

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**

**“LA PLANEACIÓN URBANA EN EL DISCURSO  
INTERNACIONAL. UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS  
URBANAS DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS  
PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (UN-HÁBITAT)  
1976-2015”**

---

**TESIS**

PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADA EN PLANEACIÓN TERRITORIAL

PRESENTA

LIZBETH VANNESSA FLORES SANTILLÁN

ASESOR

DR. JUAN JOSÉ GUTIÉRREZ CHAPARRO



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
JUSTIFICACIÓN.....	11
OBJETIVO GENERAL.....	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
METODOLOGÍA .....	13

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL. ESTABLECIMIENTO DE AGENDA DE GOBIERNO Y AGENDA INTERNACIONAL

1.1. Formulación de la agenda.....	20
1.2. La agenda en las políticas públicas.....	25
1.3. La agenda internacional como instancia de política exterior. ....	30
1.3.1. ¿Qué es la ONU? .....	34
1.3.2. UN-Hábitat.....	37

## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS INTERNACIONALES A LARGO PLAZO

2.1. Declaratorias, acuerdos y políticas a largo plazo. ....	40
2.1.1. UN-Hábitat I Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976 .....	40
Análisis: .....	49
2.1.2. UN-Hábitat II Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos de 1996.....	51
Análisis: .....	57
2.1.3. La Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001 .....	60
Análisis: .....	64
<b>BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos y políticas a largo plazo. .</b>	<b>65</b>
2.2. Declaratorias, acuerdos y políticas por coyuntura.....	71

<b>2.2.1. Cumbre de la Tierra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.</b> .....	72
Análisis: .....	74
<b>2.2.2. Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.</b> .....	75
Análisis: .....	81
<b>BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos y políticas por coyuntura.</b> .....	82

### CAPÍTULO III

#### POLÍTICAS INTERNACIONALES SEGÚN TEMÁTICA

<b>3.1. Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática.</b> ....	86
<b>3.1.1. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: Un Mundo Urbanizado (1996)</b> .....	87
Análisis: .....	100
<b>3.1.2. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: “Ciudades en un Mundo Globalizado” (2001)</b> .....	102
Análisis: .....	111
<b>3.1.3. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: “El Desafío de Slums” (2003)</b> .....	113
Análisis: .....	125
<b>3.1.4. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: “Financiación de la Vivienda Urbana” (2005)</b> .....	127
Análisis: .....	137
<b>3.1.5. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos:</b>	
<b>3.1.5.1. “Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad” (2007): La Reducción de la Delincuencia Urbana y la Violencia Vol.1</b> .....	139
Análisis: .....	144
<b>3.1.5.2. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad” (2007): Mejorando la Seguridad de la Tenencia Vol.2</b> .....	146
Análisis: .....	150

3.1.5.3. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad” (2007): Mitigando el Impacto de los Desastres Vol.3 .....	152
Análisis: .....	157
3.1.6. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles” (2009).....	160
Análisis: .....	179
3.1.7. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades y Cambio Climático” (2011) .....	181
Análisis: .....	189
3.1.8. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación y Diseño de la Movilidad Urbana Sostenible” (2013).....	191
Análisis: .....	197
<b>BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos (1996-2013)</b> .....	199
<b>3.2. Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática. ..</b>	<b>205</b>
3.2.1. 2º Foro Urbano Mundial “Ciudades: cruces de culturas, inclusividad e integración” (Barcelona, España) (2004) .....	205
3.2.2. 3º Foro Urbano Mundial “Nuestro futuro: Ciudades sostenibles – de las ideas a la acción” (Vancouver, Canadá) (2006) .....	208
3.2.3. 4º Foro Urbano Mundial “Urbanización armoniosa. El reto del desarrollo territorial equilibrado” (Nanjing, China) (2008) .....	211
3.2.4. 5º Foro Urbano Mundial “El derecho a la ciudad: reducir la brecha urbana” (Río de Janeiro, Brasil) (2010).....	213
3.2.5. 6º Foro Urbano Mundial “El futuro urbano” (Nápoles, Italia) (2012). ..	217
3.2.6. 7º Foro Urbano Mundial “Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida” (Medellín, Colombia) (2014). .....	221
<b>BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Foros Urbanos Mundiales (2004-2014)</b> .....	<b>222</b>

## **CAPÍTULO IV**

### **BALANCE INTEGRAL**

<b>4.1. Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (2015).</b>	<b>227</b>
.....	
Análisis: .....	234
<b>4.2. Reporte Nacional de México, Hábitat III (2015).</b>	<b>234</b>
.....	
Análisis: .....	240
<b>BALANCE FINAL (Conclusiones)</b> .....	<b>242</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>257</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Esta investigación es un estudio de caso de corte descriptivo. En ella se aborda el tema de la planeación urbana en el discurso internacional haciendo un análisis de las políticas urbanas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) publicadas entre los años de 1976 al 2015; en ese lapso de tiempo el tema de la planeación urbana como tema central en el discurso internacional de la UN-Hábitat y como herramienta fundamental del ordenamiento adecuado de las ciudades solo se toma en tres momentos específicos, en 1976 en la primera Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (UN-Hábitat I), en el Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles” publicado en el 2009 y por último en las Directrices Internacionales sobre la Planeación Urbana y Territorial del 2015.

Los capítulos del trabajo de investigación son cuatro, en el primer capítulo es un marco conceptual en el establecimiento de la agenda del gobierno y la agenda internacional; la importancia de saber el proceso de formulación de una agenda de gobierno, pasando por la agenda en las políticas públicas a partir de un enfoque conceptual, hasta evaluar el significado actual de una agenda internacional como instancia en relación a las decisiones e intereses nacionales a los demás actores del sistema internacional, surge como puente para vincular el ámbito internacional en relación a como organizaciones o instituciones internacionales (en este caso la UN-Hábitat) conformadas por un grupo de naciones generan la construcción de una agenda internacional en donde los países determinan adoptar o implementar asuntos o temas enfocados a al desarrollo de las ciudades, que son discutidos e incluidos en su propia agenda de gobierno.

Los problemas públicos definidos dentro de una agenda de gobierno o una agenda internacional, son sujetos a cambios hasta llegar a convertirse en programas o en políticas públicas según la importancia que un gobierno o institución internacional le tenga a un problema público, tal vez porque es un tema de gran relevancia

internacionalmente o porque simplemente el problema o asunto es una necesidad demandada por la sociedad.

El Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) trabaja, proponiendo métodos para que se puedan conseguir totalmente los objetivos de las iniciativas, programas o políticas de los asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas, y que los países puedan incluirlos de acuerdo a las necesidades que tengan cada uno en su agenda de gobierno; aunque puede haber casos el que los países quitan o ponen asuntos en su agenda de gobiernos solo por interés nacional o internacional.

Finalmente, en este capítulo se describe el origen de la UN-Hábitat como organismo internacional y que tiene como finalidad de promover poblaciones y ciudades sostenibles social y ambientalmente. UN-Hábitat es el centro de coordinación para todas las cuestiones sobre urbanización y asentamientos humanos dentro del sistema de la ONU; proyecta ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos como agua, energía y saneamiento.

Los principales documentos en los que se esboza el mandato de UN-Hábitat son la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, de los cuales se desglosa el segundo capítulo.

El segundo capítulo titulado Políticas Internacionales a largo plazo y por coyuntura, es el primer grupo que está conformado por declaratorias, acuerdos y políticas de largo plazo, en este grupo de indicadores se analizan las Declaraciones sobre los Asentamientos Humanos de 1976 y 1996 (UN-Hábitat I y II, respectivamente) y la Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001 para tener una visión general acerca de cómo la organización internacional genera propuestas de solución para los

asentamientos humanos y sobre todo hace énfasis sobre la importancia que tiene la planeación urbana en las ciudades, de igual manera se busca hacer público las estrategias y políticas a nivel internacional para abordar y controlar los problemas del crecimiento urbano, reconocer que las condiciones de los asentamientos humanos afectan directamente el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano incontrolado pueden tener impactos ambientales y ecológicos graves; el por qué a largo plazo se sustenta en la conformación de eventos que ha tenido la UN-Hábitat en periodos entre 5 a 20 años.

La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I) de 1976, es de gran importancia en este trabajo de investigación pues a partir de esta conferencia fue donde se inició el interés internacional sobre la planeación urbana como herramienta esencial para la adecuada conducción en el desarrollo urbano de las ciudades, la importancia de tener instituciones encargadas de elaborar y formular políticas urbanas, ordenamientos territoriales y sobre todo leyes y normas que rijan el adecuado crecimiento urbano de las ciudades.

Siguiendo con la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en 1996 y la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio en el 2001, no puede dejarse de lado la importancia que estas dos conferencias tuvieron, pues en la primera ya exponía el tema de los asentamientos humanos sostenibles y vivienda adecuada para todos, y la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio solo era un recordatorio sobre lo acordado en la declaración de 1996 sobre mejorar la calidad de vida de las habitantes de una ciudad y que los países no desarrollados tuvieran la oportunidad de ser ayudados por los países desarrollados, aunque no hace referencia a ningún objetivo o finalidad deseados donde se generan una serie de propuestas, políticas y recomendaciones generales a cerca de como los países debería hacer una adecuada planificación y ordenación de sus asentamientos humanos como lo hacen las otras dos anteriores.

Las políticas internacionales por coyuntura son conferencias realizadas por las Naciones Unidas y que conforman el Programa Hábitat. Múltiples conferencias se desarrollaron, donde se trataron también importantes cuestiones sociales, económicas y ambientales, en particular diversos elementos del programa de desarrollo sostenible, para su ejecución satisfactoria es preciso adoptar medidas a nivel local, nacional e internacional, incluso se llegan a firmar acuerdos para traer prosperidad y armonía entre países con intereses comunes.

Para fines de la investigación solo se analizaran dos conferencias de todo el catálogo del Programa Hábitat las cuales son: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, Brasil en 1992) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo en 1994), dichas conferencias se seleccionaron porque tienen un enfoque en el desarrollo urbano y los asentamientos humanos.

El análisis de las políticas internacionales según temática conforma el capítulo tres, tal vez el capítulo más extenso y más laborioso de todo el trabajo de investigación pero importante en términos de como el Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), determina ciertos tipos de temas o fenómenos de interés internacional que se integran dentro una ciudad, y que dentro de esos temas se incluye la forma de hacer planeación urbana dentro de las ciudades, anuncia la construcción de un nuevo papel para la planificación urbana en el Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles” publicado en el 2009.

En este grupo, se presentan las declaraciones, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática, como antes ya se mencionó, en los cuales se analizaran los Reportes Globales sobre Asentamientos Humanos y Foros Urbanos Mundiales, ambos acontecimientos se realizan cada dos años con un tema específico a desarrollar; todo un baraje histórico donde el Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos determinó diferentes temas de interés internacional relacionados con la planeación urbana y el ordenamiento de los asentamientos humanos, temas como vivienda, seguridad social, movilidad

urbano, desarrollo sostenible, cambio climático, entre otros; pero dentro de los Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos el publicado en el 2009 titulado “Planificación de Ciudades Sostenibles” es de suma importancia porque da un giro de ver a la planeación urbana de 1976 a optar y apostar por una planeación estratégica.

Para finalizar, el capítulo cuatro es un balance integral de todos los documentos analizados en la investigación, donde se integran algunas conclusiones a cerca de los documentos analizados pero también incluye dos documentos importantes publicados en el 2015 con la finalidad de analizar qué papel toma la planeación urbana actualmente en el ámbito internacional y la planeación urbana en México.

## **JUSTIFICACIÓN**

Las políticas internacionales urbanas, específicamente del Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) es un tema importante porque como organismo internacional se enfoca principalmente en el desarrollo de políticas urbanas, las cuales los países deciden adoptar o no para mejorar el desarrollo de sus ciudades y el bienestar de las generaciones futuras, además de involucrar a los agentes políticos internacionales a hacer agenda urbana orientada a la toma de decisiones y exponer temas orientados a la planeación urbana como herramienta esencial en el ordenamiento adecuado del territorio.

La importancia de una agenda urbana internacional recae en que los problemas públicos-urbanos de mayor interés son incluidos porque son objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos.

De ahí, la importancia en la adopción de políticas de asentamientos humanos que sean audaces, significativas y eficaces, y de estrategias de planificación espaciales que se ajusten en forma realista a las condiciones locales, como se

describe en el objetivo de la declaración de 1976, la cual fue la primera declaración de la UN-Hábitat con objetivos y un plan de acción congruente y bien definido para encaminar a los países a tener un mejor desarrollo y crecimiento urbano bien estructurado.

Las Declaraciones sobre los Asentamientos Humanos UN-Hábitat tienen gran importancia en este trabajo de investigación, sin dejar de lado los demás documentos analizados (Conferencias del Programa Hábitat, los Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos y los Foros Urbanos Mundiales), pero por la influencia internacional que tienen, pues más de 50 representantes de todo el mundo, cada 20 años se unen para generar propuestas y soluciones ante fenómenos territoriales y así formular políticas urbanas de interés internacional.

Finalmente, el tema de la planeación urbana es y debe ser el tema principal en los en las agendas de gobiernos naciones y locales de cada país, no solo ser un tema de conveniencia política sino un tema para generar políticas públicas en donde las ciudades sean amigables con la población que viva en ella, ciudades caminables, ciudades sanas y ciudades con una calidad de vida de la población alta y armónicas con las futuras generaciones.

## **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un análisis de las Políticas Internacionales sobre Asentamientos Humanos publicadas entre los años de 1976 y el 2015 por la UN-Hábitat, con la finalidad de identificar el papel que ha tenido la Planeación Urbana como herramienta esencial para la adecuada conducción en el desarrollo urbano de las ciudades.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar las Declaraciones a largo plazo sobre los Asentamientos Humanos de la UN-Hábitat con la finalidad de saber cuál ha sido el papel de la planeación urbana en el ámbito internacional.

