



NACIONES  
UNIDAS

HSP



ONU-Hábitat

**Consejo de Administración del  
Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos**

HSP/GC/21/3

Distr.: General  
22 de febrero de 2007

Español  
Original: Inglés

**21º período de sesiones**

Nairobi, 16 a 20 de abril de 2007

Tema 6 del programa provisional \*

**Diálogo sobre el tema especial del**

**21º período de sesiones del Consejo de Administración**

**Diálogo sobre el tema especial del 21º período de sesiones del Consejo de Administración: urbanización sostenible: adopción de medidas para la reducción de la pobreza haciendo hincapié en la financiación y la planificación**

**Informe de la Directora Ejecutiva**

*Resumen*

La Directora Ejecutiva ha elaborado el presente informe para orientar los debates entre los gobiernos y las autoridades locales y otros asociados del Programa de Hábitat en la sesión de diálogo del 21º período de sesiones del Consejo de Administración. El tema del diálogo será "Urbanización sostenible adopción de medidas a nivel local haciendo hincapié en la financiación y la planificación".

Las cuestiones que se reseña en este informe reflejan los resultados del tercer período de sesiones del Foro Urbano Mundial y el proyecto de Plan estratégico e institucional de mediano plazo para el ONU-Hábitat para el período 2008–2013 (HSP/GC/21/5). El objetivo del informe es ayudar a los representantes de los gobiernos y otros asociados del Programa de Hábitat a preparar sus contribuciones al diálogo y recabar su compromiso para prestar apoyo a la aplicación del Plan estratégico e institucional del mediano plazo del ONU-Hábitat en el plano local hasta 2013. El informe contiene cinco capítulos en los que se describe los antecedentes y los objetivos del diálogo (capítulo I); los factores principales que influyen en la pobreza urbana (capítulo II); la función de la planificación en la reducción de la pobreza urbana (capítulo III); la financiación de la vivienda en favor de los pobres y el desarrollo urbano (capítulo IV); y medidas para elaborar un programa para las intervenciones en el plano local (capítulo V). Se propone que el diálogo se celebre en tres segmentos, centrados en las cuestiones reseñadas en los capítulos III a V. En los capítulos III y IV se proponen cuestiones para el debate y se sugiere que el debate sobre las cuestiones enumeradas en el capítulo V, se base en los resultados del debate sobre los dos capítulos que le preceden, y esté orientado por los proyectos de recomendación sobre medidas complementarias.

\* HSP/GC/21/1.

K0760657 050307 120307

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros. Impreso en papel ecológico.

## I. Antecedentes y objetivos del diálogo

### A. Antecedentes

1. Los retos que presentan la rápida urbanización y la transformación social son bien conocidos, sin embargo no se ha formulado una respuesta integrada por la que las intervenciones en los planos mundial, nacional y local se ciñan en mayor medida a las recomendaciones del Programa de Hábitat,<sup>1</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup> y los resultados del la Cumbre Mundial de 2005.<sup>3</sup>
2. En ese contexto, el tercer período de sesiones del Foro Urbano Mundial, celebrado en Vancouver (Canadá), del 19 al 23 de junio de 2006, representó un hito en términos de la participación de interesados directos y la racionalización del programa sobre la urbanización sostenible. Más de 10000 participantes en representación de gobiernos, autoridades locales y la sociedad civil procedentes de 102 países subrayaron la necesidad de que las ciudades sean más sostenibles. En ese período de sesiones se presentaron cientos de ideas practicables, lo que subrayó el valor de las intervenciones en el plano local.
3. Los participantes en el período de sesiones evaluaron los progresos conseguidos en todos los planos para fortalecer el papel de las autoridades locales y otros asociados del Programa de Hábitat en la consecución de los objetivos de desarrollo internacionales en el plano local y determinaron los retos futuros. Entre las estrategias que se propusieron cabe citar, entre otras cosas, el suministro de los recursos que las autoridades locales necesitan para suministrar servicios básicos y promover el empleo y el crecimiento económico. El resultado del período de sesiones indica que existe un vínculo entre la reducción de la pobreza urbana y la necesidad de una planificación participativa y de sistemas de financiación innovadores.
4. Al preparar el proyecto de Plan estratégico e institucional de mediano plazo para el período 2008-2013, el ONU-Hábitat tuvo debidamente en cuenta los resultados del período de sesiones. En el Plan, que se ha presentado al Consejo de Administración, en su 21º período de sesiones, para su aprobación, se agrupan las ideas practicables que se expusieron en el período de sesiones junto con consideraciones de política y estratégicas derivadas de extensas consultas con los Estados miembros y órganos de las Naciones Unidas. El proyecto incluye las esferas de actividad estratégicas siguientes:
  - a) Promoción, vigilancia y asociaciones;
  - b) Suelo y vivienda asequibles;
  - c) Infraestructura y servicios ambientalmente racionales;
  - d) Financiación innovadora de los asentamientos humanos;
  - e) Planificación, administración y gobernanza urbanas.
5. Esas esferas de actividad y sus esferas de resultados e indicadores de logros correspondientes orientarán al ONU-Hábitat en su labor con sus asociados y la comunidad internacional para secundar los esfuerzos de los Estados miembros respecto de la aplicación del Programa de Hábitat y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con los asentamientos humanos. Además, el plan está concebido para contribuir a la reforma a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, para que sus efectos sean más intensos, y se logren una eficiencia y unas asociaciones mejoradas.

---

<sup>1</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (Publicaciones de las Naciones Unidas, No. de venta S.97.IV.6), cap. I, resolución 1, anexo II.

