



23º período de sesiones

Nairobi, 11 a 15 de abril de 2011

Tema 6 del programa provisional*

Diálogo sobre el tema especial para el 23º período de sesiones del Consejo de Administración

Diálogo sobre el tema especial para el 23º período de sesiones del Consejo de Administración: desarrollo urbano sostenible a través de un mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura

Documento temático del Director Ejecutivo

Resumen

El presente documento tiene por objeto facilitar el diálogo en la serie de sesiones de alto nivel del 23º período de sesiones del Consejo de Administración. Se prevé que los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados del Programa de Hábitat examinen los temas relacionados con el mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura en el contexto del desarrollo urbano sostenible y, así, contribuyan a los debates futuros durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012.

En el documento se reflejan tanto el resultado del quinto período de sesiones del Foro Urbano Mundial, celebrado en Río de Janeiro (Brasil) en marzo de 2010, como la aplicación del plan estratégico e institucional de mediano plazo de ONU-Hábitat para el período 2008–2013.

Se ponen de relieve los tres subtemas siguientes:

- a) el desarrollo urbano sostenible;
- b) la oferta integrada de tierras, viviendas, servicios básicos e infraestructura; y
- c) la economía ecológica en el contexto del desarrollo urbano sostenible y la erradicación de la pobreza urbana y el marco institucional para el desarrollo urbano sostenible.

Si bien el documento se centra en las ciudades de países en desarrollo, muchas de las observaciones y recomendaciones que se hacen en él son de importancia mundial porque las cuestiones relacionadas con la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura, en el contexto del desarrollo urbano sostenible, la pobreza urbana, la economía ecológica y el marco institucional para el desarrollo urbano sostenible constituyen problemas significativos para muchas zonas urbanas de países desarrollados y países con economías en transición.

* HSP/GC/23/1.

Introducción

1. Para enfrentar el aumento de la demanda de servicios y bienes de consumo por parte de los seres humanos y de la contaminación, que se ve agravado por la constante reducción de los recursos, el mundo centra cada vez más la atención en el desarrollo sostenible. Sin embargo, debemos preguntarnos de qué manera se relaciona el desarrollo urbano sostenible con la urbanización, la migración y el crecimiento de los barrios de tugurios a nivel masivo y de qué manera el mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura podría ayudar a alcanzar el desarrollo urbano sostenible.
2. Desde 2000, se agregaron a la población mundial 55 millones de nuevos habitantes de barrios de tugurios. Es inaceptable que casi 1.000 millones de personas vivan en barrios de tugurios y otras viviendas de mala calidad y tengan poca o ninguna seguridad de la tenencia y sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento inadecuados. Para 2030, unos 3.000 millones de personas, o el 40% de la población mundial, necesitarán vivienda y servicios básicos. Esto significa que será necesario construir 96.150 unidades de vivienda por día en terrenos habilitados con agua, saneamiento, electricidad y caminos de acceso.
3. Los enfoques de desarrollo sostenible se basan en consideraciones económicas, sociales y ambientales. En el contexto de la sostenibilidad urbana, el espacio urbano y la gobernanza urbana son temas importantes que justifican un examen más detallado. Sobre la base de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul (Turquía) de 3 a 14 de junio de 1996, y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrado en Johannesburgo (Sudáfrica) de 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, el desarrollo urbano sostenible tiene en cuenta los aspectos espaciales, físicos y de gobernanza del proceso de desarrollo urbano.
4. Las deliberaciones del Consejo de Administración en su 23º período de sesiones otorgarán una idea más clara de la manera en que el mayor acceso equitativo¹ a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura podría estimular el desarrollo urbano sostenible y facilitar la transición hacia una economía ecológica. También se examinará el marco institucional para el desarrollo urbano sostenible.
5. Debe guiar la urbanización sostenible un enfoque territorial basado en el desarrollo de la planificación de la expansión urbana que pueda satisfacer la nueva demanda de tierras, viviendas, servicios básicos e infraestructura. Ese enfoque de planificación debería fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo e inspirarse en los principios de movilidad sostenible que apuntan al consumo eficiente de la energía.
6. Las deliberaciones del Consejo de Administración serán la última oportunidad de ese organismo de asegurarse de que el desarrollo urbano sostenible se trate en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012.

I. Mandato

7. En la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, los participantes afirmaron que era necesario “[...] [hacer] uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y [...] [ofrecer] a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva en armonía con la naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales, y que garanticen el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible”.
8. El objetivo del presente informe es promover el debate entre los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados del Programa de Hábitat en el 23º período de sesiones del Consejo de Administración sobre la manera de dar una respuesta efectiva a los problemas urbanos contemporáneos, teniendo presentes los siguientes objetivos: Permitir que el Consejo de Administración adopte una posición sobre el desarrollo urbano sostenible como su aporte a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible;

¹ El término “mayor acceso equitativo” se utilizará para referirse al mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura.

b) Ofrecer respuestas estratégicas a los problemas de desarrollo urbano sostenible, sobre la base de las recomendaciones del Programa de Hábitat, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre de Johannesburgo y el resultado de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General;

c) Alentar a los gobiernos y a los asociados del Programa de Hábitat en los planos internacional, nacional y local a que se comprometan a brindar un mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura, dentro del marco del desarrollo urbano sostenible.

