



Consejo Económico y Social

Distr. general
9 de diciembre de 2004
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

13° período de sesiones

11 a 22 de abril de 2005

Tema 4 c) del programa provisional*

Grupo temático para el ciclo de aplicación 2004-2005

(período de sesiones de políticas): asentamientos humanos

Asentamientos humanos: opciones de políticas y posibles medidas para acelerar la aplicación

Informe del Secretario General

Resumen

El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere políticas coherentes y proactivas sobre el uso de la tierra, la vivienda, los servicios urbanos, las infraestructuras y el medio ambiente. Si bien hay muchos ejemplos en todo el mundo que muestran los efectos de las políticas y programas locales en la reducción de la pobreza urbana, ante la perspectiva de un mayor crecimiento de los tugurios y asentamientos improvisados, el desafío es hallar soluciones que funcionen a escala urbana y nacional. En los lugares donde la mayoría de la población urbana, en rápido crecimiento, vive en tugurios y asentamientos improvisados, no se puede separar el desarrollo urbano sostenible del mejoramiento de los barrios de tugurios y su integración en la economía urbana más amplia. La interdependencia económica, social y ambiental entre las zonas rurales y las urbanas requiere un enfoque hacia el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos equilibrado y basado en el apoyo mutuo.

* E/CN.17/2005/1.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. La vivienda, la seguridad de la tenencia y la gestión de los terrenos urbanos	5–36	3
A. Viviendas para los pobres de las zonas urbanas	5–17	3
B. Seguridad de la tenencia del suelo y acceso a él	18–23	7
C. Uso del suelo, planificación urbana y transporte	24–31	8
D. Participación y colaboración en favor de la provisión de vivienda y servicios urbanos	32–36	10
III. Creación de un entorno normativo propicio para el empleo y el desarrollo empresarial	37–52	11
A. Empleo en el sector de la construcción	38–41	12
B. Fomento del desarrollo de las pequeñas empresas	42–46	12
C. Tratamiento de las necesidades de empleo de grupos especiales	47–52	14
IV. Movilización de recursos financieros	53–75	15
A. Promoción de enfoques comunitarios a la financiación de infraestructuras y vivienda	57–62	15
B. Promoción y ampliación de los planes de microfinanciación	63–67	17
C. Desarrollo de instrumentos e instituciones financieros basados en el mercado	68–73	18
D. Asistencia técnica y financiera	74–75	19
V. Avanzando hacia un marco para la adopción de medidas	76–80	20

I. Introducción

1. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su 12º período de sesiones, examinó el estado de aplicación de los objetivos y metas en las esferas temáticas de los asentamientos humanos, el agua y el saneamiento, que figuran en el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo). El resumen de la Presidencia determinó las limitaciones, los obstáculos y los continuos desafíos para el logro de esos objetivos y metas, entre ellos el objetivo de desarrollo del Milenio relativo a los tugurios. El presente informe se centra en los asentamientos humanos.

2. Basándose en los resultados del 12º período de sesiones de la Comisión, en el presente informe se incluyen opciones de políticas y posibles medidas a fin de hacer frente a las limitaciones y los obstáculos para realizar progresos en el logro de los objetivos y metas relacionados con los asentamientos humanos, teniendo en cuenta los compromisos intergubernamentales a nivel mundial. Los países individuales tendrán que determinar por sí mismos qué opciones de políticas y posibles medidas podrían ayudarlos a avanzar en la aplicación, basándose en sus condiciones y necesidades concretas. El informe proporciona un punto de partida para los debates que se celebrarán en la reunión preparatoria intergubernamental, cuyos resultados examinará la Comisión en su 13º período de sesiones.

3. El presente informe se basa en datos e información reunida de varias fuentes, entre ellas el sistema de las Naciones Unidas, información nacional y regional, otras organizaciones internacionales y grupos principales y otras fuentes, que se citan en el informe. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como el Banco Mundial y las comisiones regionales de las Naciones Unidas en particular, proporcionaron aportaciones esenciales.

4. Este informe debería consultarse junto con los demás informes del Secretario General a la Comisión en su 13º período de sesiones relativos al agua potable y el saneamiento, habida cuenta de los vínculos existentes entre esos temas principales y las cuestiones intersectoriales comunes a todos ellos.

II. La vivienda, la seguridad de la tenencia y la gestión de los terrenos urbanos

A. Viviendas para los pobres de las zonas urbanas

5. El mercado oficial de la vivienda en muchos países en desarrollo y países de economía en transición, a menudo debido a políticas de vivienda ineficaces, en general no atiende las necesidades de vivienda de los pobres de las zonas urbanas, obligándolos a vivir en asentamientos improvisados en condiciones que violan las normas de urbanización y de construcción de viviendas. En muchas ciudades, la rápida urbanización, el crecimiento económico, y en algunos casos la globalización financiera, han hecho que los costos de adquisición de terrenos para construir viviendas asequibles sean prohibitivos para los pobres de las zonas urbanas sin tierras,

incluidos los nuevos migrantes procedentes de las zonas rurales más pobres en muchas ciudades.

6. Aunque en algunos países empresas públicas de construcción siguen participando en la construcción de viviendas de bajo costo, en la mayoría de ellos el sector público ha cedido la construcción de viviendas a empresas privadas. La vivienda no es un bien público, su construcción no disfruta de economías de escala. En la mayoría de los países el negocio de la construcción de viviendas es muy competitivo. Para el gobierno el papel más apropiado en este sector es facilitar el acceso a la vivienda a los hogares de bajos ingresos, en particular apoyando el desarrollo de instituciones financieras que proporcionen una financiación asequible para las viviendas. Una opción son las hipotecas gubernamentales, otras incluyen la concesión de subvenciones patrimoniales parciales o subsidios de las tasas de interés de los préstamos comerciales para la vivienda a los hogares de bajos ingresos. El gobierno también desempeña un papel fundamental en la financiación de las inversiones en infraestructuras públicas (carreteras, abastecimiento de electricidad, gas, agua y saneamiento) para prestar apoyo a la construcción de viviendas de bajo costo.

7. Los gobiernos cuentan con varios instrumentos normativos para hacer frente a las limitaciones de la oferta y la demanda que obstaculizan el acceso a viviendas dignas y limitan el mejoramiento de las viviendas. Por lo que respecta a la demanda, esos instrumentos incluyen: disposiciones sobre la seguridad de la tenencia; leyes y reglas que protejan los derechos a la propiedad y la herencia, en particular para las mujeres; subsidios bien dirigidos y transparentes a escala asequible; la expansión de instituciones de préstamos hipotecarios saneadas y competitivas; y el establecimiento o fortalecimiento de arreglos innovadores para mejorar el acceso a la financiación por los pobres de las zonas urbanas. En cuanto a la oferta, los instrumentos podrían incluir: la eliminación de normas demasiado restrictivas para la urbanización y construcción de viviendas; el mejoramiento de las normas y reglamentos de construcción; la promoción de la producción y el uso de tecnologías y materiales de construcción locales; y la creación de un entorno competitivo en el sector de la construcción de viviendas.

8. Las prioridades entre los instrumentos normativos disponibles para los gobiernos varían según los países, dependiendo de sus condiciones concretas y de los grupos a los que vayan dirigidos. Sin embargo, la experiencia confirma la utilidad de una combinación de instrumentos políticos que aborden las limitaciones de la oferta y la demanda al mismo tiempo. Por ejemplo, en China, a fin de facilitar el acceso a viviendas asequibles a las familias con ingresos y ahorros limitados, las autoridades han combinado incentivos fiscales para los constructores en forma de reducciones o exenciones fiscales a fin de proporcionar viviendas dentro de una gama de precios negociada, y subvenciones por una sola vez para las personas que viven en viviendas insalubres a fin de facilitar la compra de viviendas. Las subvenciones se basan en el valor de mercado de las viviendas existentes de esas familias¹.

9. Las pruebas también sugieren que los instrumentos políticos son más eficaces si están apoyados por un marco institucional que guíe y supervise el desempeño del sector de la vivienda en su conjunto, proporcione una plataforma para la interacción efectiva de los sectores público y privado y las organizaciones comunitarias dedicadas a atender las necesidades de vivienda, y garantice que las políticas y programas de vivienda beneficien a los pobres de las zonas urbanas y logren su participación².