<sup>2</sup> Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 (Publicaciones de las Naciones Unidas, No. de venta S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

<sup>3</sup> Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

## B. Objetivos

6. El primer objetivo del diálogo es facilitar el debate sobre cómo se podría reducir la pobreza urbana por medio de intervenciones en el plano local, haciendo hincapié en la financiación y la planificación participativa locales. El presente informe tiene por fin estimular el diálogo y el debate entre los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados del Programa de Hábitat durante el 21º período de sesiones del Consejo de Administración sobre el modo de llevar a la práctica la experiencia adquirida y las ideas practicables.

7. El segundo objetivo es catalizar las asociaciones entre los gobiernos locales y nacionales, por un lado, y los gobiernos locales y el sector privado por el otro. Al emprender esa labor y para lograr los mejores resultados posibles, también se deberá prestar atención a la participación de las comunidades.

8. Es de esperar que el diálogo refuerce el compromiso de los gobiernos y de los asociados del Programa de Hábitat con un programa para las intervenciones en el plano local en apoyo del Plan estratégico e institucional de mediano plazo para el ONU-Hábitat para el período 2008–2013, que se finalizará y adoptará durante el cuarto período de sesiones del Foro Urbano Mundial, que tendrá lugar en Nanjing (China) en 2008.

9. Aunque el presente informe se centra en las ciudades y comunidades de los países en desarrollo, gran parte de sus observaciones y recomendaciones revisten importancia de carácter mundial, como por ejemplo, la pobreza urbana, el crecimiento económico y la financiación de infraestructura y servicios, presentan desafíos considerables para muchas áreas urbanas de países desarrollados y países con economías en transición.

## II. Factores principales que influyen en la pobreza urbana

10. Hay varios factores que influyen en la erradicación de la pobreza urbana y rural, incluidas las políticas macroeconómicas, que afectan la distribución de los ingresos y la riqueza dentro de un país. Para muchos países en desarrollo y países con economías en transición, el grado de integración de la economía nacional en una economía mundial que cambia rápidamente juega un papel significativo. Otros factores incluyen las condiciones geográficas, demográficas y climáticas. Esos factores, si bien son una referencia útil para el diálogo, están, en gran medida, fuera del ámbito de las intervenciones locales y el ámbito de este informe.

11. Las políticas nacionales y locales para abordar el reto de la pobreza urbana, generalmente se dividen en las categorías siguientes:

a) Promover el desarrollo económico local para crear empleos y generar ingresos, incluidos la creación de un entorno facilitador y habilitador de una economía no estructurada para que desempeñe una función más idónea y productiva en el desarrollo urbano;

b) Suministrar suelo y diversas modalidades de tenencia para soluciones de vivienda asequibles e incrementales, principalmente mediante la planificación espacial y del uso del suelo y una legislación y administración mejoradas;

c) Asegurar "el derecho universal a la ciudad", tanto en términos espaciales como políticos, lo que incluye medidas para proporcionar a los pobres urbanos y a los grupos vulnerables una voz eficaz en las decisiones que afectan sus medios de sustento, medidas para reducir las barreras físicas que se oponen a la inclusión social y el desarrollo de la empresariedad locales, la mejora de las opciones de movilidad y la creación de un sentido de propiedad e identidad en el ámbito público;

d) Desarrollar sistemas innovadores de financiación de la vivienda a fin de subsanar las necesidades y demandas y fomentar nuevos enfoques para la inversión por el sector privado en la infraestructura y los servicios municipales.

### **III. La función de la planificación en la reducción de la pobreza urbana**

12. La planificación se ha revelado como un instrumento importante para el fomento de la urbanización sostenible. Es un medio cada vez más importante para hacer frente a las consecuencias de una urbanización caótica en los países en desarrollo y a la degradación del medio urbano en el mundo industrializado. Plasma un enfoque holístico del desarrollo. Puede contribuir a superar muchas de las limitaciones inherentes a los enfoques sectoriales del desarrollo urbano. Entre esas limitaciones cabe citar la incapacidad de reconciliar e integrar las preocupaciones sociales, económicas culturales y ambientales y la falta de la debida atención a los componentes físicos y espaciales del desarrollo urbano.

#### **A. Aspectos del impacto**

13. La planificación participativa, como proceso político, ha demostrado ser un medio eficaz de habilitar a la población y reforzar la democracia y la buena gobernanza. Al dar una voz a los pobres urbanos a la hora de definir sus prioridades, la planificación participativa refuerza el sentido de propiedad en los procesos de adopción de decisiones y promueve la inclusión social el civismo.

14. Además, se reconoce cada vez en mayor medida que la planificación es un instrumento para generar valor añadido al bien público. El valor se genera con o sin planificación, pues las fuerzas del mercado tienden con el tiempo a maximizar los beneficios del uso de los recursos. No obstante, las fuerzas de mercado tienden a primar el valor financiero sobre los valores sociales, ambientales y culturales que son imprescindibles para lograr una urbanización sostenible.

15. La planificación y el urbanismo adecuados pueden añadir valor a la riqueza generada por el mercado facilitando la inclusión y la cohesión sociales, asegurando que los beneficios ambientales se tienen en cuenta en la adopción de decisiones y reduciendo los riesgos que presentan factores externos imprevistos y no deseados. Además, los planes urbanísticos, respaldados por la inversión pública, especialmente en las esferas del transporte y la movilidad, pueden ayudar a generar valor en zonas de la ciudad estancadas o decadentes.