9. Si bien el presente informe se centra en las ciudades de países en desarrollo, muchas de las observaciones y recomendaciones que se hacen en él con respecto a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura, en el contexto del desarrollo urbano sostenible, la pobreza urbana, la economía ecológica y el marco institucional para el desarrollo urbano sostenible son de importancia mundial porque constituyen problemas significativos para muchas zonas urbanas de los países desarrollados y países con economías en transición.

II. Logro del desarrollo urbano sostenible a través de un mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura

A. Desarrollo urbano sostenible

10. El desarrollo urbano sostenible tiene por objeto mejorar la salud social, económica y ambiental de largo plazo de ciudades y pueblos, conciliando las visiones, sueños y aspiraciones futuros de la población urbana con sus necesidades y realidades actuales, promoviendo la seguridad de los habitantes de las ciudades y ajustando el progreso y desarrollo futuros a los niveles actuales de prosperidad.

11. La visión del desarrollo urbano sostenible que está surgiendo dentro de ONU-Hábitat incorpora un enfoque multisectorial. El plan estratégico e institucional de mediano plazo de ONU-Hábitat para el período 2008–2013 expresa esa visión a través de diversos objetivos estratégicos y de política en las esferas prioritarias. En este contexto, el desarrollo urbano sostenible incluye hacer que las ciudades sean productivas desde el punto de vista económico, sostenibles y habitables desde el punto de vista ambiental e inclusivas y equitativas desde el social, incluso mediante la prevención de la violencia y la delincuencia.

12. El desarrollo urbano sostenible también debe tener en cuenta la equidad y la pobreza. Las sociedades equitativas son mucho más eficientes en el largo plazo. Según el Banco Mundial, “al considerar la equidad y la justicia como elementos centrales de una estrategia de desarrollo eficiente, los países en desarrollo estarán mejor equipados para lograr trayectorias de crecimiento y desarrollo sostenibles”². Ninguna ciudad puede pretender ser armoniosa si existen grandes sectores de su población que están privados de las necesidades básicas, mientras que otros viven en la opulencia³. Esta concepción del desarrollo urbano sostenible es coherente con los principios del desarrollo sostenible.

13. El desarrollo urbano sostenible es la manifestación espacial de los procesos de desarrollo urbano que crean un entorno construido con normas, instituciones y sistemas de gobernanza que permiten a los individuos, hogares y sociedades elevar al máximo su potencial. Esos procesos de desarrollo urbano también deben mejorar una amplia gama de servicios eficientes desde el punto de vista ambiental y económico, de modo que los hogares y vecindarios, ciudades y pueblos se planifiquen, construyan, renueven y consoliden de manera tal de reducir al mínimo los efectos adversos en el medio ambiente y salvaguardar la calidad de vida y los medios de vida de los habitantes actuales y futuros. Por lo tanto, el término “desarrollo urbano sostenible” puede definirse como la transformación espacial del medio ambiente urbano y la calidad de vida de sus habitantes —a través de procesos y sistemas de gobernanza, planificación y gestión participativos, responsables, equitativos y eficaces— haciendo que los vecindarios, pueblos y ciudades sean más racionales desde el punto de vista ambiental, productivos desde el económico e inclusivos desde el punto de vista social para las generaciones presentes y futuras.

2 Banco Mundial (2006), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*, Washington, D.C.

3 Earthscan, ONU-Hábitat, *State of the World's Cities Report: Harmonious Cities 2008/9*, Londres.

14. La experiencia ha demostrado que, para lograr el desarrollo sostenible y prepararnos para los nuevos migrantes del campo a la ciudad, necesitamos trabajar en los planos nacional, regional, urbano y local. Los planos mundial y regional también son vitales para el desarrollo de políticas y la promoción.

15. En el presente documento se explora más en detalle la manera en que el mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura constituye un aporte fundamental para el desarrollo urbano sostenible.

B. ¿Qué se entiende por un mayor acceso equitativo?

16. Un mayor acceso equitativo es fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo urbano sostenible. Un mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda y los servicios básicos que contribuya a la reducción de la pobreza supone el compromiso simultáneo e integrado de una serie de sectores. La pobreza tiene múltiples causas subyacentes que desafían las soluciones sectoriales: la falta de acceso a la tierra, la vivienda y los servicios básicos —aspectos materiales de la pobreza— es un problema crucial en los países en desarrollo. La privación muchas veces se manifiesta a través del aumento de la formación de barrios de tugurios. Para aumentar el acceso equitativo que contribuya a la reducción de la pobreza, se necesita un enfoque integrado, armonizado y coordinado.

