



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de febrero de 2004
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

12° período de sesiones

14 a 30 de abril de 2004

Tema 3 del programa provisional*

Asentamientos humanos

Progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos, las metas y los compromisos del Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y el Plan de Aplicación de Johannesburgo

Informe del Secretario General

Resumen

En el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de Johannesburgo) y el proceso de Río, el examen de los asentamientos humanos se centra en la mejora de los barrios de tugurios y del acceso a la vivienda y los servicios públicos, en los sistemas municipales de gestión de desechos, en la mejora de las condiciones de higiene ambiental, en el desarrollo de sistemas de transporte sostenibles y en la promoción de las oportunidades económicas, especialmente para los pobres de las zonas urbanas. En los próximos decenios, la práctica totalidad del crecimiento demográfico mundial se producirá en las ciudades del mundo en desarrollo y, a menos que los gobiernos adopten medidas decisivas para alentar la expansión de los planes de construcción de viviendas oficiales de bajo costo, la mayor parte de ese crecimiento se concentrará en las zonas de tugurios. Las políticas adoptadas en los últimos años en relación con los asentamientos extraoficiales y otros barrios de tugurios se han centrado cada vez más en la mejora de los barrios de tugurios, apoyando la regularización de la titularidad de la tierra y fomentando la seguridad de la tenencia.

* E/CN.17/2004/1.

El acceso a la tierra a un precio asequible puede plantear un grave obstáculo al suministro de viviendas para los pobres. Las entidades públicas de fomento pueden desempeñar un útil papel en la planificación de la adquisición de tierras para construir viviendas de bajo costo. Las viviendas en alquiler pueden constituir un importante complemento de las viviendas en propiedad, especialmente para los hogares de bajos ingresos en determinadas etapas de sus ciclos vitales. Los subsidios oficiales a la vivienda también seguirán desempeñando un papel de cierta importancia, aunque su alcance suele ser limitado. Los pobres no tienen generalmente acceso a los mercados crediticios oficiales, por lo que la microfinanciación puede desempeñar (y en cierta medida ya lo hace) un útil papel de apoyo a las mejoras progresivas de sus viviendas, en particular mediante inversiones en agua y saneamiento.

El acceso a la electricidad, las comunicaciones y el transporte público a unos precios asequibles, así como el apoyo de las microempresas, son fundamentales para promover las oportunidades económicas e integrar a los residentes de los tugurios en la corriente general de la economía urbana. Son precisas disposiciones adecuadas en materia de gestión, eliminación y reciclado de desechos sólidos, incluidos los residuos peligrosos, a fin de minimizar los riesgos de enfermedad y accidente grave, a los cuales las comunidades de tugurios suelen estar sumamente expuestas. Éstas también muestran una especial vulnerabilidad ante los desastres naturales.

Queda un doble obstáculo por superar: mejorar las condiciones de vida de los aproximadamente 900 millones de personas que viven actualmente en barrios de tugurios y prever al mismo tiempo la necesidad de proporcionar una vivienda adecuada a los muchos millones más de hogares de bajos ingresos que se formarán o se instalarán en las ciudades y la periferia urbana del mundo en desarrollo en los próximos decenios.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes	1-3	4
II. Introducción	4-8	5
III. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos	9-53	6
A. Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios de tugurios	9-13	6
B. Vivienda adecuada para todos	14-23	8
C. Acceso a la tierra y planificación de su uso	24-30	11
D. Prestación de servicios e infraestructura	31-46	13
1. Acceso a la energía	33-34	14
2. Gestión de desechos sólidos	35-41	15
3. Realización de soluciones sostenibles en materia de transporte	42-46	17
E. Creación de empleo y promoción de empresas	47-49	18
F. Desarrollo de los asentamientos humanos en las zonas expuestas a desastres naturales	50-53	19
IV. Medios de ejecución	54-70	20
A. Finanzas	54-65	20
B. Descentralización de la adopción de decisiones, la participación y el aumento de la capacidad	66-70	23
V. Experiencia adquirida y problemas persistentes	71-85	25

I. Antecedentes

1. En el presente informe se examina el grado de aplicación de los objetivos y metas sobre asentamientos humanos enunciados en el Programa 21¹, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21² y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de Johannesburgo)³. Se analizan las limitaciones y los obstáculos encontrados en la aplicación de esos objetivos y metas en marcos específicos de cada región y se determinan cuáles son los problemas que persisten. El informe se centra, en particular, en los progresos alcanzados en la aplicación de los siguientes objetivos, metas y compromisos:

- a) Alcanzar, a más tardar en 2020, una mejora sustancial en las condiciones de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios (objetivo de desarrollo del Milenio reafirmado en Johannesburgo);
- b) Mejorar el acceso a una vivienda y unos servicios adecuados, en particular agua y saneamiento, así como a la tierra y la propiedad;
- c) Promover un planteamiento integrado en los servicios y sistemas de transporte;
- d) Desarrollar los sistemas de gestión de desechos, asignando la máxima prioridad a la reducción, la reutilización y el reciclado;
- e) Reducir las enfermedades respiratorias y otros efectos de la contaminación atmosférica sobre la salud;
- f) Ampliar el acceso de los pobres de las zonas urbanas a un empleo digno, el crédito y las actividades generadoras de ingresos;
- g) Reforzar el grado de cumplimiento mediante la movilización y la utilización efectiva de los recursos financieros y humanos;
- h) Fortalecer los acuerdos institucionales y la gobernanza.

2. En la elaboración del presente informe se ha utilizado información procedente de las fuentes siguientes:

- a) Informes de los países y evaluaciones nacionales presentados por los gobiernos a la secretaría de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible;
- b) Informes elaborados por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat);
- c) Contribuciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres;
- d) Informes regionales presentados por la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica para Europa (CEPE);

e) Informes de síntesis de las tres reuniones regionales sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo en el marco de los preparativos del examen decenal del Programa de Acción de Barbados⁴.

3. Si bien el informe incluye una referencia a la disponibilidad de agua y saneamiento, estas cuestiones no se examinan detalladamente, ya que se abordan en los informes del Secretario General sobre agua y saneamiento destinados al 12º período de sesiones de la Comisión. Asimismo, la sección relativa a la gestión de desechos sólidos hace referencia a las sustancias químicas tóxicas y los residuos peligrosos, aunque esos temas se analizan con más detenimiento en el informe sinóptico destinado a la Comisión.

II. Introducción

4. Los temas relativos al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos afectan a todo el espectro de cuestiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible. La mejora de los asentamientos humanos y el suministro universal de viviendas, infraestructuras y servicios adecuados, prestando una atención particular a la mejora de las condiciones de vida de los residentes en los barrios de tugurios, exigen un planteamiento integrado. Las mejoras de los asentamientos humanos dependerán de los progresos que se realicen en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y la protección del medio ambiente, a la vez que servirán de apoyo a esos progresos. Esas sinergias e interrelaciones subrayan la necesidad de que las estrategias sobre vivienda y las políticas de mejora de los barrios de tugurios se inscriban en el marco general del desarrollo sostenible.

5. Las tendencias actuales de la urbanización y el crecimiento de los barrios de tugurios subrayan la importancia fundamental que reviste el desarrollo urbano para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los próximos decenios. En los próximos 30 años, se prevé que la población mundial se incremente en 2.000 millones de personas y prácticamente la totalidad de este crecimiento demográfico se producirá en las zonas urbanas de los países en desarrollo⁵. Si no se producen cambios importantes en las tendencias actuales, aproximadamente la mitad de ese crecimiento demográfico se concentrará en los barrios de tugurios de las ciudades del mundo en desarrollo, que verán aumentar su población hasta una cifra próxima a 2.000 millones de personas. En el Asia meridional y el África subsahariana, la mayoría de la población urbana vive actualmente en barrios de tugurios⁶. Sólo en los tres últimos años, el número de residentes en barrios de tugurios del mundo en desarrollo ha aumentado en unos 70 millones.

6. Cabe atribuir el rápido aumento del número de habitantes de tugurios en el mundo en desarrollo tanto al elevado crecimiento demográfico natural como a la migración del campo a la ciudad, que se ve impulsada por diversos factores sociales, económicos y ambientales. Las ciudades ofrecen a los pobres de las zonas rurales oportunidades para conseguir empleos mejor remunerados, acceder a mejores servicios y escapar de la pobreza rural. En algunas partes del mundo, principalmente en el África subsahariana, los conflictos armados, la degradación del suelo y el agotamiento de los recursos naturales constituyen importantes factores coadyuvantes⁷.

7. El crecimiento demográfico de los barrios de tugurios ha supuesto una carga adicional para los magros recursos de las autoridades municipales. La infraestructura y los servicios urbanos han ido a la zaga del crecimiento demográfico, lo que ha

provocado una sobrecarga general de la infraestructura existente. La rápida expansión de los asentamientos extraoficiales, situados con frecuencia en la periferia de las ciudades, ha traído aparejada una gran cantidad de problemas sociales urbanos, entre otros el aumento del desempleo, de la delincuencia y de la violencia doméstica.

8. Para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los tugurios, es preciso adoptar un planteamiento integrado que aborde tanto la pobreza rural y urbana como los complejos factores coadyuvantes. La persistencia de la pobreza en las zonas rurales sigue impulsando la migración del campo a la ciudad, lo que muestra la conveniencia de abordar las condiciones de vida en las comunidades rurales, así como los vínculos entre las poblaciones urbana y rural, también en el marco de unas estrategias favorables al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

III. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos

A. Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios de tugurios

9. Los tugurios o barrios de viviendas precarias, tanto los situados dentro de las ciudades como los de las zonas periurbanas, se caracterizan por unas deficientes condiciones de habitabilidad, el hacinamiento, la inseguridad de la tenencia y la falta o la precariedad de servicios básicos tales como agua potable, saneamiento, transporte y electricidad⁸. Los tugurios son manifestaciones palpables de la pobreza urbana y la exclusión social. Según ONU-Hábitat, el 32% de la población urbana mundial vive actualmente en asentamientos de tugurios, lo que equivale a un total de 924 millones de personas (véase el cuadro a continuación). Si bien los habitantes de tugurios constituyen el 6% de la población urbana en el mundo desarrollado representan el 43% de la población urbana en las regiones en desarrollo y el 78% en los países menos adelantados. En el supuesto de que no haya grandes variaciones en las tendencias actuales, se prevé que el número de residentes en tugurios aumente en los próximos 30 años hasta alcanzar unos 2.000 millones⁹. Ante esta situación, el objetivo de lograr una mejora significativa en las condiciones de vida de al menos 100 millones de residentes en tugurios en 2020, aunque encomiable, es a todas luces insuficiente.