16. Asimismo, experiencias recientes han demostrado los beneficios de la planificación en los entornos posteriores a los conflictos y a los desastres. La planificación es esencial no sólo para maximizar las sinergias y la coordinación de las múltiples intervenciones de carácter humanitario, sino que es también crítica para vincular el apoyo con la rápida recuperación, estableciendo las bases de una reconstrucción sostenible y un entorno propicio al desarrollo de los medios de sustento.

17. En torno al 80% de las emisiones de dióxido de carbono emanan de las ciudades. Las pautas de crecimiento urbano, el uso del transporte público, la accesibilidad a los servicios públicos, instalaciones y lugares de empleo son factores decisivos que influyen en las emisiones de gases de efecto invernadero; factores bajo un control considerable de los departamentos de urbanismo. Ciudades como Dongtan en China, se están planificando con miras no sólo a mejorar el medio local si no también a reducir al mínimo las liberaciones de carbono. Además, las cada vez mayores frecuencias e intensidad de los desastres naturales vinculados al cambio climático, afectan especialmente a las zonas más pobres de las ciudades. La planificación urbanística puede contribuir a que las ciudades se adapten al cambio climático y reducir los riesgos y la vulnerabilidad de todos sus habitantes y de los pobres urbanos.

18. No todas las formas de planificación son idóneas en todos los contextos. Es cada vez más evidente que los procesos de planificación descendente y el control burocrático son menos eficaces en una economía mundializada, en la que el sustento de las personas y sus comunidades están configurados cada vez en mayor medida por el comercio, las finanzas y la inversión internacionales. La planificación urbanística estratégica, por otro lado, se está revelando como un medio eficaz para movilizar a los interesados directos y potenciar los recursos para capitalizar las ventajas de las ciudades y de las comunidades de aprovechar los beneficios de la mundialización. Este tipo de planificación es más flexible y responde mejor a las tendencias mundiales, nacionales y locales. Asimismo, está impulsado por los principios de la buena gobernanza y la inclusión social.

#### **B. Contribución de las herramientas e instrumentos de planificación a la urbanización sostenible**

19. En los párrafos que figuran a continuación se reseña el modo en que los diversos instrumentos y

herramientas de planificación se han utilizado recientemente para contribuir a la urbanización sostenible.

#### **1. La planificación mediante proyectos estratégicos**

20. Los planes urbanísticos estratégicos que combinan los procesos de planificación y presupuestarios son medios sólidos para lograr el desarrollo urbano sostenible. Aprovechan las ventajas comparativas de las ciudades y los bienes naturales para crear un sentido de propiedad. Tienen la capacidad de movilizar todos los segmentos de la población y sentar las bases para la cooperación intersectorial. Gracias a una visión y un marco comunes para la inversión pública y privada, los planes urbanísticos estratégicos pueden reubicar una ciudad en el mapa mundial, atraer la inversión y generar nuevas oportunidades de empleo. Por otro lado, los proyectos urbanísticos estratégicos pueden ayudar a reestructurar una ciudad, mejorar su funcionamiento general y maximizar el uso de espacio limitado en beneficio de toda la población urbana, en particular la de los pobres urbanos. Alejandría, Barcelona, Bilbao, Chengdu, Dubai, Durban, Malmö, Mumbai, Singapur y Sydney han utilizado planes y proyectos estratégicos para reconfigurar la ciudad y potenciar el desarrollo económico, la inversión extranjera y el turismo. En varias ciudades más pequeñas, incluidas ciudades en zonas posteriores a los conflictos, como Mostar en Bosnia, los proyectos urbanísticos estratégicos han servido para recabar los recursos de todos los agentes de la comunidad a fin de maximizar los ingresos devengados de las inversiones locales.

#### **2. Uso compartido del suelo y prevención de barrios marginales**

21. A medida que crecen las ciudades, muchos barrios ubicados en un principio en terrenos de valor marginal se han convertido en zonas muy solicitadas para reurbanizarlas con plusvalía. Frecuentemente ello conlleva desahucios y la reubicación de los pobres urbanos a la periferia de las ciudades, lo que exacerba la exclusión espacial y social. El uso compartido del suelo, denominada también reajuste del suelo, es un medio por el que se satisfacen demandas contrapuestas sobre el suelo. Permite a los urbanistas lograr un valor adicional como compensación por la mejora de los barrios marginales, espacios públicos o iniciativas de traslado a otras viviendas. Esos enfoques se han utilizado en programas de reurbanización a gran escala, por ejemplo, en la China y la India, así como en zonas de barrios marginales en las Filipinas y Tailandia. En situaciones posteriores a los conflictos, como en Somalia, el enfoque ha permitido la integración de forma sostenible de personas desplazadas mediante el uso compartido de nuevos servicios e infraestructura con la comunidad anfitriona, lo que contribuye a una modalidad controlada de crecimiento urbano, a fin de prevenir el surgimiento de barrios marginales.

#### **3. Los espacios públicos como elementos de integración social y económica**

22. A medida que crece la demanda empresarial y comercial, muchos centros urbanos han presenciado cómo sus espacios públicos y zonas comerciales están cada vez más congestionados e invadidos por todo tipo de actividades. Los intereses contrapuestos de vendedores ambulantes, proveedores de transporte y propietarios de comercios legalizados han convertido numerosas instalaciones urbanas en espacios caóticos. Ello, a su vez, ha dado lugar a que muchos comercios se alejaran del centro de las ciudades para crear centros comerciales que tienden a excluir al sector comercial no estructurado y a los pobres urbanos. Ciudades como Johannesburgo en Sudáfrica, Kuala Lumpur en Malasia y Lima en el Perú han reestructurado en los últimos años distritos históricos y zonas comerciales a fin de dar cabida al comercio estructurado y no estructurado, creando zonas urbanas más dinámicas y seguras. Análogamente, ciudades más pequeñas como Essaouira en Marruecos o Esmeraldas en el Ecuador han revalorizado el espacio público a fin de mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables.