17. Es importante volver a pensar en el mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura urbanos y mirar más allá de la relación entre la oferta y la demanda. Esto nos permitiría incluir otros paradigmas, como la prestación de servicios de manera inclusiva, integrada y convergente desde el punto de vista social que satisfaga las necesidades de diversos grupos de ciudadanos. Estos servicios deberían ser accesibles y adecuados, tener una calidad satisfactoria y prestarse oportunamente, de manera ambientalmente responsable y sostenible, conforme a las obligaciones y normas locales, regionales, nacionales e internacionales.

18. Existen diferentes maneras de aumentar el acceso equitativo. En el presente documento se promueve un mayor acceso equitativo basado en la justicia y que presta especial atención a los grupos desatendidos. La equidad es crucial para reducir la pobreza y la exclusión y promover el progreso y el desarrollo. Las ciudades solo prosperarán si tienen una distribución más justa de los recursos y las oportunidades (incluido el acceso a los servicios y las comodidades sociales), respeto por el imperio de la ley y las reglas institucionales. Las ciudades equitativas protegen a sus habitantes creando las condiciones en las cuales los beneficios del crecimiento y el desarrollo pueden distribuirse de manera no discriminatoria.

19. Entre las medidas prácticas por medio de las cuales las ciudades pueden volverse más inclusivas se cuentan las acciones específicas para brindar a los grupos desfavorecidos un mayor acceso a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura. Los ingresos generados por la recuperación de plusvalías respecto de las inversiones en zonas urbanas pueden utilizarse para financiar los servicios de manera tal que los que pueden pagar más corran con una parte proporcional del costo de los servicios. Los impuestos equitativos a la tierra y la propiedad pueden permitir a las autoridades poner freno a la especulación y prevenir los precios exorbitantes de los terrenos que dan lugar a patrones sesgados de distribución de la tierra.

20. En el plano de las políticas, si el mayor acceso equitativo se hace realidad, se necesitarán respuestas intersectoriales coherentes para integrar múltiples sistemas y niveles de gobernanza y al mismo tiempo racionalizar las normas, subsidios y aranceles, reducir el gasto excesivo y aumentar al máximo los rendimientos. Los incentivos son esenciales para garantizar que los proveedores de servicios brinden un mayor acceso de manera integrada y con inclusión social: entre ellos, pueden incluirse los instrumentos de fijación de precios, los incentivos financieros específicos (crédito fiscal o subsidios), la reglamentación directa o la reducción de los costos de cumplimiento, y estos pueden utilizarse por separado o combinados.

21. Se necesita un entorno de políticas propicio para permitir que las instituciones y los sistemas que prestan servicios mejoren su capacidad de brindar un mayor acceso y prestar servicios básicos, de tierra y vivienda socialmente inclusivos de manera concertada e integrada. Dicho entorno debería incluir mecanismos mejorados para la adopción de decisiones, programación y coordinación de sistemas coherentes para la prestación integrada de servicios, recopilación y análisis de datos y planificación y elaboración de presupuestos participativas e integradas. El apoyo institucional al desarrollo urbano sostenible funciona a nivel horizontal, entre diferentes esferas e instituciones, mientras que la autoridad tradicionalmente se organiza de manera vertical dentro de las instituciones. Es importante ir más allá de la dimensión vertical e incluir también la horizontal.

22. Reconsiderar el tema del mayor acceso equitativo presupone una pregunta: ¿acceso para quién? La iniciativa de las Naciones Unidas sobre un nivel mínimo de protección social, a la que contribuye ONU-Hábitat, promueve el uso de sistemas sostenibles para prestar los servicios esenciales que ayudan a hacer realidad los derechos humanos; esa es la perspectiva socialmente inclusiva de prestación de servicios. La inclusión social garantiza que las personas que corren riesgo de exclusión y pobreza puedan participar plenamente en la vida económica, social y cultural y disfrutar de un nivel de vida y bienestar adecuados. Un enfoque socialmente inclusivo para aumentar el acceso a los servicios se centra en las necesidades de los ciudadanos y en la capacidad de los sistemas e instituciones de prestar servicios integrados que puedan satisfacer esas necesidades.

23. Los gobiernos necesitan revisar y reformar sus sistemas de oferta de tierras, viviendas, infraestructura y servicios básicos para hacerlos más inclusivos desde el punto de vista social y mejorar el acceso a través de una serie de intervenciones de política.