10. Ante la perspectiva de un mayor crecimiento de los tugurios y asentamientos improvisados, muchos gobiernos han reconocido la necesidad de integrar enfoques estratégicos para proporcionar viviendas asequibles, seguras e higiénicas con políticas y programas de vivienda proactivos que procuren impedir un mayor crecimiento de los tugurios y asentamientos improvisados y políticas que mejoren las viviendas en los tugurios existentes, inclusive en el contexto de programas de mejoramiento de los tugurios.

11. Una opción que los gobiernos podrían considerar es una política proactiva de adquisición de terrenos a bajo costo en la periferia urbana para la futura construcción de viviendas asequibles para los hogares de bajos ingresos. Si se construyen viviendas para las personas de bajos ingresos en la periferia urbana, es esencial que los residentes de esas comunidades periurbanas estén conectados con las infraestructuras de abastecimiento de agua, saneamiento y energía, tengan acceso a un sistema adecuado de recogida de desechos sólidos y su eliminación en condiciones higiénicas y de seguridad, y puedan disponer de enlaces adecuados con el transporte público que faciliten el acceso al empleo y la interacción social.

12. En muchas ciudades los gobiernos y municipios poseen grandes extensiones de terrenos. La planificación a largo plazo puede ayudar a determinar qué espacios van a quedar vacantes en los centros de las ciudades, como las antiguas zonas industriales, las instalaciones militares, los muelles y otros. Después de recuperar esos terrenos, pueden utilizarse para la construcción de viviendas, y reservar algunas o todas las parcelas para viviendas destinadas a hogares de bajos ingresos.

13. Los terrenos provistos de servicios para alojar a los pobres de las zonas urbanas pueden conseguirse en el mercado privado, por ejemplo mediante los terrenos compartidos, los terrenos agrupados y la planificación del suelo. La práctica de los terrenos compartidos permite a los propietarios urbanizar parte del suelo de manera más intensa que la permitida por los reglamentos habituales a cambio de destinar otras partes del terreno para alojar a habitantes de tugurios que ya residen en la zona. En los terrenos agrupados varios propietarios privados de una zona periurbana crean una asociación para urbanizar y prestar servicios a los terrenos de manera integrada, con lo que se reducen sus gastos. La construcción de infraestructuras básicas y la prestación de servicios urbanos básicos para la zona se pueden financiar mediante la venta de algunas parcelas, que pueden ser adquiridas por el gobierno y asignadas a la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos. En el caso de la planificación del suelo, los gobiernos adquieren terrenos en el mercado mucho antes de que exista una futura demanda de viviendas, y por tanto a precios relativamente bajos, y los reservan para construir viviendas destinadas a personas de bajos ingresos a medida que aumente la demanda.

14. Ya se trate de los terrenos compartidos, los terrenos agrupados o la planificación del suelo, las autoridades públicas que emprendan esas actividades deben conocer bien el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y tener la capacidad de adoptar decisiones informadas y administrar el proceso de ejecución. Las decisiones se deben adoptar basándose en estrategias sobre el desarrollo urbano sostenible o en planes que determinen las necesidades de utilización de terrenos y de vivienda a mediano y largo plazo.

15. El mejoramiento de los barrios de tugurios por sus habitantes es una opción importante para las comunidades que viven en ellos, ya que les permite atender las necesidades de vivienda y las preferencias de sus residentes dentro de las limitaciones de sus presupuestos. Las iniciativas comunitarias de construcción de viviendas, a menudo organizadas mediante asociaciones de habitantes de tugurios, tienen más éxito si están reconocidas explícitamente por los gobiernos y municipios nacionales en sus programas de mejoramiento de tugurios y planes de reducción de la pobreza y están apoyadas por inversiones en infraestructuras y en la prestación de servicios básicos, entre ellos el abastecimiento de agua y el saneamiento, junto con medidas para garantizar la tenencia de la tierra y la vivienda a los habitantes de los tugurios y crear oportunidades de empleo. La experiencia también sugiere que los gobiernos podrían ser menos estrictos respecto de las subdivisiones oficiales de los terrenos, las normas y los requerimientos para la instalación de infraestructuras y aceptar el principio de mejoramiento gradual de las viviendas y las comunidades. Un mayor reconocimiento por el sector bancario oficial de las comunidades de tugurios como posibles clientes podría abrir nuevas vías para que sus habitantes tuvieran acceso a créditos. Una opción podría ser crear productos financieros adecuados para las necesidades de vivienda de las comunidades de tugurios, junto con mecanismos apropiados para compartir los riesgos que reduzcan el costo de los préstamos. Las cuestiones relativas a la financiación de las viviendas y las infraestructuras figuran en la sección V del presente informe, así como en la sección sobre finanzas de los informes sobre el abastecimiento de agua (E/CN.17/2005/2) y el saneamiento (E/CN.17/2005/3)).

16. Los bancos comunitarios de materiales de construcción han desempeñado un papel útil en el mejoramiento comunitario de los tugurios por sus habitantes, en algunos países de América Latina. Los materiales de construcción se pueden adquirir en el mercado local y comprarlos directamente a los fabricantes y distribuidores. Esas instalaciones también pueden proporcionar oportunidades para intercambiar trabajo por materiales y pueden ser un instrumento para el fomento de la capacidad y la capacitación técnica. Los centros de asistencia técnica creados en el plano local también han sido útiles para responder a las necesidades de los habitantes de tugurios en las diferentes etapas de mejoramiento de las viviendas y las comunidades. Según el Banco Mundial, esos centros podrían ayudar a dar acceso a materiales de construcción duraderos, al uso de técnicas de construcción, a cuestiones relativas a la gestión fiscal y al establecimiento de planes de ahorro comunitarios³.

17. El alquiler de viviendas tiene un papel importante para ofrecer viviendas asequibles a los pobres, y puede ser especialmente adecuado para las necesidades de los nuevos hogares con hijos pequeños, cuyos ahorros acumulados y capacidad de ahorro pueden ser limitados. La ampliación del número de viviendas de alquiler asequibles puede requerir grandes inversiones, lo que sugiere la necesidad de movilizar inversiones del sector privado. A su vez, esto requiere una apreciación de los principios financieros básicos que motivan la inversión del sector privado en las viviendas de alquiler y de los obstáculos que se deben superar para aumentar esas inversiones. El principal desafío de las políticas es reconciliar dos objetivos fundamentales: lograr una rentabilidad razonable para los inversores y unos alquileres asequibles para los hogares de bajos ingresos. Por ejemplo, si los inversores privados asumen riesgos de mercado relativos a los cambios del valor capitalizado de las viviendas y los cambios subsiguientes en la rentabilidad de los alquileres, exigirán compensaciones mediante una tasa de rendimiento ajustada según los riesgos. A su vez, esto podría

requerir que el gobierno subvencionara los alquileres de los arrendatarios de bajos ingresos a fin de que las viviendas de alquiler siguieran siendo asequibles⁴.

B. Seguridad de la tenencia del suelo y acceso a él

18. La inseguridad de la tenencia del suelo residencial tiene muchas consecuencias negativas. Vivir de forma improvisada en suelo ocupado ilegalmente —privado o público— hace que los habitantes de los barrios de chabolas sean extremadamente vulnerables a la amenaza del desalojo. Además, los asentamientos improvisados no disponen generalmente de infraestructuras ni servicios públicos como abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y transporte público. A menudo se niega a los habitantes de barrios de chabolas y asentamientos improvisados el derecho a participar en procesos públicos de adopción de decisiones que los afectan directamente. Al abordar la cuestión de la seguridad de la tenencia del suelo y el acceso a él, merece especial atención la situación de los habitantes de asentamientos improvisados a orillas de ríos o en humedales, en la cercanía de fábricas o vertederos o en otras zonas infradesarrolladas por su vulnerabilidad a los desastres naturales, los riesgos para la salud o factores de seguridad.

