



NACIONES  
UNIDAS

HS



Comisión de Asentamientos  
Humanos

Distr.  
GENERAL

HS/C/18/13  
9 de noviembre de 2000

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

18° período de sesiones  
Nairobi, 12 a 16 de febrero de 2000  
Tema 9 del programa provisional\*

## TEMAS DEL 19° PERÍODO DE SESIONES Y ULTERIORES PERÍODOS DE SESIONES DE LA COMISIÓN

### Informe del Director Ejecutivo

#### Resumen

1. El presente informe se presenta a la Comisión de conformidad con la práctica usual relativa a la preparación de temas especiales que se someterán al examen de la Comisión en su próximo período de sesiones y ulteriores períodos de sesiones.
2. Habida cuenta del éxito del diseño e iniciación de la Campaña mundial sobre gestión pública urbana y la Campaña mundial sobre seguridad de la tenencia<sup>1</sup>, la secretaría propone dos temas fundamentales para la aplicación del Programa de Hábitat: las estrategias de vivienda y desarrollo urbano en favor de los pobres; y el aspecto rural del desarrollo urbano sostenible. Estos dos temas se escogieron porque revisten una importancia crucial para la nueva función que se ha previsto dar mediante el proceso de revitalización al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). El primer tema es fundamental para la cuestión de la reducción de la pobreza urbana y pone de relieve el papel de la mujer en el proceso de desarrollo; el segundo se centra en las consecuencias de la urbanización en el desarrollo rural y aborda con un criterio renovado los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.
3. Como se expone más detalladamente en la reseña adjunta, el primer documento temático ayudará a definir los lineamientos de un criterio que se podría aplicar en las estrategias de mejoramiento de los tugurios y de desarrollo urbano. En el documento temático se examinarán los enfoques con que se abordaron esos temas en la actualidad y en el pasado, tratando, al mismo tiempo, de proponer una nueva manera de encararlo e identificando

\* HS/C/18/1.

<sup>1</sup> HS/C/PC.1/CRP.6, de 26 de febrero de 2000 – Buena administración urbana: un marco normativo;  
HS/C/PC.1/CRP.8, de 29 de marzo de 2000 – Seguridad de la tenencia: un marco normativo.

K0050337.s 121200 121200

las oportunidades para establecer asociaciones entre los gobiernos locales y nacionales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones que representan en forma directa los intereses de los pobres de las zonas urbanas.

4. En el segundo documento temático, relacionado con la resolución 17/10 de la Comisión de Asentamientos Humanos, de 14 de mayo de 1999, se pondrá en tela de juicio el fundamento para tratar con criterios distintos y no relacionados entre sí la pobreza en las zonas urbanas y rurales. Además, se explorarán las cuestiones normativas que revisten importancia en los contextos rural y urbano y se identificarán sus vínculos. También servirá para determinar si es necesario establecer asociaciones y alianzas estratégicas para lograr pautas equilibradas y sostenibles de desarrollo rural y urbano.

## TEMA 1: ESTRATEGIAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO EN FAVOR DE LOS POBRES

### Introducción

5. El documento temático comenzará con una evaluación de los enfoques predominantes con que en distintas partes del mundo se abordó la cuestión del desarrollo, ya sea a través de organismos nacionales, bilaterales o multilaterales.

6. A pesar de que después de la Segunda Guerra Mundial se formalizó la asistencia internacional, bilateral y multilateral, la cantidad de personas afectadas por la exclusión social y la pobreza siguió en aumento, en términos absolutos y, en muchos casos, como porcentaje de la población nacional.

7. A través del tiempo fue evolucionando la manera en que se encaró la asistencia internacional, aunque los cambios y modificaciones se realizaron principalmente a instancias de los países y organismos donantes y no en respuesta a las prioridades de los países o comunidades que la recibían, o porque no existiera una estrategia de desarrollo nacional global.

8. En muchos casos, la asistencia no dio todos los resultados deseados ya sea porque se la otorgaba en forma inadecuada o porque no representaba una prioridad para el país receptor. Se pueden dar muchos ejemplos de decisiones adoptadas que entrañaban una importante inversión de capital sin que se hubieran tenido debidamente en cuenta los recursos de organización, humanos y administrativos necesarios para mantener tal inversión.

### A. Criterios aplicados al mejoramiento de los tugurios y al desarrollo urbano

9. En el documento temático se examinarán los principales criterios que se han empleado en los últimos decenios en relación con el suministro de vivienda, el mejoramiento de los tugurios y el desarrollo urbano sostenible, y se procurará evaluar las principales características vinculadas con cada criterio.