- Analizar las Declaraciones por coyuntura del Programa Hábitat establecido por la UN-Hábitat para determinar el papel de la planeación urbana internacional.
- Analizar Declaraciones según la temática de la UN-Hábitat para determinar el interés internacional que ha tenido la planeación urbana desde 1996 al 2014.
- Realizar un balance integral con la finalidad de generar conclusiones y comparar la planeación urbana de 1976 con la planeación urbana recientemente adoptada del 2015.

## **METODOLOGÍA**

Para fines de la investigación fue necesario realizar una lista de documentos publicados por la UN-Hábitat (información documental en línea) en relación a los asentamientos humanos y previamente clasificados en niveles, para obtener un resultado más certero en el proceso de investigación. Estos grupos se dividen en: 1) Políticas Internacionales a largo plazo, 2) Políticas Internacionales por coyuntura, y 3) Políticas Internacionales según temática (tabla “Matriz metodológica”).

Los tres niveles de Políticas Internacionales se caracterizan por su grado de importancia de acuerdo con los fundamentos planteados dentro de cada documento, así como también por la transición periódica en los que se han publicado dichos documentos desde el año de 1976 hasta el 2015; se busca identificar en este conjunto de documentos los acuerdos, políticas, líneas de acción y declaratorias con la finalidad de conocer si la Planeación Urbana ha estado presente en todo momento, o bien solo retoman la importancia de la Planeación Urbana por lapsos de tiempo.

El primer grupo está conformado por declaratorias, acuerdos y políticas a largo plazo, en este grupo de indicadores analiza las Declaraciones sobre los Asentamientos Humanos de 1976 y 1996 (UN-Hábitat I y II, respectivamente) y la

Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001 para tener una visión general acerca de cómo la organización internacional genera propuestas de solución para los asentamientos humanos y sobre todo hace énfasis sobre la importancia que tiene la Planeación Urbana en las ciudades, de igual manera se busca hacer público las estrategias y políticas a nivel internacional para abordar y controlar los problemas del crecimiento urbano, reconocer que las condiciones de los asentamientos humanos afectan directamente el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano incontrolado pueden tener impactos ambientales y ecológicos graves; el por qué a largo plazo se sustenta en la conformación de eventos que ha tenido la UN-Hábitat en periodos entre 5 a 20 años.

Dentro de la investigación solo se analizan dos conferencias de todo el catálogo del Programa Hábitat, las cuales son: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, Brasil en 1992) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo en 1994), dichas conferencias se seleccionaron tienen un enfoque en el desarrollo urbano y los asentamientos humanos, además de ser elementos fundamentales para la elaboración y realización de la segunda Declaración sobre los Asentamientos Humanos celebrada en 1996 en Estambul.

Por último, la tercera clasificación está orientada hacia declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática, esta clasificación se caracteriza por tener una clasificación propia entre Reportes Globales sobre Asentamientos Humanos y Foros Urbanos Mundiales, ambos acontecimientos se realizan cada dos años con un tema específico a desarrollar, la diferencia entre los Reportes Globales sobre Asentamientos Humanos y los Foros Urbanos Mundiales; el primer término son documentos donde se dedican a recopilar toda la información sobre un hecho o fenómeno de interés mundial para luego proceder a informar al público del mismo por medio de estadísticas, gráficas, diagramas o tablas, y así conocer la estructura del fenómeno y de igual manera aportando alternativas de solución, el segundo término solo es un tipo de reunión donde representantes de cada país

conversan en torno a un tema de interés común, se expresan ideas y opiniones integrales sobre el tema en discusión con la finalidad de llegar a ciertas conclusiones generales y establecer los diversos enfoques de cómo cada representante de un país concibe el fenómeno y como trata de solucionarlo.

Finalmente, como se observa en “Matriz metodológica”, como resultado de lo analizado anteriormente se realizó un balance general incluyendo dos documentos de la UN-Hábitat publicados este año (2015), los cuales son de gran importancia por el contenido en relación a la Planeación Urbana, el primero de ellos es guía sobre las directrices de internacionales sobre la Planeación Urbana y Territorial, y el segundo es un Reporte Nacional rumbo Hábitat III México, este último es importante para analizar como México ha definido la dirección de la Planeación Urbana Nacional con el enfoque que tiene la organización internacional de dicha herramienta.

Se tiene claro que el tema de la Planeación Urbana no se olvida de todo a través de los diferentes temas en discusión que ha tenido la UN-Hábitat, pero también se observa que la Planeación Urbana como tema central de la organización solo se ha abordado en tres momentos que ha sido en la UN-Hábitat I Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976, Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles” publicado en el 2009 y por último, en las Directrices Internacionales sobre la Planeación Urbana y Territorial del 2015.

**MATRIZ METODOLÓGICA:**

**“La planeación urbana en el discurso internacional: Un análisis de las políticas urbanas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) 1976-2015”.**

<b>Políticas Internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaratorias a largo plazo</li> <li>• Acuerdos a largo plazo</li> <li>• Políticas a largo plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ UN-Hábitat I La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (1976)</li> <li>✓ UN-Hábitat II La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (1996)</li> <li>✓ La Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio (2001)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaratorias por coyuntura</li> <li>• Acuerdos por coyuntura</li> <li>• Líneas de acción por coyuntura</li> <li>• Políticas por coyuntura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Programa de Hábitat                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, Brasil) (1992)</li> <li>• Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo) (1994)</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaratorias según temática</li> <li>• Líneas de acción según temática</li> <li>• Acuerdos según temática</li> <li>• Políticas según temática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Un Mundo Urbanizado” (1996)</li> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades en un Mundo Globalizado” (2001)</li> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “El Desafío de Slums” (2003)</li> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Financiación de la Vivienda Urbana” (2005)</li> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad”:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Reducción de la Delincuencia Urbana y la</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

		<p>Violencia Vol.1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mejorando la Seguridad de la Tenencia Vol.2</li> <li>○ Mitigando el Impacto de los Desastres Vol.3 (2007)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles” (2009)</li> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades y Cambio Climático” (2011)</li> <li>• Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación y Diseño de la Movilidad Urbana Sostenible” (2013)</li> </ul> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foros Urbanos Mundiales             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2º Foro Urbano Mundial “Ciudades: cruces de culturas, inclusividad e integración” (Barcelona, España) (2004)</li> <li>• 3º Foro Urbano Mundial “Nuestro futuro: Ciudades sostenibles – de las ideas a la acción” (Vancouver, Canadá) (2006)</li> <li>• 4º Foro Urbano Mundial “Urbanización armoniosa. El reto del desarrollo territorial equilibrado” (Nanjing, China) (2008)</li> <li>• 5º Foro Urbano Mundial “El derecho a la ciudad: reducir la brecha urbana” (Río de Janeiro, Brasil) (2010)</li> <li>• 6º Foro Urbano Mundial “El futuro urbano” (Nápoles, Italia) (2012)</li> <li>• 7º Foro Urbano Mundial “Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida” (Medellín, Colombia) (2014)</li> </ul> </li> </ul>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Balance Integral (conclusiones)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Declaratorias 2015</li><li>• Líneas de acción 2015</li><li>• Acuerdos 2015</li><li>• Políticas 2015</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directrices Internacionales sobre la Planeación Urbana y Territorial (2015).</li><li>• Reporte Nacional Rumbo Hábitat III México (2015).</li></ul>
----------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FUENTE: Elaboración propia con base en las publicaciones de la UN-Hábitat (1976-2015).

## CAPÍTULO I

### **MARCO CONCEPTUAL. ESTABLECIMIENTO DE AGENDA DE GOBIERNO Y AGENDA INTERNACIONAL.**

En este capítulo se analiza el proceso a través del cual las políticas internacionales logran influenciar el establecimiento de la agenda de gobierno de una nación. Para ello resulta fundamental entender el proceso de elaboración de una agenda de gobierno y de las políticas públicas desde una perspectiva amplia, que no acota la política pública solo a lo gubernamental, sino también desde la perspectiva de una agenda internacional como instancia en relación a las decisiones e intereses nacionales a los demás actores del sistema internacional.

En un contexto general, el proceso mediante el cual se formulan políticas públicas está caracterizado por la presencia de actores muy diversos, tanto políticos y gubernamentales, sociales e incluso internacionales, sin embargo, la capacidad de influencia de estos actores no siempre es igual, puesto que en la medida en que el gobierno de una nación condiciona sus recursos, capacidades y prioridad en la toma de decisiones sobre un asunto nacional, unos actores están mejor posicionados que otros para definir la política.

En este capítulo, se describe el proceso de formulación de una agenda de gobierno, pasando por la agenda en las políticas públicas a partir de un enfoque conceptual, hasta evaluar el significado actual de una agenda internacional como instancia en la política exterior.

Por un lado, el proceso de formulación de una agenda de gobierno y de las políticas públicas, tiene que ver con la definición de los problemas, asuntos, necesidades o demandas que el gobierno, actores sociales y actores privados establecen y en las oportunidades de elección que tienen para determinar su prioridad y su línea de acción para convertirlas en asuntos públicos o políticas públicas.

La necesidad de entender en primera instancia el proceso de formulación de una agenda de gobierno y su relación con las políticas públicas, en términos de su configuración conceptual, surge como puente para vincular el ámbito internacional en relación a como organizaciones o instituciones internacionales conformadas por un grupo de naciones generan la construcción de una agenda internacional en donde los países determinan adoptar o implementar dichos los asuntos o temas discutidos en su propio agenda de gobierno.

A continuación, se aborda primero la conceptualización de una agenda de gobierno desde los tipos de agenda y la importancia de su formulación. En segundo lugar, definiré el análisis de la agenda en las políticas públicas y su importancia en la política. Finalmente, abordó el tema de la elaboración de una agenda internacional asociada al tema principal del tema de investigación de las políticas urbanas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat).

### **1.1. Formulación de la agenda.**

La formación de la agenda de gobierno que analizó en este trabajo se realiza a partir del proceso en el cual se toman determinadas decisiones políticas según el tipo de asunto “publico” de un Estado. Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, influyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados, como lo detallare más adelante analizando el discurso internacional sobre políticas urbanas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat).

Aguilar Villanueva (1993:27), determina que la formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los

problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos de actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cual cuestione.

Por lo tanto, el control de la agenda permanece en manos de las autoridades promotoras de la política, individuos con derechos de audiencia, contactos políticos adecuados y experiencia en la negociación, ya sea como impulso o como restricción (oposición), sin embargo, participan todos los actores sociales que estén involucrados o afectados por el problema o no, en ocasiones la participación tiende a inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos, debido a que existen grupos y actores mejor organizados y con más recursos que otros (Aguilar, 2000). El factor con mayor peso en la configuración de la agenda del gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso, y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno según mencionado anteriormente.

Si bien, hay definiciones sobre la agenda de gobierno que se interesan más por el proceso y elaboración, hay algunas otras que en ella incluyen el conjunto de problemas que el gobierno ha decidido prestarle atención, es el caso de Aguilar Villanueva (1993:29) quien identifica que “una agenda de gobierno suele entenderse en la literatura al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.

Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb, Ross, 1976: 126). Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública (Aguilar, 1993:30).

La formulación de la agenda en si es un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública (Cabrero, 2003). En dicho proceso se da prioridad a ciertas actividades, se asignan recursos para atender primero ciertas demandas, se preocupa por anticiparse a los problemas que se ven venir sobre todo por aquellos que tienen que ver con la necesidad de ampliar la cobertura en la prestación de servicios (Montecinos, 2007), el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto.

Lahera (2004) destaca que la formulación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo de cómo van a ser abordadas. La agenda cambia. En mediano plazo, la agenda tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos se realizan, otros parcialmente, algunos son superados o algunos otros olvidados.

Entonces, si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Muy productivamente se ha distinguido entre dos tipos de agenda según los especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984), citados en Aguilar Villanueva (1993:31):

1. La primera agenda es llamada "**sistémica**", "**pública**", "**constitucional**" está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y conceso general, alcanzar la calidad de "problema público". Por lo tanto, la agenda pública suele ser general y abstracta, los asuntos que se encuentran dentro de ella son asuntos que afectan a un grupo considerable de personas, no obstante, aquí interesa destacar que una vez que el gobierno decide

intervenir en un asunto o problema, debe traducirlo en un problema tratable, previendo una solución factible.

2. La segunda, "**institucional**", "**formal**" o "**gubernamental**" se define como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional.

La contradicción entre ambas agendas puede proyectar indicadores de intensidad y frecuencia de conflictos en el sistema político. Su interacción plantea dos órdenes de cuestiones teóricas: cómo asuntos particulares consiguen el estatus de problema público e ingresan a la agenda sistémica, y cómo es el proceso decisional por el cual determinado asunto ingresa a la agenda formal de gobierno, aún sin haber obtenido el estatus de problema público. De aquí derivan cuestiones como asignación de competencia a la autoridad pública; demandas bien codificadas y expresadas para que la autoridad pública pueda tratarlas, y reconocimiento de la naturaleza de las respuestas de esa autoridad: admisión real o meramente formal del tema en su agenda, rechazo en forma abierta o a través de técnicas más sutiles (Lahera, 2004).

La función de definir los tipos de agenda dentro de un sistema político determina para este proyecto de investigación la necesidad de enfocarnos a la agenda institucional porque en ella el gobierno interviene directamente en asuntos potencialmente estigmatizables y fáciles como es el caso de la agenda del Programa de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) que es objeto de crítica desde la agenda pública establecida convencionalmente. De acuerdo con Aguilar Villanueva (1993:33), en una agenda institucional las organizaciones y dependencias gubernamentales tienden a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos. En términos más concretos la agenda sistemática será siempre más abstracta,

general y más amplia en extensión y dominio de cualquier agenda institucional dada.

La agenda institucional del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.

Cobb y Elder (1972, 1983) citados en Aguilar Villanueva (1993:34), mencionan que para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos.

Aguilar Villanueva (1993:40) considera que la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y bien estructurado.

## **1.2. La agenda en las políticas públicas.**

La definición del problema es el primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y los diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas que integran la agenda. (Cobb y Elder, 1992 y Cobb y Ross, 1976 citado en Cabrero, 2003).