Población de las zonas de tugurios en las regiones en desarrollo, mediados de 2001

Región	Total de población (en millones)	Total de población urbana (en millones)	Población urbana en porcentaje del total de población	Población residente en tugurios en porcentaje de la población urbana	Población urbana residente en tugurios (en millones)
Mundo	6 134	2 923	47,7	31,6	924
Regiones en desarrollo	4 940	2 022	40,9	43,0	874
África	683	307	44,9	60,9	187
América Latina y el Caribe	527	399	75,8	31,9	128
Asia	3 593	1 313	36,5	42,1	554
Oceanía	8	2	26,7	24,1	5
Países menos adelantados	685	179	26,2	78,2	140

Fuente: Observatorio Mundial Urbano, *Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers. Guide to Monitoring Target 11* (publicación de ONU-Hábitat), mayo de 2003, pág. 6.

10. Según estudios recientes, se prevé que los tugurios seguirán expandiéndose en casi todas las regiones del mundo. Las tendencias regionales indican que África, especialmente al sur del Sáhara, Asia central, en particular las ex repúblicas soviéticas, y algunos países de América Latina son las regiones con más probabilidades de registrar un crecimiento de los asentamientos de tugurios. Asia oriental, por otra parte, está progresando enormemente en la reducción de los tugurios gracias a una combinación de crecimiento económico, medidas selectivas en la mejora de los tugurios y el suministro de viviendas y una política de reducción de la pobreza¹⁰.

11. Ante la perspectiva de una nueva expansión de los tugurios, numerosos gobiernos han reconocido la necesidad de introducir cambios normativos y adoptar criterios estratégicos innovadores en la oferta inmobiliaria. Por una parte, hacen falta políticas y programas proactivos en la materia que traten de poner coto al crecimiento de los tugurios alentando la expansión del patrimonio de viviendas de bajo costo y la infraestructura conexas en previsión de un rápido crecimiento de la demanda. Chile y Costa Rica son el máximo exponente de los países que han puesto prácticamente fin al crecimiento de los tugurios gracias a un apoyo del suministro de viviendas de bajo costo del sector estructurado, que se ha acercado al ritmo de formación de nuevos hogares¹¹. Además del problema de encontrar tierras a un precio asequible para la construcción de viviendas de bajo costo (cuestión que se aborda *infra*), numerosos estudios apuntan a los efectos adversos de un marco reglamentario intrincado, [principalmente la normativa sobre planificación y construcción, las restricciones urbanísticas (particularmente en relación con la altura), las normas y los procedimientos administrativos] sobre el costo y el ritmo de expansión de las viviendas de bajo costo del mercado estructurado¹².

12. Por otra parte, la mejora y la integración de los tugurios han sustituido a las medidas destinadas a su erradicación y al traslado de sus habitantes, que han causado con frecuencia la destrucción de un vasto patrimonio de viviendas asequibles y no ha hecho sino desplazar a sus habitantes de un asentamiento extraoficial a otro. Las inversiones en vivienda e infraestructura y el suministro de servicios básicos, en particular agua y saneamiento, conjuntamente con las medidas destinadas a garantizar la tenencia de la tierra y la vivienda para los habitantes de los tugurios, constituyen el eje de los programas de mejora y regularización en numerosos países en desarrollo. En algunos casos, la mejora de los tugurios y la regularización de la tenencia se han combinado acertadamente con planes de reducción de la pobreza, como la creación de empleo, la facilitación del acceso al crédito e iniciativas de viviendas comunitarias.

13. Entre las diversas iniciativas que se han llevado a cabo con éxito, cabe citar los progresos registrados en la mayor parte del África septentrional en la mejora de los asentamientos de tugurios; el proyecto urbanístico de Tondo, en Filipinas, que transformó en 10 años el principal barrio de tugurios de Manila (y uno de los más grandes de Asia) en un barrio de movilidad social ascendente; los programas de mejora de los barrios de tugurios en varios centenares de municipios del Brasil (véase el recuadro 1); y la mejora de los barrios de tugurios en el Yemen y Jordania.

Recuadro 1
Mejora de los barrios de tugurios en el Brasil

En el Brasil, varios centenares de municipios cuentan con programas de mejora de los barrios de tugurios, a menudo con alguna forma de regularización de la tenencia de las tierras, que hacen gran hincapié en la presupuestación participativa y la planificación de las inversiones. En el caso de la regularización de la tenencia, algunos municipios se han valido de un innovador instrumento jurídico denominado “concesión del derecho efectivo de uso”. Los asentamientos que concedieron esos derechos han mejorado su acceso a la inversión privada y pública en vivienda e infraestructura y se han integrado más en las zonas adyacentes.

Fuente: Informe sobre el desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos elaborado para el 12° período de sesiones de la Comisión, diciembre de 2003, pág. 9.

B. Vivienda adecuada para todos

14. Las actividades tendientes a mejorar la vida de los habitantes de los tugurios son parte de un esfuerzo más amplio por proveer viviendas adecuadas para todos, lo que se ha reconocido como un derecho humano básico. Un número creciente de países han venido adoptando medidas en ese sentido, modificando la legislación interna de modo de incorporar disposiciones relativas al derecho a la vivienda y plasmando esas disposiciones en estrategias y programas. En los últimos años se ha venido formulando un gran número de estrategias y programas nacionales de vivienda, haciéndose hincapié en la mejora de los barrios de tugurios, la seguridad de la tenencia de la tierra y la prestación integrada de servicios e infraestructura.

15. En un informe reciente de ONU-Hábitat¹³ se llegó a la conclusión de que por lo general las políticas nacionales de vivienda y los programas en esa materia apoyados por donantes no tienen debidamente en cuenta el papel que puede desempeñar la vivienda de alquiler como alternativa asequible para los pobres. La mayoría de las políticas dan prioridad a la adquisición de la vivienda en propiedad, a pesar de que muchas personas y familias residen (u optarían por residir) en viviendas de alquiler durante alguna parte de su vida. La vivienda de alquiler puede ser la solución indicada para las necesidades de familias recién formadas con hijos pequeños, cuyos ahorros acumulados y capacidad actual de ahorro son limitados. Los datos recopilados por ONU-Hábitat muestran que el alquiler de viviendas representa más de la mitad de las disposiciones sobre tenencia de la tierra en varias ciudades grandes de África septentrional y oriental, un tercio o más en diversas ciudades asiáticas y de un quinto a un cuarto en varias ciudades latinoamericanas grandes; en las grandes ciudades de los países desarrollados, representa a menudo aproximadamente la mitad de las disposiciones sobre tenencia. La ampliación de las políticas supondría el reconocimiento de que, al igual que los residentes de los asentamientos espontáneos, los inquilinos también pueden encontrarse en una situación de inseguridad en materia de tenencia.

16. En los países africanos, el derecho a la vivienda se ha visto reflejado de diversas formas en las políticas o la legislación en materia de vivienda. En Sudáfrica (véase el recuadro 2) y en Namibia, la vivienda adecuada se ha consagrado en la

constitución como un derecho humano. Egipto potenció recientemente los derechos de las personas y familias en materia de vivienda adecuada, seguridad de la tenencia e infraestructura y servicios. En Malí, la protección de los inquilinos contra los desalojos arbitrarios está garantizada por decreto gubernamental. Además, numerosos gobiernos han formulado estrategias nacionales de vivienda amplias, o han modificado y reforzado esas estrategias. Las políticas en materia de vivienda de algunos países africanos han abordado también la cuestión de la igualdad entre los géneros. Chad, por ejemplo, ha establecido en su política nacional de vivienda un cupo de acceso del 50% a los lotes urbanizados para los hogares encabezados por mujeres.

Recuadro 2

Estrategia de Sudáfrica en materia de vivienda

La constitución de Sudáfrica dispone que la vivienda constituye un derecho. En la estrategia nacional de vivienda se atiende específicamente la situación de las familias de bajos ingresos, otorgando subvenciones para la compra de terrenos en pleno dominio, la instalación de servicios de agua y saneamiento, y la construcción de viviendas básicas. Esta estrategia dio lugar a la construcción de 1,5 millones de nuevas viviendas entre 1994 y mediados de 2003, encontrándose en fase de construcción otras 300.000 viviendas.

Fuente: Informe sobre el desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos elaborado para el 12º período de sesiones de la Comisión, diciembre de 2003, pág. 9.

17. Sin embargo, pocos países africanos han logrado ejecutar cabalmente sus estrategias de vivienda según lo previsto, a causa de la escasez de recursos y capacidades, en particular a nivel local, y de la falta de coordinación entre las distintas instituciones con competencia en el ámbito de la vivienda. También han constituido un obstáculo los aumentos de precios en el sector de la construcción, de modo que la asequibilidad de la vivienda del sector estructurado, incluso para la clase media, sigue siendo un motivo de gran preocupación.

18. En América Latina y el Caribe, el derecho a una vivienda adecuada aparece consagrado en numerosas constituciones y sirve de fundamento y marco jurídico para abordar esta cuestión por medio de estrategias nacionales de vivienda. Las políticas nacionales de vivienda en la región abarcan un amplio espectro que va desde la legalización de la tenencia hasta planes integrados de mejora de la vivienda, y es común la existencia de disposiciones especiales en materia de subvenciones para familias de bajos ingresos. La mayoría de los países están también aplicando nuevas normas tendientes a mejorar la situación de las personas sin hogar. En casi todos los países de la región se garantiza la seguridad legal de los inquilinos, aunque los inquilinos "precarios" se ven expuestos a un alto riesgo de ser desalojados.

19. A pesar de esos esfuerzos, persisten en la región graves problemas en materia de vivienda, especialmente entre los pobres. La oferta de vivienda pública y privada no aumentó mucho durante el decenio de 1990. Según estimaciones de la CEPAL, se necesitarían aproximadamente 38 millones de nuevas viviendas. También se ha expresado la necesidad de reemplazar el patrimonio de viviendas existente, en especial el destinado a personas de bajos ingresos. Los problemas más generalizados que se

observan en los hogares de bajos ingresos son la falta de acceso al saneamiento y a las redes de agua potable, así como la inseguridad de la tenencia¹⁰.

20. La mayoría de los gobiernos de la región del Asia y el Pacífico reconocen a la vivienda como un derecho fundamental, habiéndose adoptado una serie de estrategias en esa esfera. En la región se ha observado un cambio de orientación en la política social de vivienda, a raíz del cual el sector privado ha pasado a proporcionar vivienda de bajo costo mientras que los gobiernos han asumido una función de facilitación, promoviendo las asociaciones entre el sector público y el privado y alentando la participación de los grupos de la sociedad civil. Filipinas, la India, Sri Lanka, la República de Corea y Bangladesh, en particular, han priorizado el papel del sector privado en el suministro de vivienda en forma descentralizada. Cabe destacar el éxito que ha tenido Singapur en la utilización de una empresa estatal para proporcionar viviendas a precios razonables (véase el recuadro 3). En algunos países, como Malasia e Indonesia, el suministro de vivienda se lleva a cabo mediante reglamentos de planificación, por los cuales se exige a las empresas de urbanización que destinen una parte de las viviendas a residentes de bajos ingresos. La política de vivienda de China, que se basa en la reforma del mercado de la vivienda y en la construcción de vivienda social, ha dado lugar a una mejora de las condiciones de vida de numerosas personas pertenecientes a la mayoría de los estratos de ingresos. La crisis económica de 1997-1998 quitó impulso a los rápidos avances logrados en Asia en los años precedentes.

