El Programa de Ciudades Sostenibles (CNUAH/PNUMA): anteriormente la rama operacional del PGU, fue iniciado en 1990 con objeto de mejorar la planificación ambiental urbana.
- Localización del Programa 21: Planificación de la Acción para el Desarrollo Sostenible (Gobierno de Bélgica/CNUAH): centrado en la capacitación.
- Urban Poverty Partnership (une un componente relativo a la pobreza del PGU con la OIT y las VNU).
- Estrategia de formación y capacitación para la Gestión Urbana (PNUD).
- Programa de Financiación y Gestión Municipal para Asia (PNUD/CNUAH/Gobierno de los Países Bajos). Infraestructura de Asentamientos y Medio Ambiente (CNUAH/PNUMA).
- Apoyo a estrategias nacionales (FINNIDA/DANIDA/CNUAH): apoyo técnico y financiación para experiencias iniciales en desarrollo de estrategias facilitadoras.
- Programa de Indicadores de Vivienda (Banco Mundial/CNUAH): capacita para la recogida y el análisis de datos básicos procedentes de varias ciudades/países; crucial para una planificación eficaz en el futuro, pero la información no esta desagregada por razón de ingresos, edad o sexo.
- Investigación Urbana en el Mundo en Desarrollo (Banco Mundial /CNUAH/PNUD/Ford Foundation): revisión de trabajos de investigación académica pasados y actuales, determinación de prioridades para capacitación.

## RESUMEN

La planificación y la gestión de los asentamientos humanos ha cambiado mucho desde Hábitat I en 1976, y los enfoques actuales ofrecen la mejor base para un desarrollo sostenible. Los elementos más importantes de los enfoques fructíferos son:

- Utilizar positivamente al crecimiento urbano en lugar de tratar de revertirlo;
- Establecer marcos legales, fiscales y normativos facilitadores que utilicen las energías y recursos de todos los actores urbanos, hacer hincapié en asociaciones público/privadas, y dar prioridad al papel que la tierra y las finanzas desempeñan;
- Adoptar una perspectiva holística de los asentamientos humanos, que integre las preocupaciones del desarrollo sostenible con las políticas sociales y económicas.
- Capacitar en materia de gestión urbana para que las personas puedan hacer frente, con creatividad, a los rápidos y complejos cambios, y facilitar una planificación participativa y sensible al género, y las actividades de las ONGs y de las organizaciones comunitarias.

En todas estas esferas el reto consiste en llevar los principios a la práctica mediante una aplicación mejorada. Para conseguirlo una gestión urbana más eficaz no es suficiente: se necesitan mejores políticas, más recursos y sistemas de gobierno que permitan a todos los sectores de la sociedad tener voz para decidir en como se gastan. La experiencia muestra que dichos sistemas pueden mejorar realmente la calidad de vida en las ciudades, incluso cuando los recursos son escasos.

La mayoría de los países han comenzado a reorientar los elementos básicos de la planificación y gestión de los asentamientos humanos a través de Estrategias Nacionales de Vivienda y Programas 21 locales, que, a menudo, requieren la participación de una gama más amplia de actores privados, ONGs y otros. Sin embargo, todavía no se cuenta con resultados, y además, las áreas prioritarias, mencionadas más arriba, deben volverse a jerarquizar, equipar y ejecutar dentro de un calendario, objetivos e indicadores bien definidos.

La asistencia externa para asentamientos humanos debe jerarquizarse; se debe aumentar su volumen y mejorar su calidad mediante acciones donante-gobiernos coordinadas en esferas clave. Se debería estudiar mejor como utilizar aquellos recursos que puedan servir de palanca para obtener otros mayores de mercados de capital privado.

#### IV. DENTRO DE LA CIUDAD: RESPUESTAS EN TÉRMINOS DE POLÍTICAS Y DE PROGRAMAS

##### A. Dentro de la Ciudad

97. Como resultado de la investigación y la experiencia sabemos, en la actualidad, mucho más sobre el funcionamiento de las ciudades, y que los mercados, las pautas y las condiciones son mucho más diversa, dinámicas y complejas de lo que se pensaba en el pasado, están enraizadas en la idiosincrasia de cada ciudad y son, a menudo, imprevisibles. En general, como es obvio, las condiciones de vivienda empeoran cuando las ciudades crecen muy deprisa, y mejoran con el aumento de los ingresos per cápita; por ejemplo, la proporción de asentamientos ilegales es sólo del 30 por ciento en las ciudades de los países con ingresos medianos, y sube al 75 por ciento o más en ciudades como Nairobi, Dhaka e Ibadan<sup>78</sup>. Pero las condiciones de vivienda también varían entre ciudades con niveles de ingresos similares, y dentro de las mismas, en una amplia gama de submercados y tenencias de tierras y vivienda, y según el sexo, la etnia y las preferencias personales. Existen pocas tendencias universales en términos de cantidad, cualidad y asequibilidad de vivienda. Información procedente del Programa de Indicadores de Vivienda muestra que la asequibilidad (medida comparando los precios de vivienda y alquileres con salarios e ingresos) varía mucho más en las ciudades de los países en desarrollo que en las de los países industrializados. Estas variaciones se atribuyen, en gran medida, a la eficacia (o a su falta) de las políticas en Áreas clave como la oferta de tierras, los materiales de construcción, las finanzas y la infraestructura. Por ejemplo, ciudades (como Kingston y Cairo) con gastos per cápita bajos en servicios e infraestructura, tienden también a tener los desniveles más grandes entre el costo de terrenos sin servicios y de terrenos habilitados, lo que causa problemas especiales a los pobres<sup>79</sup>.

98. En términos de tenencia de vivienda, no existe una correlación universal entre la ocupación por sus propios propietarios y los ingresos; algunas ciudades de países ricos (como Amsterdam y Viena) tienen una proporción alta de arrendatarios, y algunas ciudades de países pobres (como Lima y Khartoum) tienen una alta proporción de propietarios que ocupan vivienda propia. La diferencia reside en las preferencias personales, las políticas gubernamentales y los mercados de tierras y de vivienda. En los países en desarrollo, la fuente más importante de propiedad ha sido la ocupación legal o semi ilegal y la parcelación, con la emergencia de mercados secundarios, cuando la demanda de parcelas excede a la oferta. Los hogares encabezados por mujeres tienden más a alquilar y compartir, por estar a menudo excluidos de los programas de vivienda oficiales, tener ingresos más bajos y disponer de menos tiempo para la autoconstrucción. Familiar más jóvenes y móviles a menudo alquilan en lugar de comprar. Estas diferencias dan origen a un gran número de sub-mercados de vivienda, siendo común encontrar 8 ó 10 submercados de alquileres y 5 ó 6 mercados para la compra de viviendas en la misma ciudad. Algunas de las peores condiciones de vivienda se dan en los submercados más pobres, como las vivienda de alquiler en barrios lata de Calcuta o Lagos.

99. Las viviendas de propiedad pública ascienden a menos del 10 por ciento del patrimonio de la mayoría de los países en desarrollo, y disminuye a medida que los gobiernos se apoyan más en los mercados y constructores privados, aunque esta cifra es del 80 ó 90 por ciento en economías centralizadas y en países en transición<sup>80</sup>. En algunos países industrializados (como Suecia y Noruega) existe una importante categoría de tenencia intermedia, en la que la vivienda social y las cooperativas de vivienda ofrecen altos niveles de seguridad a bajo costo y menos riesgo de especulación. Las posibilidades de estas formas de tenencia en las ciudades de los países en desarrollo están apenas exploradas.

100. Como la cantidad, en términos absolutos, empleada en vivienda generalmente aumenta con los ingresos, el crecimiento económico tiene el potencial de crear las condiciones necesarias para una mejora rápida de las condiciones de vivienda, siempre que la ciudad ofrezca a cada familia (y a los distintos miembros) acceso al tipo de tenencia de vivienda que deseen, con un acceso apropiado a servicios e infraestructura, y en el lugar preciso. Este debería ser el objetivo de toda política y programación del sector de la vivienda al que ahora pasa el informe.

##### B. Respuestas en términos de políticas y programas

101. En teoría, el diseño de políticas y programas en materia de vivienda es asunto simple, en primer lugar hay que eliminar los obstáculos que dificultan la oferta suministrando más terrenos habilitados al mercado, ofreciendo incentivos a constructores y propietarios, facilitando el acceso a materiales de construcción asequibles, eliminando normas y reglamentos obstructivos -o incluso contraproducentes- y utilizando la infraestructura y el transporte urbano correctamente. En segundo lugar, es necesario aumentar la demanda, fomentando oportunidades para generar ingresos, y la seguridad de la tenencia y proteger a los más pobres por medio de redes sociales de seguridad y otras medidas especiales. En tercer lugar la ciudad debería tener sistemas y capacidad suficientes para administrar y gobernar la oferta y la demanda, de acuerdo con las necesidades y los derechos de todos los grupos sociales. Sin embargo, en la realidad, la oferta y la demanda encuentran muchos obstáculos, los mercados son imperfectos y la administración y el gobierno débiles. La especulación y la politización abundan en la mayoría de los mercados de vivienda de los países en desarrollo, en parte porque la tierra y las viviendas son propiedades valiosas, y en parte porque las políticas y los reglamentos dificultan la oferta. Rigideces y debilidades históricas en materia de registro de la propiedad y sistemas de información se añaden a las imperfecciones, y son siempre los pobres quienes se encuentran en la peor situación a causa del deficiente funcionamiento de los mercados. ¿Qué pueden, en esta

situación, hacer los urbanistas y los agentes de políticas como primera medida para mejorar las condiciones de vivienda en las ciudades de países con ingresos bajos?

102. Se debería acordar alta prioridad a la eliminación de las circunstancias que dificultan dicha oferta, especialmente en lo tocante a las tierras y a la financiación. Si esto se lograra a una escala suficientemente alta, la calidad y la asequibilidad de las viviendas mejoraría sin necesidad de recurrir a sistemas reguladores y de vigilancia costosos. Es también importante aumentar la demanda, pero es más difícil de lograr como medida a corto plazo. Existen cuatro esferas para la acción respecto tanto a la oferta como a la demanda, a saber:

- a) Aportar al mercado más tierras habilitadas y administrar su uso más eficientemente, y mejorar los servicios y la infraestructura de modo sostenible;
- b) Mejorar y ampliar el flujo de finanzas para el desarrollo de los asentamientos humanos, dando acceso al crédito a personas de bajos ingresos, y racionalizar los subsidios;
- c) Facilitar la producción de viviendas más asequibles, promocionando el sector de la construcción; reformando reglamentaciones, normas y regulaciones; promocionando la vivienda de alquiler y garantizando los derechos de propiedad; y
- d) Fomentar las oportunidades de empleo y proteger a los más pobres.

103. El informe examina cada una de estas prioridades, finalizando con un breve resumen sobre sus implicaciones para la gestión urbana y la protección ambiental. Todas se presentan desde la perspectiva de los cambios más amplios en materia de planificación y administración de asentamientos humanos descritos en la parte III: desarrollo sostenible, equidad, buen gobierno y asociaciones.