Citando a Aguilar Villanueva (1993:77) los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y valores. De esta manera, se entiende como problema público al:

... proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias. (Aguilar, 2000)

Definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo, si tiene sentido su acción. Necesariamente "los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... No hay problemas definidos de manera única" (Wildavsky, 1979).

Definir un problema público es encontrar o crear el balance operativo entre los hechos indeseados que se van a remover, los objetivos y los medios que posibilitan hacerlo, es decir, los recursos disponibles para su operación. Crear problemas significa propiamente crear soluciones, concebibles que propicien que

los ciudadanos aprendan qué deberían querer, de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo (Aguilar, 2000).

Los problemas públicos, por su naturaleza, no son sencillos de resolver, ya sea por la escasez de recursos que implica para el gobierno, por la multicausalidad que el problema conlleva o por lo polémico que puede resultar para la opinión pública. Por ello los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles, es decir, es importante saber estructurar o plantear los problemas, para no hallar la solución correcta al problema equivocado; si se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo, se está en la total certidumbre y solución al problema (Aguilar, 2000).

H. Simon citado en Aguilar (2000), fue uno de los primeros en destacar la importancia que tiene para la política pública la estructura técnica de los problemas, y distinguió entre problemas bien y mal estructurados. Los bien estructurados se distinguen por tener características precisas, bien formuladas y que cuentan con criterios precisos y un proceso mecánico para comprobar la solución, es decir, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un solucionador general del problema. En suma, un problema mal estructurado es obviamente el que carece de las características mencionadas.

La capacidad de definir un programa en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal. De allí que se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y planear opciones jerarquizadas de políticas y que cuenten con apoyo sostenido (Lahera, 2004).

No toda idea o problema entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa (Diagrama 1). En el paso de la discusión pública al programa y de éste a

la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión (Lahera, 2004).

**Diagrama 1. Ciclo de las Políticas Públicas.**



Fuente: Elaboración propia con base en Lahera, Eugenio (2004) "Introducción a las Políticas Públicas".

La formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender. La mayor parte de la agenda del gobierno, por lo menos en el nivel federal, depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas. En consecuencia, los subsistemas tienen ciertos sesgos y predisposiciones que filtran el acceso de los problemas a la agenda y delimitan el número de las posibles soluciones susceptibles de tomar en consideración. Algunos subsistemas están más rígidamente estructurados que otros y el grado de control que ejercen sobre los problemas y las definiciones es variable según el acuerdo que exista entre los varios participantes en el subsistema (Wilson, 1980 citado en Aguilar 1993:90).

Algunos subsistemas pueden operar según un paradigma bien articulado, otros se guían sencillamente por las prácticas del pasado y los patrones rutinarios de administración. En cualquiera de los dos casos, los problemas y las soluciones

tienden a definirse a partir de modificaciones incrementales de las políticas existentes.

La inclusión de un problema en la agenda es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente darle solución. Otra condición es que exista una definición precisa del problema público, sin esto, no se puede hablar estrictamente de política pública. Esto exige pasar de una situación problemática a la definición del problema (Montecinos, 2007). Cabe mencionar que el Programa de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UNU-Habitat) que es el tema principal de este trabajo de investigación su objetivo principal que en capítulo siguiente se detalla, es el generar una agenda donde se involucran y se exponen todos los asuntos (problemas) relacionados a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

Las políticas públicas forman parte del quehacer de la política, constituyen un esquema de interacción entre la sociedad y gobierno en la solución de problemas de interés social, representan la forma en cómo el Estado influye en los intereses colectivos de los gobernados y en práctica de toma de decisiones según prioridades.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2004) define a las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno. Pero el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas. También imprime sentido normativo y contenido valorativo a las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. Por una parte, imprime sentido normativo porque a través de normas y procedimientos estables y permanentes fundamenta el papel de las políticas en la búsqueda de un determinado comportamiento político y social que progresivamente se interiorice como norma en la sociedad y en el

Estado. Por otra, imprime contenido valorativo, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra.

Harold Lassewell (1971) define al campo de las políticas públicas como aquel que se “ocupo del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones en el orden público y civil”. Lawrence Mead (1995) citado en Goodin y Klingermann (1996) describe a las políticas públicas como “una aproximación al estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes”; las definiciones de las políticas públicas caracterizan al proceso de las políticas como un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas. Las definiciones de políticas públicas son variadas, algunas se relacionan con la acción gubernamental como B. Guy Peters (1996) escribió que “una política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos”, o bien Thomas Dye (1894) define a la política pública como “todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer” (En Cabrero, 2003).

Las políticas públicas son instrumentos de uso diferentes del sector público, según Lahera (2004) “las políticas públicas corresponden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”; las políticas públicas corresponden a las soluciones específicas de cómo manejar asuntos públicos.

El concepto tradicional de la política pública enmarca el papel central al Estado como principal actor; esto es como si los demás agentes participante (sociedad, grupos de expertos, instituciones académicas, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales) estuvieran excluidos en el tratamiento de problemas públicos o de las problemáticas colectivas de la sociedad (Thoenig, 1997 citado en Lahera, 2004), es decir, las políticas públicas eran o siguen siendo más gubernamentales que públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

La discusión de la agenda de gobierno habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de las políticas reales resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o parece de modo desdibujado en la prensa (Cabrero, 2003). Cuando se abre una ventana de oportunidad porque un problema gana importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Al revés la falta de aceptación política las hace menos viable. La definición de la agenda pública es definida y redefinida también según la dinámica de las fuerzas políticas (Lahera, 2004).

Cabe agregar a este punto sobre formación de la agenda, la importancia asignada por Aguilar Villanueva (2000) a la racionalidad técnica, en tanto mediación técnica entre sociedad y gobierno, calificándola de necesaria y crucial, y no simplemente valorativa. Como consecuencia: “la academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los currícula, las organizaciones profesionales (sociedades, barras, colegios...) se volvieron indispensables e influyentes en los dos extremos de la interlocución político-administrativa: en las organizaciones sociales para elaborar las demandas y en las agencias gubernamentales para elaborar las respuestas”.

### **1.3. La agenda internacional como instancia de política exterior.**

Los internacionalistas uruguayos Lincoln Bizzozero y Carlos Luján (1992) en su trabajo “La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)” articulan un verdadero marco teórico sobre el estudio de las políticas exteriores nacionales. Así explican que el término agenda resulta aplicable a distintas

unidades de análisis y, de acuerdo a un orden creciente de complejización, citan cuatro tipos de agenda: intrapersonal, interpersonal, de los medios de comunicación masiva, de los decisores de política exterior y pública de política internacional. Los niveles también son funcionales a una distinción acerca de los pasos en la construcción de la agenda.

La agenda intrapersonal es una construcción de cada ciudadano sobre el acontecer internacional. Como construcción, es producto tanto de la reflexión propia como de los estímulos de la sociedad a la que pertenece ese ciudadano. Obviamente, arroja un resultado incompleto, de dimensiones difusas y variadas. La agenda interpersonal se conforma a partir de la interacción de las agendas intrapersonales y, por tanto, supone intercambio de ideas, opiniones y comportamientos de los ciudadanos pertenecientes a una misma sociedad. La agenda de los medios de comunicación masiva es, hipotéticamente, una construcción autónoma. Esta afirmación es siempre relativa debido a que puede estar condicionada, en mayor o menor medida, por los intereses de los actores implicados. La agenda de los decisores de la política exterior de un país es, básicamente, producto del deseo de los dirigentes. Cabe tener en cuenta el supuesto que los dirigentes tendrán como objetivo imponer su agenda en un sistema político y en una sociedad determinados.

Fuera de estos niveles, los autores destacan el papel que juega la agenda del sistema internacional, en tanto medio que condiciona la agenda particular de cada país. Su conformación es el resultado de la yuxtaposición de las diversas agendas nacionales en interacción. Se debe tener en cuenta que la interacción se concreta entre unidades nacionales con capacidades disímiles, donde obviamente influye el grado de asimetría entre las partes involucradas y el tipo de relación establecida, más que nada atendiendo a la dicotomía básica cooperación- conflicto.

La agenda pública de la política internacional, en tanto coproducción y síntesis, revela aspectos centrales de política pública. Así, “una parte de la discusión social es convertida en programa y sujeta a la aprobación de la ciudadanía y parte del programa se convierte en políticas desarrolladas por los gobiernos y las

coaliciones que los apoyan, los que quedan sujetos a la evaluación de la ciudadanía en las elecciones siguientes. (Lahera, 2008: 85, en referencia a políticas públicas en general).

Finalmente, Bizzozero y Luján distinguen dos tipos de variación relativos a la agenda: los cambios en la agenda y los cambios de la agenda. Los cambios en la agenda están determinados por el cambio de orientación en la política exterior implementada, en uno o varios de sus puntos. Los cambios de la agenda de la política exterior, en su conjunto, radican en el cambio de jerarquía de los temas preexistentes o en el cambio originado por la incorporación de nuevos temas o por la supresión de otros.

Resulta útil comentar ciertas pautas que ayudan tanto a los decisores en la construcción de la agenda internacional como a los analistas en la comprensión de esa tarea, a partir de reflexiones de autores sobre la formulación de la política exterior, en general. Las pautas analizadas fueron establecidas por Bizzozero y Luján para la formulación de la política exterior, en general.

La primera pauta a incluir es la consideración del interés nacional que, en sus aspectos esenciales, resulta un referente para la enunciación de la política exterior. Reducido a esos aspectos esenciales, se materializa en tres valores fundamentales, presentes en cualquier política externa: la supervivencia física del país y de los ciudadanos; la libertad para escoger su forma de gobierno y ejercer derechos en tanto actor del sistema internacional, y la subsistencia económica. Sobre la identificación clara del interés nacional, hay autores que advierten el peligro de pretender que los principios constituyan, en sí mismos, política exterior. Aquéllos, en realidad, deben funcionar como una guía de comportamiento, ya que expresan un proyecto de convivencia en el sistema internacional: “Los principios indican lo que debemos hacer y los intereses lo que nos conviene perseguir”. (De Olloqui, 1994: 33). Asimismo, hay que considerar a los funcionarios en distintos niveles y desde distintas reparticiones del Estado que insisten en la diversidad de objetivos nacionales, según áreas temáticas, y a grupos internos que politizarán nuevos temas, introduciéndolos o manteniéndolos en la agenda interestatal. De

allí: “La idea de que hay un interés nacional se vuelve ambigua, ya que un órgano del gobierno puede perseguir intereses propios con el pretexto del interés nacional”. (Llenderozas, 2010: 406).

La segunda pauta es denominada por Bizzozero y Luján, disposición del Estado en el sistema internacional, a partir de una remisión previa a sus recursos y capacidades, para hacerlos operativos en la interacción con otras unidades. Una de las características esenciales y permanentes del sistema internacional es la desigualdad potencial entre sus componentes estatales. Tanto los recursos y las capacidades como la posición de un Estado en el sistema internacional condicionan la enunciación de la política exterior y la hacen previsible. Por lo tanto, un incremento de capacidades o de recursos estratégicos o militares, necesariamente, conlleva la modificación de la posición nacional y, consecuentemente, de su política exterior.

La tercera pauta hace la proyección de un Estado en el sistema internacional, marcada por dos elementos relevantes: el consenso o disenso en cuanto a la adaptación de la política a su posición y recursos, y la caracterización de su régimen político y de gobierno. El primer elemento refiere a la estabilidad de la política exterior de un Estado, al menos en su propuesta básica de proyección al mundo. El segundo hace a equilibrios institucionales y a la personalización de las decisiones y acciones de un Estado. En otras palabras, las interacciones entre actores políticos nacionales condicionan la política exterior y el tipo de régimen permite personalizar a los responsables de la misma, señalando los espacios y límites institucionales.

Finalmente, se recogieron tres pautas elegidas por Bizzozero y Luján (1992) sobre formulación de la política exterior, en general, para leerlas a la luz de los conceptos sobre agenda. La primera es considerar el interés nacional tutelando tres valores fundamentales, supervivencia física del país y de sus ciudadanos; libertad para escoger la forma de gobierno y para ejercer derechos como actor del sistema internacional; subsistencia económica, el tema puede no resultar sencilla ante la variedad de actores en la toma de decisiones con objetivos nacionales

según áreas. La segunda pauta es la disposición del Estado, a partir de sus recursos y capacidades, para interactuar en el sistema internacional. La tercera es la proyección del Estado en el sistema internacional a partir del consenso o disenso interno en la adaptación de la política a su posición y sus recursos, y la caracterización de su régimen político y de gobierno para personalizar a los responsables de las relaciones exteriores, con sus espacios y límites institucionales.

### **1.3.1. ¿Qué es la ONU?**

El CINU (Centro de Información de las Naciones Unidas) define a las Naciones Unidas como una organización de Estados soberanos. Los Estados se afilian voluntariamente a las Naciones Unidas para colaborar en pro de la paz mundial, promover la amistad entre todas las naciones y apoyar el progreso económico y social.

La ONU (Organización de las Naciones Unidas) es un foro o lugar de reunión que prácticamente incluye a todas las naciones del mundo y proporcionan el mecanismo que ayuda a encontrar soluciones a las controversias o problemas entre países y a adoptar medidas en relación con casi todas las cuestiones que interesan a la humanidad. Estas cuestiones son analizadas de acuerdo a una serie de propósitos y principios establecidos en el capítulo 1 de la "Carta de las Naciones Unidas", teniendo como finalidades:

- Preservar a las nuevas generaciones del flagelo de la guerra.
- Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre.
- Crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a los tratados internacionales.
- Promover el progreso social y elevar el nivel de vida.

La Organización de las Naciones Unidas abarca seis órganos principales:

- Asamblea General
- Consejo de Seguridad

- Consejo Económico y Social
- Consejo de Administración Fiduciaria
- Corte Internacional de Justicia
- Secretaría

También se encuentran dentro del Sistema de las Naciones Unidas varios programas, fondos y agencias especializadas.