#### **4. Movilidad universal**

23. La falta de opciones de movilidad es uno de los factores que contribuyen a la exclusión social y a los gastos desproporcionados en que incurren los pobres urbanos. En muchas ciudades de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo, los usuarios de automóviles, que representan menos del 20% de la población urbana, utilizan más del 80% del espacio público destinado al transporte. A medida que crece la demanda de espacio vial debida a un aumento de vehículos en propiedad, tiende a proliferar los barrios periféricos de las ciudades. Ese fenómeno lleva consigo el aumento de las distancias y los gastos para los pobres urbanos, así como la falta de integración de enteras barriadas y comunidades en la vida social, económica y cultural de las ciudades.

24. La movilidad universal requiere que se adopten decisiones específicas en el ámbito de la planificación de la infraestructura y del uso del suelo para que existan más opciones para el tránsito no motorizado, el transporte público y la movilidad peatonal. Esta última contribuye a la seguridad urbana

y a la dinámica de la economía local. Un trazado adecuado del transporte público puede contribuir a aglutinar las ciudades, reducir el uso de automóviles, la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero. Ciudades como Vancouver en el Canadá y Bogotá y Medellín en Colombia han adoptado con éxito soluciones de movilidad que utilizan el transporte público como nexo para integrar comunidades en la trama urbana, reduciendo los costos de movilidad y reduciendo la congestión y la contaminación. En ciudades más pequeñas, como Kisumu en Kenya, Louga en el Senegal o Bayamo en Cuba se están adoptando enfoques innovadores de la movilidad, mediante el uso de carros y calzadas de bicicletas y taxis en barrios de ingresos bajos.

## 5. Planificación de las instalaciones públicas

25. Instalaciones, como escuelas y centros de salud y de recreo, son esenciales para la calidad de vida de las ciudades. Los enfoques sectoriales de la planificación de instalaciones y el suministro de servicios han tendido a no prestar atención a las dimensiones espaciales y culturales de ubicación y accesibilidad. Existen numerosos ejemplos de cómo las ciudades han combinado el alumbrado público, el diseño mejorado de instalaciones públicas y espacios públicos mejorados a fin de mejorar la vida cotidiana de la población urbana, especialmente la de los barrios de bajos ingresos y de los grupos vulnerables. En el Senegal, por ejemplo, mediante la cuidadosa planificación de las instalaciones de salud en distritos pobres, con la plena participación de los residentes locales, se ha logrado un acceso mejorado por parte de los pobres urbanos y de las mujeres, en particular. Los centros basados en la comunidad, Centros Maternales, han conseguido trabajar conjuntamente con autoridades municipales de Alemania y de otros países con economías en transición para modificar la planificación y el diseño de lugares de recreo a fin de hacerlos más seguros para los niños y más accesibles a madres solteras, muchas de las cuales dependen de la asistencia social. En São Paulo y Porto Alegre en Brasil y en Durban en Sudáfrica, se han planificado instalaciones y servicios básicos en varios barrios como parte de los ciclos presupuestarios participativos anuales. La integración de la planificación espacial y el desarrollo de conceptos e inversiones en el plano local ha generado también el impulso para la creación de nuevas actividades comerciales en barrios de ingresos bajos.

## 6. Los barrios marginales son barrios

26. En muchas ciudades de rápida urbanización, entre el 30 y el 70% de los ciudadanos viven en barrios marginales. Esos barrios son la manifestación física de la economía no estructurada que contribuye en un porcentaje significativo al producto interno bruto, a la generación de empleo y a las oportunidades de obtener ingresos. Los desalojos en aras del incumplimiento de las normas de planificación y edificación, no son una opción política, social y económicamente viable.

27. La planificación de la transformación y la mejora de los barrios marginales requiere un esfuerzo concertado en la política y la administración del suelo y el suministro de servicios básicos. Experiencias recientes en el Brasil, Chile, Colombia y el Ecuador han demostrado cómo los barrios marginales se pueden integrar progresivamente a las ciudades y cómo intervenciones relativamente simples, tales como un suministro de agua y saneamiento mejorado, puede reducir en gran medida la pobreza urbana. Más recientemente, se han llevado a la práctica con éxito enfoques para la transformación de los barrios marginales en Bangladesh y en Phnom Penh en Camboya. Ambas iniciativas se están aplicando en el plano nacional.

28. Si bien es posible iniciar la transformación de los barrios marginales desde diversas perspectivas, que van desde la mejora del suministro de agua y del saneamiento, esa transformación tiene una solución común. La seguridad de la tenencia y la flexibilidad de las leyes de planificación y normas de edificación, en gran medida producto de una clase media, son un fuerte incentivo para que las comunidades de los barrios marginales y las autoridades municipales efectúen mejoras paulatinas en infraestructura y calidad de vivienda. También ayudan a superar barreras administrativas al suministro de servicios básicos.