Recuadro 3

Vivienda pública en Singapur

Singapur ha obtenido resultados particularmente positivos en el suministro de vivienda pública a amplios sectores de la población a precios razonables. En ese país se han otorgado a una Junta de Urbanización amplias facultades relativas a todos los aspectos de su programa de vivienda pública, incluidos la adquisición de tierras, el reasentamiento, el diseño arquitectónico urbano, el trabajo de ingeniería y la producción de materiales de construcción, salvo la fijación de los precios de venta y de alquiler de las viviendas, de la que se encarga el Ministerio de Desarrollo Nacional. A fin de mantener los precios de la vivienda muy por debajo del precio de mercado, la Junta de Urbanización recibe fondos públicos, pero funciona básicamente como una empresa de urbanización privada. Hoy en día, el 85% de la población vive en viviendas proporcionadas por el Estado en comparación con el 20% en el decenio de 1960, y el 95% de los habitantes de Singapur son propietarios de sus viviendas.

Fuente: <http://tcdc.undp.org/tcdcweb/experiencias/vol4/Public%20housing.pdf>

21. Si bien en la región de Asia occidental se acepta cada vez la idea de que la vivienda es un derecho básico, en la mayoría de los países ese derecho aún no se ha plasmado en acciones concretas, y en muchos de ellos el bajo grado de seguridad de la tenencia entre los residentes vulnerables de las zonas urbanas no ha dejado de ser un problema. Algunos gobiernos han emprendido un proceso de revisión de sus normas legislativas, modificando las leyes vigentes o promulgando nuevas leyes en favor de los pobres. En la zona del Consejo de Cooperación del Golfo, por ejemplo,

la nueva normativa garantiza vivienda para todos los ciudadanos, así como el acceso a préstamos a bajo interés y subvenciones para la construcción de viviendas¹⁴.

22. El derecho a la vivienda es reconocido en numerosos países de la región de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y en la mayoría de ellos aparece consagrado en la legislación referente a los bienes raíces, la propiedad y los préstamos para la vivienda. En la última década, en las reformas en materia de vivienda se ha dado prioridad a las fuerzas del mercado y se ha reducido la intervención del Estado, lo que ha dado lugar a un aumento de la propiedad de viviendas en manos de particulares. La vivienda de alquiler subvencionada por el Estado, si bien está en descenso, continúa desempeñando un papel importante en la región de la CEPE, al dar acceso a viviendas a precios razonables a personas de bajos ingresos o familias necesitadas, por medio de diversas formas de programas de subvención para el alquiler. En la legislación relativa a la vivienda se reconoce cada vez más el papel de la sociedad civil, que tradicionalmente se ha caracterizado por su solidez en gran parte de la región de la CEPE.

23. Los países con economías en transición están realizando grandes esfuerzos para lograr que sus mercados de la vivienda funcionen con mayor eficacia y equidad. En esos países, dichos mercados se rigen cada vez por criterios comerciales y ha disminuido el grado de protección social. A causa de la falta de seguridad en la tenencia y de atrasos en los préstamos para la vivienda, un número cada vez mayor de hogares en varios países de Europa oriental enfrentan la amenaza de la ejecución de hipotecas o el desalojo¹⁵. Por lo tanto, resulta acuciante que en esta región se formulen políticas gubernamentales que garanticen que el sector privado satisfaga la demanda de nuevas y mejores viviendas, sin comprometer el derecho a la vivienda y el bienestar de los sectores pobres y vulnerables y sin crear una nueva clase de habitantes de tugurios.

C. Acceso a la tierra y planificación de su uso

24. Para hacer efectivo el derecho a la vivienda es imprescindible mejorar el acceso a la tierra para la construcción de viviendas a un precio razonable. La adquisición de terrenos para la construcción de viviendas puede llegar a ser prohibitivamente cara para los pobres, en especial en las ciudades de rápido crecimiento. En muchos casos la propiedad de la tierra se encuentra altamente concentrada en manos de particulares, y los proyectos de urbanización suelen estar dirigidos a hogares de ingresos altos y medios, especialmente en los lugares de más fácil acceso. Los terrenos a un precio razonable donde se podrían construir viviendas de costo bajo o moderado suelen quedar lejos del centro de las ciudades y, al carecer de conexiones de transporte adecuadas, los residentes de esas comunidades periurbanas se ven obligados a recorrer largas distancias para llegar a sus lugares de trabajo. Además, con frecuencia carecen de conexión con la infraestructura urbana. Incluso los terrenos de propiedad pública en el centro de las ciudades o cercanos a él pueden no encontrarse disponibles para la construcción de viviendas de bajo costo, ya que los gobiernos (o los ministerios o empresas públicas que controlan esos terrenos) comparan ese posible uso con alternativas más redituables. La especulación inmobiliaria, impulsada por altas tasas de urbanización y de crecimiento económico y, en algunos casos, por la globalización financiera, ha acentuado en algunas ciudades las presiones para que se desaloje a los ocupantes precarios de terrenos bien ubicados que anteriormente habían sido de poco valor¹⁶. Sólo un gobierno con la firme voluntad de

aplicar una política de vivienda para todos estaría dispuesto a renunciar a usos que le reportarían ingresos considerablemente más altos a fin de proporcionar vivienda de bajo costo en terrenos de tan elevado valor. Los gobiernos podrían optar por emprender una política proactiva de adquisición de terrenos de bajo costo en la periferia urbana, con el fin de destinarlos a la construcción de viviendas de bajo costo en un futuro.

25. Las políticas nacionales de uso de la tierra de los países en desarrollo se suelen fundamentar en las metas gemelas de promover una urbanización geográficamente equilibrada y reducir la migración desde el entorno rural al urbano y los consiguientes aumentos en la población de los tugurios, mejorando las condiciones de vida en el medio rural y fomentando su desarrollo. Entre las iniciativas esperanzadoras figura la regularización de la tenencia de la tierra a fin de proporcionar a las familias del medio rural acceso seguro a tierras productivas, programas de mejora de centros urbanos pequeños, tales como el proyecto de mejora de las aldeas de Bostwana, y una expansión periurbana planificada que impulse el crecimiento de ciudades satélite fuera de los límites tradicionales de las ciudades, tal como se ha promovido en algunas ciudades de la India. La mayoría de los países han establecido organismos de administración de los terrenos, tanto a nivel central como local, para el desempeño de las responsabilidades y funciones relativas a la planificación del uso de la tierra y la aplicación de medidas referentes a la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y a su propiedad. La modernización de los sistemas de ordenación de la tierra no siempre ha dado lugar a un mayor grado de transparencia, y numerosos países en desarrollo aún carecen de acceso a la tecnología moderna como instrumento para una mejor planificación y ordenación del uso de la tierra, especialmente a nivel local. Los procesos de ordenación territorial aún tienden a servir los intereses de los sectores de ingresos medios y altos, obligando a los pobres a establecerse en terrenos marginales, a menudo en zonas expuestas al riesgo de peligros ambientales y sin acceso a los servicios básicos.

26. Para hacer frente a los problemas de acceso a la tierra y de seguridad de la tenencia, algunos países africanos han emprendido proyectos de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra para mejorar el acceso de los pobres a ella y para proteger a los usuarios de la tierra de desalojos ilegítimos. Mozambique, por ejemplo, ha dictado una nueva ley por la que se impide privar a las comunidades de la posesión de las tierras sobre las que han gozado de una utilización consuetudinaria tradicional. El dinámico sistema de tenencia consuetudinaria de Benin se ha adaptado a la urbanización, y ha sido integrado parcialmente al procedimiento oficial. Algunos países están otorgando reconocimiento jurídico a sistemas de tenencia consuetudinaria y al control por parte de las instituciones consuetudinarias sobre el acceso a la tierra. Por otro lado, en algunos casos surgen dificultades en la regularización de la tenencia de la tierra cuando los sistemas jurídicos oficiales coexisten con sistemas consuetudinarios de propiedad de la tierra y a veces entran en conflicto con ellos, como sucede comúnmente en África¹⁰.

27. Después de América del Norte, América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo. El acceso a la tierra y la planificación de su uso se abordan como parte de importantes reformas en materia de políticas de desarrollo urbanístico, dirigidas a fortalecer los vínculos entre la planificación urbana y la ordenación territorial a nivel provincial, integrando necesidades de vivienda, uso de la tierra, y desarrollo de infraestructura. Las tentativas de reforma en la región se han concretado en una más amplia gama de enfoques y prácticas de gestión innovadores, incluidos

proyectos urbanos de carácter estratégico, asociaciones entre el sector público y el privado, presupuestación participatoria e instrumentos económicos. Algunos países han presentado proyectos de ley para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra. Bolivia, por ejemplo, ha creado una nueva base jurídica para la propiedad y la distribución de la tierra, mientras que Chile ha dictado una nueva ley sobre los derechos de propiedad sobre la tierra. Sin embargo, la escasez de terrenos en zonas urbanas y el carácter especulativo de los mercados inmobiliarios han hecho aumentar considerablemente el precio de los terrenos en las grandes ciudades. Además, las marcadas y crecientes disparidades de ingreso han exacerbado las desigualdades en el acceso a la tierra, contribuyendo a una mayor marginalización de los pobres en los mercados inmobiliarios urbanos y condenándolos en los hechos a vivir toda la vida en los tugurios¹⁷.

28. El acceso a la tierra para todos sigue siendo un objetivo fundamental en casi todos los países de Asia y del Pacífico. Algunos gobiernos otorgan prioridad a esta cuestión en sus políticas y su legislación sobre la administración de tierras y la planificación urbana. Tailandia y Sri Lanka, por ejemplo, han emprendido proyectos de concesión y registro de títulos de propiedad sobre la tierra; Nepal ha hecho uso de acuerdos de arrendamiento para dar acceso a la tierra a los pobres, a los sin tierra, a las mujeres y a la población tribal; y la República de Corea ha modificado su ley de herencias de forma que las mujeres tengan igualdad de derechos sobre la herencia de la tierra. En algunos pequeños Estados insulares en desarrollo de la región, el carácter consuetudinario del control y de la propiedad de la tierra, así como el papel fundamental que cumplen los sistemas de tenencia consuetudinaria en la conservación de tierras y recursos, se están reconociendo y tomando en cuenta en la planificación y ordenación del uso de la tierra.

29. En toda la región de la CEPE los gobiernos han mejorado la administración de las tierras creando mercados integrados físicamente y eficientes para la vivienda, la tierra y el transporte público. Las estrategias eficaces para la regeneración urbana dirigidas a crear oportunidades de trabajo, reciclar terrenos baldíos y mejorar la infraestructura comprenden nuevos modelos e instrumentos de planificación que afrontan en forma conjunta la privación física, la exclusión social y la degradación ambiental¹⁵.

