



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
7 de mayo de 2007  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2007

Ginebra, 2 a 27 de julio de 2007

Tema 13 d) del programa provisional\*

**Cuestiones económicas y ambientales: asentamientos humanos**

### Aplicación coordinada del Programa de Hábitat

#### Informe del Secretario General

##### *Resumen*

El presente informe contiene una reseña de las nuevas cuestiones y problemas fundamentales que debe resolver un mundo en rápido proceso de urbanización. Se analizan especialmente las consecuencias que puedan tener en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Programa de Hábitat y los objetivos de desarrollo pertinentes acordados internacionalmente. En el informe se destacan algunos de los principales resultados del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y las actividades llevadas a cabo en el marco de ese Programa para mejorar la aplicación coordinada del Programa de Hábitat. También se evalúan los principales obstáculos que impiden dar una respuesta más eficaz y se formulan recomendaciones sobre el camino a seguir en el futuro.

En el informe se recomienda la adopción, con carácter urgente, de medidas para incorporar una urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana en las estrategias nacionales de desarrollo y se insta a revitalizar los comités nacionales sobre el hábitat para incorporar la supervisión y la ejecución del Programa de Hábitat en los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza. En el informe se insta a examinar las políticas macroeconómicas que favorecen las inversiones en vivienda y desarrollo urbano para los pobres, no sólo como forma de hacer frente a las consecuencias sociales del rápido proceso de urbanización, sino también para estimular el desarrollo económico y la generación de empleo a nivel

---

\* E/2007/100.



local, lo que contribuiría a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en las ciudades. En el informe también se aborda la necesidad de crear mecanismos institucionales más eficaces para mejorar la coordinación en todo el sistema y lograr que el sistema de las Naciones Unidas y todos los asociados en el Programa de Hábitat den una respuesta estratégica coherente a los problemas multifacéticos que plantean el rápido ritmo de la urbanización y la aplicación general del Programa de Hábitat y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. También se recomienda la inclusión de la urbanización sostenible como tema permanente del programa de los debates de alto nivel sobre el desarrollo sostenible.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1	4
II. Cuestiones relacionadas con el proceso rápido y desordenado de urbanización y sus consecuencias . . . . .	2-12	4
III. Hacia una respuesta más eficaz y coordinada . . . . .	13-48	6
A. Armonización de la supervisión y las actividades de promoción . . . . .	15-24	6
B. Importancia de los principales factores que son determinantes para lograr la urbanización sostenible y prevenir la formación de barrios marginales . . . . .	25-32	9
C. Asociaciones estratégicas . . . . .	33-34	11
D. Enfoque internacional . . . . .	35	11
E. Enfoque regional . . . . .	36-38	12
F. Enfoque a nivel el país . . . . .	39-46	12
G. Enfoque local . . . . .	47-48	13
IV. Obtención de recursos . . . . .	49-56	13
V. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	57-63	15

## **I. Introducción**

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo c) de la decisión 2006/247 del Consejo Económico y Social.

## **II. Cuestiones relacionadas con el proceso rápido y desordenado de urbanización y sus consecuencias**

2. El año 2007 constituye un punto de inflexión en la historia de la humanidad. Por primera vez, la mitad de la población mundial está viviendo en pueblos y ciudades. Se prevé que para 2030 la proporción será de dos tercios. Esa progresión rápida e irreversible hacia una era urbana abre muchas oportunidades. Las ciudades, especialmente en una economía mundial globalizada, son los motores del crecimiento, del comercio internacional, del turismo y de los servicios con valor agregado.

3. Esta progresión también trae aparejada una amplia variedad de problemas sociales, económicos y ambientales. La urbanización produce cambios irreversibles en las pautas de producción y consumo, como la forma en que utilizamos la tierra, el agua y la energía. La urbanización también genera cambios en la cantidad y toxicidad de los desechos que producimos. En los países desarrollados, el crecimiento urbano ya no implica una migración de la población a las ciudades. Se caracteriza, en cambio, por la dispersión de los asentamientos urbanos y el uso intensivo de la energía. Aunque las ciudades ocupan apenas algo más del 2% de la tierra, actualmente producen el 70% de los desechos y una proporción igual de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas con el cambio climático.

4. Sin embargo, el 95% del crecimiento urbano se está produciendo en los países en desarrollo y 2007 será el año en que, según las previsiones, el número de personas que viven en barrios marginales llegará a 1.000 millones. De continuar esta tendencia, esta cifra aumentará en 400 millones para 2020.

5. La gran mayoría de esos 1.000 millones de habitantes de barrios marginales, es decir, uno de cada tres habitantes de las zonas urbanas, vive en condiciones peligrosas y carece de viviendas salubres, acceso a agua e instalaciones sanitarias, servicios modernos de suministro de energía y sistemas de recolección y eliminación de desechos.

6. Dos de los informes más importantes de ONU-Hábitat publicados en 2006 mostraron la dimensión y el alcance de los problemas que afrontan los países que pasan por procesos de rápida urbanización. El primer informe, titulado “El agua y el saneamiento en las ciudades del mundo”, reveló que los pueblos pequeños y las ciudades secundarias, que son los que crecen más rápidamente, son también los que están menos preparados para cubrir las necesidades de agua y saneamiento de sus poblaciones en rápido crecimiento. La falta de capacidad de planificación e inversión y la fragilidad del suministro de servicios son los factores que más contribuyen a la mala salud de sus habitantes y la contaminación local.