## 7. Cuestiones que se proponen para el debate

29. Se proponen para el debate las cuestiones siguientes:

a) ¿Cómo se deberían adaptar los reglamentos y las normas de planificación para facilitar la transformación de los barrios marginales y prevenir su formación? ¿Cómo se deberían adaptar los marcos nacionales de planificación para que respalden las respuestas locales a fin de abordar la exclusión social y espacial?

b) ¿Cuál debería ser la función de los pobres urbanos en la planificación, negociación y creación de un medio físico más habitable? ¿Cómo movilizar a los pobres urbanos para que contribuyan

a la creación de medios urbanos inclusivos, seguros y sostenibles?

c) ¿Cómo se podrían reconciliar demandas contrapuestas dentro de una comunidad respecto del mismo espacio? ¿Es posible encontrar soluciones beneficiosas para todos o debe haber siempre un perdedor?

d) ¿Es necesario que la profesión urbanística adopte una posición ética respecto del cambio climático y la prevención de barrios marginales? ¿Existe el derecho a la ciudad? En caso afirmativo, ¿Cómo pueden los planificadores contribuir a su realización?

e) ¿Cuál debería ser la función del **ONU-Hábitat** en el debate mundial sobre planificación urbana?

## **IV. La financiación de la vivienda en favor de los pobres y el desarrollo urbano**

### **A. Innovaciones financieras para superar la pobreza**

30. La falta de acceso a los sistemas de financiación oficiales por parte de los pobres urbanos es un de los obstáculos principales para la reducción de la pobreza. Por otro lado, la penuria de los sistemas financieros municipales impide que muchas autoridades locales puedan suministrar la infraestructura y los servicios básicos necesarios para dar respuesta a la rápida urbanización y a la formación de barrios marginales.

31. En los últimos años se han puesto a prueba sistemas de financiación en favor de los pobres. Los más representativos son sistemas de micro crédito basados en las comunidades que han contribuido sustancialmente a la reducción de la pobreza, principalmente proporcionando un medio seguro de ahorro, una alternativa a los préstamos a un interés excesivo y facilitando el flujo de efectivo. Utilizados en un principio para la micro empresa, los créditos basados en las comunidades han evolucionado en algunos casos específicos para financiar la mejora del acceso a los servicios básicos y de la vivienda. Representan un gran avance en términos del aumento de la solvencia crediticia de los pobres y la capacidad de los pobres urbanos y de las comunidades de organizarse para mejorar sus medios de vida.

32. Análogamente, muchas autoridades locales han utilizado mecanismos financieros innovadores para mejorar la generación y la recaudación de la renta pública y para crear asociaciones con el sector privado a fin de aumentar la oferta de suelo urbanizable, la ampliación de los bienes y servicios públicos y el suministro de infraestructura y servicios en favor de los pobres.

### **B. Análisis de sistemas de financiación**

33. En los párrafos que siguen se tratará de analizar algunos sistemas de financiación innovadores, tanto para la vivienda como para las finanzas municipales.

#### **1. Innovaciones en la movilización de recursos municipales**

34. La capacidad de los gobiernos locales de aumentar las recaudaciones y movilizar recursos municipales, especialmente de forma plurianual, es una condición previa a la ampliación de la infraestructura y la mejora de los servicios. Ello a su vez, es la base para la inversión por parte del sector privado en el suministro de vivienda y servicios, lo que amplía la base fiscal. Este modelo tradicional, o ciclo virtuoso de la inversión, el desarrollo y la generación de renta pública, ha funcionado relativamente bien en contextos de crecimiento estable y predecible. No funciona igual de bien en aquellas ciudades que atraviesan un cambio rápido y en que una gran parte del crecimiento se debe al sector no estructurado.

35. Sin embargo, en algunas ciudades, la escasa recaudación de las rentas públicas se debe a una administración y burocracia deficientes. Prácticas recientes demuestran que la simplificación del cálculo fiscal y la recaudación de impuestos, y de los sistemas arancelarios puede ayudar a recuperar las moras y aumentar los ingresos públicos en gran medida. Muchas ciudades han logrado mejorar la recaudación del impuesto sobre el patrimonio mediante la simplificación de las cuotas a fin de aumentar la cobertura fiscal. Por otro lado, algunas ciudades han conseguido mejorar la recaudación de tarifas e

impuestos gracias a modalidades de pago simplificadas. La introducción de tarifas escalonadas, por las que el precio de los servicios es proporcional al consumo que exceda a la asignación inicial doméstica, ha demostrado ser también útil para desarrollar una cultura de abono sin demora y ampliar la base de clientes, haciendo esos servicios más asequibles a los pobres.

36. La clave de una recaudación sostenible de la renta pública es, en todos los casos, que ésta redunde visiblemente en mejoras en el suministro de servicios, en la transparencia y en la rendición de cuentas. En muchas ciudades de Asia y América Latina, esas medidas han conducido unas tasas de pago favorables que han permitido a las autoridades locales financiar el desarrollo urbano haciendo uso de los mercados financieros mediante la emisión de bonos.

## **2. Movilización del sector privado**

37. Las asociaciones público privadas tienen el potencial de contribuir a reducir la pobreza urbana al totalizar las actividades de mercado para potenciar el crecimiento y la generación de empleos a una mayor escala. Este es el caso específico de el desarrollo de infraestructura en que los recursos públicos aprovechan los del sector privado para aumentar la oferta han de suelo urbanizable. Para ir ventilar al sector privado aquí dedique para que del suelo un bar y de para instalaciones públicas y vivienda destinada a grupos de ingresos menores pueden utilizarse una combinación de impuestos y otro tipo de incentivos.