30. En la mayoría de los países con economías en transición, los gobiernos han emprendido amplios programas de privatización de tierras. En la Federación de Rusia, por ejemplo, más de 50 millones de personas naturales y jurídicas han adquirido la propiedad de tierras a título privado. Los países de Europa central y oriental han adoptado prácticas de planificación regional estratégica, con resultados variables. Al igual que en otras regiones, las presiones resultantes de la escasez de terrenos urbanos y el carácter especulativo del mercado inmobiliario han ocasionado un aumento considerable en los precios de los terrenos en las grandes ciudades.

D. Prestación de servicios e infraestructura

31. El reconocimiento del derecho a la vivienda y del acceso a la tierra, si bien es fundamental, no bastará por sí solo para mejorar la vida de los habitantes de los tugurios. Para mitigar las consecuencias devastadoras de la pobreza, la exclusión social y las condiciones de vida insalubres de los tugurios, se deben proporcionar servicios básicos e infraestructura, ya sea por medio de mejoras en los tugurios y programas de vivienda específicos, o como parte de un programa de desarrollo y renovación urbanos. Por lo general, esas intervenciones abarcan las conexiones a las

instalaciones de agua y saneamiento, electricidad, transporte, teléfonos y centros de salud y de estudios. Sin embargo, la falta de recursos limita en gran medida la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo de prestar dichos servicios y proporcionar la infraestructura. En promedio, las ciudades de los países desarrollados gastan en infraestructura y servicios urbanos 32 veces más por persona que las ciudades de países menos desarrollados. En los barrios de tugurios de los países en desarrollo, las conexiones a la infraestructura y los servicios en red son por lo general la mitad del promedio de la ciudad, que ya de por sí es insuficiente. Las empresas privadas que podrían construir una infraestructura suelen verse desalentadas por la falta de seguridad de los derechos de propiedad de los habitantes del lugar y por los problemas que suscita la cobranza de las tarifas. Es particularmente bajo el nivel de cobertura de saneamiento, y sólo alrededor del 7% de los hogares de los asentamientos precarios del África subsahariana y de Asia y el Pacífico están conectados a sistemas de saneamiento. En los asentamientos precarios de África septentrional y el Oriente Medio y en los de América Latina y el Caribe, la cobertura alcanza el 22% y el 30%, respectivamente⁶.

32. Los porcentajes de hogares con conexión a agua corriente en los asentamientos precarios son levemente superiores pero siguen siendo bajos, situándose desde un máximo del 58% en América Latina y el Caribe hasta un mínimo del 19% en África subsahariana. En posición intermedia se encuentran Asia y el Pacífico y África septentrional y el Oriente Medio, con 38% y 36% respectivamente⁶. Puesto que las cuestiones del agua y del saneamiento se examinan detalladamente en otros informes, esta sección se refiere especialmente al abastecimiento de energía, la eliminación de desechos y los servicios de transporte.

1. Acceso a la energía

33. En su 14° período de sesiones la Comisión examinará a fondo los progresos alcanzados en materia de desarrollo energético, por lo tanto en esta sección se ofrece solamente un resumen general de la situación del acceso a la energía en los asentamientos humanos, especialmente en las comunidades pobres. En todo el mundo en desarrollo se están realizando obras de ampliación de las redes eléctricas y de mejora del acceso a los servicios de energía modernos, incluso en los barrios de tugurios. En África subsahariana, solamente el 20% de los hogares de los tugurios tienen acceso a la electricidad, mientras que en África septentrional y en el Oriente Medio el porcentaje es del 36%. En los asentamientos precarios de Asia y el Pacífico y de América Latina y el Caribe, los hogares gozan de un mejor acceso a la electricidad, al estar el 76% y el 85% de ellos, respectivamente, conectados a la red eléctrica.

34. En total, en los países en desarrollo hay unos 1.600 millones de personas que aún no tienen acceso a la electricidad, y unos 2.400 millones de personas (más de la mitad de la población de esos países) siguen utilizando los combustibles de biomasa tradicionales (madera, carbón, estiércol y residuos de cultivos) para cocinar y para protegerse del frío, por lo general en cocinas de fuego abierto o de baja eficiencia con ventilación inadecuada. Las consecuencias negativas para la salud de las personas pobres del medio rural y para los habitantes de tugurios dificultan aun más su vida cotidiana. La exposición al humo de los combustibles de biomasa aumenta el riesgo de contraer una serie de enfermedades comunes y graves, siendo las más importantes las infecciones respiratorias agudas, como la neumonía. Según la OMS, casi 4 millones de personas mueren anualmente de infecciones respiratorias agudas, y más del 90% de los casos ocurren en los países en desarrollo. Si bien ha sido escasa la evaluación sistemática de las consecuencias para la salud de las intervenciones

relativas a hornos de cocina mejorados, la evidencia obtenida de varios cientos de programas de ese tipo en más de 50 países en desarrollo parece indicar que son buenos para la salud y económicos¹⁸.

2. Gestión de desechos sólidos

35. El volumen de desechos sólidos ha aumentado considerablemente en todas las regiones y su composición ha cambiado ya que ahora hay más desechos no biodegradables y una cantidad creciente de desechos tóxicos. Los desechos sólidos gestionados de manera inadecuada pueden constituir un problema para la salud, en especial en las zonas urbanas, como foco de enfermedades y fuente de contaminación de los abastecimientos de agua. La basura sin recoger, acompañada de excrementos, a menudo se tira en zanjas de drenaje que pueden acabar atascándose. Cuando las aguas residuales y la escorrentía de las tormentas no pueden drenarse con facilidad se producen inundaciones que extienden los desechos y los excrementos por toda la zona circundante. Cuando la eliminación de los desechos sólidos no es adecuada, a menudo los recursos hídricos sufren contaminación microbiana y química.

36. En una encuesta reciente de las principales ciudades⁶ realizada por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) se indica que grandes sectores de la población urbana de los países en desarrollo, en especial los que viven en asentamientos espontáneos, carecen de acceso a un sistema público adecuado de recogida de los desechos sólidos. La encuesta también pone de manifiesto que es más probable que las ciudades grandes estén mejor equipadas que las pequeñas y las medianas en lo que respecta a los servicios de recogida de desechos y su eliminación.

37. En la mayoría de ciudades africanas, sólo entre el 10% y el 30% de todos los desechos sólidos domésticos se recogen regularmente y los servicios son inevitablemente muy deficientes para los habitantes de tugurios. A falta de sistemas organizados de gestión de desechos, personas pobres y empresas no estructuradas se dedican a recoger y recuperar algunos desechos cuando les representa un beneficio económico. La organización de estas actividades no estructuradas para mejorar las oportunidades económicas, aumentar la recogida y la recuperación de desechos y reducir los peligros para la salud y la seguridad constituye una estrategia creciente que forma parte de los programas de gestión municipal, a menudo en cooperación con organizaciones no gubernamentales y a veces con financiación de donantes (véase el recuadro 4).

Recuadro 4

Recogida de desechos en Dar es Salaam

Enfrentada con el problema de proporcionar servicios básicos a una población en rápida expansión, la municipalidad de Dar es Salaam, en la República Unida de Tanzania, optó por lograr la participación de grupos comunitarios y microempresas en la recogida de desechos sólidos en toda la ciudad. Se estableció un sistema de licitación transparente y se realizaron campañas de movilización de la comunidad, al mismo tiempo que grupos y empresas seleccionados recibían capacitación en gestión técnica y económica. Gracias a ello, la ciudad se mantiene limpia y se han creado miles de puestos de trabajo.

Fuente: Contribución de la OIT al 12º período de sesiones de la Comisión.

38. En América Latina y el Caribe las ciudades utilizan a la vez vertederos sanitarios y vertederos abiertos para deshacerse de los desechos sólidos. Sólo unos pocos países de la región, sobre todo el Brasil, han registrado progresos en la reutilización, aprovechamiento y recuperación de la energía obtenida de la incineración. La mayoría de países de la región carecen de infraestructura para deshacerse de los desechos sólidos de manera que no perjudique al medio ambiente, así como de la capacidad de gestión necesaria para ocuparse de manera eficaz de la gestión de esos desechos. También constituye un grave problema la falta de separación de los desechos de los hospitales y las industrias de los desechos domésticos. Aunque algunos países de la región han adoptado leyes sobre el control y la evacuación de desechos peligrosos, no poseen las instalaciones necesarias para tratarlos, recuperarlos o eliminarlos. Tampoco tienen los recursos necesarios para hacer cumplir las disposiciones legales. Como resultado de ello, gran parte de los desechos peligrosos se descargan de forma ilegal, a menudo en las proximidades de tugurios o en lugares donde corren el riesgo de contaminar los abastecimientos de agua¹⁷.

39. Las ciudades de Asia utilizan más los sistemas de eliminación de desechos sólidos que no perjudican al medio ambiente, en especial en los países más desarrollados de la región, por ejemplo, el Japón y Singapur. La eliminación por incineración al aire libre es menos habitual que en las ciudades africanas. En algunos países de Asia occidental la institucionalización gradual de las actividades del sector no estructurado en lo que respecta a la recogida y recuperación de desechos sólidos ha ido acompañada de una creciente privatización de los servicios de gestión de esos residuos. No obstante, los recursos asignados a gestión de los desechos sólidos sigue siendo inadecuada, como indican los informes sobre los países de la región de África occidental, y las leyes, reglamentos y normas nacionales relacionados con la gestión sostenible de esos residuos deben mejorarse¹⁴.

40. Aunque algunos pequeños Estados insulares en desarrollo han registrado progresos al mejorar las políticas y prácticas de gestión de los desechos sólidos, muchos todavía se enfrentan con dificultades considerables en cuanto a su capacidad financiera y técnica, a lo que se suma la falta de espacio disponible para los vertederos. Por consiguiente, la reducción al mínimo de los desechos, y su recuperación y reutilización, constituyen estrategias especialmente adecuadas para sus circunstancias especiales. Aumenta la preocupación por las consecuencias que para la seguridad y el medio ambiente tiene la eliminación y el transporte de materiales radiactivos en las regiones donde existen pequeños Estados insulares en desarrollo, y a través de sus aguas territoriales, así como por la inexistencia de regímenes de responsabilidad e indemnización¹⁹.

41. Los países de Europa Occidental y de América del Norte poseen en general sistemas eficaces y rentables de gestión de los desechos sólidos en los que se hace hincapié en las llamadas 3 “erres”—reducción, reutilización y recuperación. Algunos países de Europa Occidental utilizan incentivos económicos, por ejemplo, imponiendo tasas sobre los contenedores de bebidas y las bolsas de la compra de un solo uso, y también exigen que los fabricantes se hagan cargo de los productos al final de su vida útil y establecen disposiciones en materia de envasado. La gestión de los desechos sólidos en los países de Europa Oriental continúa siendo problemática. Las prácticas de recuperación se encuentran en una fase rudimentaria y muchas ciudades tienen sobre todo vertederos al aire libre, que frecuentemente tienen un mantenimiento insuficiente.