7. El segundo informe importante, “El estado de las ciudades del mundo 2006-2007”, reveló por primera vez el verdadero grado de privaciones que sufren los pobres de las zonas urbanas. Las conclusiones de este informe son trascendentes por varias razones. Desmitifican la inveterada creencia de que los pobres de las zonas

urbanas, por el hecho de vivir en zonas con mejores servicios, viven mejor que los pobres de las zonas rurales. El informe presenta datos que indican que las condiciones de vida en los barrios marginales son tan malas como en las zonas rurales pobres, o incluso peores. Las personas que viven en barrios marginales tienen las mismas probabilidades de padecer hambre, malnutrición o enfermedades que los pobres de zonas rurales. Las mujeres que viven en barrios marginales son las que más peligro corren de contraer el VIH, si se las compara con todos los demás segmentos de la población. La mortalidad infantil en los barrios marginales es sistemáticamente elevada en todos los países en desarrollo, incluso en los países que han establecido políticas y estrategias concertadas para reducir la mortalidad infantil. En muchos barrios marginales, especialmente en el África subsahariana y en partes de Asia meridional, hasta 300 personas comparten un mismo baño, situación que afecta directamente la dignidad, la seguridad y la salud de toda la población, especialmente de las mujeres.

8. Los estudios sobre seguridad urbana que se han realizado paralelamente en barrios pobres y marginales muestran que la delincuencia, las drogas, la violencia y los abusos sexuales son realidades cotidianas que apenas se denuncian y que no son tenidas en cuenta en las estadísticas oficiales. Además, cuando se producen catástrofes humanitarias o desastres naturales, los pobres de las zonas urbanas sufren sus consecuencias negativas en forma desproporcionada. Los habitantes de los barrios pobres y marginales, al vivir generalmente en zonas precarias o mal planificadas, son los más vulnerables ante las inundaciones, los deslizamientos de tierra o los incendios.

9. La combinación de los elevados niveles de desempleo y subempleo y la dependencia de los pobres de las zonas urbanas del dinero en efectivo para obtener alimentos y acceder a servicios básicos también los hace especialmente vulnerables a la trampa de la pobreza económica y hace que tengan menos posibilidades de recuperación que los pobres de las zonas rurales.

10. Dos de las tendencias que surgen del informe sobre “El estado de las ciudades en el mundo” son particularmente preocupantes. La primera es que la tasa mundial de crecimiento de la población urbana, que se calcula en un 2,24%, produce casi necesariamente el crecimiento de los barrios marginales, que actualmente es del 2,22%. Las variaciones regionales en el crecimiento de las zonas urbanas y los barrios marginales son importantes, y oscilan entre el 0,75% y el 0,72% en el mundo desarrollado; el 2,89% y el 2,2% en Asia meridional; el 2,96% y el 2,71% en Asia occidental, y el 4,58% y el 4,53% en el África subsahariana. Esas cifras, sin embargo, podrían significar que una proporción importante, quizás la gran mayoría, de las personas que nacieron en las ciudades o que migran hacia ellas están engrosando las filas de los pobres de las zonas urbanas.

11. La segunda tendencia se revela en una evaluación de los avances logrados en pos del cumplimiento de los objetivos de evitar la formación de barrios marginales y mejorar los existentes. De los más de 100 países estudiados, de sólo ocho puede decirse que van por buen camino y que han logrado avances concretos al revertir la tasa de crecimiento de esos barrios y reducir el número de sus habitantes. Otros 15 países están progresando lentamente en la tarea de reducir o detener el crecimiento de los barrios marginales. Cincuenta de los países estudiados están lejos de alcanzar esos objetivos y siguen presenciando una rápida proliferación de barrios marginales.

12. Las consecuencias de estas y otras conclusiones son claras. No podemos seguir ignorando que la pobreza y el desposeimiento se están convirtiendo en fenómenos urbanos. Al ignorar el problema corremos el riesgo de no alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente relativos al hambre y la malnutrición, la salud reproductiva y la mortalidad infantil, el VIH/SIDA y otras enfermedades, el agua y el saneamiento, y la igualdad entre los géneros para una parte importante de la población pobre, que es cada vez mayor. Al ignorar el problema corremos el riesgo de generar una exclusión y limitaciones sociales de enormes proporciones, con todas las consecuencias que ello conlleva para la paz, la estabilidad y la seguridad sociales.

### **III. Hacia una respuesta más eficaz y coordinada**

13. Las consecuencias de los resultados fundamentales mencionados anteriormente sobre la urbanización de la pobreza y el desposeimiento llevaron a ONU-Hábitat a definir mejor su función y estrategia. En el período examinado, ONU-Hábitat se dedicó a preparar el plan institucional y estratégico de mediano plazo para el período 2008-2013, para lo cual celebró amplias consultas con los colaboradores para el desarrollo, los órganos de las Naciones Unidas y los Estados miembros. Los objetivos de ese plan son contribuir a la reforma y coherencia de todo el sistema de las Naciones Unidas, mejorando la función catalizadora y de coordinación de ONU-Hábitat en la supervisión y aplicación del Programa de Hábitat y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente.