24. El deseo de ampliar la infraestructura y los servicios básicos de las ciudades y seguir satisfaciendo la demanda cada vez mayor no puede saciarse sin mecanismos financieros amplios y sostenibles. Eso implica mirar más allá de las fuentes tradicionales de fondos (impuestos a la tierra y la propiedad) y considerar diversos instrumentos innovadores para captar el valor agregado de las inversiones en la tierra a fin de impulsar los fondos disponibles para la provisión de infraestructura y servicios básicos. Entre los instrumentos de recuperación de plusvalías se incluyen los impuestos a la infraestructura, las ventas y subastas de tierras, la venta de derechos de explotación de la tierra, las tarifas de impacto y los cargos por mejoras.

III. Dificultades y oportunidades en el logro del desarrollo urbano sostenible a través de un mayor acceso equitativo

A. Mayor acceso equitativo a la tierra

25. La tierra es un aspecto crítico para la oferta de vivienda, infraestructura y servicios a gran escala. El problema de la tierra debe abordarse de manera tal de otorgar a los ciudadanos de las zonas urbanas la seguridad de la tenencia, proveer viviendas y servicios dignos, sentar las bases para planificar la expansión urbana junto con principios de movilidad sostenible orientados a reducir la degradación ambiental y mejorar la calidad de vida general de la población urbana.

26. Una política de tierras consultiva suele ser el primer paso hacia la reforma de la tierra y la erradicación de la pobreza. El desarrollo y la aplicación de una política de tierras, junto con procedimientos administrativos y reformas del marco institucional y reglamentario, respaldan la oferta de viviendas, servicios básicos e infraestructura, la prevención de la formación de los barrios de tugurios y su mejora, la gestión ambiental, el transporte y la planificación del uso de la tierra. El desarrollo urbano sostenible requiere nuevos enfoques de la manera en que se gestiona, asigna, utiliza y administra la tierra; por lo tanto, deben aplicarse nuevas políticas de tierras. Según el Plan de Acción de Bamako, elaborado en la tercera Conferencia Ministerial Africana sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, celebrada en Bamako de 22 a 24 de noviembre de 2010, los gobiernos necesitan formular y aplicar políticas de tierras y reformar los marcos institucionales y reglamentarios pertinentes a fin de alcanzar el desarrollo urbano sostenible.

27. Los procesos relativos a las políticas de tierras son indicadores clave de buena gobernanza de la tierra. La gobernanza de la tierra se refiere a la manera en que se gestionan los intereses encontrados relacionados con la tierra; comprende las instituciones legales, consuetudinarias y religiosas e incluye estructuras estatales y agentes oficiosos. También es una cuestión de poder y la economía política de la tierra. Las dificultades que plantea la gobernanza de la tierra son muy variadas y entre ellas se incluyen la competencia por la tierra, las controversias, la corrupción y el desalojo de personas. La gobernanza de la tierra forma parte de la buena gobernanza urbana. Para garantizar la sostenibilidad, los gobiernos deberían anclar sus iniciativas relacionadas con la tierra en un marco de gobernanza de la tierra, en vez de enfocarse simplemente en los aspectos técnicos de la administración de la tierra.

28. En una amplia variedad de países de Asia y África se están aplicando por primera vez diversos enfoques relativos a los derechos a la tierra, según los cuales estos derechos pueden perfeccionarse gradualmente con el paso del tiempo. La titulación inmobiliaria individual no es la panacea universal para todos los problemas de la tierra. La mayoría de los países ya tienen tipos informales de tenencia y diversos tipos formales que no se basan en la propiedad absoluta. Esto implica que pueden resolverse los problemas de seguridad de la tenencia para los pobres, las mujeres y los grupos vulnerables. Los gobiernos deberían promover la seguridad de la tenencia para todas las personas desarrollando mecanismos para establecer formas intermedias de tenencia como alternativa a la

titulación individual como única solución. Esta medida facilitaría el acceso a la tierra y a la seguridad de la tenencia para las personas que viven en asentamientos informales.

29. La mayoría de los países utiliza lo que podría denominarse un “camino hacia la propiedad”, es decir, una serie extensa de trámites —a veces más de 200— para proveer terrenos habilitados con seguridad de la tenencia dentro de un marco financiero, de gobernanza y de gestión. Esos trámites se hacen dentro de los marcos reglamentario e institucional de un país, en los cuales los acuerdos son coordinados por los organismos en los diversos niveles de gobierno entre los sectores público y privado. Entre los trámites clave se incluyen permisos y acuerdos de planificación del uso de la tierra entre empresas de servicios públicos y prestadores de servicios del gobierno, incluidos profesionales como abogados, escribanos y topógrafos. La dirección de topografía y el registro de la tierra archivan y registran los derechos a la tierra. Una vez que se hicieron todos los trámites, se envía un título de propiedad al (los) titular(es) de los derechos a la tierra. Los gobiernos deben revisar los trámites para la entrega de tierras de zonas urbanas, efectuar reformas reglamentarias e institucionales de los trámites para la obtención de títulos de propiedad y ampliar el acceso equitativo y la entrega de tierras con tenencia segura.