- **Asamblea General de las Naciones Unidas**

La Asamblea General ocupa un lugar central como principal órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de las Naciones Unidas. La Asamblea está integrada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas y proporciona un foro para el debate multilateral de toda la gama de cuestiones internacionales que abarca la Carta.

La Asamblea General podrá:

- Examinar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluido el desarme, y formular recomendaciones al respecto;
- Iniciar estudios y formular recomendaciones para promover la cooperación política internacional, el desarrollo y la codificación del derecho internacional, el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la colaboración internacional en las esferas económica, social, humanitaria, cultural, educativa y sanitaria;
- Recibir y examinar informes del Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas.

- **Órganos subsidiarios de la Asamblea General**

Los órganos subsidiarios de la Asamblea General se dividen en categorías: Comités, Comisiones, Juntas, Consejos y Grupos, y Grupos de trabajo y otros.

Después de discutir los temas del programa, buscando siempre que sea posible para armonizar los distintos enfoques de los Estados, los órganos subsidiarios presentarán sus recomendaciones, por lo general en forma de proyectos de resoluciones y decisiones, a una sesión plenaria de la Asamblea para su consideración.

- **Consejos:**

- Consejo de Derechos Humanos.
- Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas.
- **Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-Hábitat:**

El trabajo de UN-Hábitat y las relaciones con sus socios se revisa a fondo periódicamente por el Consejo de Administración, que es subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas y es el órgano de decisión intergubernamental de UN-Hábitat. Se informa a la Asamblea General mediante el Consejo Económico y Social (ECOSOC)<sup>1</sup>, y sus principales funciones son:

- Establecer medidas para UN-Hábitat mediante el desarrollo y la promoción de objetivos políticos, prioridades y directrices relativas a los programas de trabajo existentes y previstos en el ámbito de los asentamientos humanos;
- Supervisar las relaciones de trabajo con los socios, siguiendo de cerca las actividades de las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en el ámbito de los asentamientos humanos, y proponer métodos para que se puedan conseguir totalmente los objetivos de las políticas de los asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas;
- Aprobar el programa de trabajo bienal de UN-Hábitat y el presupuesto.

---

<sup>1</sup> El Consejo Económico y Social es el encargado de tratar los asuntos económicos, sociales y medioambientales, mediante la revisión de las políticas que se adaptan, su coordinación y la creación de recomendaciones. También vela por el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados de manera internacional.

### 1.3.2. UN-Hábitat

UN-Hábitat se estructura en tres cuerpos principales:

- **El Consejo de Gobierno**, cuya función es establecer las principales direcciones estratégicas y de política para UN-Hábitat y aprobar sus programas. Está compuesto por 58 estados miembros que son elegidos por el Consejo Económico y Social de la Asamblea General de la ONU (ECOSOC). El Consejo de Gobierno se reúne cada dos años.
- **La Secretaría de UN-Hábitat**, cuya tarea es garantizar la ejecución de las decisiones del Consejo de Gobierno y su inclusión en las estrategias específicas, programas e iniciativas. La Secretaría es el órgano ejecutivo de la organización. Con sede en Nairobi, Kenia, actúa como centro de coordinación de todas las cuestiones de asentamientos urbanos y humanos dentro del sistema de la ONU.
- **El Comité de Representantes Permanentes**, que asegura que las decisiones del Consejo de Administración sean ejecutadas por la Secretaría en el marco. Tiene un papel de supervisión y representa al Consejo de Administración en la Secretaría para abordar las cuestiones que surjan entre las reuniones bienales del Consejo de Gobierno. Está integrado por embajadores o enviados extranjeros de los Estados Miembros acreditados ante UN-Hábitat.

UN-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ha recibido el mandato de la Asamblea General de la ONU de promover poblaciones y ciudades sostenibles social y ambientalmente. UN-Hábitat es el centro de coordinación para todas las cuestiones sobre urbanización y asentamientos humanos dentro del sistema de la ONU.

Los principales documentos en los que se esboza el mandato de UN-Hábitat son la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la

Agenda Hábitat), la Declaración sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, y la Resolución 56/206.

A esta Comisión, compuesta de 58 países miembros, la mantuvo el Centro para los Asentamientos Humanos (también conocido como “Hábitat”) que actuó como centro de coordinación de las acciones sobre asentamientos humanos y actividades dentro del sistema de las Naciones Unidas. Más tarde, en 2002, mediante la resolución 56/206, la Asamblea General de la ONU fusionó la fundación FNUHAH, la Comisión de Asentamientos Humanos y Hábitat en UN-Hábitat un programa completo de la ONU gestionado por su propio secretariado y dirigido por su propio Director Ejecutivo (que es también Secretario General Adjunto de la ONU).

UN-Hábitat proyecta ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos como agua, energía y saneamiento. Para alcanzar estos objetivos, derivados de la Agenda Hábitat de 1996, UN-Hábitat ha elaborado un enfoque estratégico de mediano plazo para un periodo de seis años. El plan estratégico actual abarca de 2014 a 2019. Mientras cada nuevo plan estratégico es una continuación del anterior, este enfoque da una mejor respuesta a las tendencias urbanas emergentes como los nuevos desarrollos demográfico, ambiental, económico, espacial y social. Esto permite los reajustes necesarios para abordar el cambio y las evoluciones, y además crea oportunidades para incorporar las lecciones aprendidas.

Después de una reciente y exitosa reorganización de la estructura interna para mejorar la eficacia y optimizar el uso de los recursos, actualmente UN-Hábitat cumple su mandato a través del Plan Estratégico 2014-2019, donde se destacan siete subprogramas:

- Legislación, suelo y gobernanza urbana,
- Planificación y diseño urbano,
- Economía urbana,

- Servicios urbanos básicos,
- Vivienda y mejora de tugurios,
- Reducción de riesgos y rehabilitación, e
- Investigación y desarrollo de capacidades.

El plan actual ejecuta sus prioridades en las cuatro primeras dependencias temáticas, que en el pasado se desatendieron en favor de otros temas que se consideraban entonces de mayor prioridad. Actualmente, resulta evidente que el establecimiento de políticas urbanas adecuadas y de marcos jurídicos es lo principal para alcanzar el desarrollo pleno de los objetivos. Sin estructuras propicias ni directrices fuertes, la planificación y diseño urbano apropiado siempre supondrán un obstáculo, como podemos observar en casos de reglamentos pobres y de cuestiones de suelo sin solución. Y sin una buena planificación y diseño, cualquier programa de vivienda y mejoramiento de asentamiento precario será difícil, si no imposible, de aplicar. Debido a las dimensiones del trabajo que se necesitan para enfrentar de forma eficaz los desafíos urbanos actuales, UN-Hábitat fortalece sus alianzas en todos los niveles con: gobiernos, autoridades locales, ONG's, sector privado y sociedad civil organizada. El Plan Estratégico 2014-2019 da gran importancia al papel catalizador y federativo de UN-Hábitat, que lo posiciona como autoridad líder y destacada en asuntos de urbanización.

## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS INTERNACIONALES A LARGO PLAZO

#### 2.1. Declaratorias, acuerdos y políticas a largo plazo.

A continuación, se desarrolla la primera fase de análisis con relación a la matriz metodológica, en la cual se revisa y analizan los componentes que se desean identificar (declaratorias, acuerdos y políticas) en los documentos siguientes: 1) Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976, 2) Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996 y 3) la Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001.

En 1976, debido al alarmado crecimiento urbano rápido y sin control, sobre todo en países en desarrollo, la Asamblea General de la ONU llamó a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) frente a los retos y el futuro de los asentamientos humanos.

Con esto, México y otros países miembros de las Naciones Unidas se involucraron en un manejo más adecuado del desarrollo urbano y en la creación de instituciones de desarrollo urbano e implementación de leyes, planes de desarrollo urbano y políticas públicas urbanas, pero para entender el contexto de la declaratoria en ella se señala lo siguiente:

#### 2.1.1. UN-Hábitat I Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976<sup>2</sup>

La primera Declaración sobre Asentamientos Humanos celebrada en mayo de 1976 en Vancouver, Canadá tuvo como objetivo principal la adopción de políticas de asentamientos humanos que sean audaces, significativas y eficaces, y de

---

<sup>2</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal Hábitat. (1976). UN-Habitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements. Canada, Vancouver.

estrategias de planificación espaciales que se ajusten en forma realista a las condiciones locales. Por lo tanto, las soluciones para los problemas de los asentamientos humanos deben concebirse como parte integral del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y de la comunidad mundial.

Con la finalidad que las naciones del mundo expresaran su inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo.

Advertía que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de vida, cuyo mejoramiento es indispensable para satisfacción plena de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación y el esparcimiento.

La declaración establece que la humanidad no debe atemorizarse de la amplitud de la tarea que le espera. Se requieren comprensión y responsabilidad de la actividad ampliada a los gobiernos nacionales y la comunidad internacional, encaminada a la movilización de los recursos económicos, a los cambios institucionales y la solidaridad internacional por conducto de:

- La adaptación de políticas de asentamientos humanos que sean audaces, significativas y eficaces, y de estrategias de planificación espacial que se ajusten en la forma realista de las condiciones locales.
- La creación de posibilidad para la participación efectiva de todos los habitantes en la planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos.
- La elaboración de criterios originales para la formulación y ampliación de programas de asentamientos por conducto de un uso más adecuado de la ciencia y la tecnología y de la financiación nacional e internacional suficiente.

- Los asentamientos humanos deben considerarse instrumentos y objetos del desarrollo. Los objetivos de las políticas públicas de los asentamientos son indispensables de las metas de cada uno de los sectores de la vida social y económica. Por lo tanto, las soluciones como parte integrante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y de la comunidad mundial.

La declaración establece que la tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos. Todo Estado tiene derecho a tomar las medidas necesarias para mantener bajo fiscalización pública el uso, la posesión, la disposición y la reserva de las tierras. Todo Estado tiene el derecho a planificar y administrar la utilización del suelo, que uno de los recursos más importantes, en tal forma que el crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales se base en un plan amplio de utilización del suelo. Esas medidas deben asegurar la realización de los objetivos básicos de la reforma social y económica para cada nación, de conformidad con su sistema y sus leyes de tendencia de la tierra.

Entre sus directrices o líneas de acción más significativas dentro de la declaración sobre asentamientos humanos establecen:

1. Preparar planes de estrategias espaciales y adoptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico compete a los gobiernos. Esas políticas deben constituir el elemento indispensable de una estrategia amplia de desarrollo, y estar vinculadas y armonizadas con las políticas de industrialización, agricultura, bienestar social y preservación ambiental y cultural, a fin de que cada uno de los aspectos respalde al otro en el aumento gradual del bienestar de todo la humanidad.
2. La política de asentamientos humanos debe proponer a la integración coordinada armoniosa de una amplia variedad de componentes (el crecimiento y la distribución de la población, el empleo, las viviendas, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios).

3. Los gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para la elaboración y aplicación de esa política.
4. Las políticas y programas de asentamientos humanos deben definir normas mínimas progresivas sobre una calidad aceptable de vida y procurar cumplirlas.
5. El derecho del ciudadano a participar en forma directa, individual y colectivamente, en la elaboración de las políticas y programas.
6. Las instituciones internacionales y nacionales deben propiciar y establecer programas y carreras educativas en el tema de los “asentamientos humanos”.

Hace recomendaciones para la acción nacional:

**a) Políticas y estrategias de los asentamientos humanos**

Para lograr las metas y objetivos, las políticas nacionales de asentamientos humanos deben ser formuladas y los medios para la aplicación deben ser seleccionados y combinados en las estrategias nacionales de desarrollo. Estas estrategias deben luego ser incorporados en el marco de la planificación general y los objetivos específicos deben convertirse en una parte integral de los objetivos nacionales de desarrollo.

- Una política de asentamientos nacional

Todos los países deberían establecer como una cuestión de urgencia una política nacional de asentamientos humanos, que se incorporan la distribución de la población, y afines económicos y sociales actividades, sobre el territorio nacional.

Esta política nacional sobre asentamientos humanos establece una serie de características las cuales señala que:

- Una política debe tener un enfoque en el papel central de los recursos humanos como un agente para el desarrollo y tener en cuenta el Plan de Acción Mundial.
- Una política nacional de asentamientos humanos y el medio ambiente debe ser una parte integral de cualquier política de desarrollo económico y social.
- A la política nacional para los asentamientos humanos deben concentrarse en temas clave y proporcionar instrucciones básicas de actuación.
- Las políticas de los asentamientos humanos deberían mejorar las condiciones de los asentamientos humanos en particular favoreciendo una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre las regiones; y haciendo tales beneficios y servicios públicos igualmente accesibles a todos los grupos.
- Las estrategias nacionales asentamientos humanos debe ser explícito, completo y flexible.
  - Designación del órgano responsable de la formulación de políticas.
  - La participación activa de todos los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales interesadas en la formulación de políticas y estrategias.
- Los gobiernos deben informar públicamente de una evaluación continua de los asentamientos humanos condiciones. Esto puede implicar:
  - Un organismo nacional permanente revisión de los problemas de los asentamientos humanos y las cuestiones;
  - Un examen periódico nacional o regional de las propuestas de desarrollo de los asentamientos para evaluar los potenciales, los costos y beneficios de los sistemas alternativos de desarrollo social y ambiental;

- Un informe periódico por el Jefe de Estado o de Gobierno de los logros y fracasos del pasado periodo, y las metas para el futuro;
- El monitoreo independiente y componentes de evaluación en todos los principales asentamientos humanos programas, proyectos e instituciones.

### **b) Planificación de los Asentamientos**

La planificación según la declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos lo define como proceso para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo nacional a través del uso racional y eficiente de los recursos disponibles. Así, los planes deben incluir metas claras y políticas adecuadas, objetivos y estrategias, junto con programas concretos.

Puede ser conveniente suponer que la planificación se lleva a cabo en diferentes escalas de cobertura geográfica: nacional, regional, local y barrio.