19. Las intervenciones de las autoridades para lograr la seguridad de la tenencia del suelo y proporcionar infraestructura y servicios a terrenos ocupados ilegalmente pueden ser un asunto delicado desde el punto de vista político, puesto que se podrían interpretar como un reconocimiento de hecho de la condición jurídica de sus habitantes, lo que, a su vez, puede alentar a nuevas ocupaciones ilegales de suelo. No obstante, sin una regularización, los habitantes de los barrios de chabolas se muestran reacios a invertir en la mejora de su entorno de vida y los proveedores de servicios a asumir el riesgo de invertir en infraestructura. Tales cuestiones sólo se pueden abordar caso por caso, dependiendo del contexto político y económico.

20. La ley del suelo en favor de los pobres aprobada en Belo Horizonte (Brasil) es un ejemplo de cómo un ayuntamiento trata de resolver este problema. Amparándose en la legislación federal, las autoridades locales suspendieron y relajaron, de forma temporal, leyes, reglamentos y normas pertinentes para facilitar la realización de mejoras y la regularización de la tenencia del suelo, lo cual permitió que se celebrasen negociaciones entre las autoridades, los proveedores de servicios y los habitantes de las chabolas para establecer un plan de mejora y regularización de los asentamientos. Una vez aprobado, el plan se ha convertido en un instrumento jurídico que sirve de base a la intervención pública y permite a los habitantes de las chabolas invertir en mejoras, cumplir los códigos y las normas convenidos y, en última instancia, obtener reconocimiento jurídico y títulos de propiedad⁵. Otros casos destacados son los de Filipinas, la India y Sudáfrica, en donde se han aprobado legislación que no sólo protege a la población contra el desalojo, sino que también garantiza que el realojo se efectúe como último recurso y, en ese caso, el derecho de los afectados a un alojamiento asequible y servicios básicos. En África, varios países están reconociendo legalmente sistemas consuetudinarios de tenencia del suelo existentes y transfiriendo el control del acceso al suelo a instituciones consuetudinarias.

21. Otro sistema que se ha aplicado satisfactoriamente es la promoción de arreglos flexibles sobre la tenencia del suelo. Por ejemplo en Namibia y Sri Lanka, se otorgan títulos de propiedad en bloque a zonas enteras de asentamientos improvisados, lo que permite a las autoridades municipales incorporar partes de la ciudad

previamente excluidas, iniciar el proceso de inscripción de cada uno de los que poseen terreno en ese bloque y, en última instancia, otorgarles títulos de propiedad. Los gobiernos también podrían estudiar la posibilidad de contemplar en la ley alternativas flexibles para mejorar la seguridad de la tenencia del suelo y el acceso a él, como los derechos de ocupación permanente o temporal, los acuerdos de alquiler, los fideicomisos de suelo comunal o la protección frente al desalojo ilegal, que pueden resultar atractivas porque no imponen una carga financiera excesiva a las autoridades municipales⁶.

22. La legislación se debe respaldar con medidas como campañas de promoción y concienciación para que los funcionarios, el personal de los tribunales y los promotores inmobiliarios privados entiendan el problema del desalojo. Es preciso insistir en que sólo debería recurrirse al desalojo cuando sea absolutamente necesario, por ejemplo, si las comunidades de chabolas se encuentran en zonas peligrosas o insalubres (zonas expuestas a desastres, vías de ferrocarril o vertederos), y cuando se pueda encontrar una vivienda alternativa. Con estas medidas pueden obtenerse los mejores resultados si existe un liderazgo y una determinación firmes por parte de las autoridades y cuentan con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos organizados de los pobres de las zonas urbanas. Como se ha puesto de manifiesto en algunos países, también es necesaria la concienciación sobre la importancia de lograr una tenencia garantizada del suelo. Los habitantes de los barrios de chabolas pueden desdeñar el riesgo del desalojo o considerar que las ventajas de disponer de documentación no son un incentivo suficiente para cumplir trámites largos y a menudo, burocráticos.

23. Al formular o aplicar políticas sobre la tenencia de suelo urbano, es importante que los gobiernos consideren que la tenencia de suelo no se puede separar de otras políticas conexas, como las relativas a la ordenación del suelo y el desarrollo urbanos. La tenencia de suelo se debería considerar parte de un conjunto de medidas normativas para aumentar la eficacia y la equidad en el uso del suelo urbano y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas urbanas. Es fundamental tomar como base sistemas de tenencia del suelo que hayan funcionado y hayan demostrado ser un incentivo para que la población invierta su trabajo y sus ahorros. También es importante ofrecer un abanico de posibilidades de tenencia del suelo, incluidas la propiedad y el alquiler, para satisfacer las necesidades diversas y variables de las comunidades y las familias a largo plazo⁷. Las políticas para aumentar la seguridad de la tenencia del suelo y el acceso a él deberían hacer hincapié en el derecho de la mujer, en pie de igualdad, a la propiedad y la herencia, como se recoge en la campaña mundial en favor de la seguridad en la tenencia de tierras de ONU-Hábitat.

C. Uso del suelo, planificación urbana y transporte

24. La iniciativa en la ordenación del suelo y la planificación urbana son fundamentales para el desarrollo urbano sostenible, que requiere un planteamiento normativo coherente del uso del suelo, la vivienda, el medio ambiente y el transporte, así como la colaboración entre las instituciones competentes. Es también conveniente la integración de los vínculos entre zonas urbanas y rurales en procesos de planificación nacional y urbana.

25. La planificación del futuro de las ciudades requiere la existencia de un organismo encargado de la ordenación del suelo eficiente capaz de mediar entre intereses contrapuestos respecto del suelo urbano y de adoptar decisiones fundadas sobre el uso del suelo. Los costos de la tecnología, el equipo y los recursos humanos cualificados necesarios para contar con un organismo de esas características pueden ser considerables. Los gobiernos o las autoridades locales que tienen un presupuesto ajustado pueden estudiar la posibilidad de ampliar progresivamente la capacidad del organismo encargado de la ordenación del suelo a medida que se adquieran la tecnología y el equipo y se formen los recursos humanos necesarios.

26. La calidad de los procesos de planificación depende, en gran medida, de la disponibilidad de datos actualizados y fiables y de la capacidad de los planificadores y gobernantes de utilizarlos para adoptar decisiones fundadas. Para ello es necesario contar con medios modernos para el procesamiento de datos, incluida la conexión a redes de sistemas y fuentes de datos e información nacionales e internacionales.

27. En algunos casos, los ayuntamientos han experimentado con sistemas nuevos de planificación y ordenación del suelo, como la zonificación mixta y los coeficientes variables de suelos urbanizados, la transferencia de los derechos sobre los edificios sin transferir la propiedad del suelo y las zonas de protección ambiental^{3, 8}. La existencia de servicios administrativos únicos, en los que se realicen todos los trámites necesarios, pueden contribuir a reducir los costos y el tiempo de los procedimientos administrativos para el desarrollo del uso del suelo.

28. La coordinación del uso del suelo y de la planificación del transporte a fin de fomentar estructuras espaciales para los asentamientos que faciliten el acceso a los centros de trabajo, los servicios urbanos, las escuelas y la atención a la salud y promuevan la integración social, reduciendo así la necesidad de desplazarse, es un elemento importante de la planificación sostenible del desarrollo urbano. La experiencia ha demostrado que se pueden obtener buenos resultados con un plan general flexible que promueva el uso de una combinación óptima de medios de transporte, a saber, los medios de transporte público, los vehículos privados, las bicicletas y los desplazamientos a pie, mediante la determinación de precios, políticas espaciales respecto de los asentamientos y medidas reglamentarias adecuados.

29. Por ejemplo, las ciudades de Curitiba (Brasil), Cuenca (Ecuador) y Bogotá (Colombia), han demostrado que con la utilización de un modelo de planificación urbana orientado al transporte público, las bicicletas y los peatones, junto con una buena infraestructura de transporte público y un buen sistema de ordenación del suelo, se puede contribuir a que se utilice menos el transporte privado motorizado en favor de medios alternativos de transporte, reduciendo de ese modo la contaminación, los atascos y los accidentes⁹. La Alianza en favor de vehículos y combustibles menos contaminantes y su centro de coordinación, situado en la sede del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) apoyan activamente a los países en desarrollo para que utilicen combustibles y vehículos menos contaminantes, mediante el intercambio y la transferencia de tecnología y la creación de capacidad.