14. La idea central del plan es adoptar un enfoque integrado para ayudar a los gobiernos y sus colaboradores para el desarrollo a incorporar la urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana en sus respectivos planes nacionales y prioridades de desarrollo. Ello implica adoptar un enfoque armonizado de la supervisión y las actividades de promoción para que quienes tengan a su cargo la elaboración de políticas y la toma de decisiones cuenten con mayores elementos; poner mayor énfasis en los principales factores que son determinantes para mejorar los barrios marginales y evitar su formación y reducir la pobreza urbana; formar asociaciones estratégicas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas a fin de brindar el apoyo necesario al fomento de la capacidad, y movilizar y reunir recursos nacionales e internacionales destinados a viviendas para los pobres y a la infraestructura y los servicios conexos.

#### **A. Armonización de la supervisión y las actividades de promoción**

15. La naturaleza intersectorial de las cuestiones relacionadas con la urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana exceden la competencia de un organismo único. Es necesario adoptar un enfoque de la supervisión y las actividades de promoción que se aplique en todo el sistema a fin de orientar mejor la elaboración de normas y la toma de decisiones en los planos mundial, regional y nacional. En el período examinado, ONU-Hábitat logró movilizar, entre otros, al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial con objeto de acordar una metodología para reunir y analizar datos sobre los barrios marginales, la pobreza

urbana y el desposeimiento. Como resultado de este enfoque coordinado, se elaboraron las conclusiones fundamentales del informe “El estado de las ciudades en el mundo 2006-2007”, como se señaló más arriba. Aunque estas y otras conclusiones han conducido a que en todo el mundo se cobre mayor conciencia sobre las dimensiones y el alcance del problema de la pobreza urbana y las condiciones de vida en los barrios marginales, es necesario avanzar mucho más rápidamente a nivel de los países para alcanzar, entre otros, los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente en relación con los asentamientos humanos y otras cuestiones.

16. Una primera medida importante es armonizar la reunión y el análisis de datos para incluir la dimensión urbana en la supervisión de todos los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Un enfoque de este tipo subsanaría la falta de información sobre las consecuencias sociales, económicas y ambientales del rápido proceso de urbanización, la verdadera dimensión de la pobreza urbana, y la ubicación geográfica de los grupos a los que se pretende ayudar. Esa falta de información ha sido uno de los principales obstáculos para la aplicación de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente en las zonas urbanas, especialmente la falta de información sólida que oriente y ofrezca una base fundamentada a los encargados de formular políticas y tomar decisiones y, ha tenido como resultado la insuficiencia del suministro de servicios básicos, como el agua y el saneamiento, la educación y la salud, y deficiencias en planificación.

17. Subsanan esa falta de información constituiría un primer paso hacia un debate normativo más coherente y mejor fundamentado a nivel mundial y de los países. En el plano nacional, facilitaría la labor de los equipos de las Naciones Unidas de incorporar el programa sobre la pobreza urbana en el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). También permitiría que los gobiernos y sus colaboradores para el desarrollo comprendieran mejor la importancia que reviste incluir la dimensión urbana en sus respectivos planes nacionales de desarrollo y, cuando corresponda, en las estrategias de lucha contra la pobreza.

18. En el plano mundial, la adopción de un enfoque armonizado para seguir muy de cerca las consecuencias sociales, económicas y ambientales de la urbanización, la pobreza urbana y el desposeimiento en gran medida haría más eficaces las actividades de promoción y aumentaría la concienciación sobre esas cuestiones, algo fundamental para la movilización de asociados y recursos.

19. Ello se logró en parte mediante una serie de reuniones mundiales y regionales de alto nivel sobre la urbanización sostenible, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los barrios marginales. En el plano internacional, el cuarto período de sesiones del Foro Urbano Mundial, organizado por el Gobierno del Canadá y la ciudad de Vancouver en junio de 2006, logró reunir a más de 10.000 representantes de gobiernos, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado de 156 países. El Foro, que fue precedido por la celebración de un foro mundial de la juventud, se centró en el debate normativo y en el intercambio de ideas que pudieran llevarse a la práctica, así como las mejores prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible.

20. Los principales resultados del Foro Urbano Mundial pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Aceptar que vivimos en una era de urbanización. En el Foro se reconoció que la rapidez del proceso de urbanización exigirá una revisión importante de las políticas, prácticas y disposiciones legislativas para afrontar las consecuencias sociales, económicas y ambientales de un mundo predominantemente urbano;

b) De la exclusión a la participación: es necesario formar coaliciones eficaces para atender las necesidades de los pobres de las zonas urbanas. En el Foro se reconoció la necesidad de lograr que los pobres de las zonas urbanas participen en la adopción de decisiones que afectan sus medios de subsistencia y reconocer su “derecho a la ciudad”;