30. El desarrollo urbano sostenible requiere que haya sistemas asequibles relacionados con la tierra que abarquen ciudades y pueblos enteros. Para incluir a los pobres, es necesario reformar una serie de sistemas relacionados con la tierra, incluidos aquellos relativos a la tenencia, los registros, la administración, la gestión de la información, la valoración y la gobernanza de la tierra.

31. Es necesario considerar de manera sistemática el problema de la tierra porque en él se vinculan los subsistemas urbanos, incluidas las actividades económicas, la provisión de viviendas y servicios, a través de su dimensión espacial, como se demostró mediante la planificación espacial, la gestión de información sobre tierras y el camino hacia la propiedad o el otorgamiento de derechos reconocidos por la ley. Los gobiernos necesitan reformar los sistemas de gestión de información sobre tierras para asegurar el acceso sistemático a la información sobre tierras y la gestión de esa información, ubicación de las tierras, dimensiones, situación jurídica y ocupación de facto a los fines de prevenir la formación de barrios de tugurios y mejorarlos.

32. Los gobiernos deberían adoptar, según proceda, sistemas técnicos y jurídicos en los que se integre a los pobres y fortalecer las capacidades institucionales y profesionales de gestión de tierras. Los asociados de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra están elaborando activamente instrumentos sobre tierras en los que se integra a los pobres y promoviendo tipos de tenencia con ese fin y con el de aplicar buenas políticas de tierras. Para respaldar los diversos tipos de derechos a la tierra, se está ejecutando un sistema piloto de información y registro de tierras en el que se integre a los pobres para los barrios de tugurios. Los asociados de la Red han emprendido de manera eficaz un instrumento piloto con criterios de evaluación de género en Brasil, Ghana y Nepal.

B. Mayor acceso equitativo a la vivienda

33. La vivienda, el bien más valioso que pueden adquirir quienes viven en las zonas urbanas, puede desempeñar un papel central en el desarrollo económico generando crecimiento económico y empleo, reduciendo la pobreza y promoviendo prácticas sostenibles de construcción ecológica. La vivienda representa casi el 20% de la formación de capital del producto interno bruto de los países.

34. Las características físicas de las viviendas se ofrecen a través de marcos globales de gobernanza y sistemas institucionales, financieros y reglamentarios que permiten a la sociedad construir casas y vecindarios. Las viviendas son fundamentales para construir ciudades y lograr pautas de desarrollo urbano sostenible.

35. El derecho a una vivienda adecuada⁴ ha sido universalmente reconocido, pero todavía no se han hallado soluciones para otorgar viviendas a gran escala a poblaciones de bajos ingresos. Los programas de mejora y prevención de la formación de barrios de tugurios permitirían a los gobiernos fortalecer el papel que desempeña la vivienda en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y dirigir a sus ciudades por la senda del desarrollo sostenible.

36. Se necesitan políticas que promuevan la vivienda en un sentido amplio y no se limiten a la construcción de unidades de vivienda. Las pruebas demuestran que no ha sido posible aplicar políticas

4 El significado de “vivienda adecuada” está reconocido en instrumentos internacionales y en el Programa de Hábitat. Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada consta de siete elementos: seguridad jurídica de la tenencia, es decir, protección legal contra el desahucio; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural.

que promovieran viviendas con fuertes subvenciones por parte del Estado a gran escala. Últimamente, tampoco se ha conseguido satisfacer el aumento de la demanda recurriendo al mercado para que proveyera viviendas. En los casos en que se aplicaron ambas políticas se produjo un crecimiento sin precedentes de los barrios de tugurios.

37. Los gobiernos deberían elaborar y aplicar estrategias y políticas que propiciaran la vivienda y se basaran en información adecuada y fiable. Los gobiernos deben reformar los marcos normativos, los códigos, las reglas y las normas y elaborar y aplicar políticas, reglamentaciones y estrategias que faciliten el acceso a una amplia gama de opciones de viviendas asequibles, adecuadas, seguras y ambientalmente racionales para todos los segmentos de la sociedad. Para los programas de vivienda a gran escala se necesitan terrenos habilitados.

38. El alto costo de los materiales de construcción representa un obstáculo para contar con opciones de vivienda asequibles y adecuadas para los pobres de las zonas urbanas. Los materiales de construcción pueden representar hasta el 80% del costo total de una casa sencilla. Los gobiernos deben revisar los códigos y normas de construcción para permitir el uso de materiales de construcción locales y tecnologías ambientalmente racionales que contribuyan a reducir los costos de producción de las viviendas.