## **3. Relaciones y transferencias intergubernamentales**

38. En la mayoría de los países, las transferencias intergubernamentales son una parte importante del presupuesto de las autoridades locales. Tiende a basarse en asignaciones sectoriales para gastos ordinarios destinados a satisfacer necesidades sociales como la salud y la educación. No obstante, la mundialización, empuja las ciudades a reconformarse para responder a las demandas del comercio internacional, lentos y el turismo y asumir nuevas funciones el suministro de infraestructura por productos y servicios con valor añadido. Iniciativas recientes han asumido la forma de asociaciones intergubernamentales impactos por los que los recursos se transfieren a las autoridades locales a fin de potenciar el desarrollo económico local. Ello entraña la vinculación de las asignaciones sectoriales existentes con inversión de capital para, por ejemplo la renovación urbana específica y el desarrollo de nueva infraestructura.

## **4. Presupuestación participativa – relaciones entre las autoridades locales y las comunidades**

39. La presupuestación participativa es un mecanismo innovador que promueve la participación del gobierno local, el sector privado y la sociedad civil en la asignación de los recursos municipales. Es un proceso inclusivo o diseñado para fomentar la participación y el diálogo entre los diferentes agentes sociales. La presupuestación participativa se ha puesto en práctica ampliamente en ciudades de América Latina para promover la participación de los barrios urbanos pobres en la planificación del presupuesto municipal y los procesos de administración. En los ciclos anuales de presupuestación participativa, los planes de desarrollo de las ciudades y los marcos espaciales se combinan para fomentar nuevas ideas y enfoques y para reajustar proyectos de infraestructura, a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

40. Pese a que gracias a estas y otras practicas se han logrado avances en la reducción de la pobreza urbana, el principal problema sigue siendo el hecho de que los instrumentos tradicionales de financiación de la vivienda quedan fuera del alcance de los pobres urbanos y que la financiación a largo plazo que requiere la adquisición de tierras y la construcción de viviendas es superior a la capacidad de flujo de efectivo de la mayor parte de los sistemas de micro crédito basados en las comunidades. La solución de éste problema tendrá que encontrarse necesariamente en sistemas de financiación innovadores.

## **5. Financiación de la vivienda en favor de los pobres**

41. En muchos países en desarrollo, menos del 20% de la población urbana tiene acceso a alguna modalidad de crédito ante vivienda. Esta incapacidad del mercado de responder a las necesidades de crédito de los grupos de bajos ingresos constituye uno de los mayores obstáculos para la reducción de la pobreza. La experiencia adquirida a partir de los sistemas de micro crédito basados en las comunidades ha demostrado que los grupos de bajos ingresos son solventes. Sin embargo, uno de los problemas



principales en el costo de la transacción de tramitar grandes números de pequeños préstamos y se percibe como un riesgo para el sector oficial de instituciones financieras. Es posible superar éste obstáculo recabando la participación de organizaciones sociales y de la comunidad para reducir los riesgos y los costos de las transacciones mediante asociaciones puntuales para la adquisición de tierras, en la que las mejoras en la vivienda son una garantía de buena fe que representa los intereses de los pobres urbanos. En muchos casos, tales organizaciones sociales, además de movilizar y potenciar los ahorros de los pobres urbanos para obtener crédito adicional, movilizar otras modalidades de asistencia para ayudar a crear empleos y proporcionar servicios de asesoramiento técnico. En otros casos, los gobiernos centrales han desempeñado una función decisiva en el suministro de garantías a instituciones financieras para que facilitaran crédito, mediante programas especiales, a cooperativas de grupos de pequeños ingresos los cuales, a su vez, podían aumentar el capital mediante garantías comunitarias y bonos polivalentes.

42. Pese a que gracias a estas y otras practicas se han logrado avances en la reducción de la pobreza urbana, el principal problema sigue siendo el hecho de que los instrumentos tradicionales de financiación de la vivienda están fuera del alcance de los pobres urbanos y que la financiación a largo plazo que requiere la adquisición de tierras y la construcción de viviendas es superior a la capacidad de flujo de efectivo de la mayor parte de los sistemas de micro crédito basados en las comunidades. La solución de éste problema tendrá que encontrarse necesariamente en sistemas de financiación innovadores.

## 6. Cuestiones que se proponen para el debate

43. Se proponen para el debate las cuestiones siguientes:

- a) ¿Cómo pueden ser más efectivas las transferencias intergubernamentales, los pactos y la descentralización común como instrumento de lucha contra la pobreza urbana? ¿Cuáles son los pasos siguientes?;
- b) ¿Cuáles deberían ser las funciones y responsabilidades restrictivas de las autoridades locales, los proveedores de servicios y el sector comunitario para mejorar el suministro de servicios básicos a los pobres urbanos?;
- c) ¿Cómo podría ser posible capitalizar y utilizar la experiencia de los sistemas de crédito basados en la comunidad para satisfacer las necesidades de vivienda de los pobres urbanos?;
- d) ¿Quién debería hacer qué para proporcionar los incentivos necesarios para que el sector privado participe en el desarrollo urbano y de la vivienda para los pobres y para mejorar el acceso al crédito para vivienda por parte de los pobres?;
- e) ¿Cuáles son las lagunas principales en términos de capacidad de las autoridades locales en términos de los recursos humanos y el fortalecimiento de las organizaciones? ¿Cómo pueden subsanarse esas lagunas de forma sostenible para que las autoridades locales pueden desempeñar una función activa en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?.