3. Realización de soluciones sostenibles en materia de transporte

42. El número de vehículos de propiedad particular aumenta con rapidez en los países en desarrollo que registran un rápido crecimiento, lo que origina importantes problemas para la planificación del transporte urbano así como de contaminación y congestión. En los últimos años se han desplegado esfuerzos considerables para elaborar estrategias que integren la planificación del transporte y la planificación del uso de la tierra y el desarrollo de los asentamientos humanos. En algunos países ha mejorado el acceso de los habitantes de los tugurios a los servicios de transporte, facilitando el acceso al empleo, la atención de salud y otros servicios básicos y fomentando la interacción social.

43. Muchas ciudades de África aumentan su interés por los medios de transporte asequibles y más inocuos para el medio ambiente. Egipto, por ejemplo, ha realizado grandes inversiones en sus redes de autobuses y ferrocarriles subterráneos públicos, en beneficio de los habitantes de los tugurios, y también ha instaurado la gasolina sin plomo. Otros países de la región ofrecen tarifas bajas para facilitar el acceso de los pobres al transporte público. No obstante, la duplicación de responsabilidades jurisdiccionales de los organismos encargados de la planificación del transporte y el desarrollo urbano continúa asolando el sector, agravado por el hecho de que muchos planificadores y gestores urbanos adoptan un enfoque sectorial en el que el transporte se considera una cuestión aparte, en vez de parte integrante de la planificación y la gestión urbanas.

44. En América Latina y el Caribe, algunas ciudades, por ejemplo Bogotá (véase el recuadro 5), han desarrollado sistemas de autobuses de tránsito rápido acompañados de la infraestructura necesaria para facilitar el transporte no motorizado. El Brasil ha fomentado la utilización de alcohol obtenido de la caña de azúcar como combustible para los transportes, contribuyendo así a reducir las emisiones de dióxido de carbono en aproximadamente el 16%. Casi todos los países de América Latina tienen planes para eliminar la gasolina con plomo, pero el azufre, el polvo y otros contaminantes de la atmósfera urbana siguen siendo elevados en muchos países.

Recuadro 5

Soluciones sostenibles en materia de transportes en Bogotá

A raíz de la reorganización de un sistema anticuado, contaminante y caótico de autobuses de administración privada para transformarlo en una red agilizada de vehículos diesel ajustados a las normas Euro II, el nuevo sistema TransMilenio de transporte público de Bogotá empezó a funcionar en diciembre de 2000 al establecer, entre otras cosas, carriles bus exclusivos con características de diseño similares a las de un sistema de ferrocarril urbano. A finales de 2003 el sistema TransMilenio —administrado en cooperación con contratistas privados de autobuses— proporcionaba más de 540.000 viajes diarios en Bogotá, el 9% de los cuales se hacían anteriormente en automóvil. Un gravamen suplementario del 20% sobre la gasolina contribuía a que la ciudad financiara las inversiones en infraestructuras, al mismo tiempo que se estableció un sistema de matrículas de automóvil para limitar el uso de vehículos privados durante las horas de mayor tránsito. Bogotá también ha establecido más de 300 kilómetros de senderos protegidos para bicicletas e iniciado una campaña destinada a impedir que los automóviles se estacionen sobre las aceras, devolviendo este espacio a los peatones, los grupos vulnerables y los hogares con bajos ingresos, que dependen de esos espacios para hacer ejercicio y actividades de ocio.

Fuente: Informe nacional de Colombia presentado a las Naciones Unidas, 2003.

45. Muchos países asiáticos han aplicado medidas para reducir la contaminación de la atmósfera urbana causada por los transportes, pero continúa habiendo problemas debido al anticuado parque de vehículos, los combustibles sucios y la congestión del tráfico, así como al ruido. Se han hecho grandes inversiones en transportes públicos, con sistemas nuevos o ampliados de tránsito masivo ya inaugurados o todavía en construcción, por ejemplo, en Kuala-Lumpur, Nueva Delhi, Manila y Yakarta, que proporcionan un transporte asequible a las personas con bajos ingresos. Algunos países de Asia han adoptado normas ambientales más estrictas para los automóviles nuevos, así como combustibles más limpios. Por ejemplo, China está adoptando normas estrictas de economía de combustible en los vehículos para ahorrar energía y alentar el paso a vehículos híbridos. China también ha iniciado con éxito un programa de inspección de vehículos para reducir las consecuencias ambientales de los transportes¹⁰.

46. Los países industrializados de la región de la CEPE han desarrollado sistemas adecuados de transportes públicos, en los cuales va en aumento el empleo de combustibles más limpios. Muchos países de Europa occidental subvencionan las tarifas de transporte público, en especial para los estudiantes, los ancianos y los discapacitados. Se han adoptado medidas a todos los niveles administrativos para vincular la planificación del uso de la tierra con la planificación de los transportes. Europa oriental ha registrado un crecimiento importante del uso de vehículos privados, debido en parte a que los niveles de transporte público son malos, y siguen empeorando, y en parte como resultado del aumento de los ingresos.

E. Creación de empleo y promoción de empresas

47. El suministro de servicios básicos e infraestructuras a los asentamientos espontáneos —para integrar más plenamente a sus habitantes en la economía urbana— es fundamental para mejorar los niveles de vida de los habitantes de barrios de tugurios. El mejoramiento sostenible a largo plazo de la situación de los tugurios depende de cómo se luche contra la pobreza. Esto requiere a su vez la creación de puestos de trabajo remuneradores para los trabajadores con escasa capacitación, y un medio ambiente propicio para las empresas. Los gobiernos de los países en desarrollo luchan contra gran variedad de obstáculos para crear empleo y generar ingresos. La falta de conocimientos empresariales y de capacidad de gestión en las empresas —acompañada de una infraestructura inadecuada y un entorno económico incierto y excesivamente burocrático— continúa limitando el crecimiento de la inversión y la productividad en muchos países.

48. Frente a ello, en sus políticas de empleo muchos gobiernos han centrado el interés en la función de la pequeña empresa y las microempresas. El fomento del trabajo por cuenta propia y del sector no estructurado seguirá desempeñando una importante función para crear oportunidades de empleo, ya que no se espera que el crecimiento de las oportunidades de trabajo en el sector estructurado siga el ritmo de crecimiento de la población urbana²⁰. La realización de planes de crédito, incluidos los microcréditos, para las pequeñas empresas y las cooperativas locales constituye un componente fundamental. La creación de condiciones a la vez macroeconómicas y normativas que alienten un sector empresarial estructurado dinámico continuará siendo una gran prioridad para los gobiernos, aunque sólo sea para generar ingresos fiscales con el fin de financiar las infraestructuras y los servicios públicos esenciales.

49. En América Latina y el Caribe los gobiernos han establecido programas nacionales para proporcionar crédito, capacitación y apoyo técnico a las pequeñas empresas, entre cuyos empleados hay a menudo habitantes de tugurios. No obstante, el alcance de esos programas sigue estando limitado a un pequeño porcentaje de posibles beneficiarios, por lo que se necesitarán recursos adicionales para abarcar mayor número de empresas. Este apoyo ha reforzado el papel de esas empresas para amortiguar el impacto económico y social de los ajustes estructurales y las repercusiones de las crisis financieras sobre el trabajo y la producción, aunque no siempre ha ayudado a las personas pobres a participar y competir con éxito en la economía estructurada. Algunos países de Asia occidental han adoptado iniciativas en apoyo de la pequeña y la mediana empresa y de las microempresas mediante programas de creación de capacidad y maduración empresarial. Varios gobiernos de África, entre ellos los de Kenya, Angola, Guinea y Marruecos, desarrollan o aplican políticas similares de apoyo a las microempresas, algunas de ellas destinadas específicamente a la mujer. En Viet Nam, la promoción integrada de la pequeña empresa se ha convertido en la principal estrategia en virtud de la cual las administraciones provinciales se ocupan del desempleo y la reducción de la pobreza. Entre las medidas adoptadas cabe citar la capacitación empresarial, el fomento de la calidad de los puestos de trabajo, el establecimiento de asociaciones y el mejoramiento del acceso al mercado.

F. Desarrollo de los asentamientos humanos en las zonas expuestas a desastres naturales

50. En el últimos decenio, aproximadamente 200 millones de personas cada año se han visto afectadas por desastres naturales cuyas consecuencias han ido en aumento. Durante el decenio de 1990 los costos económicos de los desastres naturales fueron 14 veces superiores a los registrados en el de 1950. Sólo en el año 2002 se supo de más de 500 desastres en los que murieron 25.000 personas y 608 millones más se vieron afectadas, con unos daños totales de aproximadamente 27.000 millones de dólares²¹. La ubicación de muchos asentamientos humanos cerca de la costa o en las orillas de grandes ríos los hace vulnerables a los desastres naturales. En las ciudades, las viviendas de mala calidad, la densidad excesiva de población y la instalación de asentamientos espontáneos en tierras marginales hacen que los habitantes de los tugurios sean especialmente vulnerables²².

51. El diseño y construcción de edificios y otras estructuras resistentes a los peligros constituye uno de los medios más rentables de reducir riesgos. No obstante, debido a los costos adicionales que esto supone, a menudo los edificios y las infraestructuras no se construyen de acuerdo con los códigos establecidos para reducir al mínimo los daños causados por fenómenos climáticos o naturales extremos¹⁷. En los asentamientos espontáneos es improbable que se cumplan los códigos de construcción y los reglamentos de urbanismo, en especial cuando no existen disposiciones en materia de seguridad de tenencia. Una solución viable a largo plazo para la gestión de los desastres naturales reside en integrar la reducción del riesgo de desastres de esta clase en la planificación de la protección y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. La descentralización de la autoridad y de los recursos de los niveles centrales al municipal y el local va en aumento y las administraciones locales han empezado a desempeñar una función más dinámica para que la gestión del riesgo constituya una cuestión prioritaria de los programas locales de asentamientos humanos.

52. Para la mitigación y la gestión de los desastres naturales pueden aprovecharse las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que han aumentado considerablemente la disponibilidad de información acerca de esos desastres. El mejoramiento de los sistemas de observación mundial ha hecho posible la pronta detección de condiciones climatológicas, por ejemplo el fenómeno El Niño, y contribuyen al pronto aviso de otros acontecimientos, incluidos los relacionados con el cambio climático. Asimismo, esos sistemas proporcionan mejores instrumentos para la previsión y predicción a corto plazo, incluidas las predicciones estacionales, y para mejorar la vigilancia y la elaboración de modelos de los factores relacionados con los desastres naturales.

53. Los pequeños Estados insulares en desarrollo continúan siendo muy vulnerables a los desastres naturales y a los provocados por el hombre, y recursos escasos continúan siendo desviados de otros programas sociales, económicos y de infraestructuras para responder a esos desastres. La mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo ya han elaborado políticas y programas de gestión de los desastres, y algunos han desarrollado sistemas de pronto aviso y políticas de mitigación de peligros, incluidos planes de contingencia nacionales y regionales en caso de vertidos de petróleo. No obstante, es poco probable que la capacidad nacional sea suficiente para hacer frente a la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos y a los costos conexos de reconstrucción, a pesar de que en algunos países existen fondos especiales. Se necesitan más recursos para el desarrollo de la capacidad nacional de mitigación de desastres, y el establecimiento de planes adecuados de seguros y reaseguros para la protección civil regional de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Entre las iniciativas para la reducción de riesgos cabe citar el establecimiento del Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe y al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. Cuando próximamente se examinen los 10 años de aplicación del Programa de Acción de Barbados para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo se examinarán detenidamente estas cuestiones.