30. En la mayoría de las grandes ciudades del mundo en desarrollo, el sector no estructurado del transporte proporciona unos servicios de transporte y entrega razonablemente fiables y asequibles, especialmente a los asentamientos improvisados. Este sector constituye una importante fuente de empleo e ingresos, en particular para los migrantes recién llegados a las ciudades. Por otro lado, el sector no estructurado del

transporte plantea importantes problemas para el desarrollo urbano sostenible. A menudo, los vehículos son viejos, muy contaminantes e inseguros y los operadores suelen carecer de seguros con los que hacer frente a las lesiones o los daños que pueden producirse. La gran competencia que existe en el sector no estructurado del transporte puede dar lugar a que se conduzca de manera agresiva y la competencia con el transporte público estructurado puede reducir la viabilidad económica de este último. Algunas ciudades están solucionando estos problemas concediendo licencias y regulando el sector no estructurado del transporte, estableciendo normas para los vehículos y requisitos en materia de seguros, prohibiendo la circulación de ciclataxis y demás vehículos pequeños y lentos en las calles principales, limitando el número de vehículos y creando paradas y puntos de carga y descarga fuera de las calles más transitadas¹⁰.

31. Las decisiones sobre el desarrollo integrado del uso del suelo y el transporte parecen lograr los mejores resultados cuando se planifican con la participación activa de los ayuntamientos y las organizaciones comunitarias y se aplican a nivel municipal. Como han demostrado muchos países europeos, el traspaso de las competencias en materia de transporte urbano a los ayuntamientos, junto con la descentralización de la recaudación de impuestos, ha sido un éxito de las políticas de desarrollo de sistemas de transporte que están contribuyendo al desarrollo urbano sostenible. Las intervenciones normativas de los gobiernos centrales o provinciales son fundamentales para lograr un marco propicio en el que actúen los ayuntamientos, incluida la atribución de competencia en materia legislativa, de inversiones y fiscal (sobre bienes muebles e inmuebles)¹¹.

D. Participación y colaboración en favor de la provisión de vivienda y servicios urbanos

32. Muchos ayuntamientos han reconocido la importancia de incluir a las organizaciones comunitarias directamente en el proceso de planificación, y al sector privado y a otros interesados no gubernamentales en los programas de prestación de servicios. En algunos casos, los ayuntamientos ofrecen contratos de prestación de servicios a organizaciones de base comunitaria y organizaciones no gubernamentales, reconociendo que de ese modo es más probable que los servicios lleguen a los pobres de las zonas urbanas. En los casos en que el sector privado estructurado preste los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y otros servicios de infraestructura, las autoridades municipales pueden subvencionar los servicios prestados a las familias pobres o exigir la subvención cruzada al operador privado.

33. Otra posibilidad importante es ampliar y mejorar los servicios prestados a los pobres de las zonas urbanas por pequeños proveedores, en particular respecto del abastecimiento de agua y alcantarillado destinados a familias urbanas de bajos ingresos que residen en zonas que plantean dificultades a las redes convencionales de distribución de agua y alcantarillado. Por lo general, estos proveedores operan sin subvenciones y con mejores precios y servicios que los proveedores oficiales. Cada vez hay más pruebas de que, en muchos sitios, especialmente en los asentamientos más pequeños y las zonas periurbanas, estos proveedores pueden constituir una forma más barata y eficaz de mejorar y ampliar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado que el sector público convencional o las grandes compañías privadas¹². (Las opciones de política y las posibles medidas para aumentar el acceso a los servicios de

abastecimiento de agua (E/CN.17/2005/2) y alcantarillado (E/CN.17/2005/3) figuran en los informes del Secretario General al respecto.)

34. La colaboración entre los sectores público y privado es un sistema prometedor para satisfacer las necesidades de vivienda, transporte público, abastecimiento de agua, alcantarillado y otros servicios urbanos de los pobres de las zonas urbanas. Una característica importante de este tipo de colaboración es que, si bien puede ser necesario que los colaboradores del sector privado acepten la responsabilidad social de operar en zonas que entrañan unos márgenes de beneficios inferiores, es preciso que los organismos públicos afectados tengan más presentes las condiciones del mercado, con un mejor conocimiento del funcionamiento de los mercados del suelo y de la vivienda y del papel que desempeña la participación en el riesgo.

35. Con objeto de que la colaboración entre los sectores público y privado sea eficaz, es necesario un marco normativo transparente, equitativo y flexible, con incentivos para el sector privado. La experiencia ha demostrado que, por ejemplo, los precios y las subvenciones de los servicios pueden ser decisivos para que los servicios de los proveedores privados puedan llegar a los pobres. Las subvenciones basadas en los resultados pueden inducir a los operadores privados a financiar inversiones iniciales y tener un efecto positivo en una prestación de servicios que llegue a un mayor número de pobres¹³. Los incentivos fiscales pueden alentar a las instituciones hipotecarias del sector privado a ampliar sus servicios a esta comunidad. Debido a la diversidad de la participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos, que oscila entre el pequeño vendedor y la gran empresa, y a la diversidad de las necesidades de los usuarios, la colaboración se ha de basar en el auténtico conocimiento del contexto local para poder contribuir verdaderamente a satisfacer las necesidades de los pobres de las zonas urbanas.

36. La prestación de servicios a los pobres se beneficiaría mucho de la participación de grupos de la sociedad civil y de organizaciones de base comunitaria en la colaboración entre los sectores público y privado. Estas organizaciones cuentan generalmente con experiencia valiosa en la prestación de servicios a grupos sociales de bajos ingresos y disponen de información fiable sobre las circunstancias y necesidades reales de los pobres en materia de vivienda y servicios conexos.

III. Creación de un entorno normativo propicio para el empleo y el desarrollo empresarial

37. Muchas ciudades de países en desarrollo se enfrentan al problema de elaborar estrategias y políticas que aumenten la productividad de las zonas urbanas a la vez que se fomenta el crecimiento económico en favor de los pobres, lo cual implica fundamentalmente la integración de una serie de elementos clave en la planificación estratégica para lograr el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, incluido un marco normativo coherente, con políticas e instrumentos normativos que contribuyan a aumentar la productividad de las empresas, creen nuevas oportunidades empresariales y empleo que requiera gran cantidad de mano de obra y mejoren el acceso de los pobres de las zonas urbanas a los recursos productivos y a las oportunidades del mercado. A fin de lograr el crecimiento económico urbano en favor de los pobres, es necesario reconocer la contribución del sector no estructurado al desarrollo económico y al empleo.

A. Empleo en el sector de la construcción

38. La adopción de métodos que requieren gran cantidad de mano de obra en el sector de la construcción y el desarrollo de infraestructuras pueden contribuir a la prestación de unos servicios muy necesarios, creando al mismo tiempo oportunidades de empleo y aumentando la capacidad y los conocimientos especializados de la fuerza laboral urbana, desempleada y poco cualificada. Las técnicas de creación basadas en recursos locales se pueden aplicar a un amplio abanico de trabajos de infraestructura, a saber: construcción de carreteras y aceras, pequeños puentes, sistemas de drenaje, alcantarillado in situ y redes de abastecimiento de agua y saneamiento, urbanización, electrificación, recogida de desechos sólidos, etc.

39. La experiencia obtenida en muchos países muestra que los enfoques explícitos en favor del empleo pueden ser muy rentables, y lograr, entre otras cosas, una tasa de creación de empleo considerable, el desarrollo de conocimientos y de contratistas locales, la sustitución de las importaciones mediante la utilización de los recursos locales y un mantenimiento más sencillo. Los métodos que requieren gran cantidad de mano de obra son especialmente idóneos para las soluciones de infraestructura en zonas con una alta concentración de chabolas. El problema consiste en llevarlos a la práctica. Para ello, las autoridades nacionales y locales han de dar preferencia sistemáticamente a las tecnologías basadas en la mano de obra y en los recursos locales siempre que tales opciones sean rentables y viables desde el punto de vista técnico. La transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo y entre estos últimos en lo que se refiere a técnicas, materiales y normas de construcción puede promover prácticas de construcción que aumentan al máximo los beneficios económicos, sociales y ambientales de las nuevas obras de construcción.