## V. Hacia un programa para la adopción de medidas en el plano local para la reducción de la pobreza

### A. Plan estratégico e institucional de mediano plazo para el ONU-Hábitat

44. El Plan estratégico e institucional de mediano plazo para el ONU-Hábitat para el período 2008-2013 propuesto, que se adoptará en el 21º período de sesiones del Consejo de Administración, se pide una atención más específica, a las asociaciones y a un marco normativo para la adopción de medidas mejorado. Está diseñado para fortalecer la función del ONU-Hábitat como catalizador del apoyo a los esfuerzos de los asociados del Programa de Hábitat para que hagan frente a los retos que presentan la urbanización sostenible y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **B. Promoción de un programa para la adopción de medidas en el plano local a los niveles local, nacional, regional y mundial**

45. El 21º período de sesiones del Consejo de Administración es una plataforma excelente para que los asociados del Programa de Hábitat definan un programa para la adopción de medidas en el plano local. A continuación se proponen unas ideas para ayudar a orientar las deliberaciones en el para hacer en los planos local, nacional, regional y mundial para promover el programa destinado al adopción de medidas en el plano local y para aprovechar el Foro Urbano Mundial como medio para vigilar los progresos e informar sobre ellos, e intercambiar las experiencias adquiridas a partir de mejores practicas, buenas políticas en favor de la vivienda para los pobres y el desarrollo urbano.

### **1. En el plano urbano**

46. El énfasis de un programa para la adopción de medidas en el plano local deber hacerse en la colaboración entre las autoridades locales, los grupos comunitarios locales, el sector privado y los gobiernos centrales respecto de:

- a) La realización de estudios sectoriales urbanos sobre cuestiones sociales, económicas y ambientales principales a fin de entablar un diálogo entre todos los interesados directos en la urbanización sostenible;
- b) La recolección y el análisis de datos básicos sobre urbanización, pobreza urbana y barrios marginales como sustrato para la elaboración de políticas y la adopción de decisiones fundamentadas;
- c) La documentación y divulgación de experiencias fructíferas en las esferas de la urbanización sostenible, el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza urbana;
- d) La organización de reuniones generales de base amplia para debatir sobre el tipo de ciudad que se desea y el uso de grupos de diseño o seminarios para visualizar ideas viables y revitalizar la planificación multisectorial.
- e) La obtención de la participación del los sectores privado y de la sociedad civil para elaborar proyectos urbanos estratégicos centrados en un desarrollo más inclusivo, seguro y ambientalmente saludable;
- f) La vinculación de las asignaciones de recursos sectoriales y los ciclos presupuestarios a la planificación.

### **2. En el plano nacional**

47. En el plano nacional la responsabilidad primordial de facilitar las intervenciones locales recae en los gobiernos, que deberían ocuparse de:

- a) Establecer, o restablecer, comités nacionales del hábitat de base amplia para iniciar diálogos sobre urbanización sostenible, por ejemplo, en el contexto de la Campaña Mundial sobre urbanización sostenible;
- b) Establecer grupos de tareas en los que participen los interesados directos para integrar la reducción de la pobreza en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza;
- c) Revisar las políticas de tierras y vivienda, infraestructura y servicios, descentralización y financiación urbana y de la vivienda vigentes para facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- d) Alentar a las autoridades locales y a los sectores privado y comunitario a que formulen planes de acción para la reducción de la pobreza urbana, para su consideración en las asignaciones presupuestarias nacionales;
- e) Examinar los planes de desarrollo y los presupuestos nacionales, incluidas las transferencias intergubernamentales, para apoyar la vivienda en favor de los pobres y el desarrollo urbano.

### 3. En el plano regional

48. En el plano regional, los gobiernos nacionales, las asociaciones de gobiernos locales y las agrupaciones de organizaciones de la sociedad civil deberían tener la oportunidad de relacionarse con sus homólogos respecto de:

- a) La racionalización del debate sobre la urbanización sostenible, la transformación de los barrios marginales y la reducción de la pobreza urbana por medio de reuniones regionales ministeriales de alto nivel sobre vivienda y desarrollo urbano y debates regionales sobre políticas y cursos prácticos de creación de capacidad sobre planificación urbanística, política de vivienda, transformación de barrios marginales y desarrollo sostenible;
- b) Alentar a los bancos regionales de desarrollo y a los órganos regionales intergubernamentales a que den prioridad al gasto público y la inversión privada en favor de la vivienda para los pobres y el desarrollo urbano;
- c) El fomento de la capacidad local por intermedio de redes e institutos regionales para diseñar procesos de planificación adecuados y revitalizar las asociaciones regionales de urbanistas;
- d) El fomento del intercambio de conocimientos y experiencia entre las regiones.

### 4. En el plano mundial

49. Los objetivos principales de las medidas en el plano mundial son aumentar la concienciación sobre los retos que presenta la urbanización sostenible e integrar la reducción de la pobreza urbana y la vivienda en favor de los pobres y el desarrollo urbano en la asistencia oficial al desarrollo.

## C. Fomento de la adopción de medidas en los planos local, nacional, regional y mundial para promover un programa para la intervención en el plano local

50. En los párrafos que figuran a continuación se reseñan algunas de las medidas específicas que podrían adoptarse en los diversos planos para promover un programa para la intervención en el plano local.