IV. Medios de ejecución

A. Finanzas

54. La mejora de las condiciones de vida de los habitantes de tugurios contribuirá a los progresos en el cumplimiento de otros objetivos de desarrollo del Milenio y de objetivos y compromisos del Programa 21 y de la Cumbre de Johannesburgo sujetos a un calendario. El reto que afrontan los gobiernos es desalentador, ya que simplemente mejorar las condiciones de 100 millones de habitantes de tugurios equivaldría solamente a una retirada controlada²³. Considerando el crecimiento previsto de la población de los tugurios urbanos en los próximos decenios, se requiere mucho más para lograr un progreso real hacia la sostenibilidad de los asentamientos humanos. El doble reto al que se enfrentan los gobiernos es fomentar una expansión suficientemente rápida del patrimonio de viviendas oficiales de bajo costo para frenar y, con el tiempo, detener la expansión de los tugurios —Chile, Costa Rica y El Salvador han logrado progresos considerables en este sentido— y facilitar al mismo tiempo la mejora de los tugurios existentes²⁴.

55. Aunque hay que hacer todo lo posible por aumentar al máximo la eficacia de los recursos, la dotación financiera necesaria será de todas maneras enorme. Proporcionar

agua, saneamiento, electricidad, asistencia sanitaria, transportes, educación y los demás servicios e infraestructura básicos al gran número, que crece rápidamente, de habitantes de tugurios y demás habitantes urbanos entrañará grandes inversiones de capital. Según una estimación del Banco Mundial basada en la situación de hace un decenio, la inversión total de fuentes públicas y privadas necesaria en la infraestructura urbana es de unos 150.000 millones de dólares al año⁶. Será necesario que el desarrollo de los asentamientos humanos reciba más asistencia oficial para el desarrollo para que haya alguna posibilidad de superar el doble reto.

56. El panorama de la financiación nacional no es completamente tranquilizador. Los gobiernos siguen haciéndose cargo de la mayoría de las inversiones en la infraestructura urbana. Aunque los ingresos fiscales han permanecido, por lo general, estables como porcentaje del producto interno bruto en las grandes regiones en desarrollo, en muchos países —con la gran excepción de China y la India— éste no ha crecido nada o sólo lentamente. Con la descentralización no siempre se ha logrado transferir a los niveles inferiores del gobierno los ingresos —o la facultad de recaudación— para desempeñar con eficacia sus nuevas responsabilidades. Además, a pesar de su gran necesidad de invertir en infraestructura, los gobiernos municipales no han tenido un acceso fácil a los mercados financieros. Además del subdesarrollo de los mercados nacionales de capitales, hay otros obstáculos: la carencia de antecedentes financieros de los gobiernos municipales, la reticencia de los inversores a invertir a largo plazo ante ciclos electorales cortos, la insuficiencia de las directrices de difusión pública y la sensación de falta de autonomía del gobierno municipal para recaudar fondos. A pesar de esos factores, los mercados municipales de obligaciones se desarrollaron mucho en el decenio de 1990 en algunos países de América Latina y Asia, así como en algunos países europeos con economías en transición. Se calcula, por ejemplo, que en el decenio de 1990 unos 52 municipios y provincias de América Latina accedieron a los mercados de capitales y, a finales del decenio, el mercado local asiático de obligaciones se valoró en casi medio billón de dólares²⁵. No obstante, el interés de los inversores internacionales en tales mercados sigue siendo escaso.

57. Con el estancamiento de la asistencia oficial para el desarrollo real y la lentitud del crecimiento de los ingresos nacionales en el decenio de 1990, muchos gobiernos recurrieron a los inversores privados para cubrir parte del vacío en la financiación de la infraestructura urbana. Como se explica en los documentos complementarios sobre el agua y el saneamiento, la experiencia del suministro privado de esos servicios no ha estado por lo general a la altura de las expectativas. Los proveedores privados todavía constituyen un pequeño porcentaje del total y la inversión privada ha ido disminuyendo desde finales del decenio de 1990. Una serie de países también ha intentado atraer la inversión privada en otras infraestructuras, en particular, energía, telecomunicaciones y transportes. Nuevamente, la experiencia no ha sido uniforme. En los dos primeros casos, el cambio tecnológico ha reducido considerablemente los costos fijos y la importancia de las economías de escala, haciendo factible un suministro competitivo. Sin embargo, es necesario establecer sólidos marcos reguladores para que la competencia sea eficaz. En el período comprendido entre 1995 y 2002, el sector energético atrajo la mayor parte de las inversiones de los asociados del sector privado, unos 118.000 millones de dólares en inversiones en instalaciones, seguido a poca distancia por el sector de las telecomunicaciones, con 109.000 millones de dólares. El sector de los transportes atrajo 75.000 millones de dólares en proyectos en los que participaba el sector privado (en su mayoría

puertos de mar y autopistas de peaje, mientras que otros tipos de carreteras seguían dependiendo en gran medida de las inversiones públicas)²⁶.

58. En lo que respecta a la financiación de la vivienda, el mercado de la vivienda se puede dividir de forma general en tres segmentos. El primero está integrado por las familias que pueden acceder al mercado hipotecario o disponen de ahorros suficientes para comprar sus viviendas. El segundo segmento —normalmente más importante en los países con ingresos bajos y moderados— está constituido por las familias que pueden financiar la compra de la vivienda, pero sólo con una subvención estatal en forma de suma global para el pago de la entrada o de subvención de los intereses. El tercer grupo de familias, que por lo general son pobres y viven en asentamientos espontáneos, está excluido en gran medida de los mercados oficiales de crédito para la vivienda y debe recurrir al microcrédito de fuentes no estructuradas o instituciones de microfinanciación para ampliar y mejorar sus viviendas. Según las investigaciones sobre el mercado inmobiliario de tres grandes metrópolis brasileñas²⁷, del millón de familias que buscan vivienda en el mercado cada año, sólo el 20% puede permitirse la financiación de la entrada con sus propios ahorros y contratar créditos hipotecarios en condiciones comerciales (con pagos mensuales que se calcula que superan en más de 10 veces el salario mínimo). Del 10% al 20% de las familias accede al mercado hipotecario con una subvención pública de los intereses y el 60% ó 70% restante carece de subvenciones y simplemente no puede permitirse la entrada ni los pagos mensuales del mercado estructurado.

59. La mayoría de las inversiones en el sector inmobiliario proceden del sector privado²⁸, aunque los gobiernos siguen desempeñando una función importante en algunos países al poner viviendas asequibles a disposición de las familias con bajos ingresos. Además de la incertidumbre sobre los derechos de propiedad en muchos asentamientos espontáneos, otros factores que limitan la disponibilidad de viviendas asequibles son los bajos ingresos en relación con el costo del suelo y de la construcción, el grado de exigencia de las normas y los costos administrativos de la subdivisión del suelo y la urbanización del sector oficial, los altos tipos de interés reales en algunos países como consecuencia de las adversas condiciones macroeconómicas y la falta de competencia en el sector financiero, apenas presionado para que conceda préstamos a la población con bajos ingresos¹¹.

60. Las familias con bajos ingresos dependen en gran medida de las fuentes de crédito no estructuradas, que suelen ser costosas y a corto plazo²⁹. Las limitaciones para que las mujeres accedan a la tierra y a los derechos de sucesión han impedido a menudo su acceso al crédito³⁰. Las instituciones de microcrédito —e incluso algunos bancos comerciales— cada vez conceden más créditos, a menudo subdivididos en muchas cantidades pequeñas, a personas con bajos ingresos para que mejoren sus viviendas (estas mejoras están relacionadas frecuentemente con el suministro de agua y el saneamiento), lo que en las comunidades con bajos ingresos suele hacerse poco a poco, prolongándose durante muchos años con la concesión de créditos sucesivos³¹. El importe medio de los créditos para la vivienda suele ser algo más alto que el de los créditos para las microempresas y sus tipos de interés suelen ser inferiores.

61. Algunos países africanos han intentado aumentar la financiación de la vivienda de la población pobre mediante programas comunitarios de hipotecas y la financiación del sector privado. En América Latina y el Caribe, los programas de financiación de la vivienda se han basado en una combinación de subvenciones, ahorro privado y créditos hipotecarios. Esos programas han aumentado el acceso de los grupos con

bajos ingresos a la vivienda, en particular en países con economías relativamente estables, pero a menudo no han llegado a los grupos más pobres, especialmente los habitantes de tugurios. La ciudad de Río de Janeiro (Brasil) ha insistido enormemente en la mejora de los tugurios, pero la magnitud del problema plantea un gran reto de movilización de recursos. Hasta la fecha, medio millón de residentes de una población total de habitantes de tugurios estimada en 1,7 millones se han beneficiado del programa de mejora de Favela-Bairro, que ha costado 600 millones de dólares de los EE.UU., más de la mitad financiados con un crédito de un banco regional de desarrollo. La ciudad tiene previsto invertir otros 400 millones de dólares en otros 330 barrios³².

62. En Asia y el Pacífico, se destaca la financiación de la vivienda como uno de los elementos fundamentales de los programas de desarrollo urbano. El Gobierno de China, por ejemplo, está invirtiendo unos 20.000 millones de dólares al año en la construcción de viviendas para la población con ingresos bajos y medios, aunque se ha planteado la preocupación de que la población con altos ingresos también se pueda estar beneficiando de algún modo de la vivienda subvencionada por la administración pública. Como las instituciones públicas que financian la vivienda están limitadas por la escasez de los pagos, algunos gobiernos de la región han fomentado programas innovadores y las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de microfinanciación también han tomado la iniciativa. Por ejemplo, en la India, algunas organizaciones no gubernamentales han creado programas de garantía con los bancos comerciales para financiar la vivienda en las comunidades pobres. Desde 1984 (cuando empezó a conceder créditos para la vivienda) hasta el final de 2002, el Banco Grameen de Bangladesh concedió 556.600 créditos para la vivienda. En la República de Corea, el Gobierno ha establecido un marco para que los mercados hipotecarios secundarios refuerzen el sistema hipotecario comercial¹⁰.

63. Algunos países del Asia occidental han asignado recursos financieros públicos para mejorar la vivienda y la infraestructura, tratando de encontrar al mismo tiempo, de forma gradual pero cada vez mayor, inversiones privadas con las que complementar las limitaciones de los recursos financieros públicos. Los instrumentos y los mecanismos financieros utilizados por los países de la región son los préstamos a bajo interés, la microfinanciación y las reformas fiscales.