40. El sistema de contratación pública es un instrumento práctico del que disponen los ayuntamientos que pueden utilizarse para promover el empleo en condiciones laborales dignas, así como otros objetivos sociales y ambientales. Las autoridades locales pueden dar preferencia a pequeñas empresas locales en los contratos de prestación de servicios urbanos básicos. La experiencia demuestra que el proceso de licitación de obras y servicios públicos puede promover un mayor desarrollo empresarial si los trabajos se presentan divididos en contratos de menor entidad, a los que puedan acceder los contratistas locales mediante documentos de licitación simplificados.

41. La contratación comunitaria, sistema con arreglo al cual un grupo comunitario suscribe un acuerdo contractual con el gobierno local para efectuar trabajos que mejoran las condiciones locales de vida, se ha utilizado como forma de promover la contratación pública en favor de los pobres. En particular, la combinación de contratos comunitarios y enfoques basados en la mano de obra ofrece muchas ventajas para potenciar la comunidad, crear empleo y generar ingresos, así como para crear capacidad y desarrollar asociaciones¹⁴. Además, tales acuerdos crean un sentimiento de propiedad y orgullo cívico, permiten que los beneficios se queden en la comunidad y aumentan la transparencia en el uso de los recursos municipales.

B. Fomento del desarrollo de las pequeñas empresas

42. Las autoridades locales pueden ejercer una función esencial en el diseño de políticas apropiadas para apoyar el desarrollo de las pequeñas empresas mediante un marco normativo bien elaborado y transparente, facilitando el acceso a activos de

producción y servicios públicos y normalizando el empleo no estructurado. En particular, las autoridades locales pueden tener un papel importante apoyando a las pequeñas empresas para que cumplan con la legislación laboral y las normas de seguridad. Estudios recientes de la OIT muestran que las pequeñas empresas que cumplen los requisitos de inscripción crean con el tiempo más empleo que las que no los cumplen. Sin embargo, los costes de la normalización y la carga de los impuestos locales suelen ser prohibitivos para muchos empresarios que están empezando. El resultado de la simplificación del procedimiento de inscripción en una municipalidad de la ciudad de Lima fue un aumento en más del triple de la inscripción de empresas, de 1.100 a 4.000, entre 1998 y 2000. La municipalidad disminuyó a 12 los aproximadamente 45 trámites burocráticos, lo que redujo el tiempo de tramitación de 70 días a tan sólo uno. Además, la municipalidad creó una oficina de asesoramiento empresarial que asesora a un promedio de 2.500 clientes al mes¹⁵.

43. Para apoyar el desarrollo de las pequeñas empresas, se puede hacer más hincapié en aumentar la sensibilización respecto de las ventajas que tiene el cumplimiento de las leyes y disposiciones y en prestar asistencia técnica, en lugar de imponer multas por incumplimiento. Las ventajas prácticas del cumplimiento para las pequeñas empresas son un mejor acceso al apoyo y a los servicios. La participación activa en el examen o la reforma de las políticas de quienes se ven afectados directamente puede movilizar el apoyo a las políticas y lograr un aumento del nivel de cumplimiento.

44. El desafío principal para muchas microempresas y pequeñas empresas es acceder a los mercados oficiales de crédito para evitar pagar los elevados tipos de interés que predominan en los mercados no estructurados. El mercado para la financiación de microempresas y pequeñas empresas suele caracterizarse por tener unos gastos administrativos relativamente elevados, lo cual se puede resolver con innovaciones en los servicios financieros, cambios en la infraestructura institucional y reformas políticas. Los gobernantes pueden poner fin a la falta de servicios financieros a pequeña escala promoviendo los bancos locales con participación pública y privada, relajando los requisitos adicionales y ofreciendo avales de préstamo o subvencionando los tipos de interés.

45. Además de un mayor acceso a créditos, las pequeñas empresas también se beneficiarían en términos de eficacia y productividad si lograran un mejor acceso a tecnologías, capacitación y servicios públicos, incluidos la energía eléctrica, el abastecimiento de agua, el alcantarillado y las telecomunicaciones. Dado el carácter de bien público de gran parte de la información sobre tecnologías y mercados, los gobiernos y las autoridades locales quizás consideren conveniente prestar apoyo a la labor de adquisición y difusión de información en favor de las pequeñas empresas. Internet puede facilitar enormemente este proceso.

46. Las microempresas dirigidas desde el lugar son, en muchos casos, la única fuente de ingresos de los trabajadores del sector no estructurado. A quienes dirigen estas empresas les beneficiaría contar con servicios públicos de atención de la salud y de capacitación sobre medidas de seguridad y salud. Además, se pueden elaborar políticas para permitir la venta ambulante a la vez que se garantizan la seguridad pública y la movilidad. Como principio general, las intervenciones mediante políticas deben estar orientadas por el reconocimiento del valor de la venta ambulante para los pobres como fuente de ingresos y también como oportunidad para adquirir productos a bajo precio.

C. Tratamiento de las necesidades de empleo de grupos especiales

47. En muchas ciudades de países en desarrollo la tasa de desempleo juvenil ha continuado siendo elevada, a lo que se ha unido la constante migración del campo a la ciudad. Es necesario que los jóvenes urbanos participen de manera activa, continua y positiva en la vida de la ciudad. La educación, la formación profesional para desarrollar aptitudes empresariales, la formación de aprendices y los programas de mentores son medios útiles para mejorar el acceso de los jóvenes urbanos a las oportunidades laborales y ofrecer una base para ajustar las aptitudes a la demanda del mercado de trabajo urbano.

48. Prestar asistencia a los jóvenes para la puesta en marcha de nuevas empresas es una buena inversión de futuro. En los primeros años de actividad de las empresas cobra especial importancia el apoyo financiero, de gestión y técnico. Cuanto más apoyo reciban los jóvenes empresarios durante esos años, más posibilidades tendrán de crear empresas sostenibles y prósperas en el futuro.

49. Las mujeres jóvenes y sus necesidades y situaciones especiales merecen especial atención. Quizá sean necesarios programas de asistencia especiales para facilitar el desarrollo de la capacidad empresarial local entre las numerosas mujeres pobres que trabajan en el sector no estructurado y se encuentran con oportunidades empresariales limitadas. Entre estos programas cabe mencionar el acceso a préstamos de baja cuantía en condiciones favorables, la capacitación especial sobre acceso a los mercados y el asesoramiento empresarial. En este sentido, puede ser útil que las organizaciones de trabajadoras del sector no estructurado representen a sus miembros en las consultas o negociaciones con las autoridades locales.

50. Por ejemplo, la ciudad de Cotonú (Benin) ha seguido un criterio integrado que combina la asistencia financiera y de otro tipo. Basándose en los sistemas existentes de ahorro y crédito, se creó un fondo de garantía mutua que ofrecía préstamos para grupos de empresarias. Este enfoque se vio respaldado con la creación de capacidad para asociaciones e iniciativas colectivas. Con el apoyo del municipio se estableció un centro común de crédito autogestionado del que se benefician directamente más de 2.000 mujeres. En la actualidad, los grupos mantienen buenas relaciones con los bancos locales y las autoridades municipales. El éxito y la proyección de esta iniciativa ha llevado a la reproducción de este enfoque en otras ciudades de Benin¹⁶.

51. La región administrativa de Amhara (Etiopía) es otro buen ejemplo. Allí, asociaciones de mujeres microempresarias organizaron una feria comercial piloto en la que expusieron sus productos en un lugar céntrico de la ciudad. El éxito comercial logrado por las mujeres (las ventas del día representaron más que el volumen de negocios habitual en un mes) ha desencadenado un creciente interés por la adhesión y un aumento de las aportaciones de los miembros. En consulta con las autoridades de la ciudad, se ha designado uno de los cruces de la calle central para la celebración periódica de ferias comerciales¹⁶.

52. En algunos países de América Latina, los programas comunitarios de atención infantil han visto aumentar su popularidad entre los progenitores que trabajan, y especialmente si se trata de mujeres solas¹⁷. Las mujeres de las comunidades en cuestión cuidan en sus casas a varios niños de la vecindad. Los padres y las autoridades locales comparten los gastos de suministros y sueldos de las cuidadoras. Con frecuencia se hacen donaciones de alimentos para los niños. La educación básica en higiene forma parte integrante del programa de actividades diarias de los niños.