39. El uso racional de las tierras urbanas, la infraestructura y la energía debería traducirse en ciudades más compactas integrando diversas actividades urbanas. Debe tenerse en cuenta la accesibilidad a los puestos de trabajo y las oportunidades económicas al establecerse zonas residenciales. Los modelos de ciudades compactas son esenciales, incluido el papel que desempeña la vivienda en la producción de entornos residenciales de mayor densidad, usos mixtos de la tierra y una mayor concentración de actividades económicas en consonancia con las economías de escala. Eso permite que los residentes trabajen y compren cerca de su casa, lo cual reduce los trayectos, la congestión de tráfico, el consumo de energía y la contaminación atmosférica; de ese modo, se logran ciudades y vecindarios ecológicos.

40. Las políticas de vivienda deben incluir una planificación del uso de la tierra en la que se integre a los pobres y se contemplen cuestiones de género que incorpore el concepto de que la vivienda es un sector de producción económica y generación de ingresos. Para ello se necesita mayor flexibilidad en la formulación y aplicación de políticas y leyes relativas a las tierras en las áreas donde los usos mixtos de la tierra permitirían a los residentes aprovechar la vivienda para mejorar sus medios de vida.

41. Los gobiernos deberían realizar un análisis profundo del funcionamiento y la estructura de la oferta de viviendas para detectar estrangulamientos en la entrega de terrenos y también planificación urbana, códigos de construcción, reglas y normas engorrosos.

42. La participación de los agentes no estatales en el suministro de viviendas asequibles y adecuadas es esencial para la provisión de viviendas a gran escala. Deberían examinarse herramientas innovadoras para apoyar a las organizaciones de base comunitaria, organizaciones no gubernamentales, federaciones, cooperativas y empresas privadas existentes comprometidas con la oferta de viviendas sociales.

43. En la práctica, el mayor acceso equitativo a una vivienda adecuada implica la entrega de viviendas, a escala adecuada y a un precio asequible, que ofrezcan bastante diversidad en cuanto al tamaño, el precio y la tipología y tengan una ubicación apropiada desde el punto de vista del acceso al empleo. La escala de la oferta es fundamental, ya que afecta los precios de la vivienda y el rendimiento general del mercado de la vivienda, la reducción de la formación de barrios de tugurios y la disminución de la huella ecológica de las ciudades. Así, es probable que el fortalecimiento del sector de la vivienda, como también el respaldo a ese sector, afecten directamente la sostenibilidad de las ciudades.

C. Mayor acceso equitativo a los servicios básicos y la infraestructura

44. Los servicios básicos y la infraestructura son esenciales para el desarrollo rural y urbano sostenibles. El acceso al agua y la eliminación de desechos son factores determinantes en la localización de las aglomeraciones humanas y afectan su crecimiento y desarrollo. Los servicios básicos y la infraestructura son importantes para el desarrollo de poblaciones sanas con una buena calidad de vida. Los servicios básicos incluyen el agua potable y el saneamiento, la gestión de los desechos sólidos y líquidos, el transporte eficiente y seguro y la energía sostenible.

45. Los servicios básicos, la vivienda y la tierra están íntimamente vinculados. El diseño del acceso a los servicios básicos afecta la ubicación espacial de la tierra, la vivienda y la infraestructura. La planificación y financiación de los servicios básicos, con inclusión del agua potable, la gestión de

desechos, el transporte y la energía, deben formar parte de la provisión de tierras y viviendas inspirada en el desarrollo urbano sostenible.

46. Se precisa una mejor gestión de los recursos hídricos y una mejor distribución local a fin de garantizar el aprovechamiento de los recursos escasos. Una perspectiva que no se limite a la zona urbana debería incluir la gestión de las cuencas hidrográficas superficiales y de los recursos de aguas subterráneas. En las etapas de planificación del uso de la tierra y del desarrollo de viviendas debe tenerse en cuenta la captación del agua de lluvia y la reutilización de la escorrentía y el drenaje de las ciudades.

47. Para el desarrollo urbano sostenible es crucial comprender la prestación de servicios de agua, saneamiento, movilidad y energía en los sistemas urbanos de diversos tamaños. Los gobiernos se inclinan ahora por enfoques integrados que combinen tecnologías e instrumentos de planificación en lugar de enfoques universales. Eso es importante para vincular los sectores formal e informal. El sector informal desempeña un papel importante en la prestación de servicios. Se necesitan nuevos enfoques locales de gobernanza para aprovechar esta oportunidad.

48. Todos los tipos de desechos afectan el establecimiento y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. La producción y el uso de desechos humanos y animales afectan la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. Sigue proliferando la contaminación de la tierra y de los recursos hídricos en los casos en que la gestión urbana y la gobernanza son deficientes. Para apoyar el desarrollo urbano sostenible, los gobiernos deberían gestionar los desechos de forma adecuada.