#### 1. La tierra y su ordenamiento

104. La oferta inadecuada de tierras ha sido, durante los últimos 20 años, el factor que más negativamente ha influido en las estrategias de vivienda y en el comportamiento negativo de los mercados de vivienda. Actualmente se reconoce que los gobiernos necesitan trabajar en favor, más que en contra, de los mercados de tierras (especialmente los informales y los semi-legales) y concentrarse en adoptar medidas positivas (como el desarrollo orientado a la provisión de infraestructura y al fomento de asociaciones público-privadas) más que negativas como reglamentos demasiado onerosos y desahucios). Ejemplos de innovaciones positivas se recogen en el recuadro 13.

#### Recuadro 13. Innovaciones en políticas de tierras<sup>91</sup>

- La tierra compartida en Bangkok ofrece seguridad de tenencia para los pobres quienes viven en una parte de una parcela a cambio del derecho del propietario a habilitar la otra parte. Ambas partes se benefician, aunque este arreglo requiere negociaciones largas.
- El reajuste de tierras en India reúne parcelas de terreno pequeñas que se habilitan con infraestructura; el terreno reajustado es devuelto a su propietario a condición de que una parte del aumento del valor de la tierra se entregue al gobierno para beneficio de los pobres.
- Bancos de tierra en Colombia y en México permiten el gobierno acumular tierras y distribuir las en el momento oportuno, aunque si esta operación no se ejecuta correctamente las restricciones son inevitables.
- Desarrollo progresivo en Hyderabad (Pakistán) permite a los pobres comprar o asentarse en tierras sin habilitar en las que se instala infraestructura gradualmente.
- Desarrollo dirigido en Curitiba (Brasil) propicia costos más bajos de la tierra y de los desplazamientos domicilio-trabajo mediante la planificación de asentamientos para personas de bajos ingresos en las rutas de los autobuses (ver recuadro 14).
- Subsidios cruzados en Túnez han ofrecido tierras, a precios más bajos que los del mercado, a los pobres y se han cubierto los costos vendiendo a grupos de ingresos altos al precio del mercado.
- La transferencia de títulos de propiedad es común cuando no es posible el reasentamiento en el mismo lugar, se transfiere la tenencia a las familias en un nuevo lugar.

#### Recuadro 14. Transporte público en Curitiba (Brasil)<sup>82</sup>

La ciudad de Curitiba se cita a menudo como ejemplo de éxito en el desarrollo urbano en un país en desarrollo de ingresos medianos. Una red de rutas de autobús emerge en forma radial del centro de la ciudad, cada una con vías laterales para vehículos y camiones. El desarrollo de la tierra dirigido (incluidos los asentamientos de bajos ingresos) tiene lugar a lo largo de estas rutas, con desplazamientos domicilio-trabajo en tiempo razonable a cargo del sistema del transporte público con un volumen diario de 1.300.000 pasajeros. Se calcula que este sistema ahorra un 25 por ciento de combustible, ha logrado reducir la contaminación del aire a uno de los porcentajes más bajos de Brasil y ha contribuido a crear una de las ciudades más habitables del país. Se han obtenido resultados similares mediante el enlace de centros urbanos de alta densidad con transporte público eficiente en Toronto y Friburgo, Alemania.

105. Es importante contar con sistemas sencillos que garanticen que el registro y la compra de tierras se haga con rapidez, fácil y económicamente. También es importante que existan sistemas descentralizados al nivel local y transparentes para la ordenación de tierras. La mayoría de los mercados de tierra ilegales funcionan en condiciones que no amenazan ni los intereses gubernamentales ni la salud pública, por lo tanto, no existe razón para eliminarlos, aunque dichos mercados son a menudo muy complejos y los planificadores deben conocer su funcionamiento detalladamente. Invertir en tierras sin habilitar a lo largo de las rutas de transporte público, (como ejemplo de Curitiba, mencionado en el recuadro 14) permitir que los pobres y el gobierno se beneficien del aumento del valor de la tierra (mediante impuestos y tarifas) reduce el peligro de la comercialización en asentamientos de bajos ingresos, que podrían desplazar a los habitantes originales a medida que suben los precios. Un derecho a propiedad seguro (aunque no necesariamente absoluto) es también esencial para fomentar las inversiones (ver más abajo).

106. Al mismo tiempo, los gobiernos deben administrar la oferta de tierras a fin de garantizar que los terrenos vacantes, dentro de las zonas construidas, se utilicen eficientemente (esto se traduce en penalizar a los especuladores), y que las nuevas tierras en la periferia urbana se urbanicen conservativamente, es decir, que se preserve tierra de cultivo valiosa dirigiendo el desarrollo a lo largo de los corredores de transporte público o zonas para la urbanización provista de la infraestructura esencial. Este equilibrio es muy difícil de lograr, pero es el único modo de conservar tierra y reducir los efectos nocivos del crecimiento urbano sobre el medio ambiente y, simultáneamente, reducir las circunstancias que dificultan la oferta en los mercados de tierras. El modo de no conseguirlo es establecer controles y reglamentos complejos y costosos (y a menudo ineficaces), que acaban aumentando las dificultades existentes en los mercados de tierras y las presiones por retener tierra vacante para la especulación. Se cita, para ilustrar este punto, el Urban Land Ceiling Registration Act de India<sup>83</sup>.

107. No obstante, hasta el momento, las innovaciones en los mercados de tierras (incluidos las citadas en el recuadro 13) se han efectuado en una escala demasiado reducida como para hacer frente a la demanda; para que los pobres tengan acceso a la tierra que necesitan es preciso que los gobiernos intervengan proporcionando grandes cantidades de tierras al sistema.

#### 2. Infraestructura y servicios esenciales

108. Sistemas básicos de abastecimiento de agua, alcantarillado, electricidad, vías, clínicas, escuelas no son (en la mayoría de los casos) suficientemente rentables para inducir una respuesta del sector comercial y los costos son demasiado altos para ser financiados por las familias de bajos ingresos por sí mismas (por lo menos 800 dólares EE.UU. por persona según unas estimaciones<sup>84</sup>). Sin embargo el acceso a tierras habilitadas es un factor clave determinante de las condiciones de vivienda y del crecimiento urbano eficiente. Los servicios de infraestructura requieren, asimismo, coordinación a nivel municipal con objeto de garantizar acceso equitativo, control de calidad y seguridad y economías de escala. De no ser así las personas pobres deberán recurrir a vendedores de agua privados y a otros proveedores de servicios a un costo mucho mayor que si fueran abastecidos por la red municipal<sup>85</sup>. Esto significa que el gobierno local debe principalmente coordinar y supervisor las actividades de proveedores de servicios con o sin motivo de lucro y, si fuera necesario, proveer infraestructura directamente. La experiencia de Curitiba, descrita en el recuadro 14, muestra los beneficios derivados de efectuar inversiones públicas racionales en el desarrollo planificado infraestructural, en este caso en la tierra a lo largo de rutas de transporte. Esta experiencia se puede contrastar con la de Bangkok que está perdiendo inversiones externas por la creciente congestión de sus calles, o las otras muchas ciudades de países en desarrollo en las que personas pobres emplean diariamente tres o más horas en desplazamientos domicilio-trabajo gastando el 20 por ciento de sus ingresos<sup>86</sup>.

109. Aunque los gobiernos desempeñan el papel clave en la coordinación de la infraestructura y los servicios, la modalidad de suministro y mantenimiento más eficiente y equitativa variará mucho de una ciudad a otra, incluso dentro de una misma ciudad, y de un servicio a otro. Donde los consumidores pueden ser cargados por separado y donde la competición entre proveedores es posible el suministro privado puede ser mejor que el público, siempre que el gobierno tenga la capacidad para garantizar la calidad y el acceso universal - estas condiciones, a menudo, se aplican a la recogida de basura y al transporte.

Donde se den los monopolios (abastecimiento de agua, alcantarillado y electricidad, por ejemplo) el éxito de las contratas externas depende de la existencia de un mercado competitivo y de un gobierno con voluntad y capacidad para aplicar las normativas. Ambos cambios de un suministro público a uno privado o viceversa han dado buenos resultados<sup>87</sup>.

110. En los países en desarrollo el mejor modo de avanzar puede ser mediante asociaciones entre el sector público y privado (ver recuadro 15), y/o funcionamiento y gestión comunitarios. Experiencias fructíferas como el Orangi Project en Karachi (que ha asistido a más de 72.000 familias de ingresos bajos a desarrollar sistemas de alcantarillado con agua, a mitad de costo que el sector comercial o los proveedores gubernamentales) muestra lo que es posible realizar cuando se fomenta una fuerte participación de los usuarios<sup>88</sup>. Comités barriales actualmente realizan con regularidad obras infraestructurales en asociación con los gobiernos de muchas ciudades, aportando sus propios recursos a cambio de subsidios de capital. A nivel municipal las asociaciones pueden, también, movilizar finanzas mucho mayores para servicios e infraestructura y, simultáneamente, fomentar una recuperación de los costos y un mantenimiento más eficiente. Por ejemplo Tijuana (México) convocó un referéndum para averiguar si los ciudadanos estaban dispuestos a contribuir en metálico a un ambicioso programa de infraestructura urbana; 66 por ciento votó afirmativamente, y así el sector empresarial desembolsó un 15 por ciento adicional, el gobierno un 25 por ciento, y un 20 por ciento directamente de los usuarios<sup>89</sup>.

#### Recuadro 15. Asociación público-privada en la prestación de servicios - la experiencia de AGETIP<sup>90</sup>

AGETIP (Agence d'Execution des Travaux d'Interet Public) es una empresa privada sin fines de lucro que entra en contratos con el gobierno de Senegal para realizar obras infraestructurales y prestar servicios. Media entre el Estado y los contratistas privados garantizando un fuerte control de la calidad y de la responsabilidad por medio de concursos públicos pero sin los retrasos burocráticos y los altos costos administrativos que pueden paralizar al sector público. Hasta enero de 1993 AGETIP ha ejecutado 330 proyectos por valor total de 55 millones de dólares EE.UU. en 78 municipalidades, creando más de 52.000 puestos de trabajo en el proceso, utilizando métodos de construcción de gran densidad de mano de obra y contratando a firmas locales.

111. En resumen, la experiencia demuestra que la infraestructura y los servicios deben ser impulsados por la demanda (v.g. lo que las personas quieren y están dispuestas a pagar), de bajo costo y asequibles (v.g. días con firme de grava en lugar de bitumen, acometidas de agua públicas y conexiones privadas), gestionados por la comunidad y progresivos, de forma que las reformas puedan hacerse gradualmente y de acuerdo con el crecimiento progresivo de la demanda y la voluntad de pagar.