#### 1. Autoridades locales

51. Se alienta a las asociaciones de autoridades locales a:

- a) Vigilar los progresos en la esfera de la legislación nacional en relación con la descentralización, la habilitación de las autoridades locales y el suministro de servicios básicos, e informar al respecto;
- b) Prestar asistencia a las asociaciones nacionales para que participen activamente en la preparación de informes sobre el estado de las ciudades, la organización de reuniones generales sobre ideas viables y la integración de los programas locales para las intervenciones en el marco del debate y el diálogo nacionales;
- c) Prestar asistencia a las asociaciones nacionales para que participen en el examen de las políticas nacionales y la legislación sobre descentralización y suministro de servicios básicos;
- d) Difundir mejores prácticas documentadas en materia de planificación urbana, administración y gobernanza, prestando atención especial a la reducción de la pobreza urbana;
- e) Entablar un diálogo con las cámaras de comercio e industria internacionales, los sindicatos y las federaciones de empleadores sobre la integración del programa relativo a la pobreza urbana.

#### 2. Parlamentarios mundiales

52. Se alienta a los parlamentarios mundiales a:

- a) Vigilar los progresos en la esfera de la legislación nacional sobre tierras y vivienda, infraestructura y servicios y financiación de la vivienda urbana en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que informen al respecto;

b) Prestar asistencia a los comités nacionales de parlamentarios para evaluar y examinar la legislación vigente sobre tierras y vivienda, infraestructura y servicios y financiación de vivienda urbana con miras a eliminar las barreras que afecten a los pobres urbanos;

c) Difundir legislación modelo en favor de los pobres, vivienda y tierras sensibles a cuestiones de género y a la edad, infraestructura y servicios y financiación de la vivienda urbana.

### **3. Universidades e institutos de investigación**

53. Se alienta a las universidades y a los institutos de investigación a:

a) Analicen y difundan los conocimientos y técnicas más avanzadas en planificación urbana participativa y sistemas innovadores de financiación pública y vivienda;

b) Investiguen y documenten experiencias en materia de planificación, diseño y prácticas de financiación.

### **4. Asociaciones profesionales**

54. Se alienta a las asociaciones profesionales, incluidas las asociaciones de urbanistas, arquitectos y topógrafos a que:

a) Dirijan el debate internacional sobre los aspectos espaciales de la gobernanza y la administración urbanas;

b) Evaluar las prácticas de planificación de uso del suelo en relación con su idoneidad para generar valor adicional para el bien público y la reducción de la pobreza;

c) Contribuir a la elaboración de marcos normativos, directrices e instrumentos para soluciones de vivienda en favor de los pobres, planificación del uso del suelo y diseño urbano;

d) Adoptar un código de prácticas que integre el "derecho a la ciudad", el cambio climático y la prevención de barrios marginales;

e) Evaluar las lagunas en materia de capacidad de los encargados de adoptar decisiones, administradores municipales y planificadores para realizar una planificación y proyectos estratégicos eficaces y elaborar programas de fomento de la capacidad;

f) Promover la vinculación entre la planificación urbana y las intervenciones sectoriales y la programación de la inversión.

### **5. Organizaciones no gubernamentales**

55. Se alienta a las organizaciones no gubernamentales, incluidos los grupos de mujeres y de la juventud, a:

a) Recabar la participación de los gobiernos locales respecto de la integración de la inclusión social y la igualdad entre los géneros en los planes de desarrollo urbano y en el suministro de servicios básicos;

b) Secundar los esfuerzos de sus homólogos en el plano nacional y local en relación con la integración de la pobreza urbana en sus respectivos planes de desarrollo nacional y estrategias de reducción de la pobreza;

c) Instar a que en los procesos de planificación y presupuestación se adopte un enfoque transparente y de rendición de cuentas y se incluya el "derecho a la ciudad".

### **6. El sector privado**

56. Se alienta al sector privado a:

a) Recabar la participación de las autoridades locales para fortalecer los marcos de planificación públicos y ajustar la inversión al desarrollo económico local;

b) Obtener la participación de los gobiernos, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil respecto de la elaboración de instrumentos y sistemas de financiación innovadores en apoyo del desarrollo económico local, la vivienda en favor de los pobres y el desarrollo urbano;

c) Participar activamente en la Asociación empresarial en favor de la urbanización sostenible como una plataforma y un foro para racionalizar modelos empresariales que atraigan la inversión y promuevan la responsabilidad social y la concertación de asociaciones público-privadas que reduzcan la pobreza urbana.

## **7. Órganos de las Naciones Unidas en instituciones de financiación internacionales**

57. Se alienta a los órganos de las Naciones Unidas y a las instituciones de financiación internacionales a:

a) Dirigir el debate internacional sobre los aspectos espaciales de la gobernanza y que contribuyan a las normas, directrices e instrumentos de alcance mundial y aumenten la concienciación sobre el desarrollo urbano sostenible;

b) Vincular las intervenciones sectoriales y la inversión en salud, educación, nutrición, agua y saneamiento, energía y transporte y socorro humanitario con la planificación espacial para mejorar la coherencia, la coordinación y los efectos en la reducción de la pobreza urbana a nivel de todo el sistema;

c) Prestar asistencia a los Estados miembros a fin de que integren la reducción de la pobreza urbana y la vivienda en favor de los pobres y el desarrollo urbano en las estrategias de reducción de la pobreza en el Marco de las Naciones Unidas de Asistencia al Desarrollo y en las estrategias de asistencia a los países del Grupo del Banco Mundial.

## **8. Donantes bilaterales**

58. Se alienta a los donantes bilaterales a:

a) Integrar la organización sostenible y la reducción de la pobreza urbana en sus respectivos marcos y asistencia, apoyo los presupuestos nacionales y programas de alivio de la deuda, así como en los marcos internacionales, tales como el Comité para la Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos;

b) Prestar apoyo directo a los asociados del Programa de Hábitat en la realización de las actividades y medidas mencionadas anteriormente.

---