49. El transporte eficiente y seguro es clave para el desarrollo de los medios de vida y la movilidad sostenible en los sistemas urbanos. La falta de sistemas de transporte colectivo ha contribuido a la falta de acceso al empleo y al aumento de la contaminación ambiental en las grandes ciudades. El transporte sostenible y el suministro de energía en las zonas urbanas enfrentan un problema debido al agotamiento de los recursos energéticos de combustibles fósiles y a lo lejana que está la promesa de tecnologías nuevas y eficientes, especialmente para los pobres de las zonas urbanas. El acceso a la energía es esencial para cocinar los alimentos y mantener los niveles de comodidad en algunas ciudades. Los gobiernos deberían revisar los requisitos para el transporte urbano y la eficiencia energética y crear sistemas adecuados, incluso para los pobres.

50. Las cuestiones transfronterizas son clave para el reciclado y la eliminación de los recursos hídricos y los desechos. Esas cuestiones, exacerbadas por el cambio climático, afectarán especialmente la disponibilidad de agua. Al diseñar sistemas para aumentar el acceso a los servicios básicos y la infraestructura en los que se integre a los pobres, los gobiernos deben evaluar los impactos locales, nacionales, regionales y transfronterizos del reciclado y la eliminación de los recursos hídricos y los desechos, como también los efectos del cambio climático.

IV. Consecuencias de la economía ecológica en el contexto del desarrollo urbano sostenible y la erradicación de la pobreza urbana

51. Unos 20 años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro de 3 a 14 de junio de 1992, se volverá a examinar el concepto del desarrollo sostenible durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, "Río + 20". Los objetivos de la Conferencia son garantizar un compromiso político renovado con el desarrollo sostenible; evaluar los avances logrados hasta la fecha y las deficiencias en la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre desarrollo sostenible; y hacer frente a nuevos problemas emergentes. Los temas principales de la Conferencia son la economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

52. Para estar a la altura de los problemas que enfrenta el mundo en la actualidad hay que tener una nueva visión de prosperidad compartida que respete las fronteras terrestres, una convergencia al alza de los niveles de vida y una convergencia a la baja de los efectos ambientales negativos. Esta visión debe complementarse con el trazado de posibles caminos para hacerla realidad y medidas prácticas, entre ellas, la creación o el fortalecimiento de las asociaciones mundiales y la cooperación, la innovación tecnológica e institucional, los cambios en las preferencias y el comportamiento de los seres humanos y los ajustes de la distribución mundial de los ingresos y la riqueza.

53. Las ciudades desempeñan un papel vital para que la economía verde se haga realidad. El logro de ese objetivo supone adoptar estrategias para el desarrollo económico verde a nivel de la ciudad y de la región circundante y crear redes de ciudades que operen a escalas aun mayores. Hay ciudades y

metrópolis como Chicago, en los Estados Unidos de América, y Curitiba, en Brasil, que son capaces de planificar un desarrollo mediante el que se crean puestos de trabajo, se reduce el consumo de energía y se pone freno a las emisiones.

54. Los gobiernos deben encargarse del problema de la formación de barrios de tugurios a gran escala, que expone a millones de habitantes de las zonas urbanas a los efectos del cambio climático. Es preciso realizar reformas sistémicas de la tierra y la vivienda, entre ellas, promover pautas de uso de la tierra, tipologías de vivienda, densidades residenciales y pautas de construcción más apropiadas que afectan la estructura espacial de una ciudad. Entre las cuestiones que deben examinarse, cabe mencionar la densificación urbana en oposición a la proliferación urbana, el espacio residencial y la reducción de las emisiones asociadas con la configuración urbana y las pautas de movilidad urbana.

55. Los edificios son una fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero y se atribuye a ellos hasta el 40% del consumo mundial de energía. Las reformas del sector de la vivienda deben incluir la promoción de normas de construcción ecológica y prácticas sostenibles de vivienda a fin de reducir la huella de carbono de ese sector.

56. Las mejoras en el uso de la tierra y la planificación del transporte darán lugar a una disminución de las emisiones de carbono producidas por el tráfico. Las autoridades locales de Bogotá han sido las primeras en adoptar nuevos enfoques en ese sentido y las de Ammán están elaborando un programa multisectorial para poner coto a las emisiones. Si no se consigue proporcionar terrenos habilitados adecuados a todos los grupos sociales, en particular a los pobres, se crearán asentamientos informales en zonas ecológicamente vulnerables. La gestión en favor de los pobres de la información sobre tierras y los registros que son co-gestionados por las comunidades también mejorarán la gestión ambiental de los vecindarios. La tierra es un bien vital para los pobres y, por lo tanto, es clave para una economía ecológica que también promueve la erradicación de la pobreza.