### 3. Financiación de vivienda y asentamientos humanos

112. Una oferta de crédito asequible para tierras, infraestructuras vivienda, materiales de construcción y desarrollo de empresas es absolutamente esencial para fortalecer la demanda. Sin embargo, esto a probado ser muy difícil de lograr en muchas ciudades porque los sistemas de crédito deben reconciliar tres objetivos potencialmente conflictivos: la asequibilidad para quienes optan a dichos créditos, la viabilidad para los prestamistas y la movilización de los recursos para todo el sector. Puede suceder que, en la práctica, los sistemas asequibles no sean viables, por lo menos en gran escala (por requerir subsidios demasiado altos); incluso si fueran asequibles estarían fuera del alcance de los pobres urbanos, especialmente de las mujeres. Ejemplos como el de FONHAPO (recuadro 22) muestran, sin embargo, que es posible combinar la escala, la sostenibilidad y llegar a los pobres en los programas de créditos, siempre que el entorno externo sea favorable. Por otro lado, las economías inestables y con inflación alta son muy hostiles a los mercados de vivienda.

113. La prioridades generales en esta esfera deberían incluir: permitir que la financiación de hipotecas a largo plazo compita en términos de igualdad con otras instituciones financieras, diversificar los instrumentos de préstamo para dar mayor acceso a los pobres especialmente a las mujeres; permitir a los gobiernos ofrecer garantías condicionales a fin de alentar a los prestamistas del sector privado y liberalizar el acceso de las autoridades locales a mercados de capital nacionales e internacionales, dentro de un marco que exija una fuerte responsabilidad de obtener resultados<sup>91</sup>. Los gobiernos deberían también alentar la asociación entre instituciones de financiación formales e informales (para movilizar recursos adicionales y así fomentar la escala y la sostenibilidad), y recompensar aquellas autoridades locales que logren buenos resultados, con transferencias adicionales u oportunidades para empréstitos.

Recuadro 16. Financiación de la vivienda y de los asentamientos humanos<sup>92</sup>

Las prioridades clave para asegurar un flujo estable y sostenible de recursos financieros para los asentamientos humanos son:

- Vigorizar las economías nacionales y locales para que atraigan recursos e inversiones públicos y privados, generen empleos y aumenten los ingresos.
- Fortalecer la capacidad de gestión fiscal y financiera, desarrollando impuestos, sistemas de fijación de precios y otras fuentes de ingresos.
- Sacar mayor partido a los ingresos públicos utilizando instrumentos fiscales que fomenten la equidad y el desarrollo sostenible.
- Fortalecer los marcos legales y normativos para permitir el funcionamiento de los mercados financieros, atraer recursos y fomentar asociaciones.
- Fomentar mayor acceso y más equitativo al crédito para todas las personas.
- Adoptar mecanismos oportunos, transparentes predecibles y basados en los resultados, para la transferencia de fondos entre los distintos niveles de gobierno.
- Dirigir los subsidios a quienes no sirven los mercados y fomentar el crédito y otros mecanismos apropiados a sus necesidades.

114. Una innovación particular, que ha despertado mucho interés, es la Institución Municipal de Crédito (MCI). Las MCIs son instituciones mixtas que tienen por objeto combinar los incentivos comerciales de los prestamistas privados con el respaldo financiero de los financieros centrales y los donantes, generalmente para financiar infraestructura urbana. Esta experiencia es otro buen ejemplo asociativo público-privado. En la práctica, las experiencias de las primeras MCIs en India, Nigeria y otros lugares han variado mucho y han tenido problemas de sostenibilidad (altos costos) y alcance (no accesible a prestatarios de bajos ingresos), pero el principio en el que se basan, combinar disciplina comercial con las garantías públicas, es válido, especialmente, si se puede incorporar al sistema capital privado a gran escala de forma duradera. En Filipinas un nuevo Código para el Gobierno Local ha ido más lejos, permitiendo a los consejos locales emitir bonos en el mercado de capital privado, respaldado por un referéndum entre los ciudadanos para decidir sobre como utilizar el dinero<sup>93</sup>. Este es un ejemplo excelente de como promover simultáneamente mejoras infraestructurales y buen gobierno urbano.

115. Los ejemplos descritos más arriba y recogidos en el recuadro 17, muestran lo que se puede conseguir si las necesidades de los prestatarios pobres se tienen en cuenta. Es significativo que en todos ellos, las ONGs y/o las organizaciones comunitarias actúan de intermediarias y que entre los prestamistas se encuentran las mujeres (en grupo o individualmente); ONGs como BRAC (en Bangladesh) SEWA y Working Women Forum (en India) han demostrado sin lugar a duda que los pobres pueden ser clientes de los bancos, aunque estas organizaciones sólo con mucha dificultad llegan a los más pobres, y tienen que funcionar a base de subvenciones externas o a préstamos con intereses subsidiados. No existe, por tanto, excusa alguna para pensar que los pobres no puedan participar con éxito en programas de crédito.

#### Recuadro 17. Innovaciones de las ONGs en la financiación de vivienda<sup>94</sup>

- Programas hipotecarios comunitarios en Bangkok y Manila concede préstamos a organizaciones comunitarias y a grupos de crédito para su subsecuente préstamo a individuales a interés bajo y a largo plazo. En Bangkok el programa quiere llegar a 120.000 familias de bajos ingresos para finales de 1996.
- El programa "triguna" en Indonesia concede financiación especial del National Savings Bank (Caja Nacional de Ahorros) para asistir a cooperativas de vivienda y a asociaciones a obtener propiedades en tres fases (adquisición de tierras, habilitación y construcción de viviendas). Este programa se adoptó como parte de la Estrategia Nacional de Vivienda en 1993.
- Las hipotecas de ajuste doble en México son sostenibles (ajustadas a la inflación) y asequibles (ajustadas a los salarios), con pagos fijados a un porcentaje máximo de los ingresos familiares y a plazos ajustables a más de 15 años. El éxito del programa ha dado lugar a una expansión del crédito para vivienda en los bancos comerciales.
- FURPROVI en Costa Rica tiene por objeto incorporar a las personas pobres al sistema de financiación de vivienda formal (para fomentar la sostenibilidad), pero reconoce que necesitan asistencia especial durante varios años antes de poder incorporarse. Los prestatarios pasan algún tiempo dentro de un programa de crédito separado, en términos más llevaderos, mientras desarrollan sus ingresos y su fiabilidad en cuanto al crédito.

#### 4. Racionalizar los subsidios de vivienda

116. Dados los escasos recursos gubernamentales disponibles en los países en desarrollo, es vital que cualquier tentativa de asistencia a las personas más pobres de las ciudades mediante subsidios, asegure que éstos estén realmente dirigidos a ellas, aunque en la esfera de la vivienda es más fácil que los subsidios obtengan recursos de las personas mismas porque contribuyen con sus propios recursos al proceso de construcción. La experiencia muestra que los subsidios, para ser eficaces, deben concederse directamente a familias de bajos ingresos (a hombres y mujeres individualmente si fuese necesario), normalmente a través de organizaciones comunitarias u ONGs (como en el Community Mortgage Programmes descrito en el recuadro 17) quienes pueden vigilar el proceso y asegurar equidad y justicia. Los beneficios en favor de la vivienda con un objetivo específico (como subvenciones para mejoras) siempre son mejores medidas que los controles de alquiler. El recuadro 18 recoge algunos ejemplos de utilización de subsidios racional y positiva con objeto de fomentar la demanda de vivienda urbana entre los pobres.

#### Recuadro 18. Experimentos con subsidios de vivienda<sup>95</sup>

- Finlandia ha abolido en control de alquileres de toda vivienda no subsidiada, ha reorientado los subsidios hacia los hogares más vulnerables y hacia la rehabilitación y los arreglos de viviendas existentes en lugar de a nuevas construcciones.
- Hungría está eliminando gradualmente los subsidios de vivienda como parte de su proceso de transición a economía de mercado, y la partida de su presupuesto correspondiente a subsidios ha bajado de 17,3 por ciento en 1989 a 6,7 por ciento en 1993. Los subsidios se están reorientando según la declaración de la renta (aunque su administración es todavía costosa).
- Chile esta reorientando subsidios hacia subvenciones únicas para facilitar a los pobres adquirir vivienda en el mercado privado, cubriendo hasta el 75 por ciento del costo de una parcela habilitada o de una vivienda nuclear. El sistema funciona bien, en parte porque desde el punto de vista de los participantes es transparente y justo.

#### 5. Vivienda

117. Muchos de los elementos clave que dan éxito a una estrategia ya se han descrito. Éstos incluyen: garantizar acceso a tierra habilitada, infraestructura y créditos asequibles; alentar la construcción de vivienda y la formación de cooperativas

y apoyar a los urbanistas del sector informal y dirigir las intervenciones de forma que se preste asistencia a las personas particularmente vulnerables. También deberían mencionarse, otras cuatro esferas:

a) Fomentar el sector de la construcción y la oferta de materiales de construcción asequibles

118. En países en desarrollo, el sector de la construcción representa el 80 por ciento del total de activos fijos y las inversiones en construcción dan grandes beneficios a largo plazo. Sin embargo la industria de la construcción está, a menudo, mal organizada y los materiales son muy caros, especialmente los importados. Por ejemplo, los precios de la arena, el cemento y el acero se quintuplicaron en Tanzania, entre 1982 y 1989 (mucho más que la media de inflación) y lo mismo sucedió en India y Nigeria<sup>96</sup>. Es particularmente importante que los planificadores urbanos tomen las medidas necesarias para promocionar a los fabricantes (a menudo el sector informal) y a las constructoras que satisfacen ya la mayoría de la demanda en los asentamientos de ingresos bajos (donde la auto ayuda es en realidad un conjunto completo de subsistemas formados por los miembros de las familias, contratistas pequeños y otros). La mitad de todo el cemento usado en China y más del 10 por ciento en India, es fabricado por compañías pequeñas<sup>97</sup>. Tecnologías nuevas y baratas, como la fabricación de bloques de cemento y tierra y de cemento de ceniza pueden ayudar.

b) Adaptar normas, reglamentos y códigos de planificación y edificación

119. La reglamentación excesiva puede aumentar los costos de vivienda considerablemente - 50 por ciento en Malasia y 25 a 29 por ciento en Zimbabwe<sup>98</sup>. Las aprobaciones de proyectos pueden requerir hasta 20 meses en el 25 por ciento de las ciudades cubiertas por el Programa de Indicadores de Vivienda, varios años en Ghana (con más de 20 etapas) y tres años en Lima<sup>99</sup>. Para eliminar los obstáculos que encuentra la demanda, es esencial reformar y simplificar las normas y reglamentos, teniendo cuidado de no poner a los pobres en situaciones difíciles o en peligro de ser explotados. En lugar de especificar que muros deben construirse con hormigón, sería preferible decir que los muros deben poder hacer frente a las necesidades y al clima locales. Las normas deberían ser flexibles permitiendo construir gradualmente. Los requerimientos básicos vigentes en Malawi y en Filipinas, que permiten la construcción de carreteras de tierra de distinto grado en asentamientos sociales/marginales, ejemplifican esta sugerencia. Debería recordarse que las normas gubernamentales mínimas pueden fácilmente ser las máximas para los pobres.