10. También se examinarán brevemente los factores exógenos que han afectado los criterios aplicados a la asistencia para el desarrollo. Entre éstos se incluyen factores mundiales tales como la guerra fría, que hizo que la ayuda internacional estuviera condicionada por una fuerte postura ideológica, y una tendencia a que la asistencia para el desarrollo que se prestaba a otros países fuera utilizada como un instrumento de la política exterior.

11. Entre otros factores que se examinarán someramente cabe citar los modelos de desarrollo impulsados por los donantes, como el predominio de la asistencia para el desarrollo dirigida más al desarrollo rural que al urbano, una característica que todavía está presente en la ayuda que prestan varios organismos bilaterales. Además, en el documento se reseñarán brevemente algunas de las necesidades administrativas y burocráticas de los proveedores que tienen repercusiones en el desarrollo, como los ciclos presupuestarios de los donantes, especialmente en los casos en que la necesidad de desembolsar fondos puede dar lugar a la adopción prematura de decisiones relacionadas con el desarrollo.

## B. Definiciones del desarrollo sostenible

12. En las secciones principales del documento se abordará la cuestión del desarrollo sostenible, tema actualmente ubicuo, aunque en algunos casos tratado en forma superficial. Se identificarán y examinarán los elementos esenciales de la sostenibilidad desde la perspectiva de los propios pobres de las zonas urbanas.
13. Dentro de la comunidad para el desarrollo se ha reconocido ampliamente el hecho de que para que la ejecución de los proyectos y programas dé desarrollo de buenos resultados es necesario y deseable celebrar consultas con la comunidad. Este concepto se ha basado en la premisa de que para que el desarrollo sea realmente sostenible es necesario recabar e incorporar la opinión de la comunidad a la que está dirigido.
14. Algunos sectores de la comunidad para el desarrollo recibieron con entusiasmo y, es más, hicieron suyo, el lenguaje y estilo de ese criterio limitado, y lograron con éxito asimilar el lenguaje y los símbolos de "comunidad" y "consulta", a partir de lo cual crearon una nueva generación de expertos y consultores, glorificando las virtudes de la creación de capacidad.
15. Este criterio se puede describir como la creencia de que, antes de que una comunidad dada pueda emprender en forma activa y valiosa un proceso de desarrollo, como, por ejemplo, el mejoramiento físico de proyectos, o cuestiones más generales de gestión administrativa, primero debe recibir "capacitación" o estar facultada para ello.
16. A lo largo de los dos últimos decenios, este criterio generó toda una nueva industria de programas internacionales generalmente impulsados por los donantes y dominados por consultores externos, con los que se prestaba apoyo y asesoramiento a las comunidades empobrecidas de todo el mundo en desarrollo. A su vez, estos programas dieron lugar a la aparición de organizaciones comunitarias e intermediarios que decían representar a los pobres.
17. Una característica importante de la tendencia mencionada es que debido a la naturaleza general de este criterio se lo pudo aplicar sin tener en cuenta el proyecto o programa en sí. Así pues, el término "creación de la capacidad" en última instancia se convirtió en el producto, y en muchos casos benefició más a los proveedores que a las comunidades a las que estaba dirigido.

## C. Las nuevas estrategias de desarrollo en favor de los pobres

18. En los últimos tiempos han surgido organizaciones creadas por los propios pobres que están poniendo en tela de juicio este criterio y se basan en la premisa de que para lograr un cambio real en el desarrollo, los pobres mismos deben pasar a ser actores del desarrollo y no quedarse en el papel de receptores pasivos de la asistencia externa.
19. En muchos casos, esos movimientos se generaron como consecuencia del activismo y de políticas contestatarias, pero en la actualidad han cobrado confianza y son capaces de entablar relaciones directas con los organismos de desarrollo nacionales e internacionales.
20. Una característica significativa de esos movimientos, que por lo general son urbanos, es que se basan en la movilización de recursos por medio del ahorro por haber estado excluidos del acceso al crédito otorgado por instituciones financieras estructuradas. El importante papel que ocupa el ahorro en esos movimientos hizo que las mujeres pasaran a formar el grupo de organización dominante y estuvieran representadas en términos de cantidad y también al ocupar puestos dirigentes.
21. Dentro de esas organizaciones, y también entre ellas, la creación de capacidad impulsada por los donantes se reemplazó por un intercambio directo entre las personas, una forma de aprendizaje horizontal, a través del cual los pobres intercambian ideas y estrategias de supervivencia y desarrollo y establecen redes nacionales e internacionales.

22. Los expertos y organismos de ayuda internacional siguen desempeñando una función en este proceso, pero su papel no es el mismo, ya que en la actualidad su intervención se centra en la prestación de apoyo más que en la conducción y en la facilitación más que en la dirección.

23. En el documento temático se examinarán las repercusiones que puede llegar a tener el empleo de este enfoque en el mejoramiento de los tugurios y la estrategia de desarrollo urbano, que, en ambos casos, están directamente relacionados con los intereses de los pobres de las zonas urbanas y con la cuestión más general de desarrollo sostenible a nivel mundial.