57. El cambio climático tendrá efectos tanto positivos como negativos en la prestación de los servicios básicos. Las condiciones climáticas extremas presentarán mayores problemas que exigirán la flexibilidad de los sistemas de gestión, por ejemplo, del almacenamiento de agua; también será necesaria una adaptación para mejorar la resiliencia de los sistemas de oferta de infraestructura. Asimismo, será preciso hallar nuevas respuestas a los problemas de infraestructura y desastres climáticos, como también a otros desastres naturales o causados por los seres humanos. Pudo constatar el fracaso de la gestión de la infraestructura durante el brote de cólera ocurrido en Haití.

58. La mejora de los sistemas urbanos traerá aparejada la mejora de los barrios de tugurios y la prevención de la formación de esos barrios en gran escala, y tendrá un efecto positivo importante en la capacidad de las ciudades de mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Eso solo puede lograrse reformando los sistemas urbanos para lograr un mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda y los servicios básicos.

Marco institucional para el desarrollo urbano sostenible

59. Un marco para el desarrollo urbano sostenible debe ofrecer acciones y resultados coherentes en las ciudades de modo tal que las necesidades y exigencias de las poblaciones actuales y futuras no se vean comprometidas. La gobernanza y las instituciones otorgan esa coherencia y permiten aumentar el acceso a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura. Además de incorporar el programa urbano en el paradigma mundial del desarrollo sostenible, el problema radica en identificar los elementos institucionales en los planos mundial y supranacional que permitan facilitar la integración, de manera continua, en todas las jurisdicciones y estructuras existentes del programa sin debilitarlas ni desplazarlas. Se necesitan con urgencia acuerdos transfronterizos y pactos a nivel mundial.

60. En el plano mundial, la atención se centra en una evaluación crítica del desempeño de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, con el fin de fortalecerla y lograr que garantice con mayor eficacia la coherencia entre los tres pilares del desarrollo sostenible en el contexto del programa “presencia unificada de las Naciones Unidas” y de la coordinación interinstitucional en los planos nacional y municipal.

61. En el Programa 21⁵ se había hecho un llamamiento a las instituciones para que integrasen los tres pilares del desarrollo sostenible a nivel nacional. Algunos países establecieron consejos o foros nacionales de desarrollo sostenible. Es preciso crear una nueva generación de acciones y estrategias,

5 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.93.I.8 y correcciones), vol. I: Resoluciones adoptadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

que incorporen nuevos enfoques para el desarrollo urbano sostenible. Resulta imperativo que se reconozca el papel que desempeñan las autoridades locales en el contexto institucional mundial del desarrollo sostenible para que puedan integrar las preocupaciones económicas, sociales y ambientales de las ciudades. Actualmente se reconoce que muchas de las medidas necesarias para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos del cambio deben adoptarse a nivel de las ciudades. Debería encomendarse a ONU-Hábitat que planteara esas cuestiones en los debates a nivel internacional.

V. Preguntas para el debate

62. Los participantes en el 23º período de sesiones tal vez deseen examinar las preguntas que figuran a continuación.
 63. ¿Cuáles son los obstáculos que se presentan para la formulación y la aplicación de políticas de tierras en la entrega de viviendas y la prestación de servicios básicos? ¿Cómo pueden los sistemas de tierras en los que se integra a los pobres facilitar la oferta de vivienda, servicios básicos e infraestructura y prevenir la formación de barrios de tugurios?
 64. ¿Cuáles son los principios fundamentales del desarrollo urbano sostenible? ¿Cómo debería preverse la sostenibilidad en relación con el mayor acceso equitativo a la tierra, la vivienda, los servicios básicos y la infraestructura?
 65. ¿Qué mecanismos de gobernanza facilitan la integración y coordinación de los sistemas de planificación, oferta y gestión del agua, el saneamiento, las tierras, la vivienda, el transporte y la energía? ¿Cuáles son los factores clave para el éxito? ¿Cuáles son las limitaciones principales?
 66. ¿Cuáles son las consecuencias de la economía ecológica en el contexto del desarrollo urbano sostenible y la reducción de la pobreza urbana? ¿Qué papel desempeñan los gobiernos nacionales y locales en la promoción del desarrollo urbano sostenible y la reducción de la pobreza urbana, y en el fortalecimiento de los marcos institucionales pertinentes?
 67. Las ciudades, regiones urbanas y redes de ciudades de diversas regiones pueden optar por distintas estrategias para lograr una economía ecológica, mediante nuevos modelos y tecnologías de desarrollo urbano. ¿Qué obstáculos es preciso sortear para lograrlo?
 68. Los gobiernos nacionales y locales pueden fomentar la colaboración entre las ciudades para lograr un desarrollo urbano sostenible alentándolas a extender su labor más allá de los límites jurisdiccionales e identificar soluciones innovadoras en materia de gobernanza para sus problemas comunes. ¿Qué obstáculos es preciso sortear para alcanzar ese objetivo?
-