c) Fomentar vivienda de alquiler

120. A pesar de la probada importancia de la vivienda de alquiler en todo el mundo y su continua demanda por parte de grupos particulares (por ejemplo jóvenes con ingresos bajos en todo tipo de países), hay poco que informar en este campo. Como las viviendas de alquiler en los países en desarrollo pertenecen a caseros, a su vez de ingresos bajos, (que alquilan una habitación dentro de sus propias viviendas o un apartamento pequeño) para aumentar las oportunidades de alquiler sería necesario incentivar al sector de desarrollo de vivienda y, específicamente al de propietarios (para que se aumente el número de habitaciones disponibles). Colombia e Indonesia tienen alguna experiencia sobre la concesión de líneas de crédito especiales y de incentivos fiscales a propietarios y se han dado algunos éxitos en la rehabilitación de viviendas de alquiler en el casco urbano de Bombay y Ciudad de México. Los controles de alquileres (todavía vigentes en dos terceras partes de los países correspondientes a la revisión a mediano plazo de la EMV) no son, a menudo, el modo más eficaz ni equitativo de mantener los alquileres dentro de límites asequibles. El sistema más eficaz de hacerlo sería reducir los obstáculos a la oferta general de viviendas de alquiler<sup>100</sup>.

d) Importancia de la seguridad respecto a la propiedad

121. La experiencia mundial muestra que los pobres no se arriesgan a invertir en vivienda hasta que puedan tener seguridad respecto a su propiedad. Esto no significa necesariamente un derecho absoluto, particularmente por los problemas que puedan surgir de la comercialización de viviendas económicas, si sus residentes originales tienen la tentación de vender a advenedizos con mayores ingresos. En la última fase del Philippines Community Mortgage Programme, por ejemplo, los títulos se individualizaron demasiado pronto, esto redujo los beneficios que podrían haberse derivado de la acción y toma de decisiones colectiva del programa (una de las razones principales de su éxito)<sup>101</sup>. En su lugar, para garantizar la seguridad pueden emplearse varias formas de arrendamiento, títulos de propiedad colectivos y contratos de alquiler obligatorios, como se ha hecho en Lusaka donde se han dado permisos de ocupación por treinta años a familias de ingresos bajos. Los permisos ofrecen protección legal contra desahucios siempre que el ocupante pague las tarifas municipales, teniendo libertad de vender, hipotecar o mejorar su vivienda (pero no el terreno) siempre que lo desee<sup>102</sup>. La ampliación de modalidades de tenencia segura, que fomenten las inversiones y desalienten la especulación, es un paso fundamental para asegurar vivienda adecuada a todos. Es necesario estudiar con más detenimiento como hacer funcionar dichas modalidades de tenencia a gran escala.

6. *Promover oportunidades para la generación de ingresos y redes de seguridad para los más pobres*

122. La forma más obvia de aumentar la demanda en la ciudad es reducir la pobreza, sin embargo lograrlo es muy difícil, además de ser un lugar común y una respuesta ineficaz a corto plazo. Hasta la fecha, la pobreza se ha reducido muy poco

en la mayoría de los países en desarrollo como indican las cifras de la parte II. Por ejemplo, el Banco Mundial ha hecho constatar su desilusión por su triple estrategia consistente en alentar el crecimiento económico urbano intensiva en cuanto a la mano de obra, invertir en capital humano y crear redes de seguridad sociales que mitiguen los efectos de la pobreza en los más pobres<sup>103</sup>. Esto se debe en parte a que los ajustes estructurales han tenido consecuencias mucho más negativas a corto plazo sobre la pobreza humana, que los previstos inicialmente. Éstos han afectado especialmente a las mujeres aumentando su trabajo tanto doméstico como laboral. Ciertamente, medidas como la construcción de viviendas que requiera gran densidad de mano de obra, el desarrollo de infraestructura, el reciclaje de desechos, el crédito del sector informal, y otras, y (si los gobiernos pueden financiarlas) redes de seguridad pueden, a largo plazo, ofrecer un respiro temporal para las personas particularmente vulnerables frente a los shocks económicos - por ejemplo, la abolición de medidas de bienestar durante los últimos años, es uno de los motivos del aumento de jóvenes sin hogar en las ciudades británicas. Pero hasta ahora la cuestión ha sido más bien una de adaptación de los pobres a la pobreza urbana, más que de alivio de la pobreza en las ciudades.

### *C. La oferta y la demanda en la ciudad: gestión de los recursos y protección ambiental*

123. Dada la escasez de recursos y otras dificultades que ordinariamente encuentran los administradores urbanos de los países en desarrollo y la consiguiente necesidad de establecer una jerarquía, es importante resaltar que en la mayoría de las ciudades, desde el punto de vista de las estrategias, resolver los problemas que dificultan la oferta dará mejores frutos que tratar de regular la demanda (que es a menudo contraproducente). Los administradores deberían centrar su atención en habilitar tierras a gran escala y en invertir en infraestructura, fomentando acceso al crédito a la mayoría y garantizando derechos seguros. Para que exista alguna esperanza de aliviar los problemas relativos a la vivienda, los gobiernos deberán colaborar creativamente con los mercados de tierras y de vivienda informales y con los empresarios, ya sea cooperando de algún modo (cooperando para limitar posibles efectos nocivos), o formalizando (dando su bendición bajo ciertas condiciones) o integrando los mercados informales en los formales (utilizando los puntos fuertes de los mercados informales en los programas oficiales). Cualquier normativa debería, obviamente, estar dirigida a equilibrar los costos con los beneficios, especialmente para los pobres, quienes con más dificultad absorberán aquellos, y quienes están más expuestos a abusos. Las normativas pueden cumplirse cuando son aceptables.

124. Para lograr un desarrollo urbano sostenible, tanto la oferta como la demanda deben gestionarse de forma que se apoye el uso eficiente de los recursos naturales (especialmente tierras), se fomente la conservación de la energía y el reciclaje y se penalice a los transgresores. En la mayoría de las ciudades del Sur esta práctica es muy difícil de planificar (porque los recursos para intervenciones planificadas son muy escasos y el crecimiento urbano muy rápido), pero, irónicamente, incluso sin mucha planificación, dichas ciudades son, a menudo, más sostenibles ecológicamente que sus homólogas del Norte porque el nivel de recursos utilizados y los desechos generados son menores, además gran cantidad de éstos son reutilizados y reciclados<sup>104</sup>. La evaluación de los efectos de la urbanización sobre el medio ambiente, y otras técnicas de examen, pueden ser útiles para incorporar una perspectiva de sostenibilidad a las decisiones sobre las políticas y las prácticas relativas a los asentamientos humanos, y los planes locales del Programa 21 pueden ofrecer un marco útil dentro del que las prioridades en materia de vivienda pueden ser debatidas. El ejemplo de Bogotá, citado en el recuadro 6, es un buen ejemplo práctico de este proceso. Estas cuestiones se estudian más detalladamente en la parte V, pero para finalizar esta exposición de respuestas en términos de políticas y programas es necesario decir que, dentro del marco general del desarrollo sostenible, los problemas relacionados con las tierras y las finanzas son los más importantes para los administradores.

### RESUMEN

- Las condiciones en las ciudades varían enormemente de un país a otro, e incluso en un mismo país, pero la intervención gubernamental continuada en los mercados de tierras, vivienda y capital es siempre esencial para una mejora duradera en la esfera de los asentamientos humanos.
- Los gobiernos deberían prestar apoyo a los empresarios (incluidos los caseros/propietarios), simplificar las normas y reglamentos, fomentar inversiones a gran escala en infraestructura y servicios (incluido el transporte público) y garantizar la seguridad sobre la propiedad.
- Hasta la fecha, las esferas de las tierras y de las finanzas son las de mayor fracaso en las estrategias de vivienda. Abundan las innovaciones, pero a escala demasiado pequeña como para tener un efecto duradero, en las condiciones de vivienda de la mayoría de las ciudades. Es urgente intervenir en éstas esferas.
- Las asociaciones público/privadas son un elemento clave de las políticas y los programas, todos los participantes deben derivar beneficios concretos para que estas asociaciones funcionen. El papel de las ONGs y de las organizaciones comunitarias como intermediarias entre los pobres, los gobiernos y los mercados, es crucial.

## V. CUESTIONES ESTRATÉGICAS

125. Los Exámenes del Hábitat contienen toda riqueza de detalles, pero ciertos temas reaparecen repetidamente, cada uno relacionado con los demás. En esta sección se presentan nueve cuestiones estratégicas. Éstas confirman las conclusiones de otros estudios sobre el futuro de los asentamientos humanos (ver recuadro 19). El primero y más importante se refiere a concepciones sobre las ciudades como buenas o malas. Las ocho cuestiones siguientes, son cuestiones a resolver si se quiere sacar mayor partido de lo "bueno".

### Recuadro 19. Cuestiones que afectan a diversos sectores en las megaciudades<sup>105</sup>

1. Sin soluciones para el medio ambiente urbano, no pueden existir soluciones.
2. Sin hacer frente a la pobreza y a las malas condiciones de los asentamientos de bajos ingresos, no puede haber soluciones para el medio ambiente urbano.
3. Sin involucrar a los residentes, a las organizaciones y sin construir sobre redes de apoyo locales, no pueden haber mejoras en los asentamientos de bajos ingresos.
4. Sin investigación sobre mecanismos de apoyo realizada local y conjuntamente entre equipos de investigación locales y grupos comunitarios, no puede haber investigación fiable.
5. Sin que las ONGs actúen como intermediarias, no puede haber involucración comunitaria.
6. Sin réplica no puede haber efectos a escala. Lo pequeño es bello pero sigue siendo pequeño.
7. Sin opciones y aprendizaje entre iguales, la réplica impuesta desde arriba no puede tener éxito.
8. Sin asociaciones no puede haber sostenibilidad; es necesario ampliar la escala hasta llegar a las políticas públicas si se quiere alterar el funcionamiento del sistema.
9. Sin nuevas funciones y nuevas reglas de juego no puede haber un cambio social deliberado en las ciudades.
10. Sin conexión local-global no puede haber soluciones duraderas.

#### A. ¿Son las ciudades buenas para el desarrollo?

126. Aunque todavía hay quienes se aferran a puntos de vista simplistas sobre la "inclinación urbana" o "ciudades de triunfo", actualmente la mayoría de las personas aceptan que en sentido abstracto las ciudades, no son ni "buenas" ni "malas" ni tampoco soluciones o problemas para el futuro del desarrollo humano. La tarea clave consiste en preservar, canalizar y construir sobre lo bueno que las ciudades aportan (su productividad y su dinamismo) contrarrestando, al mismo tiempo, los aspectos negativos (la degradación ambiental y la inadecuación de las viviendas). Indudablemente, las ciudades tienen potencial suficiente para combinar condiciones de vida seguras y sanas con estilos de vida culturalmente ricos y amenos, con un consumo de energía bajo y con una generación de desechos reducida, pero esto sólo puede lograrse si las ciudades consiguen convertirse en lugares verdaderamente pujantes social y económicamente<sup>106</sup>. Esto afirma George Yeo, el Ministro de Información de Singapur. Como ha mostrado este informe esto está muy lejos de ser realidad, especialmente en los países más pobres del mundo, e incluso para los pobres de las ciudades ricas. ¿Cuáles son las áreas clave de intervención para que en el siglo 21 las ciudades desarrollen todo su potencial?