Las recomendaciones para la planificación nacional son referentes a:

- Conciliación y planificación del medio ambiente y desarrollo deben ocurrir en el marco del proceso de planificación económica y social a nivel nacional, regional y local. La planificación como un proceso continuo y debe ser efectivamente vinculada a las instituciones que implementan el desarrollo real de los asentamientos.
- La planificación de asentamientos debe reflejar prioridades locales y modelos utilizar en función de los valores indígenas.
- La planificación de asentamientos deben basarse en una evaluación realista, y gestión, de los recursos directa o potencialmente disponibles para el desarrollo.
- La ordenación del territorio es una herramienta esencial para conciliar y coordinar el objetivo del desarrollo urbano y rural. Un problema importante

en la planificación de las zonas predominantemente rurales es la prestación económica de las oportunidades de empleo, servicios adecuados y la infraestructura a las poblaciones muy dispersas. Planificación para zonas rurales deberían tratar de estimular a sus instituciones económicas y sociales, mejorar las condiciones de vida en general, y superar desventajas de poblaciones dispersos.

- La planificación local debe ocuparse de factores sociales y económicos, y la ubicación de actividades y el uso del espacio en el tiempo.
- La expansión urbana debe planificarse en un marco regional, y coordinado con renovación urbana para lograr condiciones de vida comparables en viejas y nuevas áreas.
- Planificación para los asentamientos humanos deben evitar riesgos conocidos que podría conducir a un desastre natural. La planificación de reconstrucción tras desastres naturales o artificiales se debe usar como una oportunidad para mejorar la calidad de la solución de todo, su patrón funcional y territorial y medio ambiente.
- La planificación a todas las escalas debe ser continua, proceso que requiere coordinación, seguimiento y evaluación y revisión, tanto para los niveles y funciones diferentes, así como los Comentarios de la gente afectada.

### **c) Vivienda, infraestructura y servicios**

La política de vivienda nacional debe aspirar a proporcionar vivienda y servicios adecuados a los grupos de menores ingresos, distribución de los recursos disponibles en la base de las necesidades más grandes.

Para políticas integrales de vivienda la declaración recomienda:

- Una parte importante de los esfuerzos políticos vivienda debe consistir programas e instrumentos que asisten a la gente activa en continua en la

provisión de una mejor calidad de vivienda para sí mismos, individual o cooperativamente.

- La vivienda, infraestructura y servicios debe planificarse de manera integrada manera y ofrecen en la secuencia apropiada a las circunstancias.
- Las normas para la vivienda, infraestructura y servicios deben ser compatibles con los recursos locales, ser evolutivos, realista, y suficientemente adaptable a la cultura y las condiciones locales, y se establecen los organismos gubernamentales apropiadas.
- La importancia especial de la industria de la construcción deben ser reconocido por cada nación y la industria deben ser dado la situación política, económica y técnica de apoyo se requiere para alcanzar los objetivos nacionales y los objetivos de producción necesarios para los asentamientos humanos.
- El suministro de agua segura y eliminación de residuos de higiene deben recibir prioridad con el fin de lograr cualitativa mensurable y objetivos cuantitativos en calidad toda la población por cierta fecha.
- La política de infraestructuras deben orientarse para lograr una mayor equidad en la provisión de servicios y utilidades, acceso a los lugares de trabajo y áreas recreativas, así como para minimizar el impacto ambiental adverso.
- Políticas de transporte y comunicación deben promover patrones deseados de desarrollo para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, para asegurar la distribución de actividades para favorecer la misa de transporte, y para reducir la congestión y la contaminación por los vehículos de motor.

- La prestación de salud, nutrición, educación, seguridad, recreación y otros servicios esenciales en todas las partes del país debe estar orientada a las necesidades de la comunidad y recibir una prioridad nacional en efectivo y planificación del desarrollo y en la asignación de recursos.
- Los gobiernos deberían concentrarse en la prestación de los servicios y en las reorganizaciones físicas y espaciales de asentamientos espontáneos de manera que fomenten iniciativa comunitaria y grupos enlace "marginal" al proceso de desarrollo nacional.

#### **d) Tierra**

La tierra es un recurso escaso cuya gestión deben ser sometidos a vigilancia pública o de control en el interés de la nación.

- El cambio en el uso de la tierra, en especial de la agricultura urbana, debe estar sujeto a control público y la regulación.
- La zonificación y el ordenamiento territorial como instrumento básico de la política de tierras en general, y o el control de los cambios de uso en particular.

#### **e) Participación pública**

Participación pública debe ser un elemento indispensable en asentamientos humanos, sobre todo en las estrategias de planificación y en su formulación, implementación y gestión; debe influir todos los niveles de gobierno en el proceso de toma de decisiones de avanzar en la política, social y crecimiento económico de los asentamientos humanos.

## **f) Instituciones y Gestión**

Nuevas instituciones sobre los asentamientos humanos deben ser diseñados para desempeñar una variedad de papeles en el desarrollo: importante entre ellos es el de la promoción de nuevos conceptos y proporcionar liderazgo en áreas desconocidas. Las instituciones también deben ser sensibles a los cambios, capaz de cambiarse a sí mismos y adecuados para promover el cambio por otros.

Deben existir instituciones a nivel nacional, ministerial, y otros niveles adecuados de gobierno responsable de la formulación e implementación de políticas liquidación y estrategias para nacional, regional y desarrollo local.

Las instituciones para los asentamientos humanos deben ser coordinado con los responsables de planes y políticas económicas nacionales y de desarrollo social y medio ambiente, y están interrelacionados y de carácter pluridisciplinar.

Las instituciones especialmente establecidas para solucionar problemas de solución a corto plazo no debe sobrevivir a su propósito original.

Cualquier marco para los asentamientos legislación debe establecer dirección clara y realista y medios para la implementación de políticas.

### **Análisis:**

Durante la conferencia, que se celebró en Vancouver del 31 mayo al 11 junio 1976, se reconoció que las condiciones de los asentamientos humanos afectan directamente el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano incontrolado pueden tener impactos ambientales y ecológicos graves.

Los asentamientos son también un indicador, que son la expresión más visible de la capacidad de una sociedad para satisfacer algunas de las necesidades fundamentales de sus pobladores, pueden marcar logros, pero también exponer la miseria, el abandono y la desigualdad.

En el Plan de Acción de Vancouver se señalan las primeras estrategias a nivel internacional para abordar y controlar los problemas del crecimiento urbano. El enfoque hacia la urbanización y la era global, vinculando las preocupaciones políticas, espaciales, sociales, culturales, económicas y ambientales.

A demás, se dan recomendaciones específicas a los gobiernos de los países para desarrollar estrategias y políticas nacionales para hacer frente a uso de la tierra y la tenencia, el crecimiento demográfico, la infraestructura, los servicios básicos, la provisión de una vivienda adecuada y el empleo, teniendo en cuenta las dimensiones humanas y sociales, así como las necesidades de los grupos de población desfavorecidos y marginados.

Dentro de las recomendaciones se señala la importancia de instituciones como órganos que formulen e implementen políticas y estrategias para los asentamientos humanos, con la finalidad de tener una mejor gestión en los componentes urbanos vinculados con los cambios territoriales que enfrenta un país a nivel nacional, regional y local.

Finalmente, los cinco puntos más importantes que se deben rescatar de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos son los siguientes:

1. La formulación e implementación de una política y programas sobre asentamientos humanos.
2. La participación efectiva de todos los habitantes en relación al los asentamientos humanos.
3. Cada nación es responsable de la posesión, disposición y reservas del uso del suelo.
4. Los gobiernos deben crear instituciones para la elaboración y aplicación de las políticas.

5. A demás, de crear políticas sobre vivienda, de infraestructura, suministro de agua y residuos sólidos, de transporte y comunicación, salud, educación, seguridad y recreación, entre otros.

En 1996, la Asamblea General de la ONU organizó la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul para evaluar el progreso de los países miembros por la lucha contra las cuestiones de urbanización desde la Declaración de Vancouver (Hábitat I) 20 años antes.

Se tiene como finalidad identificar cual ha sido el seguimiento en relación a sus líneas de acción y políticas establecidas en relación a los asentamientos humanos, o bien identificar si el tema principal establecido en la Declaración de Vancouver (Hábitat II) sobre los asentamientos humanos a dejado de ser un tema secundario para abordar cuestiones, temas o fenómenos que en ese momento eran primordiales a nivel mundial.

Para realizar en análisis correspondiente a continuación se señalan los lineamientos más importantes que se propusieron en la Declaración de Estambul:

### **2.1.2. UN-Hábitat II Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos de 1996<sup>3</sup>**

La segunda declaración sobre los asentamientos humanos celebrada en junio de 1996 en Turquía, Estambul tuvo como objetivo universal garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.

Dentro de la declaración describen los siguientes compromisos:

---

<sup>3</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal Hábitat. (1996). ONU-Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Turquía, Estambul.

**a) Vivienda adecuada para todos.**

Políticas y estrategias de vivienda como prioridad social en el marco de programas de desarrollo nacional y la política urbana a fin de apoyar la movilización de recursos, la generación de empleo, la erradicación de la pobreza y la integración social.

- Adoptar políticas encaminadas a lograr que las viviendas sean habitables, asequibles y accesibles, incluso para aquellos que no pueden conseguir una vivienda adecuada por sus propios medios.

Las medidas para implementar las políticas de vivienda según la declaración son las siguientes:

- Los gobiernos deben hacer lo posible por descentralizar las políticas de vivienda y su administración a nivel subnacional y local dentro del marco nacional siempre que sea posible y cuando proceda.
- Para formular y aplicar políticas que promuevan la creación, la conservación y la rehabilitación de viviendas en las zonas rurales y zonas urbanas, los gobiernos a todos los niveles.
- Promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y un uso ecológicamente sostenible de la tierra.
- La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre, otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos.
- Se debe reconocer que la vivienda adecuada es un elemento importante del cuidado y la asistencia especiales a que tienen derecho los niños y sus

familias, así como los niños que viven fuera de la familia o carecen de ella. Debe prestarse especial atención a las necesidades de los niños que viven en circunstancias difíciles.

- Una vivienda inadecuada o la falta de vivienda contribuyen a menoscabar la dignidad y la salud de los refugiados, otras personas desplazadas que necesita protección internacional y los desplazados internos. Es necesario reforzar el apoyo a la protección y la asistencia internacionales que se prestan a los refugiados, en especial a las mujeres y los niños refugiados, que son particularmente vulnerables.

#### **b) Asentamientos humanos sostenibles**

Asignar atención prioritaria a los programas y políticas encaminados a reducir la contaminación urbana producida sobre todo por las deficiencias en el suministro de agua, el saneamiento y los desagües, el tratamiento deficiente de los desechos industriales y domésticos, comprendido el tratamiento de los residuos sólidos, y la contaminación del aire.

La sostenibilidad del medio ambiente mundial y de la vida humana no se alcanzará a menos que, entre otras cosas, los asentamientos humanos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, sean económicamente pujantes, socialmente dinámicos y ecológicamente sanos, y se respete plenamente el patrimonio cultural, religioso y natural y su diversidad. Los asentamientos urbanos encierran una promesa de desarrollo humano y de protección de los recursos naturales gracias a su capacidad para mantener a muchas personas limitando al mismo tiempo su impacto sobre el medio natural. Sin embargo, muchas ciudades están registrando pautas dañinas de crecimiento, de producción y consumo, de uso del suelo, de movilidad y de degradación de su estructura física.

La administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano.

Medidas para implementar las políticas de vivienda según la declaración son las siguientes:

- Para desarrollar y apoyar una ordenación territorial mejorada e integrada, los gobiernos a los niveles apropiados, incluidas las autoridades locales.
- La promoción de asentamientos humanos equitativos, socialmente viables y estables está inextricablemente ligada a la erradicación de la pobreza.
- Fomentar la igualdad de acceso y la prestación justa y equitativa de servicios en los asentamientos humanos.
  - Formular y aplicar políticas de desarrollo de los asentamientos humanos que garanticen un acceso igual a los servicios básicos y el mantenimiento de los mismos, incluidos los relacionados con la seguridad alimentaria, la educación, el empleo y los medios de subsistencia, los servicios básicos de atención sanitaria, el agua potable y el saneamiento, la vivienda adecuada, el acceso a espacios abiertos y zonas verdes, dando prioridad a las necesidades y derechos de las mujeres y los niños, que con frecuencia soportan la mayor carga de la pobreza.
- Promover el progreso constante de los indígenas y de garantizar su plena participación en el desarrollo de las zonas rurales y urbanas en que viven, con el pleno respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones, educación, organizaciones sociales y tipos de asentamiento.
- Adoptar un enfoque integrado del suministro de servicios y políticas ambientales que son esenciales para la vida humana.

### **c) Asentamientos humanos ambientalmente sostenibles, sanos y habitables**

Los asentamientos humanos sostenibles dependen de la creación de un entorno mejor para la salud y el bienestar humanos, que mejore las condiciones de vida de las personas y reduzca las disparidades en su calidad de vida.

Las medidas recomendadas fortalecer asentamientos humanos ambientales sostenibles, sano y habitables describen:

- Mejorar la salud y el bienestar de todas las personas a lo largo de su vida, en particular de las personas que viven en la pobreza.
- Mejorar las condiciones ambientales y reducir los desechos industriales y domésticos y otras amenazas para la salud en los asentamientos humanos.
- Adoptar un enfoque integrado del suministro de servicios y políticas ambientales que son esenciales para la vida humana.
- Fomentar un entorno saludable que siga manteniendo viviendas adecuadas para todos y asentamientos humanos sostenibles para la generación actual y las venideras.
- La ordenación de los recursos hídricos en los asentamientos humanos constituye un gran problema para el desarrollo sostenible. Combina la exigencia de garantizar a todas las personas la satisfacción de la necesidad humana básica de un suministro seguro de agua potable limpia y la de satisfacer las demandas contrapuestas de la industria y la agricultura, que son cruciales para el desarrollo económico y la seguridad alimentaria, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades de agua.