c) Resolver el problema de la financiación del mejoramiento de los barrios marginales y el desarrollo sostenible de la infraestructura. En el Foro se reconocieron las carencias actuales de la arquitectura financiera nacional e internacional, tanto para la financiación de viviendas como para la de obras municipales, en relación con la oferta de soluciones económicas y asequibles para el problema de la vivienda, y la infraestructura y servicios urbanos básicos conexos;

d) Reinventar la planificación: aplicar nuevos paradigmas para el desarrollo urbano incluyente y sostenible. En el Foro se reconoció que el gobierno central y las autoridades locales desempeñaban un papel fundamental en la elaboración de planes incluyentes y participativos para afrontar los problemas que plantea el rápido ritmo de la urbanización. El Foro recomendó promover pautas de consumo y producción más sostenibles, mediante la reducción de la huella ecológica de las ciudades a fin de mitigar los problemas ambientales en el mundo, como el cambio climático.

21. El Foro recibió durante varios meses una cobertura mediática sin precedentes sobre los problemas sociales, económicos y ambientales que afrontan las ciudades y los países que pasan por un proceso de urbanización acelerada.

22. Tampoco tuvo precedentes la gran participación en el Foro de entidades del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta que no se trataba de una cumbre. Más de 20 organismos, comisiones regionales, programas y fondos, incluido el Grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, participaron activamente en 26 eventos y desempeñaron un papel importante en la organización de siete. En consecuencia, el Foro brindó una oportunidad única de participar en un debate sobre políticas de base amplia y en el intercambio de experiencias y conocimientos especializados.

23. En el plano regional, en 2006, se organizaron tres reuniones ministeriales sobre la vivienda y el desarrollo urbano, en estrecha colaboración con las comisiones regionales. Esas reuniones se centraron en la incorporación de la dimensión urbana en las actividades que se realicen para aplicar el Programa de Hábitat y alcanzar los objetivos de desarrollo conexos acordados internacionalmente.

24. Las enseñanzas extraídas de esos foros regionales y mundiales indican que va en aumento la demanda de plataformas bien estructuradas para abordar la dimensión urbana de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. ONU-Hábitat está revisando actualmente la estructura del Foro Urbano Mundial para que pueda dirigir las actividades de promoción de la urbanización sostenible y la reducción de la pobreza en todo el mundo.

## **B. Importancia de los principales factores que son determinantes para lograr la urbanización sostenible y prevenir la formación de barrios marginales**

25. La labor de ONU-Hábitat relativa a la aplicación coordinada del Programa de Hábitat se centra cada vez más en el objetivo enunciado en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de mejorar los barrios de tugurios<sup>1</sup>, el objetivo relativo al agua y al saneamiento establecido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo<sup>2</sup> y la recomendación de la Asamblea General de impedir la formación de los barrios de tugurios, que figura en el inciso m) del párrafo 56 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005<sup>3</sup>. Esas metas constituyen un paso inicial estratégico para comenzar a abordar los dos objetivos paralelos del Programa de Hábitat, a saber “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización”.

26. Se han establecido cinco esferas de atención sustantivas, que se apoyan recíprocamente, en consulta con los Estados miembros, otros órganos de las Naciones Unidas y asociados en el Programa de Hábitat. Estas esferas de atención, que se corresponden con los principales factores determinantes para afrontar el problema de la urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana, son las siguientes: a) actividades de promoción, supervisión y asociaciones eficaces; b) participación de la sociedad en el planeamiento, la gestión y la gobernanza urbanas; c) tierras y viviendas que tengan en cuenta a los pobres; d) infraestructura y servicios urbanos básicos ecológicamente racionales; y e) fortalecimiento de los sistemas financieros para los asentamientos humanos.

27. En las cinco esferas de atención se aplica un enfoque que tiene en cuenta los derechos de las personas y las cuestiones de género y edad y para cada una se han establecido objetivos e indicadores de progreso. Esos factores determinantes y esferas de atención proporcionan un marco que permitirá al sistema de las Naciones Unidas adoptar un enfoque sistémico a fin de:

a) Establecer parámetros de referencia para la supervisión y aplicación del Programa de Hábitat y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente en las zonas urbanas;

b) Saber exactamente *quién* está haciendo *qué* y *dónde*, a fin de determinar cuáles son las carencias y qué actividades se superponen y mejorar la coordinación del programa;

c) Forjar asociaciones estratégicas basadas en sinergias y ventajas comparativas, especialmente para brindar apoyo con el objeto de fomentar la capacidad y asesorar sobre políticas a nivel del país.

28. En el período examinado, se intensificaron las relaciones de cooperación relativas a la creación de infraestructura y el suministro de servicios básicos, en asociación con otros órganos de las Naciones Unidas, como el Banco Mundial. Esas

<sup>1</sup> Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

<sup>2</sup> Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (*Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo).

<sup>3</sup> Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General.

relaciones se concretaron, en particular, mediante la iniciativa de la Alianza de Ciudades, un estudio sobre los derechos culturales a la ciudad realizado junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, una revisión conjunta de las mejores prácticas en la administración pública de carácter incluyente, llevada a cabo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, y la cooperación continua con la Organización Mundial de la Salud en la elaboración de indicadores de salud para las ciudades.