#### B. Tierras y finanzas

127. La primera de estas esferas se refiere a las restricciones a la oferta en los asentamientos humanos. La meta de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 es "asegurar que cada familia tiene acceso a una vivienda decente, a un precio asequible, dentro de un marco en el que los ciudadanos puedan elegir y asegurar lo que desean". Precisamente, el modo de lograrlo, las opciones que tienen, los resultados de esas opciones en términos de tipo de tenencia de vivienda, y los obstáculos y oportunidades que encuentran variarán enormemente de una ciudad a otra, de un grupo social y de un período a otro. Las pautas de la vivienda urbana y de los asentamientos humanos son mucho más complejas, diversas y dinámicas, de lo que se pensó en el pasado, pero los Exámenes del Hábitat destacan las restricciones a la oferta - y específicamente tierras y finanzas - como la esfera de mayor preocupación. La incapacidad de los mercados y de los gobiernos de aportar tierras y

financiación suficientes, al precio justo, en el momento oportuno y en el lugar adecuado, son los mayores obstáculos al progreso en el sector de la vivienda urbana, aunque no sería suficiente solucionar estos problemas para asegurar un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos sin cambios más amplios en materia de gobierno, de pautas de consumo y en otras esferas. Un aumento considerable de la oferta en estas esferas es el mejor modo de que los gobiernos con pocos recursos garanticen unos niveles decentes de vivienda, sin tener que depender de reglamentos costosos y a menudo contraproducentes.

128. La parte IV de este informe describe varias innovaciones en la esfera de la tierra y las finanzas que merecen estudiarse con mayor detenimiento, pero no existen soluciones mágicas. En cualquier estrategia, para eliminar los obstáculos que encuentra la oferta, es vital que:

a) El desarrollo sea dirigido, v.g. que las finanzas sean asequibles a las personas con ingresos inestables o bajos, asegurando contra riesgos, cambiando los métodos de financiación y pago, ofreciendo tierras en los lugares adecuados (v.g. a largo de rutas de transporte público) con la infraestructura y los servicios necesarios (aunque no necesariamente todos simultáneamente), y dando a los residentes una seguridad sobre la propiedad (aunque no necesariamente absoluta);

b) Se utilice plenamente el potencial de las asociaciones con las ONGs y las organizaciones comunitarias (como intermediarias entre las personas los mercados y los gobiernos), y con el sector privado, tanto a nivel nacional como internacional (que da acceso a recursos mayores que los gubernamentales y que, a menudo, como es el caso de los urbanistas ilegales - construyen la ciudad); y

c) Se ataquen los obstáculos a la escala necesaria, continuadamente y a largo plazo, para que acciones en una esfera no causen problemas en otra.

129. Esta situación requiere una intervención gubernamental decidida; los mercados, por sí solos, no pueden rectificarla porque planteamientos en términos de justicia y sostenibilidad no forman parte de sus prioridades. Este es un ejemplo específico de un problema general: encontrar el equilibrio entre la intervención y la liberalización en la esfera de la vivienda y de los asentamientos humanos.

### *C. El equilibrio esencial: la libertad para construir contra el deber de proteger*

130. Toda sociedad que aspire a ser equitativa y eficiente debe encontrar y mantener el equilibrio entre liberalización de los mercados (fomentar la eficiencia) e intervención en los mismos (fomentar la equidad y la sostenibilidad). Este dilema está siempre presente en los sectores de la vivienda y de los asentamientos humanos. Si la balanza entre las responsabilidades públicas y las libertades privadas se inclina demasiado hacia éstas últimas, las personas con menor poder adquisitivo - las personas pobres - serán penalizadas. Igualmente, si la balanza se inclina demasiado en la dirección opuesta, la vitalidad y la creatividad individual y del sector empresarial pueden ser sofocadas.

131. En sociedades muy desiguales, con mercados imperfectos y estructuras gubernamentales débiles, existen las mismas posibilidades de encontrar viviendas inadecuadas, alquileres desorbitantes, inseguridad laboral, contaminación del agua, como de encontrar mercados de tierras pujantes y viviendas y empleos desarrollados de acuerdo con las predicciones teóricas son ejemplo los "bustees" de Calcuta, los "enjaulados" de Hong Kong y la "fuga de capital" en México. Los mercados en el mundo real son siempre imperfectos, especialmente en los países en desarrollo; son eficientes para sacar el mayor partido posible de transacciones a corto plazo, pero son mucho menos eficaces a la hora de tomar decisiones a largo plazo sobre inversiones y prioridades sociales y ambientales que son cruciales para el éxito en la ciudad.

132. Los gobiernos tienen la obligación de intervenir en los mercados en beneficio de todos, combatiendo monopolios (v.g. de los servicios) y haciendo frente a fenómenos externos (como la contaminación industrial). Singapur, por ejemplo, tiene un mercado fuertemente orientado hacia la economía pero, al mismo tiempo, una política de asentamientos humanos fuertemente intervencionista (construyendo el 90 por ciento de todas las viviendas para venta o alquiler<sup>107</sup>). Investigaciones empíricas han mostrado que los sistemas de vivienda más regulados de Europa (como en Suecia) funcionan mejor, en términos de resultados, costos y densidad que los de Francia, el Reino Unido y otros que siguen una política menos intervencionista<sup>108</sup>. En Curitiba, muchos servicios están prestados por compañías privadas pero dentro de un marco elaborado y vigilado por un gobierno municipal potente<sup>109</sup>, hecho confirmado por la experiencia de asociaciones público-privadas muy fructíferas en el campo de los asentamientos humanos (ver recuadro 9).

133. Ésta no es una cuestión de ideología, sino un reto práctico con objeto de garantizar que reglamentos específicos tengan unos beneficios visibles por lo menos tan grandes como sus costos. Algunas esferas están ya menos reguladas (como el medio ambiente urbano), mientras que otras lo están demasiado (como los mercados de viviendas de alquiler). Es también cierto que se necesitarían menos reglamentaciones si los gobiernos actuasen a escala suficiente como para reducir los obstáculos en cuanto a tierras, vivienda y finanzas. No obstante, un sistema de gobierno urbano eficiente y potente e instituciones municipales representativas son esenciales para encontrar el equilibrio entre "la libertad para construir" y "el deber de

proteger", para que todos los ciudadanos, no sólo los de mejor posición o los intereses del capital privado, se beneficien del enfoque facilitador de la vivienda. Esto nos lleva a la cuarta cuestión estratégica -el buen gobierno urbano.

#### D. Buen gobierno urbano

134. Los gobiernos no son simplemente uno de los muchos posibles proveedores de servicios urbanos; esta es la esfera, en última instancia, donde todas las decisiones sobre el suministro deben tomarse. Por lo tanto, para el buen gobierno es esencial, que existan estructuras para la adopción de decisiones. Las ciudades que pueden considerarse fructíferas, muestran el impacto positivo que el poder de intervención gubernamental puede ejercer, cuando se une a la iniciativa privada a través de estructuras que permiten oír la voz de todos. La adopción de decisiones democrática y transparente fomenta una cultura política inclusiva, del mismo modo que conseguir el buen funcionamiento de los mercados en beneficio de pobres y ricos, ayuda a combatir la exclusión económica. La inclusión política, económica y social (sexo y etnia) son condiciones previas para lograr un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

135. Facultar a las autoridades locales para conseguir y administrar sus propios recursos es vital para el desarrollo de los asentamientos humanos, pero la descentralización es también importante porque acerca a quienes deben tomar decisiones a las realidades de las ciudades sobre el terreno, siendo, ante los ciudadanos, responsables de sus decisiones. Los beneficios que pueden derivarse del gobierno representativo de las ciudades pueden verse en los ejemplos, ampliamente publicados, de Curitiba y Porto Alegre, en Brasil, Bulawayo en Zimbabwe y en la participación de ciudadanos en los órganos directivos de los servicios de Bogotá, Colombia<sup>10</sup>. Por contraste, se ha afirmado que la razón principal de los problemas urbanos de Bangkok ha sido la incapacidad de traducir el descontento general del público sobre las condiciones existentes, en la presión política necesaria para forzar al gobierno a gobernar la ciudad eficazmente<sup>11</sup>. La calidad del gobierno urbano determina hasta que punto una ciudad puede sacar partido de las ventajas y evitar las desventajas de ser una ciudad<sup>12</sup>.

#### Recuadro 20. Características principales del buen gobierno<sup>113</sup>

- Una estructura organizativa con funciones bien definidas y transparentes.
- Sistemas potentes para lograr la responsabilidad y conexiones entre autoridad y resultados.
- Vigilancia continua del suministro de servicios y de la aplicación de los programas, dentro de un sistema de incentivos, sanciones y premios claro.
- Continuidad y estabilidad en el personal, personal de calidad y bien preparado.
- Un clima político que fomente y facilite la participación, el pluralismo y las actividades de las ONGs y las organizaciones comunitarias.
- Un compromiso con el fenómeno asociativo público-privado.
- Descentralización real (v.g. control local de los recursos).
- Adherencia a principios básicos (eficiencia, transparencia, responsabilidad) más que trasplante de modelos occidentales.

136. El buen gobierno es también necesario para hacer frente con éxito en las ciudades a intereses creados. Las imperfecciones de los mercados, la especulación y el gobierno no representativo, no cambian sin presión extrema, por lo tanto, es necesario que se formen grupos de base amplia que desde abajo, sean capaces de presionar por reformas. Es obvio que distintos grupos tienen distintos intereses (y a veces conflictivos), por lo que los sistemas de gobierno urbano deben poder mediar entre estos intereses y lograr resultados favorables, tanto para el mayor número de grupos posible como para la ciudad misma. Para que las decisiones beneficien a los pobres, la experiencia indica que éstos deben tomar parte activa en las decisiones. Las coaliciones entre las organizaciones comunitarias y las ONGs son, a menudo, cruciales a este respecto, representando los intereses de sus miembros (si son organizaciones de tipo asociativo), o prestando apoyo y asesoramiento (si son ONGs). Federaciones nacionales como : CONAMUP en México, CONAVIP en Colombia y Metropolitan Leadership Coalitions en algunas ciudades de los EE.UU., han asegurado un alto nivel participativo de grupos de personas pobres en la toma de decisiones a nivel municipal y nacional en materia de vivienda<sup>14</sup>.

137. A este respecto, es vital que los gobiernos y los donantes respeten la independencia y el papel de las organizaciones comunitarias y de las ONGS, sin tratarlas únicamente como entidades prestadoras de servicios contratadas por el estado. La experiencia muestra que las asociaciones funcionan mejor donde los gobiernos tienen un programa social positivo y las ONGs son actores de peso e independientes. Esto requiere espacio político suficiente para la actividad de las ONGs y un marco legal y fiscal propicio<sup>115</sup>. En este caso la calidad de la gestión urbana es un factor determinante.