#### **d) Sistemas sostenibles de transporte y comunicaciones**

La declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos define que los sistemas de transporte y comunicaciones son la clave del movimiento de mercancías, personas, información e ideas, el acceso a los mercados, el empleo, las escuelas y otros servicios y el aprovechamiento de la tierra, tanto dentro de las ciudades como entre éstas, y en zonas rurales y otras zonas apartadas. El sector del transporte es un importante consumidor de energía no renovable y de tierras y contribuye mucho a la contaminación, la congestión y los accidentes. Mediante una planificación y una política integradas de transporte y uso de la tierra es posible reducir los efectos negativos de los actuales sistemas de transporte.

La ordenación del transporte en los asentamientos humanos debe efectuarse de modo que fomente el acceso adecuado de todos a los lugares de trabajo, la interacción social y el esparcimiento y facilite importantes actividades económicas, entre ellas la obtención de alimentos y la satisfacción de otras necesidades vitales.

#### **e) Fomento de la capacidad y desarrollo institucional**

Una estrategia de habilitación, el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional deben estar orientados a habilitar a todos los agentes clave, particularmente a las autoridades locales, el sector privado, el sector de cooperativas, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, para que puedan desempeñar una función eficaz en la planificación y gestión de los asentamientos humanos.

La habilitación y participación contribuyen a la democracia y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles. La formulación de políticas y su aplicación por los gobiernos debe regirse por los principios de responsabilidad, transparencia y amplia participación pública. La responsabilidad y la transparencia son imprescindibles para evitar la corrupción y garantizar que los recursos disponibles se empleen en beneficio de todas las personas. Cada gobierno debe garantizar el derecho de todos los miembros de su sociedad a participar activamente en los

asuntos de la comunidad en que viven, y garantizar y alentar la participación en la adopción de políticas, a todos los niveles.

**f) Administración de los asentamientos humanos**

Tiene como objetivos:

- Facilitar el fomento de la capacidad y el desarrollo institucional para el mejoramiento de la planificación y gestión de los asentamientos humanos.
- Promover políticas y programas integrados de capacitación, educación y desarrollo de los recursos humanos, en que se tengan en cuenta los intereses del hombre y la mujer y que cuenten con la participación de las autoridades locales y sus asociaciones y redes, así como de instituciones académicas, de investigación, capacitación y enseñanza, organizaciones de base comunitaria y el sector privado.

La tarea de lograr los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, frente a la creciente interacción económica mundial, requiere la cooperación internacional de las instituciones públicas y privadas que realizan actividades de desarrollo de los asentamientos humanos, de modo que se puedan mancomunar recursos, información y capacidad para resolver de manera más eficaz los problemas de los asentamientos humanos.

**Análisis:**

Durante la conferencia, que se celebró del 3 al 14 junio de 1996, los gobiernos participantes reconocieron un deterioro global de las condiciones de vivienda y de vida, al alcanzar proporciones de crisis en varios países del mundo en desarrollo. La urgencia de una nueva política sobre asentamientos humanos enfocada principalmente a la vivienda y al desarrollo sostenible fue una acción inmediata y audaz que se hizo evidente para todos.

Afirmando, según la declaración que "las ciudades deben ser lugares donde los seres humanos llevan una vida plena en dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza", se formularon objetivos con dimensiones paralelas 1) velar por una adecuada vivienda para todos y 2) garantizar un sano desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización.

En la siguiente tabla 1 se establecen las diferencias y similitudes que se presentaron en la Declaración de Vancouver (Hábitat I) y en la Declaración de Estambul (Hábitat II):

<b>TABLA 1. COMPARACIÓN ENTRE HABITAT I Y HABITAT II</b>	
<b>UN-Hábitat I: Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976</b>	<b>UN-Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996</b>
<b>Objetivo:</b> la adopción de políticas de asentamientos humanos que sean audaces, significativas y eficaces, y de estrategias de planificación espaciales que se ajusten en forma realista a las condiciones locales.	<b>Objetivo:</b> garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.
<b>Finalidad:</b> que las naciones del mundo expresaran su inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos.	<b>Finalidad:</b> mejorar la calidad de vida en las zonas urbanas y los asentamientos humanos, por medio de una adecuada planificación urbana y el acceso a los servicios básicos, la infraestructura y la vivienda digna.
<b>Líneas de acción:</b>  1. Adoptar políticas de asentamientos humanos.  2. La participación efectiva de todos los	<b>Líneas de acción:</b>  • Vivienda adecuada para todos.  • Asentamientos humanos

<p>habitantes en relación a los asentamientos humanos.</p> <p>3. Los gobiernos deben crear instituciones para la elaboración y aplicación de las políticas.</p>	<p>sostenibles.</p>
<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una política de asentamientos nacional.</li> <li>• Una evaluación realista de la planificación de los asentamientos.</li> <li>• La ordenación del territorio para conciliar y coordinar el objetivo del desarrollo urbano y rural.</li> <li>• Crear políticas sobre vivienda, de infraestructura, suministro de agua y residuos sólidos, de transporte y comunicación, salud, educación, seguridad y recreación entre otros.</li> <li>• Participación social.</li> <li>• Creación de nuevas instituciones sobre los asentamientos humanos</li> </ul>	<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas encaminadas a lograr que las viviendas sean habitables, asequibles y accesibles</li> <li>• Una política integrada de transporte y uso de la tierra para reducir los efectos negativos de los actuales sistemas de transporte.</li> <li>• Políticas ambientales.</li> <li>• Ordenación de recursos hídricos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Declaración sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat I y II)

En función a la tabla anterior y en a la Declaración de Estambul de 1996 se reconoce la debilidad que han tenido las instituciones para la formulación e implementación de políticas urbanas, sobre todo de vivienda, lo que ha provocado la limitada práctica de políticas urbanas como lo pretendía y establecía la Declaración de Vancouver de 1976.

Se observa que aunque no deja de ser una prioridad los asentamientos humanos, en la Declaración de Estambul se abordan solo dos elementos que para ese entonces era un problema mundial y que tenían que solucionarlo, se habla de la oferta de vivienda digna y adecuada para todos y de un desarrollo sostenible, en la cual se alerta a los países a contribuir en el cuidado ambiental.

En comparación con la Declaración de Vancouver en donde se generan una serie de propuestas, políticas y recomendaciones generales a cerca de como los países debería hacer una adecuada planificación y ordenación de sus asentamientos humanos, con una serie de políticas que implican principalmente el beneficio de la sociedad en relación al entorno que los rodea, en coordinación de la creación de nuevas instituciones que sepan gestionar e implementar sus políticas urbanas.

Cinco años después, con la intención de dar seguimiento a lo acordado en la UN-Hábitat II de 1996 la Asamblea General de la ONU organizó la Declaración sobre las Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, y que siguiendo con la secuencia de análisis de investigación a continuación se analizan la Declaración para entender un poco sobre los acuerdos, políticas y líneas de acción que se establecen:

### **2.1.3. La Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001<sup>4</sup>**

La declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en nuevo milenio tiene como finalidad la renovación de los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul, Turquía en junio de 1996 en la cual se hace referencia a:

---

<sup>4</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal United Nations. (2001). Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium. General Assembly.

- Reafirmar que los seres humanos son el objeto primordial de nuestra preocupación por el desarrollo sostenible y la base en que se fundan las medidas que adoptamos para ejecutar el Programa de Hábitat.
- Hacer nuevamente hincapié en que las zonas rurales y las urbanas son recíprocamente dependientes en lo económico, social y ambiental y que las ciudades y los pueblos son motores del crecimiento que contribuyen al desarrollo de los asentamientos tanto rurales como urbanos.
  - Es fundamental que en todas las naciones se haga una planificación física integrada y se preste igual atención a las condiciones de vida en las zonas rurales y las urbanas. Se deben aprovechar al máximo los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas y las contribuciones complementarias que puede hacer cada una teniendo debidamente en cuenta sus diferentes necesidades económicas, sociales y ambientales.
- Reiterar los objetivos y principios de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización, establecidos en el Programa de Hábitat, que constituyen la base de nuestros compromisos.

Señala y reconoce las deficiencias y los obstáculos existentes que se han tenido para llevar a cabo las metas y objetivos planteados:

- Reconoce las graves limitaciones financieras originan serios problemas en relación con una vivienda adecuada, la disponibilidad de vivienda y los asentamientos humanos en los países que reciben corrientes de refugiados que huyen de países vecinos a causa de conflictos, desastres naturales o causados por el ser humano, y otras calamidades.

- Reconoce también las deficiencias en las políticas urbanas y de vivienda que han limitado las posibilidades de participación y asociación y han dificultado la transformación de las mejores prácticas en buenas políticas. Estamos asimismo profundamente preocupados por el hecho de que muchas mujeres todavía no participan plenamente, en condiciones de igualdad, en todas las esferas sociales, y al mismo tiempo padecen en mayor medida los efectos de la pobreza.
- Reconocemos asimismo que grandes obstáculos impiden el funcionamiento eficaz de los mercados inmobiliarios y de bienes raíces para garantizar una oferta adecuada de vivienda.
- Determina un número apreciable de obstáculos relacionados con las limitaciones de la capacidad económica, tecnológica e institucional a todos los niveles de gobierno, especialmente en los países en desarrollo y los países menos adelantados. Reconocemos la falta de políticas globales e integrales para las instituciones encargadas de fomentar la capacidad y la coordinación entre ellas.
- Reconocemos que no hay igualdad de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Para contra atacar contra estas dificultades que se han presentado adoptan medidas para:

- Resolver, en el marco de, entre otras cosas, una estrategia de erradicación de la pobreza, fomentar políticas sociales y económicas destinadas a atender a las necesidades de vivienda de las familias y de sus integrantes.
- Resolver y también promover cambios de actitudes, estructuras, políticas, leyes y otras prácticas relacionadas con el género para eliminar todos los

obstáculos a la dignidad humana y a la igualdad en la familia y la sociedad y promover la participación plena.

- Destaca que la comunidad internacional debería considerar nuevas medidas, según proceda, que conduzcan a soluciones duraderas en relación con la carga de la deuda externa de los países en desarrollo.
- Resolver y contribuir a que se tome conciencia de los problemas y las soluciones de los asentamientos humanos mediante una difusión íntegra y abierta de la información.
- Resuelve además habilitar a las autoridades locales, a las organizaciones no gubernamentales y a otros asociados en el Programa de Hábitat, dentro del régimen jurídico de cada país y de acuerdo con sus condiciones, para desempeñar un papel más eficaz en el suministro de viviendas y en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.
- Se comprometen a fortalecer los mecanismos financieros existentes y a determinar y elaborar enfoques innovadores adecuados de financiación en materia de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos a todos los niveles.
- Resolver y redoblar los esfuerzos para que el gobierno de las ciudades y otros asentamientos humanos sea transparente, serio, responsable, justo, eficaz y eficiente.
- Resolver y fomentar el acceso al agua potable para todos y facilitar la prestación de servicios de infraestructura básicos y urbanos, como el saneamiento adecuado, la gestión de desechos y el transporte sostenible, que sean integrales y accesibles para todos, incluso para las personas con

discapacidad. Con este fin, necesitamos promover una gestión transparente y responsable de los servicios públicos.

- Se comprometen a intensificar los esfuerzos para mejorar las prácticas de planificación y ordenación ambiental sostenible, y para fomentar modalidades sostenibles de producción y consumo en los asentamientos humanos de todos los países, en particular de los países industrializados.

Confirma nuevamente el papel de la Comisión de Asentamientos Humanos y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en las actividades de fomento, promoción, vigilancia y evaluación de los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos de una vivienda adecuada para todos, basado en la seguridad jurídica de la tenencia y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en todos los países, así como su papel en la combinación de las mejores prácticas, la aplicación de políticas y la recopilación de leyes y planes de acción con el fin de seleccionar ciudades modelo para las dos campañas mundiales y fortalecer el debate normativo y las medidas operacionales sobre cuestiones importantes de los asentamientos humanos, entre otras cosas mediante la publicación oportuna y periódica de los principales informes mundiales.

**Análisis:**

Como se puede observar, la declaración tomó nota con gran preocupación que, a pesar de los continuos esfuerzos de los gobiernos para cumplir con sus compromisos en lo que respecta a la Agenda Hábitat, uno de sus principales deficiencias era que la situación general de los asentamientos humanos seguía empeorando en muchos países, la pobreza generalizada sigue siendo el obstáculo principal para el desarrollo sostenible en numerosos lugares; a demás se decidió que la UN-Hábitat se concentrará en las estrategias de erradicación de la pobreza más eficaces.

Esta Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio solo es un recordatorio para reafirmar únicamente lo establecido en la Declaración de Estambul de 1996, con la finalidad de inducir a los países en desarrollo que puedan intervenir para ayudar a países principalmente pobres a erradicar su pobreza y que tengan la oportunidad de ofrecer a sus habitantes una calidad de vida; no retoma ningún punto sobre la primera declaración en Vancouver de 1976, lo que se hace notar que se ha quedado en el olvido lo establecido en aquella declaración, que estipulaba la importancia de los asentamientos humanos en la formulación y aplicación de políticas y estrategias de asentamientos humanos, el ordenamiento del territorio, con la finalidad de tener una mejor gestión en los componentes urbanos vinculados con los cambios territoriales.

Repetidamente, en la Declaración hace hincapié en la deficiencia que han tenido las instituciones para implementar políticas globales que dignifiquen la capacidad y coordinación con los intereses específicos de una nación. Esto a su vez requiere no sólo una renovada voluntad política, sino también la movilización y asignación de recursos nuevos y adicionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Los esfuerzos también se dirigieron hacia la prestación de los habitantes urbanos con financiación de la vivienda adecuada, el apoyo a los mecanismos de ahorro en el sector informal, y el fortalecimiento de los marcos regulatorios y legales en cuanto a la financiación de la vivienda, por otra parte, la declaración defendió la popularización del uso de materiales de construcción y tecnologías adecuadas y sostenibles, con el objetivo de proporcionar vivienda y servicios de bajo costo al alcance de los pobres como parte de erradicar los obstáculos obtenidas en materia de la política de vivienda adecuada para todos establecida en Estambul.