IV. Movilización de recursos financieros

53. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la asistencia internacional multilateral y bilateral para vivienda e infraestructuras urbanas es inferior a 5.000 millones de dólares anuales, y menos del 20% de esta cantidad está destinada a la mejora de los barrios de chabolas. Aunque las inversiones del sector empresarial en infraestructura aumentaron rápidamente durante los años 90 y ascendieron a más de 750.000 millones de dólares en el período comprendido entre 1990 y 2001, menos del 5%, de esta cantidad se destina a barrios de chabolas y otros tipos de asentamientos improvisados. El coste de alcanzar la meta 11 de los objetivos de desarrollo del Milenio (haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios) se calcula entre 70.000 y 100.000 millones de dólares¹⁸.

54. Sin embargo, la financiación externa puede, como mucho, cubrir un porcentaje reducido de los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades de los pobres de zonas urbanas en cuanto a vivienda, infraestructuras y servicios urbanos. Los envíos de remesas de emigrantes también pueden ser una fuente importante de fondos para la vivienda¹⁹. No obstante, la principal fuente a la que se debe recurrir sigue siendo el capital nacional, público y privado, a pesar de los continuos problemas de movilización de esos recursos en los países pobres.

55. Los pobres tienen gran variedad de necesidades financieras, como el capital circulante para microempresas, los servicios de envío de remesas y pago, los seguros, las hipotecas, los gastos escolares y las emergencias, y un solo tipo de institución financiera no puede responder fácilmente a esta amplia gama de necesidades. Por tanto, un objetivo importante de las políticas públicas sería fomentar la financiación inclusiva mediante el desarrollo de instituciones y productos financieros que se ajusten a las necesidades de los pobres.

56. Los bancos de desarrollo, las cajas postales, los bancos de crédito agrícola u otras instituciones bancarias públicas han sido tradicionalmente una fuente importante de crédito para los pobres. En muchos casos, actúan como intermediarios para canalizar los préstamos de bancos de desarrollo multilaterales o de donantes para programas y proyectos de desarrollo entre cuyos beneficiarios se incluye este colectivo. Más recientemente, las organizaciones comunitarias y las instituciones de microfinanciación han asumido un papel más destacado en la prestación de servicios financieros a los pobres.

A. Promoción de enfoques comunitarios a la financiación de infraestructuras y vivienda

57. Las organizaciones comunitarias han obtenido logros importantes en los ámbitos de promoción a nivel de la comunidad de viviendas y servicios tales como la atención a la salud, el abastecimiento de agua y los saneamientos. Las actividades de ahorro y préstamo son una función básica de muchas de esas organizaciones, que reúnen a sus miembros de manera periódica y continua para tomar decisiones sobre préstamos con objeto de responder a sus necesidades individuales y colectivas. Con este proceso los participantes aprenden acerca de la gestión de las inversiones de la comunidad y del acceso a fuentes externas de financiación. Estas actividades de ahorro y préstamo pueden ser fundamentales para responder a las necesidades de las

comunidades en lo que respecta a mejora de viviendas, generación de ingresos, bienestar social, créditos de emergencia y mejoras ambientales²⁰.

58. El establecimiento de redes entre organizaciones comunitarias puede facilitar el intercambio de experiencias, mejorar el acceso a recursos financieros de mayor envergadura con más oportunidades de cubrir conjuntamente los riesgos y aumentar la capacidad de negociación con entidades externas. Puede dar lugar asimismo a la creación de un fondo común, como indica la experiencia de varios países asiáticos, entre los que cabe mencionar Tailandia y Camboya. Estas redes han comenzado a colaborar con los municipios y con otras organizaciones locales en cuestiones cruciales para la vida de sus miembros, tales como los derechos de los ciudadanos, la vivienda, el bienestar social, las empresas comunitarias y el medio ambiente y la salud de la comunidad.

59. En lo relativo a los préstamos hipotecarios, aunque la constitución de una red permite lograr cierto nivel de financiación, con frecuencia se siguen necesitando fondos externos para proporcionar una financiación adecuada a los pobres. Además, muchas comunidades pobres encuentran difícil financiar tanto la adquisición de suelo como la construcción de viviendas. En esos casos, una posibilidad sería que los gobiernos proporcionasen suelo a grupos de la comunidad, que a su vez pedirían préstamos colectivos para financiar la construcción de viviendas. En algunos países, los fondos rotatorios han permitido enormes mejoras de las viviendas para los pobres de zonas urbanas y de la infraestructura correspondiente. Es importante que esos fondos se gestionen de manera participativa, de manera que las condiciones de los préstamos reflejen las necesidades de los usuarios.

60. Se han utilizado con éxito programas de ahorro comunitario para vivienda en los que se reúnen los ahorros individuales en un fondo de inversiones, estableciendo de ese modo un mecanismo para atraer financiación adicional, proteger contra la mora y recibir subvenciones. Los fondos pueden emplearse para materiales de construcción adquiridos en el mercado local, mano de obra o pagos al contado para la compra de terrenos.

61. Desde el punto de vista de los donantes, una manera de aumentar el porcentaje de la financiación que llega directamente a las personas en situación de pobreza es canalizar la ayuda a través de un fondo local²¹. La experiencia enseña que la participación de la comunidad en la gestión de esos fondos es satisfactoria, ya que los fondos se asignan en función de las necesidades comunitarias²². Este tipo de fondo gestionado localmente para iniciativas comunitarias tiende a funcionar mejor en ciudades o distritos donde ya trabajan organizaciones comunitarias eficaces y representativas u organizaciones no gubernamentales locales de base amplia.

62. Las organizaciones comunitarias tienden a enfocar los problemas de vivienda de manera integrada, considerando al mismo tiempo la infraestructura y los servicios comunitarios. Sin embargo, sigue siendo necesario conectar estas iniciativas a la realización de infraestructuras y la prestación de servicios a gran escala, tales como sistemas de alcantarillado de gestión de residuos sólidos de toda la ciudad²³. Los donantes podrían completar sus aportaciones a los fondos locales apoyando la relación de las comunidades locales con redes de infraestructuras y servicios más amplias.

B. Promoción y ampliación de los planes de microfinanciación

63. Como se ha demostrado en muchos países, la microfinanciación es un mecanismo de financiación prometedor que se ajusta bien a las características del sector no estructurado y que ha cobrado importancia como fuente de financiación de las comunidades de ingresos bajos²⁴. Las instituciones de microfinanciación se han creado para responder a determinadas necesidades de financiación de los pobres, en particular para préstamos de capital circulante a corto plazo destinados a poner en marcha o ampliar pequeñas empresas.

64. En los últimos años, se ha producido cierta diversificación de la microfinanciación hacia el apoyo de la inversión creciente de los pobres en la mejora de sus hogares, lo que refleja en parte la doble función de hogar y lugar de trabajo. Diversos estudios han identificado más de 40 programas en Asia, América Latina y el Caribe y África²⁵. En algunos casos, esos programas se han creado como ampliación de la microfinanciación para pequeñas empresas, lo que refleja una vez más la doble función de las viviendas como hogar y lugar de trabajo. En otros casos, las instituciones de microfinanciación para la vivienda han surgido de grupos de la comunidad que se dedican a facilitar alojamiento²⁶.

65. Sin embargo, la capacidad financiera real de las instituciones de microfinanciación tiene limitaciones. La ampliación satisfactoria de las pequeñas empresas puede requerir un aumento de capital superior al que pueden ofrecer las instituciones de microfinanciación, y el acceso a financiación bancaria puede resultar difícil. Según el grado de desarrollo de los mercados bancario y de capital, los bancos de desarrollo públicos o la banca privada pueden tener una función significativa en la intermediación financiera y la generación de liquidez. En América Latina y el Caribe, los fondos de garantía para pequeñas empresas ayudan a las pequeñas y medianas empresas a acceder a la financiación bancaria. Los sistemas de clasificación crediticia son otra alternativa para reducir el costo de los créditos bancarios y facilitar que este tipo de empresas accedan a ellos.