#### E. *El desafío y el potencial de la gestión urbana*

138. El mayor reto ante los administradores urbanos es gestionar el desarrollo de los asentamientos humanos en un mundo en proceso acelerado de urbanización, de modo que se satisfagan los objetivos socio-económicos y ambientales del desarrollo sostenible, se superen las limitaciones de políticas pasadas, y se satisfaga la creciente demanda de sistemas de gobierno democráticos y de autodeterminación<sup>116</sup>. Para lograrlo, deberán:

- a) Fomentar una utilización más sostenible de los recursos en la ciudad;
- b) Garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda en los mercados de tierras y vivienda;
- c) Usar sus poderes reguladores para fomentar pautas de asentamiento conservadoras de energía;
- d) Invertir en la infraestructura y servicios necesarios;
- e) Aumentar el atractivo de la ciudad para lograr movilizar inversiones; y
- f) Fomentar asociaciones público-privadas<sup>117</sup>.

139. Como se afirma claramente en secciones anteriores, los dirigentes deben también adquirir los conocimientos técnicos y desarrollar las actitudes necesarios para hacer frente a la diversidad, mediar y negociar, y escuchar y aprender: facilitar más que dirigir. Cada intervención, posiblemente, crearía problemas y oportunidades nuevos e imprevistos, formando un entramado, siempre más complejo, de intereses e influencias que dificultan mucho más el trabajo de los administradores. Pero los conocimientos y actitudes apropiados pueden ciertamente ayudar a los administradores a responder con éxito a los rápidos cambios urbanos; esto significa dejar los detalles de la microgestión a otros.

140. Sin embargo, la experiencia muestra que actitudes y programas pasados persisten en todas las burocracias y que se debe hacer frente a la inercia a través de incentivos y sanciones más fuertes para el personal, y exigir responsabilidad. Esto es particularmente difícil de implementar en burocracias con recursos escasos; con menos de 5 dólares EE.UU. anuales por persona para gastos, muchas ciudades en países en desarrollo tienen muy poco espacio para desenvolverse y realizar la inmensamente compleja tarea ante ellos, y es, por lo tanto, ingenuo considerar la gestión urbana como una panacea. Es más, las ciudades, a menudo, dependen del gobierno central para sus ingresos, y éstos pueden no dar prioridad a sus intereses; también tendrán que enfrentarse a conflictos de intereses dentro de la misma ciudad - por ejemplo entre el centro y los suburbios, que en países industrializados están, a menudo, reforzados por las políticas de raza y clase. Al tratar de solucionar estos problemas, ciudades fructíferas (como San Diego, Houston, Indianapolis y Barcelona) han constatado que es esencial forzar a los intereses de los suburbios a responsabilizarse de una parte del desarrollo del casco urbano<sup>118</sup>. Esto nos lleva de nuevo al gobierno representativo como mecanismo para resolver conflictos y hacer que las ciudades funcionen en beneficio de los pobres.

#### F. *Escala y efectos*

141. Las innovaciones en gestión urbana, gobierno y asociaciones sirven poco si su escala es insignificante, no alcanzan al grupo a quienes van dirigidas o se disuelven cuando se retira el apoyo externo. No obstante, una observación recurrente en los Exámenes del Hábitat es que los éxitos en la esfera de la vivienda y de los asentamientos humanos, tienden a ser y a permanecer atacados por estos tres problemas. Hay algunos ejemplos de innovaciones hechas a escala (reflejadas en los cuadros 21 y 22), pero éstas son las excepción más que la regla. Por ejemplo, el aclamado éxito de la tierra compartida de Bangkok ha beneficiado a unos pocos miles de personas; menos de 10.000 hectáreas de tierra se han ajustado en ciudades de India; el Programa Joint Venture de Filipinas había completado en 1989 solamente 4.000 viviendas (y además sin éstas estar al alcance del 30 por ciento más pobre de la población); y la vivienda social en Canadá contribuye menos del cuatro por ciento del patrimonio de viviendas total<sup>119</sup>. Estas innovaciones no han podido tener efectos duraderos en los sistemas de oferta de tierras, de financiación de vivienda e infraestructura.

Recuadro 21. Enfoque para lograr mayor escala<sup>120</sup>

- Crecimiento organizacional y/o de programas: encontrar una intervención fructífera y repetirla a mayor escala. El programa 1.5 millones de vivienda en Sri Lanka, nació de una versión anterior de menor alcance: el Programa Millón de Viviendas. Ninguno alcanzó sus objetivos, sin embargo, llegaron a cientos de miles de personas, y se lo logró un alto nivel de participación comunitaria y responsabilidad. Esta es la estrategia más corriente para aumentar la escala, pero requiere una gestión cuidadosa para evitar la burocratización y puede ignorar factores especiales (como un liderazgo carismático) subyacentes al éxito inicial.
- Utilizar multiplicadores: trabajar con el gobierno u otras estructuras grandes alentándolas a adoptar nuevos enfoques a gran escala. Por ejemplo, FONHAPO, el Fondo Mexicano de Vivienda Popular, surgió de experiencias anteriores, a menor escala, de fomento del crédito por parte de ONGs locales como CENVI. Antes de su suspensión (por un cambio en el clima macro-económico y político) FONHAPO proporcionó créditos asequibles a casi 250.000 familias de bajos ingresos. Es vital unir experimentos a pequeña escala a estructuras e instituciones que puedan combinar la escala con la sostenibilidad (v.g. bancos, gobiernos y movimientos populares).
- Utilizar las capacidades y los conocimientos necesarios para actuar a gran escala y difundirlos entre otras organizaciones mediante capacitación, intercambio de experiencias y documentación, v.g. el Programa de Gestión Urbana. La capacidad institucional para dirigir el crecimiento es un requisito previo para aumentar la escala.

Recuadro 22. Escala, alcance y sostenibilidad - la experiencia de FONHAPO<sup>121</sup>

FONHAPO (Fondo de Vivienda Popular Mexicano) se creó en 1981 con objeto de doblar el patrimonio de vivienda económica para el año 2000 mediante la oferta de crédito a contratistas de bajos ingresos. Los préstamos se extendieron a grupos y organizaciones, no a particulares, y los títulos eran colectivos hasta que se pagaran por completo los préstamos. En total se beneficiaron de este programa 250.000 familias, y del 97 por ciento de los préstamos se reintegraron. El éxito de FONHAPO residió en:

- La flexibilidad en la utilización de los préstamos;
- Las pocas normas técnica, impuestas, combinadas con normas sociales exigentes (v.g. número fijo de participantes en las decisiones colectivas);
- Fijar la devolución de los préstamos de acuerdo con la capacidad económica de los prestatarios;
- Devolución ajustada a la inflación para preservar el valor del capital del Fondo, añadiendo un 2 por ciento adicional para cubrir gastos administrativos;
- El acceso a un banco de tierras establecido por el Gobierno mexicano a finales de los años 70.

142. Experiencias a mayor escala han encontrado, a menudo, problemas de sostenibilidad, como el Programa de Mejoramiento de tugurios en India, apoyado por la Administración del Desarrollo Exterior británica, en el que el paso del tiempo redujo el interés y la participación comunitaria<sup>122</sup>. El Programa Hipotecario Comunitario de Filipinas ha tenido una experiencia similar, el pago de los préstamos se ha reducido con el tiempo<sup>123</sup>. Los planificadores han tenido que debatirse entre amplitud o gran escala (que arriesga excluir a los más pobres), y acción en profundidad (que por requerir fuertes subsidios, a menudo, es difícil sostener).

143. Un modo de hacer frente a esta dificultad es dar una mayor focalidad a las conexiones (entre éxitos a pequeña escala e instituciones y estructuras a gran escala), a las capacidades (necesarias para lograr éxitos a gran escala) y a las prácticas (más que a proyectos y programas). En este sentido, el buen gobierno, es también la clave de la escala. Estos enfoques pueden ayudar a obviar los problemas relacionados con el crecimiento organizacional o de los programas (como el aumento de los gastos administrativos y el empeoramiento de la calidad) si se pone el énfasis en desarrollar los factores más fundamentales que hacen posible el éxito. Son también menos vulnerables frente a las variaciones del contexto y a elementos especiales (no

reproducibles), que son siempre importantes, como un dirigente carismático. Por ejemplo, cantidades pequeñas de fondos públicos o de las ONGs pueden utilizarse para movilizar cantidades mucho mayores de los mercados de capital privado, como con los Community Development Banks que funcionan actualmente en muchas ciudades de los EE.UU.<sup>124</sup>. Cualquiera que sea el enfoque, es vital encontrar modos eficaces de aumentar los resultados de innovaciones fructíferas en la esfera de la vivienda y de los asentamientos humanos si se quiere mejorar la situación de los pobres urbanos.

### G. Lograr asentamientos humanos sostenibles

144. La sostenibilidad de los proyectos y los programas es una cosa, y el desarrollo sostenible otra bien distinta y un reto mayor. La tarea que nos espera está clara: la sostenibilidad de los asentamientos humanos debe asegurar un desarrollo económico constante, oportunidades de empleo seguras y un progreso social equitativo, causando el menor daño posible al medio ambiente<sup>125</sup>. Sin embargo no está claro como lograrlo. En algún aspecto, las ciudades ofrecen ventajas claras sobre las zonas con población dispersa en términos de desarrollo sostenible: densidad alta significa costos per cápita menores, mayor concentración del consumo y de la producción con la posibilidad de utilizar los recursos y la energía más eficientemente, reducción de proporción de la demanda de tierra por persona y la posibilidad de reducir considerablemente la utilización de vehículos a motor mediante el transporte público y no motorizado<sup>126</sup>. Pero, en otros aspectos, las ciudades industriales de crecimiento rápido, con pocos límites a la utilización y al consumo alto de energía, son el mayor peligro para la sostenibilidad mundial.

145. Ciudades buenas son aquellas que pueden satisfacer las distintas aspiraciones de sus habitantes sin crear costos significativos a otras personas, a las generaciones futuras, o a las regiones adyacentes. Esto requiere el buen gobierno, anteriormente descrito, a fin de controlar prácticas insostenibles y permitir a todos tomar parte en las decisiones. También significa que las autoridades urbanas deben preocuparse de los efectos que la producción y el consumo urbanos tienen fuera de los límites de la ciudad, y considerar la naturaleza finita de los recursos y de los ecosistemas en el contexto nacional, regional e internacional. Estos son los nuevos retos ante los administradores y los políticos, quienes han estado acostumbrados a centrarse en las cuestiones locales y de sus demarcaciones.

146. El desarrollo sostenible no es cuestión simplemente de recursos naturales y ecología; es también cuestión de lograr equidad social y económica, integración y estabilidad - una nueva armonía entre los sistemas naturales y humanos que garantice para cada ciudadano un nivel básico de seguridad y satisfacción. En el contexto de los asentamientos humanos esto significa, primero evitar la exclusión mediante la creación de oportunidades para generar ingresos y mejorar las condiciones de vida y de trabajo para todos y, en segundo lugar, mejorar el gobierno a través de la descentralización democrática de la toma de decisiones a autoridades responsables y transparentes<sup>127</sup>. En el substrato de estas acciones de largo alcance, sin embargo, se encuentran cambios en las pautas de consumo personales, relaciones y valores, sin los que el desarrollo sostenible no pasaría de ser un espejismo.