29. Con respecto a la vivienda, el programa de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, que es una iniciativa conjunta de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzados y ONU-Hábitat, está elaborando una serie de indicadores en colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esos indicadores se emplearán en un cuestionario que los Estados miembros podrán utilizar en la revisión y evaluación de sus respectivas legislaciones sobre asuntos relativos al derecho a la vivienda de los grupos desfavorecidos y vulnerables.

30. Como parte de una iniciativa más amplia para llamar la atención sobre el derecho a la vivienda de determinados grupos vulnerables, en ocasión del quinto período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas celebrado en mayo de 2006, se publicó y presentó un informe titulado “Indigenous peoples’ rights to adequate housing: A global overview” (Panorama general del derecho de los pueblos indígenas a una vivienda apropiada) (HS/734/05E). Como actividad de seguimiento se prevé celebrar en 2007 una reunión de un grupo de expertos sobre los pueblos indígenas de las zonas urbanas y la migración, que contará con el apoyo del Gobierno del Canadá. En el sexto período de sesiones del Foro Permanente, previsto para mayo de 2007, se presentará un informe sobre los resultados de esta reunión. El programa de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos también prevé llevar a cabo una investigación similar sobre el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, los desplazados internos y los refugiados.

31. La Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra ha movilizado a alrededor de 30 organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y multilaterales, investigadores y asociaciones profesionales para abordar la cuestión fundamental de la tierra y los derechos de propiedad de los pobres de las zonas urbanas. Esta red coordina recursos y conocimientos especializados para asistir a los Estados miembros y sus colaboradores para el desarrollo en la elaboración y aplicación de una variedad de instrumentos y directrices normativas y operacionales destinados a mejorar las políticas y la legislación que tienen en cuenta a los pobres, así como las prácticas en materia de administración de bienes.

32. El 6 de marzo de 2007, ONU-Hábitat organizó una reunión interinstitucional sobre urbanización en el contexto del Comité de Alto Nivel sobre Programas. En la reunión se sostuvo que 2007 constituiría un punto de inflexión en las tendencias urbanas dado que, por primera vez, más de la mitad de la población del mundo vivirá en las ciudades. Habida cuenta de que el 72% de los africanos, el 46% de los asiáticos y el 33% de los latinoamericanos de zonas urbanas vive en barrios marginales pobres, con elevadas tasas de desempleo y subempleo y escaso acceso a servicios básicos, contribuir a la gestión eficiente de las ciudades debería considerarse una prioridad de todo el sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, en la reunión se recomendó que se celebrara un debate temático sobre “pobreza urbana” o “urbanización: desafíos y oportunidades” en un futuro período

de sesiones de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, a fin de que el sistema de las Naciones Unidas diera una respuesta estratégica coherente a los problemas multifacéticos que plantea el rápido ritmo de urbanización. En la reunión también se acordaron mecanismos para que las organizaciones de las Naciones Unidas colaboraran en el análisis de políticas y detectaran oportunidades de fortalecer programas conjuntos de trabajo sobre el fomento de la capacidad para reducir la pobreza urbana, incluida la adaptación de los objetivos de desarrollo del Milenio a las condiciones locales.

### **C. Asociaciones estratégicas**

33. El Programa de Hábitat reconoce que los Estados miembros son quienes tienen la principal responsabilidad de aplicar los programas y reconoce además el papel de vanguardia y la importante contribución de las autoridades locales. El grueso de las inversiones en viviendas e infraestructura y servicios urbanos básicos proviene, sin embargo, de los particulares y del sector privado. Esas partes interesadas necesitan un marco regulatorio y normativo propicio para afrontar los problemas que plantea el rápido ritmo de la urbanización.

34. La función y las contribuciones de los asociados estratégicos a nivel mundial, regional y nacional son fundamentales para apoyar esta labor. Si bien ONU-Hábitat sigue fortaleciendo las asociaciones y coaliciones establecidas, por ejemplo, con los órganos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los asociados en el Programa de Hábitat, el propósito que se persigue es aumentar considerablemente el número de asociados y redes que apoyan el programa de urbanización sostenible y reducción de la pobreza urbana.

### **D. Enfoque internacional**

35. La labor de ONU-Hábitat en el plano internacional se centrará en supervisar y promover el debate normativo, con la finalidad última de movilizar a una amplia variedad de partes interesadas en apoyo de la urbanización sostenible. La labor que se lleve a cabo a nivel internacional incluirá:

a) Una campaña mundial en pro de la urbanización sostenible para orientar la labor normativa y las actividades de promoción a nivel mundial y regional y la elaboración de instrumentos normativos que apoyen la supervisión y el cumplimiento del Programa de Hábitat y de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, en los niveles mundial, regional, nacional y local;

b) A propuesta de ONU-Hábitat, celebrar anualmente una mesa redonda de instituciones financieras internacionales para fortalecer sus estrategias mundiales y para los distintos países, incorporando en ellas el programa de urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana;

c) El establecimiento de un sistema de gestión de tareas del Programa de Hábitat en el Grupo de Ordenación del Medio Ambiente, similar al elaborado para el Programa 21. Este sistema permitirá a todos los órganos de las Naciones Unidas y asociados del Programa de Hábitat informar de una forma más coordinada sobre los avances logrados en la aplicación del Programa y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente;

d) El fortalecimiento de las relaciones con la sociedad civil y otros asociados, mediante el intercambio de experiencias y mejores prácticas en reuniones mundiales como el Foro Urbano Mundial.