### **BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos y políticas a largo plazo.**

La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976 es el principal documento para la realización de un análisis integral con los demás archivos seleccionados y para fines de esta investigación, se tiene claro que si

bien la declaración de Vancouver es el acontecimiento por el cual muchos países incluido México comenzaron a dar más importancia en los asuntos de los asentamientos humanos y lo importante que es la buena distribución y uso de ellos, la declaración a principios de cuentas en un catálogo de recomendaciones para establecer y formular una serie de políticas, leyes y normas enfocadas a las necesidades territoriales y sociales, donde debe de existir instituciones encargadas del manejo de dichas políticas y que además contribuyan a la organización eficaz de las políticas.

Su Plan de Acción señala las primeras estrategias a nivel internacional para abordar y controlar los problemas de crecimiento urbano, además hace recomendaciones específicas y clara acerca de cómo los gobiernos de cada nación deberían de establecer estrategias y políticas nacionales para hacer frente a todas las necesidades de los grupos población.

Su principal objetivo es que los países tengan conciencia de lo importante que es el manejo adecuado de los asentamientos humanos y la administración eficiente de la tierra, hace recomendaciones entorno a formular y aplicar políticas principalmente sobre asentamientos humanos, y conforme a las necesidades de los habitantes de una ciudad políticas de vivienda, infraestructura, abastecimiento de agua, etc., hace hincapié además de crear instituciones que se encarguen de la gestión del desarrollo urbano y que ayuden a implementar de manera adecuada las políticas recomendadas.

Concebía la idea que los asentamientos humanos determinan en gran medida la calidad de vida de los habitantes de una nación, en el mejoramiento y la satisfacción de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación y el esparcimiento, así mismo, exponía la necesidad de que los asentamientos humanos deberían de considerarse instrumentos y objetos para el desarrollo, y a la ordenación del territorio como una herramienta esencial para conciliar y coordinar el objetivo del desarrollo urbano y rural.

La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos celebrada en 1976 hace referencia esencialmente a la necesidad de establecer políticas orientadas hacia los asentamientos humanos sostenibles, que tiene como función el cuidado del medio ambiente y el entorno que rodea a los habitantes de una ciudad.

Aunque reconoce que las nuevas instituciones creadas para la formulación y aplicación de políticas no han sido mayormente satisfactorias en los resultados y lo suficientemente eficientes como se previa en la declaración de Vancouver, vuelve a plantear una serie de recomendaciones para que los países puedan obtener mejores resultados en sus políticas y que sus instituciones funcionen mejor.

Recae en la necesidad de recomendar políticas enfocadas a la vivienda de una forma más precisa tratando de incitar a los países desarrollados que involucren las personas en situación de vulnerabilidad en el apoyo de vivienda adecuada para asegurar una buena calidad de vida, digna y plena.

Se puede observar, que la Hábitat II no olvida del todo los principios planteados en la primera declaración sobre asentamientos humanos de Vancouver (Hábitat I), solo manifiesta la necesidad de dar un cambio en la forma de planeación contribuyendo al modelo sustentable.

Aunque en la declaración de Vancouver de 1976 se dan las recomendaciones necesarias para la aplicación de políticas enfocadas a la vivienda, en la declaración de Estambul de 1996 la política de vivienda es una prioridad para el beneficio de la sociedad en relación al entorno que los rodea, y en donde se generan propuestas para una buena planificación en torno a sus asentamientos humanos sostenibles.

A fin de cuentas, en esta declaración solo se tomaron dos temas de importancia en la que se refleja que eran las necesidad de atención prioritaria para atender en ese momento, no se deja de lado la importancia de los asentamientos humanos y pretende nuevamente hacer conciencia para que los países generen servicios con

calidad y para el beneficio de la sociedad, refleja como antes ya se mencionó que las instituciones para el manejo de los asentamientos humanos deben ser de suma importancia para la formulación e implementación de políticas viables y que tengan un beneficio tanto social como territorial.

La Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio celebrada en el 2001, se realiza con miembros de las organizaciones unidas, en el cual tenían la intención de dar seguimiento a lo establecido en la UN-Hábitat II. La declaración está asociada con los continuos esfuerzos que los gobiernos de los países han cumplido con respecto a la declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos, pero uno de sus principales deficiencias era que la situación general de los asentamientos humanos seguía empeorando en muchos países, la pobreza generalizada sigue siendo el obstáculo principal para el desarrollo sostenible en numerosos lugares, además se decidió que la UN-Hábitat se concentrará en las estrategias de erradicación de la pobreza más eficaces.

Esta declaración hace una atenta invitación a los países desarrollados para que intervengan en países pobres para erradicar la pobreza y para ofrecer la oportunidad que los habitantes de esas naciones incrementen su calidad de vida.

No hace referencia a ningún objetivo o finalidad deseados donde se generan una serie de propuestas, políticas y recomendaciones generales a cerca de como los países debería hacer una adecuada planificación y ordenación de sus asentamientos humanos, con una serie de políticas que implican principalmente el beneficio de la sociedad en relación al entorno que los rodea, en coordinación de la creación de nuevas instituciones que sepan gestionar e implementar sus políticas urbanas acerca de los asentamientos humanos, que involucre a la primera UN-Hábitat de Vancouver de 1976, lo que interesa en esta declaración es revertir los efectos que ha provocado la mala administración de los recursos, el manejo, uso y distribución de los asentamientos humanos, y de la ineficiencia de las instituciones para la formulación y aplicación de políticas urbanas. (Ver tabla 2)

**Tabla 2. Balance integral.**

<b>UN-Hábitat I: Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976</b>	<b>UN-Hábitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996</b>	<b>Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001</b>
<b>Objetivo:</b> la adopción de políticas de asentamientos humanos que sean audaces, significativas y eficaces, y de estrategias de planificación espaciales que se ajusten en forma realista a las condiciones locales.	<b>Objetivo:</b> garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos.	<b>Objetivo:</b> Reafirmar que los seres humanos son el objeto primordial de nuestra preocupación por el desarrollo sostenible y la base en que se fundan las medidas que adoptamos para ejecutar el Programa de Hábitat
<b>Finalidad:</b> que las naciones del mundo expresaran su inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos.	<b>Finalidad:</b> mejorar la calidad de vida en las zonas urbanas y los asentamientos humanos, por medio de una adecuada planificación urbana y el acceso a los servicios básicos, la infraestructura y la vivienda digna.	<b>Finalidad:</b> renovar los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul, Turquía en junio de 1996.
<b>Líneas de acción:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adoptar políticas de asentamientos humanos.</li> <li>2. La participación efectiva de todos los habitantes en relación a los asentamientos humanos.</li> <li>3. Los gobiernos deben crear instituciones para la elaboración y aplicación de las políticas.</li> </ol>	<b>Líneas de acción:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda adecuada para todos.</li> <li>• Asentamientos humanos sostenibles.</li> </ul>	<b>Líneas de acción:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vivienda adecuada para todos.</li> <li>• Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización.</li> </ul>

<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una política de asentamientos nacional.</li> <li>• Una evaluación realista de la planificación de los asentamientos.</li> <li>• La ordenación del territorio para conciliar y coordinar el objetivo del desarrollo urbano y rural.</li> <li>• Crear políticas sobre vivienda, de infraestructura, suministro de agua y residuos sólidos, de transporte y comunicación, salud, educación, seguridad y recreación entre otros.</li> <li>• Participación social.</li> <li>• Creación de nuevas instituciones sobre los asentamientos humanos</li> </ul>	<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas encaminadas a lograr que las viviendas sean habitables, asequibles y accesibles</li> <li>• Una política integrada de transporte y uso de la tierra para reducir los efectos negativos de los actuales sistemas de transporte.</li> <li>• Políticas ambientales.</li> <li>• Ordenación de recursos hídricos.</li> </ul>	<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicación de la pobreza, fomentar políticas sociales y económicas destinadas a atender a las necesidades de vivienda de las familias y de sus integrantes.</li> <li>• Resolver y redoblar los esfuerzos para que el gobierno de las ciudades y otros asentamientos humanos sea transparente, serio, responsable, justo, eficaz y eficiente.</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de la (UN-Hábitat).

## **2.2. Declaratorias, acuerdos y políticas por coyuntura.**

Estas son conferencias realizadas por las Naciones Unidas y que conforman el Programa Hábitat. Múltiples conferencias se desarrollaron, donde se trataron también importantes cuestiones sociales, económicas y ambientales, en particular diversos elementos del programa de desarrollo sostenible, para su ejecución satisfactoria es preciso adoptar medidas en el ámbito local, nacional e internacional, incluso se llegan a firmar acuerdos para traer prosperidad y armonía entre países con intereses comunes.

Para fines de la investigación solo se analizan dos conferencias de todo el catálogo del Programa Hábitat, las cuales son: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – la Cumbre de la Tierra y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo dichas conferencias se seleccionaron porque tienen un enfoque en el desarrollo urbano y los asentamientos humanos, además de ser elementos fundamentales para la elaboración y realización de la segunda Declaración sobre los Asentamientos Humanos celebrada en 1996 en Estambul (Hábitat II).

Con la intención de dar seguimiento a la metodología establecida, se continúa trabajando con el análisis de los documentos seleccionados acerca de las declaratorias, acuerdos y políticas por coyuntura, siendo la primera de ellas la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en 1992 antes de la Hábitat II realizada en 1996 en Estambul, en la cual dio hincapié a sensibilizar al público sobre la necesidad de integrar las consideraciones medioambientales y sociales a las políticas de desarrollo económico; en el cual se señala lo siguiente:

### **2.2.1. Cumbre de la Tierra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>5</sup>**

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil en el año de 1992, tuvo como objetivo establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar.

La Cumbre de la Tierra como también se le conoce, proclama en su declaración 27 principios de los cuales solo se señalan los que tiene fines con el objeto de investigación, y establecen lo siguiente:

1. Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.
2. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

---

<sup>5</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal Naciones Unidas. (1992). Cumbre de la Tierra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil.

3. Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental.
4. Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.
5. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.
6. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.
7. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.
8. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.
9. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

10. La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

**Análisis:**

La Cumbre para la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, fue calificada como una conferencia crucial, ya que puso al desarrollo sostenible en el mapa, fue el más importante de los acontecimientos ecológicos y de protección a la naturaleza. La Cumbre fue la conferencia internacional más grande realizada hasta ese momento, en ella se aprobó el Programa 21, que es el plan de acción para un futuro sostenible.

A partir de la Cumbre de la Tierra tanto gobiernos, como organizaciones internacionales, autoridades locales, empresas, grupos civiles e individuos, se han esforzado para implementar políticas de desarrollo sostenible. El Programa 21<sup>6</sup> resume una poderosa visión a largo plazo para balancear las necesidades económicas y sociales con la capacidad de los recursos de la Tierra y los ecosistemas.

La declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996 (Hábitat II) implementó el Programa Hábitat como parte de las estrategias y objetivos establecidos dentro de su Plan de Acción, así, la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro fue una de las conferencias que más influyó en los aspectos relacionados dentro de la declaración de Estambul donde tiene como objetivo generar vivienda digna para todos, pero sobretodo en incentivar a los gobiernos nacionales a implementar mejor asentamientos humanos sostenibles mediante políticas ambientales y mediante actividades realizadas dentro de jurisdicción que no causen daños al medio ambiente.

---

<sup>6</sup> Programa 21 es un plan de acción exhaustivo que habrá de ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, Gobiernos y Grupos Principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente.

Entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994, se llevó a efecto la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Más de 180 Estados participaron a esta cita que aprobó un nuevo Programa de Acción como guía para la acción nacional e internacional en el área de población y desarrollo para los próximos 20 años, en la cual destaca lo siguiente:

### **2.2.2. Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.<sup>7</sup>**

La conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se llevó a cabo en 1994 en el Cairo, Egipto propone un programa de acción basado en:

- Adoptar políticas socioeconómicas y macroeconómicas adecuadas para promover en todos los países el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y de movilizar recursos humanos y financieros a fin de resolver los problemas mundiales.
- La necesidad de que haya más cooperación internacional en materia de población, en el contexto del desarrollo sostenible.
- Los resultados de la Conferencia están estrechamente relacionados y aportarán importantes contribuciones a otras importantes conferencias que se celebrarán en 1995 y 1996, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social<sup>14</sup>, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), la preparación del Programa de Desarrollo, así como la celebración del cincuentenario de las Naciones Unidas.

---

<sup>7</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en Naciones Unidas. (1994). Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, Egipto.

- Los objetivos y las medidas del presente Programa de Acción que se refieren a la población y el desarrollo, en conjunto, servirán para abordar los problemas y las relaciones de importancia decisiva entre la población y el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible.

Cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de conformidad con sus leyes nacionales y con sus prioridades de desarrollo, respetando plenamente los diversos valores religiosos, éticos y culturales de su pueblo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales universalmente reconocidos, por lo cual se describen los siguientes principios:

1. Toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personal.
2. Los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados.
3. Los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de la vida de todas las personas.
4. El desarrollo sostenible como medio de garantizar el bienestar humano, compartido de forma equitativa por todos hoy y en el futuro, requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armoniosa y dinámica. Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todos.
5. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las diferencias de niveles de vida y de responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

La conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo hace algunas relaciones entre la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible, considera lo siguiente:

A. Integración de las políticas demográficas y de desarrollo.

Objetivos:

- Realizar estrategias de desarrollo, la planificación, la adopción de decisiones y la asignación de recursos para el desarrollo a todos los niveles y en todas las regiones, con la finalidad de satisfacer las necesidades y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.
- Todos los aspectos de la planificación del desarrollo, para promover la justicia social y eliminar la pobreza mediante el desarrollo económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible.

Medidas:

- A nivel internacional, regional, nacional y local, las cuestiones de población deben integrarse en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de todas las políticas y programas relativos al desarrollo sostenible.
- Los gobiernos deberían crear los mecanismos institucionales internos necesarios y un entorno favorable, a todos los niveles de la sociedad, a fin de que en los procesos de adopción de decisiones y administrativos de todos los organismos gubernamentales públicos que se encargan de las políticas y los programas económicos, ambientales y sociales se tengan debidamente en cuenta los factores demográficos.
- Para alcanzar el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de toda la población, los gobiernos deberían reducir y eliminar los modelos no

sostenibles de producción y consumo y promover políticas demográficas adecuadas.