### H. Cuestiones de diferencias

147. El desarrollo urbano sostenible es imposible si unos grupos se benefician a expensas de otros, o están excluidos totalmente de los beneficios del progreso social y económico de la ciudad. Aunque se ha fomentado mucho la sensibilización sobre las necesidades específicas de los sexos en cuanto a vivienda y asentamientos humanos, hay poca evidencia de que haya influido considerablemente en las políticas o en los programas y de que las necesidades e intereses de las mujeres en materia de estrategias, se hayan tenido en cuenta (en contraste con sus intereses más inmediatos y prácticos). Hay evidencia de que la violencia contra las mujeres aumenta en algunas ciudades, especialmente en aquellas con traumáticos cambios económicos y un rápido crecimiento de la desigualdad social y étnica.

148. Para invertir esta situación dos cuestiones son fundamentales: aumentar la participación directa de la mujer en el diseño de políticas (un aspecto del buen gobierno), y garantizar que todas las políticas de asentamientos humanos incluyan medidas dirigidas a subvenir las necesidades específicas de las mujeres. Todos los Exámenes del Hábitat, sin excepción, concluyen que ambas cuestiones no se tienen en consideración en la práctica. La mayoría de los éxitos se limitan a los programas de las ONGs o de las organizaciones comunitarias, más que a su institucionalización dentro de los gobiernos u otras estructuras importantes (una ilustración del problema de aumentar la escala destacado más arriba). Se ha avanzado poco en la esfera crítica del derecho de la mujer a tierra y a vivienda, y la situación legal del mismo (aunque se han logrado algunas innovaciones en la esfera del crédito). Esta es una cuestión de control de los recursos y bienes, y por lo tanto, de habilitación.

149. Se han logrado menos progresos incluso en responder a las necesidades y a las prioridades de otros grupos urbanos tradicionalmente marginalizados como los niños, los jóvenes y las personas de edad. En cada caso las causas de la exclusión y sus posibles soluciones, y la situación legal de estos derechos, tienen mucho en común. Por lo tanto, se necesita una acción a todos los niveles burocráticos más potente y mejor dirigida, a largo plazo, y reforzada por sanciones e incentivos concretos.

### I. Acortar las distancias entre las políticas y la implementación

150. La incapacidad generalizada para convertir esta sensibilización respecto a las necesidades y a la capacitación del hombre y de la mujer en progresos concretos, es una ilustración práctica de un problema más general que ha obstaculizado el progreso en la esfera de la vivienda y de los asentamientos humanos durante muchos años: la inmensa distancia entre la retórica y la realidad, entre los principios y la práctica. Esta es una de las cuestiones estratégicas más importantes. En realidad el problema no es uno de conocimientos, salvo algunas excepciones, se sabe qué hacer y cómo hacerlo, por lo menos en principio. El problema está en no transformar los conocimientos en acciones. El marco, en materia de políticas, propuesto por la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 es aceptado por todos, aunque con algunas diferencias en cuanto a su importancia, pero dichas políticas no se traducen en acciones, especialmente es las esferas más difíciles, como son las tierras y la financiación.

151. Salvar las distancias requiere una mayor y más continua presión para conseguir reformas y resultados, ejercida tanto en sentido ascendente como descendentes, dentro de nuevas alianzas estratégicas, para que actúen como contrapeso al poder de los intereses creados y a la inercia burocrática. El buen gobierno urbano, el apoyo político desde el centro y el apoyo de los organismos donantes internacionales son factores importantes. Igualmente crucial es crear incentivos más potentes para lograr resultados, y controlar los recursos a nivel municipal para que las distancias entre las políticas, la ejecución y la responsabilidad sean menores.

152. No obstante, los conocimientos y la información no son irrelevantes para esta tarea. Desarrollar con éxito los asentamientos humanos requiere institucionalizar una cultura del aprendizaje, dar prioridad a compartir información y experiencias a todos los niveles y contar con recursos y capacidad suficientes para la acción y la investigación. Un organismo internacional fuerte encargado de facilitar ese flujo de información es un componente clave del aprendizaje a nivel mundial<sup>128</sup>.

### RESUMEN

- Las ciudades son buenas para el desarrollo si dan frutos en términos sociales, ambientales y económicos en beneficio de todos sus habitantes.
- El éxito, en estos términos, depende de encontrar el equilibrio justo entre la intervención gubernamental potente (en tierras, finanzas y gestión ambiental) y la liberalización de los mercados. Esto ayudará a evitar la exclusión social y económica y, al mismo tiempo, permitirá utilizar la energía de todos los actores urbanos.
- Encontrar este equilibrio depende de sistemas de gobierno representativos y responsables que permitan a los grupos menos potentes tener voz activa en la toma de decisiones, y que las autoridades locales hagan frente a los intereses creados y a la inercia burocrática. La calidad del gobierno urbano determina hasta que punto una ciudad aprovecha las ventajas y evita los inconvenientes del desarrollo urbano.
- Las innovaciones en la esfera de los asentamientos humanos y de la vivienda deben alcanzar mayor escala, reducir la pobreza y fomentar la sostenibilidad. Para lograrlo es necesario centrarse en las conexiones, la capacidad y las prácticas, más que en proyectos y programas.
- En términos generales no se ha salvado la distancia entre las políticas de asentamientos humanos y su aplicación. Se necesitan nuevas alianzas estratégicas para presionar por reformas y resultados, desde abajo hacia arriba y viceversa, junto con una cultura de aprendizaje y flujos de información libres.

#### IV. POLÍTICAS PARA EL FUTURO

153. El desarrollo de asentamientos humanos sostenibles no es simplemente una cuestión técnica; en su raíz es una cuestión de políticas y poder, justicia y equidad, valores y relaciones. Ni los Estados ni los mercados pueden garantizar una vivienda adecuada para todos. Se necesita una nueva síntesis de los sectores público privado y terciario para transformar la vivienda de un bien caro, en un derecho social asequible, y un conjunto nuevo de valores y relaciones que den prioridad a la equidad y a la conservación, más que a ganancias a corto plazo. Hábitat II ofrece a los miembros de la comunidad internacional una nueva oportunidad para comprometerse nuevamente a conseguir estas metas. Si la Conferencia de Estambul logra conseguir un acuerdo sobre un plan de acción concreto y realizable, respaldado por los recursos financieros y los mecanismos de seguimiento necesarios, será recordada, no sólo como la última reunión multitudinaria de los años 90, sino como el primer paso hacia un nuevo estilo de cooperación para el desarrollo de un mundo sostenible.

154. Vivimos en un mundo en vías de urbanización y los peligros de la creciente desigualdad urbana y de la degradación ambiental son bien patentes. Confrontados por estas tendencias existe la tentación de invocar cambios drásticos y compromisos mundiales, y/o recurrir a una de las supuestas panaceas para lograr un desarrollo fructífero de los asentamientos humanos, propuestas en distintos momentos durante los últimos veinte años - autoayuda, facilitar el funcionamiento de los mercados, asociaciones público-privadas, gestión urbana, ONGS, buen gobierno, etc. Pero no existen panaceas en materia de desarrollo sostenible, lo importante es que exista un proceso continuo de acción y de aprendizaje para sacar más partido a las posibilidades inherentes a las ciudades, para un número mayor de sus habitantes -hacer que el desarrollo de los asentamientos humanos sea más equitativo, más sostenible y más eficiente. Esto, inevitablemente, requiere hacer concesiones y negociaciones entre las distintas prioridades respecto al desarrollo, entre los grupos y los componentes de la economía. Los resultados de este proceso variarán mucho de una situación a otra.

155. Existe otra razón para no dar prescripciones detalladas sobre políticas en un informe de este tipo, y es el vacío de credibilidad existente entre las declaraciones y los resultados prácticos de las Conferencias de las Naciones Unidas anteriores. "El repetido contraste entre metas monumentales y resultados pobres es un motivo serio de escepticismo<sup>129</sup>". Esto se debe, en parte, a realidades políticas (que son siempre más difíciles de tratar) y a la asignación de recursos (que son siempre menores de los previstos), y, también en parte, a la debilidad de los mecanismos de seguimiento, vigilancia, de indicadores de resultados y de responsabilidad. La incapacidad de determinar quien va a financiar las políticas recomendadas ha sido criticada como un punto flaco del proyecto del Plan de Acción de Hábitat II, junto con una concentración sobre medidas a largo plazo, excluyendo objetivos a corto plazo.

156. Además, la globalización de la economía resaltada en la parte II, y el poder de las fuerzas de mercado y del capital privado, deberán hacer conscientes a todos los delegados en Estambul de que los gobiernos y los donantes a nivel local, nacional e internacional, tienen un espacio relativamente restringido para desenvolverse en el mundo contemporáneo. Esto no se afirma para contradecir el valor de las políticas ni la importancia de la cooperación internacional, pero debe llevar al realismo y a la preocupación a quienes, en palabras del Secretario General de Hábitat II, siguen un proceso de negociación vigoroso ignorando la globalidad<sup>130</sup>.

157. Es esencial contar con más asistencia del tipo adecuado para los asentamientos humanos, pero debe ser coordinada más estrechamente para no abrumar a los gobiernos receptores con iniciativas que compitan entre sí. Es necesario ofrecer incentivos para la financiación conjunta de varios organismos, un enfoque basado en el consorcio de la asistencia externa y una concentración sobre un número pequeño de áreas estratégicas (como el programa marrón y la pobreza urbana)<sup>131</sup>. La asistencia puede ofrecer sólo una fracción de los recursos necesarios y, para que resulte en mejoras sostenibles, debe actuar como catalizador de las inversiones privadas y de los negocios. Es esencial prestar más atención al aprendizaje y a compartir información y experiencias, actividades facilitadoras por el CNUAH en estrecha colaboración con los Estados Miembros, las ONGS, las entidades investigadoras y otros organismos internacionales.