## **E. Enfoque regional**

36. Los enfoques regionales consistirán en actividades normativas, de promoción y de gestión del conocimiento. Las reuniones regionales ministeriales sobre vivienda y desarrollo urbano convocadas por ONU-Hábitat en 2006 para África y la región de Asia y el Pacífico seguirán promoviendo el debate normativo sobre cuestiones fundamentales, como la descentralización y otras cuestiones regionales y subregionales específicas<sup>4</sup>. ONU-Hábitat ha presentado informes a su Consejo de Administración, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General sobre los resultados de esas reuniones regionales, incluida la reunión de alto nivel, que se celebra desde ya hace tiempo, para la región de América Latina y el Caribe<sup>5</sup>.

37. ONU-Hábitat recabará la participación de los bancos regionales de desarrollo y las comisiones regionales en la labor dirigida a crear conciencia sobre los problemas que plantea la existencia de barrios marginales y a promover una urbanización más sostenible. El enfoque regional también pondrá énfasis en el intercambio de buenas prácticas y de la experiencia adquirida a nivel regional y subregional.

38. Se propone que las instituciones antes mencionadas colaboren en la preparación y difusión de los informes regionales “El estado de las ciudades”, como instrumentos importantes de información y promoción que complementen el informe de ONU-Hábitat “El estado de las ciudades en el mundo”.

## **F. Enfoque a nivel de país**

39. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y el proceso de reforma de las Naciones Unidas han establecido como prioridad la necesidad de brindar un apoyo más eficaz a los países.

40. En consecuencia, ONU-Hábitat propone un marco operacional y normativo mejorado, que permitirá a los países: a) analizar las condiciones y tendencias que se dan en sus respectivos procesos de urbanización; b) evaluar la idoneidad de sus marcos normativos, jurídicos e institucionales; y c) determinar iniciativas prioritarias para lograr una urbanización más sostenible.

41. El resultado de ese marco será la incorporación de las cuestiones urbanas en las estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza, así como en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

42. El marco operacional y normativo mejorado responderá a las prioridades de los países en distintos contextos de desarrollo y urbanización, como los países en los que el proceso de urbanización se ha estabilizado, los países en que el proceso es

---

<sup>4</sup> Entre estas reuniones, podemos citar la Conferencia Africana de Ministros de la Vivienda y Desarrollo Urbano, la Conferencia Ministerial Africana sobre Descentralización y Desarrollo Local, la Conferencia Ministerial de Asia y el Pacífico sobre Vivienda y Desarrollo Urbano.

<sup>5</sup> La Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de los Países de América Latina y el Caribe.

rápido y caótico, o los que han sufrido reveses debido a conflictos o desastres naturales.

43. Se sugiere que el marco operacional y normativo mejorado se aplique gradualmente. Esa aplicación gradual será coherente con la aplicación de la reforma de las Naciones Unidas a nivel de los países, comenzando, por ejemplo, con los países en los que se ejecutan los proyectos pilotos de “Una sola ONU”. También se basará en la demanda, orientada por criterios de participación claros y evaluaciones periódicas.

44. Se propone que los gobiernos revitalicen los comités nacionales sobre el hábitat, órganos de base amplia que se establecieron originalmente para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de 1996 (Hábitat II) y el examen quinquenal sobre la aplicación de los resultados de Hábitat II (vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General), de manera que sus estrategias nacionales de desarrollo urbano se elaboren mediante un proceso incluyente.

45. En los casos en que las cuestiones urbanas que se pretende atender sean bien conocidas, el objetivo será movilizar a los organismos de las Naciones Unidas y a los asociados del Programa de Hábitat para que elaboren un programa integral del país, que se centre en el fomento de la capacidad en apoyo de reformas sistémicas que produzcan efectos positivos a gran escala.

46. Por último, cuando se solicite al sistema de las Naciones Unidas que preste asistencia a los gobiernos para que puedan responder a conflictos o desastres naturales, el marco operacional y normativo mejorado se aplicará por conducto de los grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos.

## **G. Enfoque local**

47. ONU-Hábitat seguirá aprovechando la ventaja comparativa que tiene dentro del sistema de las Naciones Unidas por su trabajo con las autoridades locales. ONU-Hábitat ha seguido cooperando estrechamente con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, por ejemplo, en la conclusión de las directrices sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y en el apoyo a la creación de un observatorio mundial de descentralización y democracia local, como mecanismo de supervisión de los avances logrados en la aplicación del Programa de Hábitat.

48. Otra función conexas de ONU-Hábitat será fortalecer las relaciones de trabajo entre los gobiernos y los asociados del Programa de Hábitat, especialmente las comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las autoridades locales y los gobiernos centrales, a fin de ayudar a coordinar esfuerzos para alcanzar objetivos sostenibles relacionados con la urbanización.