64. En los países con economías en transición, los promotores de viviendas privadas han de afrontar dificultades financieras, una alta inflación y la falta de acceso al crédito. Aunque al principio del período de reformas los altos tipos de interés obstaculizaron la demanda de viviendas, el número de créditos hipotecarios ha aumentado recientemente en algunos países de Europa oriental³³.

65. En los países desarrollados se han creado programas de incentivos en favor de la vivienda pública. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, los gobiernos federal y estatales ofrecen una serie de bonificaciones fiscales y otros incentivos financieros para que la vivienda de bajo costo sea más asequible. En el Canadá se financia con fondos públicos a prestatarios sin ánimo de lucro para que formulen propuestas de proyectos de vivienda asequible.

B. Descentralización de la adopción de decisiones, la participación y el aumento de la capacidad

66. Además de los recursos financieros, el aumento de la capacidad es fundamental para aplicar las políticas y los programas sobre los asentamientos humanos de

forma satisfactoria. El aumento de la capacidad es necesario, en particular en los países en desarrollo, en tres niveles que tienen la misma importancia y se refuerzan entre sí: los particulares, las instituciones locales y el gobierno.

67. En África, la mayoría de los países ha adoptado políticas y legislación para aumentar la autonomía local en la formulación y la aplicación de las políticas. En muchos casos se ha dispuesto lo necesario para fomentar la participación de los asociados de la sociedad civil en la adopción de decisiones, la aplicación y la movilización de recursos, por ejemplo mediante el reconocimiento jurídico de las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria y el establecimiento de mecanismos consultivos sobre las políticas y los programas de desarrollo urbano. No obstante, la aplicación de estas políticas y legislación suele ser lenta, debido a la reticencia de las administraciones centrales a transferir competencias a nivel local. Asimismo, a menudo se descentraliza sin conceder los recursos financieros necesarios para que las administraciones locales desempeñen las nuevas funciones.

68. La transferencia de competencias a las entidades subnacionales de gobierno se ha efectuado rápidamente en América Latina y el Caribe, aunque hay grandes diferencias entre los países en el grado de descentralización. El reparto de la autoridad para adoptar decisiones suele ser complejo y ambiguo. A menudo, los gobiernos centrales conservan el control sobre la concesión de recursos para los servicios básicos, mientras que la prestación de esos servicios se delega a los niveles inferiores de gobierno. Los gobiernos municipales y las autoridades locales suelen depender enormemente de las transferencias del gobierno central para financiar las funciones que se les han delegado, puesto que se generan pocos fondos a nivel local.

69. En Asia y el Pacífico se han introducido en la legislación nacional cambios de política para descentralizar las facultades de planificar, administrar y adoptar decisiones y transferirlas a los niveles locales. Se han adoptado leyes y reglamentos que rigen la división de las responsabilidades y las funciones entre los órganos de gobierno central y local en esferas como la planificación y ordenación del uso de las tierras, el desarrollo urbano, el desarrollo de la infraestructura, la provisión de alojamiento y la prestación de servicios. La descentralización también está ganando fuerza en algunos países del Asia occidental, en particular la Arabia Saudita y la República Árabe Siria, fortaleciendo la responsabilidad local en lo relativo al desarrollo, la planificación y la aplicación. Sin embargo, aunque el marco jurídico e institucional se está reforzando paulatinamente, la aplicación se está quedando atrás¹⁴.

Recuadro 6. Participación de la sociedad civil en la India

En la India, la función de los grupos no gubernamentales en la provisión de alojamiento y el desarrollo de la infraestructura comunitaria está cobrando importancia, incluso mediante programas de microcrédito para la construcción de viviendas. En los programas del Gobierno, como el Programa Nacional de Desarrollo de los Tugurios y Swarn Jayanti Shahri Rozgar Yojana, se destacan el ahorro de base comunitaria y las sociedades de crédito.

Fuente: Informe sobre el desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos elaborado para el 12º período de sesiones de la Comisión, diciembre de 2003, pág. 10.

70. Todos los países desarrollados cuentan con sólidos organismos administrativos centrales, como ministerios de vivienda, encargados de velar por la coherencia de las políticas de vivienda y desarrollo urbano con otras políticas socioeconómicas y medioambientales nacionales y de asignar recursos financieros y de otro tipo a las autoridades locales. En una estructura administrativa descentralizada, las principales responsabilidades y funciones de planificación, desarrollo y gestión de los asentamientos humanos recaen en los gobiernos provinciales y las autoridades locales. En Europa central y oriental, la mayoría de los países han procedido a descentralizar el poder político y administrativo, mientras que en la Comunidad de Estados Independientes los progresos en el ajuste estructural y la reforma política han sido lentos y desiguales.

V. Experiencia adquirida y problemas persistentes

71. La pobreza relega a cientos de millones de personas de los países en desarrollo a vivir en condiciones difíciles en los barrios de tugurios, con falta de viviendas adecuadas, deficiente infraestructura para servicios de agua, saneamiento y otros servicios, altas tasas de desempleo, gran incidencia de enfermedades e inseguridad ciudadana. En muchas de esas comunidades, la inseguridad de la tenencia de la tierra limita la capacidad para financiar la mejora tanto del parque de viviendas como de las infraestructuras. Aun cuando los gobiernos tratan de mejorar las condiciones de vida de los aproximadamente 900 millones de personas que se calcula residen en los barrios de tugurios, se enfrentan al problema añadido de proporcionar viviendas económicas y dignas a los muchos millones de familias con bajos ingresos que se formarán en las zonas urbanas durante las próximas décadas. En resumen, los gobiernos han de propiciar un entorno normativo e institucional que facilite la provisión de viviendas, infraestructuras y servicios adecuados a un promedio anual de 70 millones de nuevos residentes urbanos en todo el mundo durante los próximos 15 años, la inmensa mayoría de los cuales se concentran en los países en desarrollo³⁴.

Acceso a la tierra, planificación del uso de la tierra y seguridad de la tenencia de la tierra

72. El acceso a la tierra para construir viviendas a precio asequible constituye un importante problema en muchas de las grandes ciudades de los países en desarrollo. En particular, cuando los mercados financieros no están suficientemente desarrollados, aunque no sólo en ese caso, los bienes inmuebles pueden ser una de las escasas inversiones nacionales de alto rendimiento, pero las previsiones sobre la inflación de los precios de la tierra pueden hacer disminuir considerablemente el volumen del mercado de bienes inmuebles. El acceso legal a los bienes raíces puede quedar fuera del alcance de las familias pobres de las zonas urbanas que aún no los poseen. Cuando los gobiernos no controlan una superficie considerable de terreno que pueda utilizarse para la construcción de viviendas, el costo elevado que entraña la adquisición de terrenos limita su capacidad de proporcionar viviendas baratas. La reforma de la tenencia de suelo urbano no suele contemplarse como elemento integral de las medidas que adopta el gobierno para promover el acceso a la tierra en condiciones de igualdad para el desarrollo de los asentamientos humanos. Por otro lado, el exceso de reglamentación sobre el uso de la tierra puede constituir un obstáculo para el fomento de viviendas de bajo coste.

73. Para quienes viven en asentamientos improvisados en zonas urbanas o periurbanas, la carencia de títulos de propiedad y la inseguridad de la tenencia de la tierra son inconvenientes importantes que obstaculizan la financiación de las mejoras del parque de viviendas y la infraestructura de apoyo. Por consiguiente, en los últimos años se ha hecho especial hincapié en la regularización de los títulos de propiedad en el marco de los programas de mejora de los barrios de tugurios.

Suministro de viviendas e infraestructura conexa y acceso al empleo

74. El suministro de vivienda y de infraestructura y servicios de apoyo, con especial referencia a los habitantes de los barrios de tugurios, requiere que los gobiernos centrales y las autoridades locales asuman compromisos firmes que cuenten con una importante participación de la comunidad. Si bien es probable que las estrategias en marcha favorezcan principalmente la adquisición de viviendas, en una reciente investigación se subraya la importancia que el aumento del número de viviendas de alquiler a precios asequibles puede tener como factor coadyuvante para satisfacer la demanda cada vez mayor de viviendas. Se ha registrado una tendencia clara en favor de la privatización del parque inmobiliario, especialmente en los países con economía en transición, en su mayor parte mediante la venta de viviendas de alquiler a sus ocupantes. Aunque esto ha fomentado considerablemente la propiedad de la vivienda a corto plazo, aún no se han investigado suficientemente los efectos a largo plazo de la privatización en el mercado inmobiliario y, en particular, sobre la capacidad de los pobres para adquirir viviendas.

75. Por lo que respecta a la mejora de las condiciones de los barrios de tugurios ya existentes, cabe señalar que la rehabilitación de su infraestructura y servicios debe ir acompañada del establecimiento de vínculos más firmes, especialmente mediante los transportes públicos, entre las comunidades de esos barrios con el sector económico urbano más amplio y, a particular, los centros de actividad comercial e industrial. Si los residentes de esas comunidades no disponen de empleo e ingresos razonablemente estables será difícil que puedan sostener las mejoras de sus condiciones de vida.

76. El establecimiento de un entorno institucional y normativo que permita la creación de nuevas empresas, y que se caracterice en particular por disponer de un mercado crediticio adaptable, la poca cuantía de las necesidades mínimas de capital y la facilidad de inscripción, puede contribuir de forma considerable a generar empleo y ayudar a los residentes de los barrios de tugurios a escapar del círculo vicioso de la pobreza. Por otra parte, el aumento de los ingresos efectivos permite la financiación de las inversiones a mediano plazo en, por ejemplo, mejoras sustanciales de las viviendas. Para conseguir la adaptación constante de los mercados de productos y factores dinámicos, en particular mediante la capacidad de utilizar nuevas tecnologías, es preciso dar prioridad a la educación y la capacitación.

77. Aunque la población urbana disfruta en general de un mayor acceso a la electricidad y otros sistemas modernos de energía que la población rural, en muchas ciudades de los países en desarrollo sigue siendo muy extendido el uso de la biomasa para cocinar y calentar las viviendas. La alta densidad de población hace que el grave problema de la contaminación del aire por el uso de ese tipo de combustible no se circunscriba a los hogares y se amplíe también al exterior, con efectos negativos para la salud, en particular para los pobres que viven, viajan y trabajan en entornos que no disponen de aire acondicionado.

78. Habida cuenta de la importancia del transporte como componente básico del funcionamiento efectivo y eficaz de los asentamientos humanos y teniendo presentes las numerosas experiencias citadas, cabe señalar que los urbanistas se enfrentan al desafío constante de adoptar un enfoque más integrado que el utilizado hasta la fecha de la planificación del transporte y el uso del terreno y del desarrollo de los asentamientos humanos. La magnitud, escala y costo de la infraestructura del transporte exige una planificación y financiación a nivel nacional mientras que, en aras de la sostenibilidad económica, es conveniente que el transporte urbano se gestione y regule a nivel local y que las autoridades locales participen en la toma de decisiones sobre la planificación del transporte. Una cuestión que sigue suscitando gran preocupación para un futuro inmediato es el rápido aumento del uso de vehículos privados entre los grupos de ingresos medio y alto en los países en desarrollo y con economía en transición como modo de transporte local preferido, con el consiguiente aumento de la contaminación del aire, el ruido, la congestión del tráfico y los accidentes relacionados con el tráfico.