## DIEZ BUENAS POLÍTICAS EN LAS QUE PUEDE RESIDIR LA CONSECUCCIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS SOSTENIBLES

1. Aceptar los beneficios y las oportunidades ofrecidas por el crecimiento de las ciudades, pero combatir la desigualdad urbana y la degradación ambiental, de lo contrario el costo de las ciudades sobrepasará, a la larga, sus beneficios.
2. Dar salida a las energías y encauzar los recursos de las personas y del sector empresarial, sin dejar todo a las fuerzas de los mercados. Los gobiernos deben coordinar y vigilar las intervenciones de otros actores y corregir los abusos. La libertad para construir debe equilibrarse con el deber de proteger los derechos de los pobres.
3. Atacar a gran escala los obstáculos existentes en la oferta, especialmente en la esfera de las tierras y de las finanzas, es el mejor modo de proteger los intereses de los pobres en los países con escasos recursos gubernamentales.
4. Reforzar las estructuras de gobierno urbano y las instituciones económicas, políticas y cívicas de las ciudades. Crear un marco facilitador para las intervenciones cívicas -respetar la naturaleza de las ONGs como expresiones de la sociedad civil. Adaptar los principios universales de transparencia, responsabilidad y representatividad gubernativa, a la situación local. Incluir siempre a las mujeres.
5. Utilizar al máximo las asociaciones público-privadas para obtener mayores recursos y capacidades, sin confundir "privado" con "comercial". Todos los participantes deben beneficiarse de las actividades.
6. Concentrarse en reproducir a mayor escala ideas, actitudes y enfoques fructíferos, sin limitarse a reproducir proyectos y programas. Utilizar los escasos fondos públicos y de las ONGs para sacar mayor partido de modo sostenible, a recursos adicionales procedentes de estructuras e instituciones de mayor alcance. Reforzar las conexiones entre estructuras formales e informales.
7. Reforzar la capacidad de los gobiernos a todos los niveles, sin pensar que la gestión urbana es una panacea. Mejorar el control local de la obtención y gasto de los recursos mediante estructuras que fomenten la responsabilidad y la vigilancia transparente de los resultados. Las políticas son lo importante, incluso cuando los recursos son escasos.
8. Centrar las actividades en un número pequeño de cuestiones intersectoriales clave como la pobreza urbana, "el programa marrón" o los obstáculos a la oferta, y diseñar estrategias para hacerles frente y marcar plazos para las metas previstas. "Quien mucho abarca, poco aprieta".
9. Adoptar un enfoque holístico, sin permitir una dicotomía entre las políticas relativas a los asentamientos humanos y la vivienda y políticas económicas y sociales más amplias.
10. Adaptar las políticas a la situación local, sin importar modelos o ideologías. Las economías de mercado de orientación global no dan respuesta a todos los problemas relativos al desarrollo equitativo y sostenible de los asentamientos humanos.

Apéndice

LISTA DE DOCUMENTOS ESTUDIADOS

NB. Las letras en negrilla después de cada título de los informes siguientes se utilizarán en las notas finales para identificar las fuentes sin dar el título completo en cada caso. Para facilitar la comprobación y para que los números de las páginas correspondan a las citas, tanto los títulos como las siglas aparecen en inglés en las notas.

1. Informe sobre el estado de los asentamientos humanos (Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos): **GR**.
  2. Revisión de las tendencias en materia de políticas y programas realizados por los países y las organizaciones internacionales para aplicar las recomendaciones adoptadas por Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, y Revisión de las acciones nacionales para suministrar vivienda a todos desde Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: **NAT**.
  3. Revisión de mitad de período de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000: **GSS**.
  4. Revisión de mitad de período de la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000: Resumen de los resultados, ejemplos de mejores prácticas y apoyo externo para la aplicación de la Estrategia: **BP**.
  5. Revisión de la Contribución del Programa 21 de la acción nacional e internacional en la esfera de los asentamientos humanos y recomendaciones para acciones futuras a nivel nacional e internacional: **A21**.
  6. Desarrollo de asentamientos humanos sostenibles: ejecución del Programa 21: **AG21**.
  7. Revisión de las tendencias de desarrollo económico y social y su influencia en el desarrollo y gestión de los asentamientos humanos y recomendaciones para acciones futuras a nivel nacional e internacional: **CGT**.
  8. Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización, incluidas las cuestiones relativas a las políticas de tierras y a la mitigación de desastres naturales: **SHS**.
  9. De Vancouver a Estambul: problemas persistentes, metas comunes, cambios de enfoque -Informe sobre las interrelaciones entre Hábitat II y otras conferencias de las Naciones Unidas: **HAB**.
-

## Notas

1. *The Economist*, 29 July 1995, Special Survey on Cities, p. 4.
2. NAT, p. 3.
3. *The Economist*, op. cit., p. 4.
4. Ver A21.
5. Citado por A. Fowler, "Assesing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead", en M. Edwards y D. Hulme (eds.), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post Cold-War World*, Earthscan, Londres, Kumarian Press, West Hartford, 1995.
6. *The Economist*, op. cit., p. 4.
7. CGT, p. 8.
8. CGT, p. 111 (información obtenida de la tabla 18) y de la p. 10.
9. CGT, p. 14.
10. NAT, p. 15 (versión larga).
11. CGT, p. 5.
12. GR, pp. 3-16.
13. Este es un cálculo efectuado por GR.
14. NAT, p. 15 (versión larga).
15. Ver Moser, C., Herbert, A., y Makonnen, R., *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment; Recent Evidence and Policy Responses*, TWU Discussion paper 4, Urban Development Division, World Bank, Washington D.C., 1993.
16. CGT, p. 3.
17. CGT, p. 13.
18. NAT, p. 2.
19. NAT, p. 12 (versión larga).
20. GR, pp. 10.1.1 y 2-9.
21. CGT, p. 18.
22. CGT, p. 20.
23. CGT, p. 116.
24. GR, p. 2-34.
25. De *World Urbanization Prospects 1991* (Naciones Unidas, Nueva York).
26. GR, p. 2-69.

27. GCT, p. 21 Asentamientos "ilegales" son los que no se ajustan a las normas legales y/o a la zonificación o códigos de construcción.
28. NAT, p. 2.
29. GR, pp. 8-2.
30. GR, pp. 8-7.
31. GR, pp. 8-11.
32. GR, pp. 6.4-5.
33. GR, pp. 6.4-5.
34. CGT, p. 94.
35. Información de GR, p. 6.1-6, Tablas 6.3, 6.5 y 6.7. Información original del Programa de Indicadores de Vivienda. La "relación entre el precio de la vivienda y el salario" es el número de años requeridos para comprar una vivienda. Un porcentaje de 5 o más quiere decir que muy poca gente puede comprar. La "relación entre alquiler e ingresos" el alquiler mediano anual comparado con los ingresos anuales medianos, v.g. el porcentaje de los ingresos dedicados a vivienda.
36. Esta es la conclusión de GR y NAT.
37. *The Economist*, op. cit., p. 13.
38. CGT, pp. 14-15.
39. CGT, p. 74, tabla 3.
40. CGT, p. 74, tabla 2.
41. *Fuentes*: A21, p. 48; CGT, p. 9.
42. De HAB, p. A-8.
43. GR, pp. 13-15.
44. GR, p. 13-8.
45. Ver A21 para detalles al respecto.
46. SHS, p. 7.
47. A21.
48. SHS, p. 7.
49. A21, p. vi.
50. *Fuente*: A21, p. 44.
51. GR, 10.5-5.
52. *Fuente*: A21, p. 44.

53. NAT.
54. Citado en "The Human Face of the Urban Environment", ESD Proceedings No. 5, 1994, p. 43 (Banco Mundial, Washington D.C.).
55. GR, 12.4-2 (aplicado en el original a la descentralización).
56. *Fuentes: Evaluation of Experience with Initiating Enabling Shelter Strategies, UNCHS, Nairobi, 1991*, pp. 40-45; y M. Edwards y D. Hulme, op. cit.
57. Datos extraídos de GR tabla 6.4, p. 6.1-7.
58. GR, p. 5.5.
59. GR, p. 5.6 (1991 data).
60. *The Economist*, op. cit., p. 14.
61. GR, p.p. 6.3-1.
62. GR, pp. 6.10.1
63. NAT.
64. HAB, p. A-8.
65. *Fuentes: GR*, pp. 11-12 a 11-15; NAT.
66. Resumen de *Public/Private Partnerships in Enabling Shelter Strategies*, UNCHS, Nairobi, 1993.
67. Esta es la conclusión de la mayoría de los informes examinados, especialmente GR y NAT.
68. *Global Shelter Strategy to the Year 2000*, UNCHS, Nairobi, 1988.
69. BP, p. 2.
70. GSS, p. 5; NAT, pp. 6-7.
71. Banco Mundial/CNUAH citado en GSS, p. 6.
72. *Fuentes: GSS*, pp. 22-5; NAT, pp. 6,7,13.
73. BP, p. 6; NAT, pp. 6-7.
74. NAT, p. 14.
75. A21, p. 14.
76. BP, p. 14 (citando al Banco Asiático de Desarrollo).
77. *Fuente: NAT*, pp. 16-17.
78. GR, p. 6.1-7.
79. GR, pp. 6.1-5 a 6.1-7.
80. GR, p. 6.3-20.

81. *Fuente:* NAT, p. 8.
82. *Fuentes:* GR, pp. 10.4-5 y 10.4-8.
83. GR, Capítulo 7.
84. NAT.
85. GR, p. 8-3.
86. GR, p. 8-24.
87. NAT, pp. 1-12.
88. NAT, p. 12.
89. Ver el Preliminary Summary of the Habitat II Conference on Urban Finance, Washington D.C., 10-13 de septiembre de 1995.
90. GSS, p. 46.
91. Habitat II Urban Finance Conference, op. cit.
92. Habitat II Agenda, p. 5, párrafo 31.
93. Enabling Sustainable Community Development, ESD Proceedings No. 8, World Bank, Washington D.C., 1994.
94. *Fuentes:* BP, pp. 10-11; NAT.
95. *Fuentes:* BP, pp. 11-12.
96. GR, p. 6.2-4.
97. GR, pp. 11-38.
98. BP, p. 28; NAT, p. 10.
99. GR, pp. 12-16.
100. BP, p. 5.
101. GR.
102. BP.
103. NAT, p. 17.
104. GR, p. 13-17.
105. Janice Perlman, Mega-Cities Project. "Promising solutions at the intersections of poverty and the environment", In Enabling Sustainable Urban Development ESC Proceeding No. 8, Serageldin, I., Cohen, M.A., and Leitmann, J., eds., World Bank, Washington D.C., September 22-23, 1994, p.18.
106. Citado en *The Economist*, op. cit., p. 3.
107. GR, p. 11-6.

108. GR, p. 11-6.
109. GR, p. 14-9.
110. NAT, p. 20.
111. Ver por ejemplo C. Setchell, "The growing environmental crisis in the world's mega cities: the case of Bangkok", en *Third World Planning Review*, vol. 17 (1), pp. 1-18, 1995.
112. GR, pp. 14-16.
113. *Fuente:* NAT, p. 19.
114. NAT, p. 20.
115. Ver M. Edwards y D. Hulme, op. cit.
116. GR, p. 14-1.
117. GR, p. 14-16.
118. *The Economist*, op. cit.
119. NAT, p. 17.
120. Un resumen bueno sobre cuestiones relacionadas con la escala se recoge en M. Edwards y D. Hulme, op. cit. (Making a Difference).
121. *Fuente:* GR, p. 12-3.
122. NAT.
123. NAT, p. 18.
124. Habitat II Finance Conference, op. cit.
125. Habitat II Agenda, 1995, Part II.
126. GR, pp. 14-2 y 15-3.
127. GR, p. 14-6.
128. CGT, p. 68.
129. HAB, pp. A-13 y A-17.
130. Dr. Wally N'Dow, citado en HAB.
131. A21, p. vi.