## **IV. Obtención de recursos**

49. Con respecto al rápido proceso de urbanización, una de las consecuencias de la aplicación de políticas públicas mal orientadas o basadas en información errónea es que las inversiones en vivienda, infraestructura y servicios urbanos básicos llevan un gran atraso en relación con el crecimiento demográfico y la expansión física de

pueblos y ciudades. Es lo que ocurre en las ciudades y los pueblos más pequeños de los países en desarrollo que están creciendo a un ritmo acelerado, pero que no tienen suficiente capacidad financiera y humana para cubrir las necesidades que genera ese crecimiento.

50. El análisis de los presupuestos y planes nacionales de desarrollo en los países que se urbanizan rápidamente muestra que, con algunas excepciones, la vivienda y el desarrollo urbano son los rubros que menos asignaciones reciben en los presupuestos nacionales y a los que se destinan menos fondos públicos. Aunque el grueso de los recursos destinados a vivienda y desarrollo urbano proviene en general del sector privado, las políticas y el gasto públicos en infraestructura y servicios urbanos son fundamentales para atraer inversión privada y proporcionar los incentivos necesarios para las intervenciones orientadas a los pobres de las zonas urbanas.

51. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) cumple una función similar de orientación de las políticas públicas y captación de inversiones públicas y privadas. La inversión estimada necesaria para alcanzar la meta 11 del objetivo de desarrollo del Milenio 7, sobre el mejoramiento de los barrios marginales y la prevención de su formación, se ha calculado en 20.000 millones de dólares de los EE.UU. por año para el período 2005-2020. Las enseñanzas extraídas de las iniciativas de mejoramiento de barrios marginales que han logrado buenos resultados muestran que hasta un 80% de esos recursos pueden obtenerse combinando un aporte de fondos públicos con capitales nacionales y el esfuerzo de los propios habitantes de los barrios. Ello significa que faltarían 4.000 millones de dólares por año para financiar esas iniciativas, que podrían cubrirse con la AOD. Sin embargo, en el último decenio la AOD para el sector urbano se ha estancado considerablemente en términos reales y se calcula que actualmente es de 2.000 millones de dólares anuales, de los cuales apenas una fracción se destina a la vivienda para los pobres y el desarrollo urbano.

52. Dada la situación descrita precedentemente, una prioridad fundamental de ONU-Hábitat sigue siendo fortalecer la función que cumple en la etapa de preinversión y demostrar las ventajas macroeconómicas de invertir en el mejoramiento de los barrios marginales y en las viviendas y la infraestructura y servicios urbanos básicos para los pobres. Para ello, integra cada vez más sus políticas y actividades de fomento de la capacidad con miras a movilizar inversiones complementarias nacionales e internacionales.

53. Este enfoque se basa en la experiencia adquirida por el Fondo Fiduciario de Agua y Saneamiento y el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios. El Fondo Fiduciario de Agua y Saneamiento obtuvo una inversión inicial de 1 millón de dólares de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos que le permitió movilizar cerca de 50 millones de dólares en políticas, actividades de promoción y fomento de la capacidad en la etapa de preinversión. A su vez, ello ha generado más de 1.500 millones de dólares en inversiones complementarias de los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales. El principal resultado de la iniciativa ha sido la adopción de una vía rápida para evaluar las necesidades, fomentar la capacidad y hacer inversiones complementarias en el empeño por alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente relacionados con el agua y el saneamiento en las pequeñas ciudades y pueblos de África y Asia.

54. El Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios, actualmente en fase experimental, tiene una finalidad similar: centrarse en la infraestructura urbana y las viviendas para los pobres y en la movilización de capital nacional. Combina la prestación de asistencia técnica con el suministro de capital inicial en forma de subsidios o préstamos reembolsables, a fin de reducir la percepción que tienen las instituciones financieras nacionales y el sector privado sobre el riesgo de inversión en desarrollo urbano y viviendas para los pobres.

55. Las enseñanzas que han dejado hasta la fecha estas dos iniciativas son muy positivas. Sin embargo, también muestran la urgencia de resolver problemas estructurales a nivel nacional, a saber:

a) Revisar las políticas macroeconómicas que favorecen la inversión en viviendas para los pobres y desarrollo urbano, no sólo como forma de afrontar las consecuencias sociales del rápido proceso de urbanización, sino, lo que es más importante aún, como una de las principales formas de estimular el desarrollo económico y la generación de empleo. Esa revisión también debería incluir la evaluación de la necesidad de aplicar políticas y estrategias más adecuadas, que ayuden a aprovechar todo el potencial del sector no estructurado de la economía, del que los barrios marginales constituyen una manifestación física;

b) Desarrollar y aplicar sistemas financieros innovadores, basados en parte en la trayectoria y experiencia positivas de las instituciones de microcrédito comunitarias, para permitir a los pobres de las zonas urbanas el acceso a préstamos para la vivienda. Ello exigirá la promoción de políticas financieras que reconozcan las necesidades especiales de los pobres de las ciudades en la obtención de préstamos de largo plazo para adquirir tierras y préstamos de corto plazo para la construcción;

c) Fortalecer la base financiera y la capacidad de las autoridades locales de aumentar la cantidad de terrenos habilitados y proveer servicios urbanos básicos para los pobres de las zonas urbanas. Para ello habrá que revisar los marcos regulatorios que rigen las actividades de los proveedores de servicios, a fin de posibilitar el suministro de servicios a barrios marginales y asentamientos improvisados.