Reducción de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos a los riesgos de desastre natural y ambiental

79. La falta de infraestructura y capacidad institucional para hacer frente a la gestión de los residuos sólidos de una forma eficaz, eficiente y ecológicamente racional y la eliminación incorrecta de los residuos sólidos, en particular las sustancias peligrosas, son problemas graves de creciente importancia para la mayoría de las ciudades en las regiones en desarrollo. A medida que los países se hacen más ricos, el volumen de residuos sólidos aumenta, lo que plantea la cuestión de su eliminación, sobre todo en zonas donde la superficie de los vertederos es reducida. Por otro lado, la construcción de instalaciones incineradoras seguras requiere grandes inversiones. La industrialización lleva aparejado el aumento del volumen de las sustancias peligrosas. Las poblaciones pobres de las ciudades se ubican con frecuencia en zonas donde el riesgo de exposición a esos desechos así como a accidentes provocados por vertidos químicos tóxicos es relativamente alto. Muchos países de ingresos medio y bajo carecen de las infraestructuras adecuadas para eliminar los residuos peligrosos y las normativas para promover la reducción de los desechos al mínimo y el reciclaje de materiales son a menudo rudimentarias.

80. Los pobres de las zonas urbanas suelen ser los más vulnerables a los riesgos de desastre natural, ya que con frecuencia viven en terrenos que los promotores inmobiliarios privados consideran marginales, como laderas empinadas u orillas de los ríos. La mitigación y la gestión de los desastres requieren la integración del concepto de reducción del riesgo de desastre, en particular por lo que se refiere a las normas de construcción que han de aplicarse eficazmente, en las estrategias de vivienda sostenibles y la planificación urbana, así como en los sistemas de preparación para casos de desastre.

Medios de aplicación

81. Los gobiernos provinciales y municipales comparten con los gobiernos nacionales una parte importante de la financiación de la infraestructura para prestar apoyo a los asentamientos humanos sostenibles. Aunque generalmente se dispone de mecanismos de reparto de ingresos con el gobierno central, la descentralización cada vez mayor de las estructuras de gestión no siempre va acompañada de la descentralización correspondiente del departamento encargado de generar recursos ni del incremento de las transferencias de recursos. Los gobiernos locales de las regiones

de Asia y América Latina han empezado a utilizar los mercados de capital para obtener ingresos, pero esta fuente de financiación es aún bastante limitada, incluso en esas zonas, e inexistente en muchos países en desarrollo.

82. Sin un crecimiento económico nacional vigoroso, la creación de nuevos empleos y el respaldo de corrientes considerables de recursos destinadas a los países en desarrollo, la limitación financiera seguirá siendo un enorme obstáculo que impedirá mejorar las condiciones de vida de los residentes de los barrios de tugurios y suministrar vivienda y servicios básicos para todos. Se precisa una importante inversión pública así como una participación constante del sector privado y otros agentes no gubernamentales, en particular a nivel local, para conseguir aumentar considerablemente el número de personas que tienen acceso a los servicios relativos al agua, el saneamiento, la energía y el transporte.

83. Aunque la construcción de nuevas viviendas es una actividad de la que el sector privado puede hacerse cargo en buena parte, los gobiernos deben tratar de todas maneras que la vivienda sea un bien asequible para los pobres y las personas con ingresos bajos. La subvención de los intereses hipotecarios, sistema que se utiliza bastante incluso en los países desarrollados, puede resultar una medida eficaz para alentar a la adquisición de viviendas. Otra puede consistir en el pago por parte del gobierno a familias de bajos ingresos de subsidios globales para sufragar una parte de los costos de la vivienda. Se requiere también la adopción de medidas para favorecer el aumento del número de viviendas de precio bajo a moderado a fin de contener las presiones al alza sobre los precios de los bienes inmobiliarios.

84. Los pobres necesitan recibir una financiación de la vivienda que se adapte a sus necesidades concretas, en particular para hacer mejoras graduales mediante préstamos de poca cuantía. Las instituciones de microfinanciación responden cada vez más a esas demandas, pero se precisa la adopción de enfoques innovadores para que otras entidades financieras se animen a realizar ese tipo de préstamos.

85. El fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales y otras partes interesadas a nivel local sigue planteando problemas a los países en desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad de las tareas a los que los ayuntamientos se enfrentan en relación con la gestión del uso de la tierra, el desarrollo de infraestructuras y el suministro de viviendas y servicios.

Notas

¹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 13 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

² Resolución S-19/2, anexo.

³ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

⁴ Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (*Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Bridgetown (Barbados), 25 de abril a 6 de mayo de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.I.18 y correcciones), cap. I, resolución 1, anexo II).

- ⁵ *World Population Prospects: The 2002 Revision*, 2003, y *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, (publicaciones de las Naciones Unidas), 2002.
- ⁶ *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003* (publicación de ONU-Hábitat, número de venta: 04.IIIQ.1), 6 de octubre de 2003.
- ⁷ *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3* (publicación del PNUMA), 2002, pág. 240.
- ⁸ No existe una definición internacionalmente aceptada de tugurio, aunque en noviembre de 2002 una reunión de un grupo de expertos celebrada en Nairobi convino en una definición genérica y recomendó su utilización al evaluar los progresos realizados en la consecución de la meta 11 de la Declaración del Milenio relativa a los habitantes de tugurios; en esta definición, los tugurios se caracterizan por una situación insegura de la residencia; un acceso deficiente al agua potable; un acceso deficiente al saneamiento e infraestructura de otro tipo; una precaria calidad estructural de la vivienda; y el hacinamiento. Véase Observatorio Mundial Urbano, “*Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers: Guide to Monitoring Target 11*” (publicación de ONU-Hábitat), mayo de 2003, pág. 6.
- ⁹ Observatorio Mundial Urbano, *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (publicación de ONU-Hábitat), 2003.
- ¹⁰ Informe sobre el desarrollo y la gestión sostenible de los asentamientos humanos elaborado para el 12º período de sesiones de la Comisión, diciembre de 2003.
- ¹¹ B. Ferguson y J. Navarrete, “A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America”, *Environment and Urbanization* (publicación del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo), vol. 15, No. 2, octubre de 2003.
- ¹² Véase, por ejemplo, Geoffrey Payne, “Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums”, documento presentado en el segundo simposio del Banco Mundial sobre investigaciones relacionadas con el urbanismo: desarrollo urbano para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, 15 a 17 de diciembre de 2003.
- ¹³ *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries, 2003* (publicación de ONU-Hábitat).
- ¹⁴ *Arab Region State of Implementation Report on Human Settlements for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development* (publicación de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental), octubre de 2003.
- ¹⁵ *Background paper on human settlements*, preparado para el 12º período de sesiones de la Comisión (publicación de la Comisión Económica para Europa), noviembre de 2003.
- ¹⁶ *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001* (publicación de ONU-Hábitat), 2001
- ¹⁷ *Latin America and the Caribbean: Preparatory Process for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development: Sustainable Human Settlements Development* (documento de la CEPAL LC/IN.139), 4 de diciembre de 2003
- ¹⁸ *Background paper on human settlements*, preparado para el 12º período de sesiones de la Comisión (publicación de la OMS), noviembre de 2003.
- ¹⁹ *Draft summary report of regional preparatory meetings of the SIDS*, preparado para el examen de los 10 años de aplicación del Programa de Acción de Barbados para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, diciembre de 2003.
- ²⁰ *Background paper on employment and human settlements*, preparado para el 12º período de sesiones de la Comisión (publicación de la OIT), octubre 2003.
- ²¹ Informe mundial sobre desastres, 2003 publicación de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), 2003.
- ²² Aunque parezca irónico, el riesgo de desastres naturales en los países con ingresos elevados puede compartirse de manera más equitativa (o incluso sea mayor para las familias más acomodadas) ya que los mismos tipos de lugares vulnerables (colinas escarpadas, orillas de los

ríos o del mar) constituyen los lugares preferidos por los ricos para vivir. Naturalmente, la mejor calidad de la construcción limita hasta cierto punto los riesgos para los ricos.

- 23 Expresión acuñada en el documento de Geoffrey Payne titulado “Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums”, presentado en el segundo Simposio de Investigación Urbana del Banco Mundial: el Desarrollo Urbano para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza, 15 a 17 de diciembre de 2003.
- 24 Hay indicios de que fomentar la inversión oficial en nuevas viviendas asequibles puede resultar mucho menos costoso para los gobiernos que mejorar los tugurios. Por ejemplo, un organismo de la vivienda de Bogotá calcula que, excluyendo los costos del suelo, la infraestructura básica para mejorar los asentamientos espontáneos cuesta el triple que la de la vivienda oficial. Además de los costos de la infraestructura, el Gobierno debe reordenar los asentamientos arreglando carreteras, liberando espacio para instalaciones comunitarias y, por lo tanto, trasladando a algunas familias. Estudio de la Alcaldía Mayor de Bogotá efectuado en 2000, citado en B. Ferguson y J. Navarrete, “A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America”, *Environment and Urbanization* (publicación del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo), vol. 15, No. 2, octubre de 2003.
- 25 *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1999/2000 (publicación del Banco Mundial), 1999.
- 26 Los datos proceden de la base de datos del proyecto de participación privada en infraestructura del Banco Mundial: <http://rru.worldbank.org/PPI/reports/AggregateReport.asp?report=106>.
- 27 V. Serra, D. Dowall y D. Motta, “An Empirical Study of Land Markets and Land Policy in Three Brazilian Metropolitan Areas”, presentado en el segundo Simposio de Investigación Urbana: el Desarrollo Urbano para el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza Urbana del Banco Mundial, 16 de diciembre de 2003.
- 28 Las transferencias desde el extranjero también pueden ser una fuente importante de financiación de la vivienda en algunos países (aunque no necesariamente entre la población más pobre).
- 29 En los países con grandes flujos de transferencias de los trabajadores que residen en el extranjero, éstas pueden ser una fuente significativa y poco costosa de financiación de las mejoras de las viviendas.
- 30 *Desarrollo sostenible en un mundo dinámico: Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 2003 (publicación del Banco Mundial), 2003.
- 31 Véase M. Malhotra, “Financing her home, one wall at a time”, *Environment and Urbanization* (publicación del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo), vol. 15, No. 2, octubre de 2003. Véanse también los cinco estudios de casos de microcrédito para mejorar la vivienda en: [http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/\\$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf](http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf).
- 32 Véase http://www.citymayors.com/report/rio_favelas.html.
- 33 *Background report on human settlements*, elaborado por la CEPE para el 12º período de sesiones de la Comisión, octubre de 2003.
- 34 Los datos se basan en las estimaciones contenidas en la publicación *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision* (ESA/P/WP.173).