66. El importe de la financiación disponible para la microfinanciación de viviendas sigue siendo insuficiente para responder a la demanda de la siempre creciente población urbana pobre. Es necesario aumentar la escala de la microfinanciación para vivienda a fin de que llegue a un sector más amplio de la población que necesita esos servicios. Estas instituciones todavía no están bien adaptadas para ofrecer la financiación a más largo plazo y en mayor escala necesaria para la adquisición de vivienda o de costosos bienes de capital, aunque es posible que evolucionen en esa dirección. La banca comercial y las instituciones de financiación hipotecaria también pueden hacer una contribución importante a la financiación de viviendas pobres ampliando sus servicios a comunidades distintas de sus clientes habituales de ingresos superiores y medios.

67. Con objeto de que las instituciones de microfinanciación crezcan y se diversifiquen, quizá sea necesario ajustar las políticas y normativas para que respondan mejor a sus necesidades. Además, la prestación de microfinanciación mejora enormemente si existe un régimen claro, transparente y equitativo de subvenciones y se promueven los vínculos entre el ahorro, las subvenciones y los créditos. Las instituciones de financiación pueden crear redes entre ellas y, así, constituirse en un grupo de promoción eficaz para el cambio de políticas con objeto de apoyar la ampliación de los servicios financieros que se prestan a los pobres²⁷.

C. Desarrollo de instrumentos e instituciones financieros basados en el mercado

68. El efecto combinado de la descentralización y la rápida urbanización ha enfrentado a las ciudades con la necesidad aún mayor de mejorar la prestación de infraestructuras básicas y movilizar recursos para este fin. Con frecuencia, las administraciones locales, al encontrarse con una reducción de las transferencias del gobierno central y tener que competir en la demanda de los escasos recursos presupuestarios, se enfrentan a graves carencias de recursos para la inversión en infraestructura.

69. Muchos países en desarrollo han creado bancos de desarrollo municipales para ayudar a los gobiernos locales a financiar la inversión. Algunos de estos bancos administran grupos de préstamos concedidos por bancos de desarrollo multilaterales y por fuentes gubernamentales, mientras que otros actúan de intermediarios con los mercados de crédito privados, solicitando préstamos en mercados nacionales o extranjeros, en su mayor parte con avales del gobierno central, y concediéndolos a su vez a los gobiernos locales. Al madurar el sector financiero, estos bancos de desarrollo pueden orientarse más hacia el mercado, recaudando recursos a largo plazo en los mercados crediticios privados y ofreciendo una amplia gama de servicios financieros orientados a las necesidades de los gobiernos locales. También pueden competir con otras instituciones financieras basándose en la ventaja competitiva que supone el conocimiento del sector gubernamental local. Los bancos de desarrollo municipales pueden movilizar deuda a largo plazo en los mercados privados para conceder préstamos destinados a inversiones prioritarias en infraestructura local.

70. Los municipios cuya situación financiera y cuyo historial son buenos y que cuentan con una clasificación crediticia favorable y una sólida propuesta de proyecto, tienen bastantes oportunidades de cubrir parte de sus necesidades de inversión recurriendo a los mercados locales de obligaciones²⁸. Los gobiernos locales pueden emitir “bonos rescatables con recursos generales”, con el respaldo de su competencia fiscal, o bien “bonos rescatables con recursos específicos” garantizados con los beneficios obtenidos de proyectos específicos, tales como el suministro de agua y las autopistas.

71. En lo que respecta a la financiación mediante bonos municipales, el problema consiste en la ampliación del grupo de financiación para los gobiernos locales recurriendo a los ahorros de particulares e instituciones. El desarrollo de los mercados de bonos municipales nacionales debe ir acompañado de actividades para mejorar la base de ingresos municipales y del marco institucional en el cual se prestan los servicios municipales. También son necesarios mecanismos eficaces para diversificar y transferir los riesgos.

72. Las autoridades municipales que tengan previsto emitir bonos quizá necesiten solicitar una clasificación crediticia de una agencia de clasificación reconocida. Los bonos garantizados (bien por el gobierno central o por una institución financiera internacional) incrementarán las posibilidades de obtener financiación, pero se deben utilizar con moderación. Es necesario que haya una labor coordinada de la banca comercial, los garantes de deuda, los inversores institucionales, los aseguradores de bonos, los operadores de servicios públicos, las agencias de clasificación, las autoridades normativas y los gobiernos centrales y locales a fin de crear las condiciones para el desarrollo de los mercados crediticios nacionales para financiar la infraestructura local.

73. Los bancos de desarrollo y los mercados de bonos municipales no se excluyen mutuamente; en realidad, tienen funciones complementarias, ya que ofrecen a los gobiernos locales distintas opciones para financiar la infraestructura y otras inversiones. Si bien los gobiernos locales con buen historial financiero tendrían la posibilidad de recurrir directamente a los mercados de bonos municipales, los demás probablemente dependan de las capacidades de recursos de las instituciones financieras para movilizar crédito a largo plazo²⁹.

D. Asistencia técnica y financiera

74. La labor de los países en desarrollo para movilizar recursos financieros nacionales podría contar con el apoyo de asociados internacionales para el desarrollo. Las organizaciones bilaterales de desarrollo y las instituciones financieras regionales y multilaterales pueden ayudar en los ámbitos de desarrollo del sector financiero y creación de capacidad de gestión financiera, mientras que los municipios y las autoridades locales quizá necesiten un apoyo especial en la creación de capacidad para la gestión de fondos, la recaudación de ingresos y la asignación de contratos a proveedores de servicios privados. Los asociados multilaterales para el desarrollo pueden ejercer una función crucial de intermediación, reuniendo a colaboradores financieros y de desarrollo, así como ensayando sobre el terreno mecanismos financieros que movilicen capital nacional para el desarrollo urbano. También puede necesitarse asistencia para ajustar los marcos normativos de manera que reflejen las condiciones de los mercados de capital nacionales e internacional.

75. La concesión de subsidios, la participación en el capital social y los préstamos garantizados son algunas de las formas específicas de asistencia financiera que, preferiblemente de manera combinada, pueden movilizar el capital nacional en pro del desarrollo de asentamientos humanos y la mejora de los barrios de chabolas. Las organizaciones no gubernamentales pueden ser los principales candidatos para la concesión de subsidios, en especial las que apoyan actividades de generación de ingresos destinadas a habitantes de barrios de chabolas y organizaciones urbanas de pobres. La participación en el capital social de instituciones de microfinanciación es extremadamente útil puesto que refuerza su base de capital y las ayuda a crear carteras de préstamos con el tiempo. Esto se aplica especialmente a las instituciones que tienen la intención de diversificar sus carteras de préstamos para incluir, además de pequeñas empresas, mejora de viviendas y planes de compra para el arrendatario. Los préstamos garantizados, como es el caso de la participación en el capital social, pueden movilizar capital adicional para el desarrollo de pequeñas empresas, la mejora de viviendas y la mejora de los barrios de chabolas. Con estos sistemas, las instituciones crediticias se aseguran de que el avalista responderá de las obligaciones del solicitante del préstamo si éste no paga. Esta garantía puede incentivar a las instituciones crediticias a conceder más préstamos de lo que estaría justificado por el riesgo real o percibido. Además, los avalistas pueden garantizar bonos emitidos por municipios o autoridades locales para la financiación de infraestructuras³⁰.

V. Avanzando hacia un marco para la adopción de medidas

76. Se precisan nuevos criterios para la planificación y el desarrollo de asentamientos humanos que integren la planificación urbana, el desarrollo de viviendas, la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, la gestión de residuos sólidos, los servicios de educación y atención sanitaria, el transporte y el desarrollo del empleo y de las empresas. Aunque numerosos ejemplos en todo el mundo demuestran la influencia que tienen las políticas y los programas locales en la reducción de la pobreza urbana, el problema consiste en encontrar soluciones para evitar el crecimiento de barrios de chabolas y asentamientos improvisados que funcionen a nivel municipal y nacional. La interdependencia económica, social y ambiental de las zonas rurales y urbanas exige un enfoque del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos que sea equilibrado y esté basado en el apoyo mutuo. Allí donde los barrios de chabolas y los asentamientos improvisados albergan a la mayor parte de la población urbana en rápido crecimiento, el desarrollo sostenible de las ciudades no puede separarse de la mejora de los barrios de chabolas y su integración en la economía urbana general.