D. La función de la cooperación internacional en la promoción de políticas en favor de los pobres

24. La cooperación internacional relacionada con esta cuestión se examinará a distintos niveles, entre los cuales se incluyen los siguientes:

a) A nivel local, el apoyo a la interacción entre las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones basadas en la comunidad y el gobierno local y sus funciones respectivas en la promoción del desarrollo en favor de los pobres;

b) A nivel nacional, el apoyo al criterio normativo que adoptan los gobiernos para facilitar un entorno conducente, prestando la atención debida a las funciones institucionales y los marcos jurídicos;

c) A nivel internacional, con respecto a la asistencia técnica y la cooperación descentralizada para fomentar estrategias mundiales innovadoras.

TEMA 2: LA DIMENSIÓN RURAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE  
DE LAS ZONAS URBANAS

Introducción

25. El mundo adquiere cada vez más un carácter urbano, y se espera que la población de las zonas urbanas del mundo en desarrollo casi se duplique y alcance los 3,4 mil millones en 2020. Ese aumento de la población de las zonas urbanas en las partes en desarrollo del mundo es consecuencia tanto del aumento natural de las poblaciones existentes en las zonas urbanas como de la migración centrípeta. No obstante, las tendencias en materia de urbanización presentan características particulares. Por ejemplo, América Latina ya presenta un carácter predominantemente urbano; en el sudoeste de Asia el crecimiento económico de las zonas urbanas ha impulsado la urbanización; y, en África, la disminución de la productividad agrícola es la causa principal factor. Las zonas rurales de Asia y África están pobladas en exceso en relación con las necesidades productivas. La población rural migra hacia las ciudades en busca de mejores trabajos.

26. Las pautas de urbanización también difieren de otras maneras. En África, que precisará gestionar una tasa de crecimiento de las zonas urbanas prevista de aproximadamente 3,9% en los próximos 20 años, gran parte de la población en proceso de urbanización se asentará en poblados pequeños y medianos que no contarán ni con la capacidad de acarreo, ni con la base de ingresos para satisfacer semejante demanda. Desde el punto de vista de las cifras absolutas, China y la India encaran procesos demográficos de urbanización sin precedentes y está previsto que Asia contará con casi la mitad de las megaciudades del mundo antes del año 2020.

27. En la elaboración de las respuestas normativas a estos problemas, resulta claramente necesario evitar cualesquiera intentos de compartimentar la pobreza en esferas urbanas y rurales, conforme lo expresó la Comisión de Asentamientos Humanos en su resolución 17/10 en la que “pide que la interdependencia urbana-rural se tome en cuenta en la ejecución del programa de trabajo del Centro ...habida cuenta de los fuertes efectos sinérgicos que existen entre las zonas urbanas y las rurales”.

### A. Definiciones de pobreza en los contextos rural y urbano

28. El propósito del presente documento temático será determinar de manera concreta los elementos fundamentales de la pobreza conforme se manifiestan en diferentes ámbitos así como destacar las esferas de comunidad de carácter muy significativo. Ello no sólo pondrá de manifiesto de manera inmediata las limitaciones que presenta tratar de abordar el desarrollo de las zonas urbanas o rurales como procesos separados desprovistos de relación, sino también demostrar los evidentes vínculos normativos que se combinan en el concepto de desarrollo sostenible, y la necesidad de hacer frente a la pobreza de manera sistemática.

29. En el documento temático propuesto se explorará concretamente las cuestiones normativas que sean pertinentes tanto en el contexto rural como en el urbano y se determinarán los nexos.

30. Reviste igual importancia el hecho de que será menester determinar cuestiones normativas que sean específicas respecto de diferentes contextos. Ambos ejercicios guardarán una relación directa con las actividades operacionales y normativas del CNUAH (Hábitat) y podrán servir para determinar la necesidad de establecer alianzas estratégicas, tanto en las Naciones Unidas como fuera de éstas.

31. Un objetivo a más largo plazo será propiciar que en las políticas públicas se promueva una pauta de desarrollo de los asentamientos humanos rurales y urbanos más equilibrada, se promueva el desarrollo económico local, se creen oportunidades de empleo productivo y se eleven los niveles de ingresos para las personas pobres en las zonas rurales y urbanas. Esto podría ser muy útil para ayudar a los organismos bilaterales y multilaterales a formular programas de asistencia con fines más específicos, en los que se refleje la necesidad real en lugar de las preferencias de los donantes.