56. Al mismo tiempo, es necesario adoptar medidas urgentes a nivel mundial para revisar y reorientar las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo a fin de que el apoyo que se brinde a la vivienda para los pobres y el desarrollo urbano sea más predecible, que los países receptores puedan planificar el correspondiente aumento de la inversión pública, y que puedan utilizarse eficazmente los recursos adicionales una vez que estén disponibles. Es importante empezar estableciendo relaciones de cooperación con las organizaciones bilaterales y multilaterales para vigilar los niveles generales de la financiación destinada a la urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana.

## V. Conclusiones y recomendaciones

57. **Los pueblos y las ciudades están creciendo a un ritmo acelerado, mucho más rápidamente que nunca antes en la historia de la humanidad. En 1950, una tercera parte de la población mundial vivía en ciudades. En la actualidad, la mitad de la población mundial vive en pueblos y ciudades. Se prevé que esta**

proporción seguirá aumentando hasta llegar a dos tercios, o 6.000 millones de personas, en 2050. La dimensión y el ritmo del crecimiento están generando problemas sociales, políticos, culturales y ambientales sin precedentes, que la comunidad mundial debe resolver. Al mismo tiempo, el grueso del crecimiento urbano en los países en desarrollo que se están urbanizando rápidamente está siendo absorbido por barrios marginales que ponen en peligro la vida de las personas. Esta urbanización de la pobreza afecta directamente la aplicación del Programa de Hábitat y el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente.

58. Se alienta a los gobiernos a revisar las políticas macroeconómicas que favorecen la inversión en viviendas para los pobres y el desarrollo urbano, no sólo como forma de hacer frente a las consecuencias sociales del rápido proceso de urbanización, sino, lo que es más importante, como una de las principales formas de estimular el desarrollo económico y la generación de empleo a nivel local y contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en las ciudades. Esta revisión debería incluir también la necesidad de elaborar políticas y estrategias más adecuadas, que ayuden a aprovechar todo el potencial del sector no estructurado de la economía, que se manifiesta físicamente en los barrios marginales.

59. Se alienta a los gobiernos a adoptar con carácter urgente medidas para incorporar el programa de la urbanización sostenible y la reducción de la pobreza urbana en sus estrategias nacionales de desarrollo, sus estrategias para la reducción de la pobreza y sus procesos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en todos los niveles. Por tanto, se recomienda que la reducción de la pobreza urbana forme parte del seguimiento de los avances en la consecución de todos los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, entre ellos, el acceso equitativo a la tierra, la vivienda, el agua y el saneamiento.

60. La mayoría de los habitantes de las zonas urbanas viven en barrios marginales, con elevados índices de pobreza, desempleo y subempleo, y escaso acceso a servicios básicos. Contribuir a la buena gestión de las ciudades debería ser una prioridad de todo el sistema de las Naciones Unidas y de todos los asociados en el Programa de Hábitat. Ello aseguraría una respuesta estratégica coherente del sistema de las Naciones Unidas a los problemas multifacéticos que plantea el ritmo rápido de urbanización. Debería alentarse la colaboración entre todos los asociados en el Programa de Hábitat en lo que respecta al análisis de las políticas, así como para determinar las posibilidades de fortalecer los programas de trabajo conjunto sobre el fomento de la capacidad para reducir la pobreza urbana, y en particular sobre la adaptación de los objetivos de desarrollo del Milenio a las condiciones locales.

61. Aunque se sigue avanzando en la aplicación del Programa de Hábitat de manera coordinada con la consecución de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, se carece de un sistema y de mecanismos institucionales especializados para la presentación de informes y el mejoramiento de la coordinación del programa. En consecuencia, se recomienda el establecimiento de un sistema de gestión de tareas en el Grupo de Ordenación del Medio Ambiente, similar al utilizado en el Programa 21.

62. Es sumamente urgente adoptar medidas a nivel de los países en relación con las reformas institucionales y normativas, el fomento de la capacidad y la inversión, que deberán incluir a una amplia gama de asociados y partes interesadas. La comunidad internacional también debe coordinar y aumentar su apoyo a los Estados miembros, apoyo que a su vez exige coordinación a nivel del país. Por tanto, se recomienda que los Estados miembros revitalicen los comités nacionales sobre el hábitat, órganos de base amplia creados en preparación de la Conferencia Hábitat II y del examen quinquenal sobre la aplicación de los resultados de Hábitat II (vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General), para elaborar estrategias de desarrollo urbano incluyentes y sostenibles.

63. El mundo ingresa en una era urbana y al mismo tiempo las Naciones Unidas se encuentran abocadas a reformar y lograr la coherencia de todo el sistema. Esta coincidencia constituye una oportunidad única de fortalecer las relaciones de cooperación y la coordinación del programa para hacer frente a las consecuencias sociales, económicas y ambientales del rápido proceso de urbanización. Por lo tanto, se recomienda incluir la urbanización sostenible como tema permanente del programa en los debates de alto nivel sobre el desarrollo sostenible.

---