77. Las intervenciones políticas de gobiernos y municipios a favor de los pobres parecen obtener la mayor eficacia si apoyan programas o estrategias comunitarios. La experiencia demuestra que los ejemplos más destacados de mejora de barrios de chabolas se han producido a nivel comunitario, donde organizaciones de habitantes de esos barrios, por ejemplo, en forma de consejos locales o asociaciones de vecinos, han creado sus propias capacidades para mejorar sus hogares y vecindarios. El reconocimiento de los pobres urbanos como agentes del cambio por parte de los responsables políticos ha tenido un valor inestimable al potenciar a los pobres para que salgan del círculo vicioso que los atrapa dentro de los barrios de chabolas y creen asociaciones con las autoridades locales para aplicar programas comunitarios en pro de los pobres.

78. La plena participación de todos los interesados en la toma de decisiones y su aplicación es un importante proceso de aprendizaje. Los gobiernos y las autoridades locales tendrán que asumir el liderazgo para establecer normas que permitan a los diversos interesados ejercer la función que permita lograr los mejores resultados en colaboración. Para que una asociación sea duradera es preciso que los interesados tengan tiempo para conocerse, confiar en los demás y aprender a trabajar conjuntamente³¹. Para ello, las autoridades gubernamentales tendrían que desarrollar sus propias capacidades para comunicar a sus asociados los principios básicos de la participación y la toma de decisiones inclusiva. Una mejor colaboración y coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y con otras organizaciones para el desarrollo bilaterales y multilaterales podría crear una base firme para prestar una asistencia más eficaz a los gobiernos y las autoridades locales en la creación de esas capacidades.

79. La igualdad entre los géneros sigue siendo un problema especial en la mayoría de los países. Incluso en aquellos que disponen de legislación que establece esa igualdad, las circunstancias sociales y culturales suelen impedir que las mujeres tengan pleno acceso en condiciones de igualdad a la tierra, la vivienda y la propiedad.

80. La movilización de todo el potencial de capital nacional y la atracción de recursos financieros procedentes de fuentes externas para agilizar la aplicación de los objetivos y las metas sobre asentamientos humanos que figuran en el Programa 21 y el Plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo, incluida la meta 11 de los objetivos de desarrollo del Milenio, requieren una estructura coherente de la política macroeconómica y la existencia de leyes y normativas que promuevan una gestión financiera responsable. A nivel internacional, el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo hasta los niveles necesarios para mejorar la vivienda y los servicios urbanos de los pobres y para alcanzar la meta 11 de los objetivos de desarrollo del Milenio siguen siendo un desafío esencial y constante, al igual que la consideración de sistemas prácticos para garantizar que la asistencia oficial para el desarrollo movilice recursos financieros nacionales para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Los compromisos recientes de los donantes de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, incluidos los realizados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, así como los compromisos de ayudar a los países en desarrollo a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio podrían incrementar los recursos disponibles para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

Notas

- ¹ HSP/WUF/2/7.
- ² Stephe Mayo, "The Do's and Don'ts of Housing Policy" (notas de infraestructura del Banco Mundial), abril de 1994.
- ³ "Brazil: Progressive Low-Income Housing: Alternatives for the Poor" (informe del Banco Mundial, No. 22032 BR), diciembre de 2002.
- ⁴ The Allen Consulting Group, "Better housing futures: stimulating private investment in affordable housing". Informe del Affordable Housing Forum, 2004; véase también Alain Gilbert, *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries* (publicación de ONU-Hábitat, 2003).
- ⁵ HSP/WUF/2/3.
- ⁶ HSP/WUF/2/6.
- ⁷ Geoffrey Payne, "Innovative approaches to tenure" *Hábitat Debate*, vol. 7, No. 1), marzo de 2001.
- ⁸ *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study, Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements* (CityNet), 1995.
- ⁹ <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/LandUse/LiGorham.pdf>.
- ¹⁰ *Informal Transport in the Developing World*, ONU-Hábitat, Nairobi, 2000.
- ¹¹ *Implementing Sustainable Urban Transport Policies: Moving Ahead: National Policies to Promote Cycling*, Conferencia Europea de Ministros de Transportes, OCDE, 2004.
- ¹² HSP/WUF/2/9.
- ¹³ "Pro-poor regulation" (documento de antecedentes del Banco Asiático de Desarrollo), elaborado para la Conferencia sobre el Desarrollo de Infraestructuras del BasD, 2002.
- ¹⁴ Esto ha quedado demostrado, por ejemplo, en el proyecto de mejora comunitaria Hanna Nassif de la República Unida de Tanzania. Véase: Tournée, J. y van Esch, W., *Community Contracts in Urban Infrastructure Works: Practical Lessons from Experience*, OIT, 2001.
- ¹⁵ *Mejores Prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local*, PROMDE/ILO, Lima, 2002.
- ¹⁶ <http://www.ilo.org/seed>.

- 17 “What are the Policy Issues?” *Labor Markets & Employment*, publicación del Banco Mundial, 2001.
- 18 HSP/WUF/2/7.
- 19 *Estudio Económico y Social Mundial 2004* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 04.II.C.1).
- 20 Somsook Boonyabancha, “Savings and loans: Drawing lessons from some experiences in Asia”, *Environment and Urbanization*, vol. 13, No. 2, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, octubre de 2001.
- 21 Un ejemplo es el City Community Challenge Fund del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido; el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional tiene programas en América Central y Sudáfrica; el Organismo Danés de Cooperación para el Medio Ambiente y el Desarrollo ha prestado ayuda al proyecto de Actividades de desarrollo de la comunidad urbana en Tailandia.
- 22 Jo Beall y Sanjiv Lingayah, “*Interim external evaluation report on the City Community Challenge Fun pilot programme*”, enero de 2002.
- 23 David Satterthwaite, “Reducing Urban Poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change”, *Environment and Urbanization*, vol. 13, No. 1, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, abril de 2001.
- 24 Según la Campaña de la Cumbre sobre el Microcrédito, al final de 2002, 2.572 instituciones de microcrédito declararon que tenían 67,6 millones de clientes con deudas pendientes, 41,6 millones de los cuales estaban incluidos en el grupo de los más pobres. De este último grupo, el 79% (es decir, 32,7 millones) eran mujeres. El número de pobres receptores de préstamos ha crecido a un porcentaje medio anual de aproximadamente el 40% desde 1997. Véase: Sam Daley-Harris, “State of the micro-credit: summit campaign report 2003”, Campaña de la Cumbre sobre el Microcrédito, 2004.
- 25 Por ejemplo: Harvard University Graduate School of Design/Development Alternatives Inc./USAID, “Housing micro-finance initiatives: Synthesis and regional summary”, 2000; Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (*HiFi News*, No. 9, septiembre de 2001); Alianza de Ciudades, “Shelter finance for the poor series”, 2003.
- 26 Por ejemplo, grandes organizaciones y federaciones constituidas por los pobres y sin hogar urbanos de Camboya, Tailandia, la India, Filipinas, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe han surgido generalmente de grupos de ahorro locales. Estas organizaciones, además de facilitar créditos para vivienda y generación de ingresos, presionan a los gobiernos para que las políticas en materia de suelo, infraestructuras y construcción sean favorables a los pobres. Véase: Celine d’Cruz y David Satterthwaite, “The current and potential role of community-driven initiatives to significantly improve the lives of ‘slum’ dwellers at local, city-wide and national levels”, agosto de 2004.
- 27 Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, estrategia de la fase III, 2003-2008, enero de 2003.
- 28 Entre los buenos ejemplos en que las necesidades se han cubierto, en parte, recurriendo a los mercados municipales de bonos figuran los bonos de desarrollo urbano de Ahmedabad y Tamil Nau, en la India, varios municipios de Filipinas y la municipalidad de Tlalnepantla de México. En Sudáfrica también existe un largo historial de emisión de bonos por los municipios y las empresas de servicios públicos. Varios condados de Europa oriental también están entrando en los mercados de bonos municipales.
- 29 Samir El Daher, “Specialized financial intermediaries for local governments: a market-based tool for local infrastructure finance” (notas de infraestructura del Banco Mundial), 2000.
- 30 HSP/WUF/2/7.
- 31 Rosanna Nitti y Shyamai Sarkar, “Reaching the poor through sustainable partnerships: the slum sanitation program in Mumbai, India” (World Bank Urban Notes, No. 7), 2003.