### B. Elementos fundamentales del desarrollo sostenible

32. Además, en el documento temático se investigarán las dimensiones de los asentamientos humanos respecto del desarrollo sostenible general, incluidas tanto las zonas rurales como las urbanas. Un elemento importante será el enorme progreso que se ha alcanzado en el establecimiento de un marco normativo mediante las conferencias de carácter mundial de las Naciones Unidas celebradas en el último decenio. Se debe centrar la atención en el seguimiento coordinado de esas conferencias.

33. Como plataforma central para la revitalización del CNUAH (Hábitat), en un enfoque más selectivo respecto de la aplicación del Programa de Hábitat se destacó la cuestión de la disminución de la pobreza de las zonas urbanas, en el marco de los dos temas de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización.

34. Este criterio ha planteado directamente dos cuestiones normativas concretas: el derecho de los pobres a tener acceso a los recursos y los bienes necesarios para la vida diaria y la producción, especialmente la tierra, y su derecho a formular de manera directa y significativa la manera en que se organizan, representan y gobiernan. Estas cuestiones se promueven mediante las campañas mundiales de Hábitat y, conforme se señaló en la Visión estratégica del CNUAH (Hábitat), ambas cuestiones "... tienen una resonancia de carácter rural de la misma intensidad que la de carácter urbano".

35. La reforma agraria y de la tenencia y los derechos a los recursos constituyen cuestiones comunes de las zonas rurales y urbanas y ocupan un lugar prominente en las deliberaciones y las resoluciones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Comisión sobre el Desarrollo Social, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, la Plataforma de Acción de Beijing y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

36. Incluso en los países que se empeñan en mejorar el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia, la aplicación suele ser lenta, demorada o manipulada por el poder de los grupos de cabildeo, los intereses creados y la clase terrateniente. En otros casos, la falta de participación de los beneficiarios ha limitado la repercusión y la

sostenibilidad de las actividades de reforma.

37. Asimismo, las cuestiones de gestión de los asuntos públicos, especialmente en el gobierno local, presentan algunos aspectos comunes en las zonas rurales y urbanas. Entre las cuestiones en juego figuran la necesidad de avisoramiento estratégico, las transferencias fiscales intergubernamentales, el acceso equitativo a los procesos de adopción de decisiones, la prestación eficiente de servicios básicos, la necesidad de mecanismos de información de retorno y el logro de la seguridad para las personas y el entorno en que viven.

38. El desarrollo urbano sostenible significa que los poblados y las ciudades puedan gestionar su crecimiento para beneficio de las generaciones presentes y futuras. En muchos países que presentan una densidad de población rural elevada, un mayor crecimiento de la población significa la disminución de la productividad y los ingresos de las zonas rurales. Si las ciudades pueden absorber no solamente su crecimiento natural sino también la población rural que excede las necesidades agrícolas, contribuirán directamente al desarrollo rural. Eso fue lo que ocurrió en Europa durante la primera mitad del siglo XX.

39. Las personas de las zonas urbanas y de las zonas rurales dependen recíprocamente para sus necesidades económicas, sociales y ambientales. Los vínculos entre las zonas urbanas y las zonas rurales existen en forma de flujos concretos de personas, bienes, capital e información. Para aumentar la posibilidad de crecimiento económico y de reducción de la pobreza de las zonas rurales resulta necesario crear una red urbana equilibrada que combine grandes ciudades y poblados pequeños y medianos. Estos son fundamentales para proporcionar mercados a los productos agrícolas y crear valor añadido para los fabricantes de insumos primarios. En particular, la función fundamental que los poblados de tamaño mediano desempeñan en la red urbana no se ha promovido suficientemente.

40. Otro factor que impide la formulación de políticas adecuadas es la creencia común de algunos gobiernos de que las tendencias de la urbanización se pueden detener o incluso invertir mediante la combinación de incentivos rurales y de incentivos urbanos. Este punto de vista se examinará con el fin de evaluar si tiene o pudiese tener alguna credibilidad. No obstante, actualmente no existen pruebas que lo apoyen, e incluso la ingeniería social autoritaria y la represión bruta, en los casos en que se han ensayado, no han hecho más que diferir el proceso de urbanización.

### C. El papel de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo equilibrado

41. La cooperación internacional respecto de esta cuestión se examinará a varios niveles, incluidos los siguientes:

a) Al nivel local, para prestar apoyo a las autoridades locales, las organizaciones de base de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales en la tarea de abordar las cuestiones del desarrollo rural y urbano, así como sus nexos;

b) Al nivel nacional, prestar apoyo a la función normativa y habilitadora de los gobiernos en la promoción de un desarrollo equilibrado y su capacidad para crear marcos jurídicos e institucionales dirigidos a mejorar las sinergias entre las zonas urbanas y las rurales;

c) Al nivel internacional, incluido el sistema de las Naciones Unidas, en la forma de cooperación técnica, intercambio de experiencia y divulgación de las mejores prácticas, a los fines de determinar estrategias a nivel mundial.

-----