B. Población, crecimiento económico sostenido y pobreza.

- Todos los países, y sobre todo los países en desarrollo, que son los países en que se producirá casi todo el crecimiento de la población mundial en el futuro, y los países con economías en transición, tropiezan con dificultades cada vez mayores para mejorar la calidad de vida de sus poblaciones de manera sostenible.
- La pobreza generalizada sigue siendo el principal problema con que se tropieza al efectuar actividades de desarrollo.
- El crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible es esencial para eliminar la pobreza.

Objetivo:

- El objetivo es mejorar la calidad de vida de toda la población mediante políticas adecuadas de población y desarrollo y programas encaminados a lograr la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible y modalidades sostenibles de consumo y producción, aprovechamiento de los recursos humanos y la garantía de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

Medidas:

- En las estrategias y los presupuestos de población y desarrollo a todos los niveles es preciso dar prioridad a las inversiones en aprovechamiento de los recursos humanos, de conformidad con las políticas nacionales, con

programas dirigidos concretamente a aumentar el acceso a la información, la educación, el aumento de los conocimientos, oportunidades de empleo, tanto en el sector formal como en el informal, servicios de salud en general y de salud reproductiva de gran calidad, incluidos los servicios de planificación de la familia y de salud sexual, mediante la promoción del desarrollo económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible en los países en desarrollo y en los países con economías en transición.

C. Población y medio ambiente:

Objetivos:

Atendiendo a lo dispuesto en el Programa 21, los objetivos son:

- Conseguir que los factores demográficos, ambientales y de erradicación de la pobreza se integre en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible;
- Reducir las modalidades insostenibles de consumo y producción y los efectos negativos de los factores demográficos en el medio ambiente con objeto de responder a las necesidades de las generaciones actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Medidas:

- Aplicar políticas para hacer frente a las consecuencias ecológicas de los inevitables aumentos futuros de la población y de los cambios en su concentración y distribución, particularmente en las zonas ecológicamente vulnerables y en las aglomeraciones urbanas.

- Distribución de la población, urbanización y migración interna:

D. La distribución de la población y el desarrollo sostenible:

Objetivos:

- Fomentar una distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando de manera integrada el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible de las principales zonas de origen y de destino, con particular atención a la promoción de la equidad económica, social y entre los sexos, basada en el respeto de los derechos humanos, especialmente el derecho al desarrollo.

Medidas:

- Al formular políticas de distribución de la población los gobiernos deberían velar por que los objetivos y metas de esas políticas sean compatibles con otras políticas y metas de desarrollo y con los derechos humanos fundamentales.
- Con el fin de lograr una distribución espacial equilibrada de la producción, el empleo y la población, los países deberían adoptar estrategias de desarrollo sostenible en el plano regional y estrategias que fomenten la consolidación urbana, el crecimiento de los centros urbanos pequeños y medianos y el desarrollo sostenible de las zonas rurales, inclusive la adopción de proyectos con gran densidad de mano de obra, la capacitación de los jóvenes para empleos no agrícolas y sistemas eficaces de transporte y comunicaciones.

E. Crecimiento de la población en las grandes aglomeraciones urbanas:

Objetivo:

- El objetivo es mejorar la gestión de las aglomeraciones urbanas mediante una planificación y una gestión más participativas y con un menor consumo

de recursos, examinar y modificar las políticas y mecanismos que contribuyen a la concentración excesiva de población en las grandes ciudades y mejorar la seguridad y la calidad de vida de los residentes de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas.

**Medidas:**

- Los gobiernos deberían aumentar la capacidad y la competencia de las autoridades locales y municipales para administrar el desarrollo urbano, proteger el medio ambiente, satisfacer las necesidades de seguridad personal, infraestructuras y servicios básicos de todos los ciudadanos, incluidos los habitantes de asentamientos ilegales en zonas urbanas.
- Los gobiernos deberían fomentar la formulación y la aplicación de estrategias eficaces de ordenación del medio ambiente para las aglomeraciones urbanas, prestando atención especial a las actividades de ordenación relativas al agua, a los desechos y a la atmósfera, así como a sistemas de energía y transporte ambientalmente racionales.

Este nuevo Programa de Acción pone énfasis en la relación integral entre la población y el desarrollo y se concentra en responder a las necesidades de los individuos, en el marco de las normas de derechos humanos universalmente reconocidas, en lugar de lograr sólo metas demográficas. La adopción de este Programa marca una nueva etapa de compromiso y voluntad para integrar efectivamente los temas de población en las propuestas de desarrollo socioeconómico y lograr una mejor calidad de vida para todas las personas, incluidas las de las generaciones futuras.

**Análisis:**

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994) se acordó que la población y el desarrollo están indisolublemente unidos y que el dotar de mayor poder de la mujer y tomar en cuenta las necesidades de la gente

en lo relativo a educación y salud, incluyendo la salud reproductiva, son necesarios para el avance individual y el desarrollo balanceado.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo tiene una vinculación con los objetivos de Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos UN-Hábitat II y la Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio en las cuales establecen el acuerdo en que las ciudades deben generar políticas de desarrollo social, económicas y medioambientales con la finalidad de generar una calidad de vida mayor a los habitantes de una nación, así como también ejercer normas para la regulación del crecimiento demográfico de las ciudades.

En la conferencia se adoptó un Programa de Acción para los veinte años siguientes. En este programa se especifican un conjunto de metas precisas que todos los países se comprometen a conseguir, en el área de la salud, de la mejora de la condición de la mujer, y del desarrollo social.

**BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos y políticas por coyuntura.**

Tanto la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 tuvieron una gran influencia como ya se dijo anteriormente para determinar el tema central de la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos celebrada en el año de 1996, temas como el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos o tener viviendas accesibles, habitables y de calidad para la población que conforma una nación son los puntos clave para el plan de acción de la UN-Hábitat II.

Dichas conferencias se olvidan un poco de la Declaración de Estambul de 1976, no generan ningún indicativo asociado con los objetivos ni con el plan de acción de la declaración, pero cabe resaltar que del Programa Hábitat donde se seleccionaron estas dos conferencias por hablar de temas urbanos, se comenzaron a generar diversos tipos de preocupaciones y conceptos nuevos en

un mundo donde no había una regularización de los países industrializados y con grandes tasas de natalidad sin controlar.

Conceptos utilizados por primera vez como sustentabilidad por la preocupación de cuidar el medio ambiente y los recursos naturales de los países, acuerdos, políticas y normas o regularizaciones ambientales como es el Programa 21 en donde la mayoría de los países se comprometían a generar acciones a favor del cuidado medioambiental, así como también, acuerdos en donde se pretende ayudar más a los países pobres generando políticas de desarrollo económico local, o temas centrales como el ejercer políticas que regulen el crecimiento demográfico de la población, políticas asociadas al desarrollo sostenible económico y fortalecer la calidad de vida de la población de los países, sobre todo el papel de la mujer en la sociedad.

Si bien no está explícito el tema de la planeación urbana en estas conferencias como herramienta esencial en el ordenamiento adecuado de las ciudades, temas de gran importancia mencionados anteriormente definen la importancia en que los cambios sociales y ambientales pueden generar reacciones positivas o negativas en los asentamientos humanos. (Ver tabla 3)

**Tabla 3. Balance integral**

<b>Cumbre de la Tierra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.</b>	<b>Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.</b>
<p><b>Objetivo:</b> establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar.</p>	<p><b>Objetivo:</b> abordar los problemas y las relaciones de importancia decisiva entre la población y el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible.</p>
<p><b>Líneas de acción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.</li> <li>• Desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas</li> </ul>	<p><b>Líneas de acción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Más cooperación internacional en materia de población, en el contexto del desarrollo sostenible.</li> <li>• El desarrollo sostenible como medio de garantizar el bienestar humano.</li> <li>• Distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando de manera integrada el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del impacto ambiental.</li> </ul>	<p><b>Recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar políticas de desarrollo social, económicas y medioambientales con la finalidad de generar una calidad</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• Leyes eficaces sobre el medio ambiente.</li><li>• Políticas ambientales y de desarrollo.</li></ul>	de vida mayor a los habitantes de una nación.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Programa de Hábitat.

## CAPÍTULO III

### POLÍTICAS INTERNACIONALES SEGÚN TEMÁTICA

#### 3.1. Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática.

Para finalizar esta gran clasificación de grupos en las Políticas Internacionales, se presentan las declaraciones, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática, en los cuales se analizan los Reportes Globales sobre Asentamientos Humanos y Foros Urbanos Mundiales, ambos acontecimientos se realizan cada dos años con un tema específico a desarrollar.

En 1996, se ordenó al Hábitat preparar de forma periódica un “Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos”, que presenta una amplia revisión de las condiciones de los asentamientos humanos, incluyendo un análisis de las principales cuestiones y tendencias de ellos, y los Foros Urbanos Mundiales que se caracterizan por ser solo una reunión donde representantes de cada país conversan en torno a un tema de interés común, se expresan ideas y opiniones integrales sobre el tema en discusión con la finalidad de llegar a ciertas conclusiones generales y establecer los diversos enfoques de cómo cada representante de un país concibe el fenómeno y como trata de solucionarlo.

A continuación, se analizan los ocho Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos que han realizado desde el año de 1996 al último publicado en el 2013, con la finalidad de conocer cuáles han sido las declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas entorno a los asentamientos humanos y la planeación urbana, analizar si dichos documentos se relacionan con los objetivos de la primera Declaración sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver (1976), los cuales reconocen la necesidad de generar espacios y territorios ordenados a través de un control en el desarrollo humano, social y económico, o bien identificar si los principios del Hábitat I se han olvidado para implementar otras estrategias o

acuerdos a cerca del desarrollo de las ciudades en función de los fenómenos que se van presentando en las naciones.

### **3.1.1. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: Un Mundo Urbanizado (1996)<sup>8</sup>**

La urbanización tiene la brillante promesa de un futuro sin igual y la grave amenaza de un desastre sin precedentes, y que será dependiendo de lo que hacemos hoy en día. Con la publicación de un mundo urbanizado: Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, 1996 se hace con la esperanza de que sirva como hoja de ruta para ayudar a decidir la dirección a tomar.

La alarma que se sonaba en Un Mundo Urbanizado: Informe Global sobre los Asentamientos Humanos, 1996 es para responder mejor a un mundo rico y pobre por igual. Las preguntas de donde vivimos y cómo vivimos nos afectan a todos. Uno de las grandes ironías es que los signos de la urbanización son ahora tan evidente, por lo tanto una parte de nuestra vida cotidiana, que casi hemos llegado a dar por sentado como parte de la escena urbana: los barrios bajos como los guetos, las personas sin hogar, el tráfico paralizante, el envenenamiento de nuestro aire urbano y el agua, las drogas, la delincuencia, la alienación de nuestra juventud, el resurgimiento de viejas enfermedades, como la tuberculosis, y la difusión de los nuevos, tales como el SIDA, cada ciudad conoce los signos; cada ciudad debe luchar contra ellos.

La publicación coincide con los preparativos que se hacen para Hábitat II, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul, Turquía, en junio de 1996. El camino a Estambul en realidad comenzó en 1992 en la Cumbre de Río, Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que adoptó la Agenda 21, el modelo histórico para el desarrollo sostenible y su énfasis en la necesidad de mejorar la calidad social,

---

<sup>8</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat (1996). An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996. Oxford University Press.

económica y ambiental de los asentamientos humanos y los entornos de vida y de trabajo de todas las personas, en particular de las zonas urbanas y rurales pobres.

Paradójicamente, incluso mientras que destaca los problemas de la urbanización, también establece cuáles serán las zonas urbanas donde puede ser capaz de proporcionar mejores servicios a las personas, reducir la pobreza, mejorar la esperanza de vida, y más sabiamente gestionar el crecimiento masivo de la población de nuestro planeta. El reporte sugiere que la urbanización en realidad contribuye a la riqueza de una nación (y por lo tanto la riqueza del planeta), enriqueciendo los mercados internos y de un país a su el comercio internacional. Además, señala que un entorno urbano puede crear y nutrir el entorno para la experimentación científica y logro tecnológico.

Pero, ¿cómo nos aseguramos de que las ciudades y los que viven en ellas, prosperan? El Reporte Global de 1996 ofrece dos rutas: La primera es el concepto de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, esta idea requiere que se hagan elecciones testarudas acerca de los patrones de producción y consumo en zonas urbanas, entre las demandas de las regiones y las demandas de las ciudades; entre el uso equilibrado de los recursos y el mal uso de los recursos; entre el examen de la naturaleza finita de los ecosistemas o intencional indiferencia hacia ellos; entre los niveles de vida de despilfarro y cuidadosamente gestionado. Además, incita la equidad social mediante la mejora de la gobernanza y la adecuada morada.

La segunda es la noción de un propicio “papel” para el gobierno, que requiere los gobiernos reconozcan que ellos pueden ser los agentes activos en la renovación de los centros urbanos mediante la creación de asociaciones público / privado; competitivo, pero regulada con los mercados de la tierra, la financiación de vivienda y materiales de construcción; reestructuración de refugio normas de producción; el alistamiento de las organizaciones no gubernamentales en común empresas; y el reconocimiento de ayudar a construir viviendas de bajo costo tiene un impacto estimulante sobre las economías.

- **Temas y mensajes de Un Mundo Urbanizado:**

Muchos han sido los limitados logros de los gobiernos y agencias internacionales en la mejora de la vivienda y las condiciones de vida, incluyendo la expansión el suministro de abastecimiento de agua potable suficiente, un saneamiento adecuado y drenaje.

Dentro de los países de más altos ingresos, el buen gobierno puede reducir la pobreza y la privación y también los problemas tan a menudo asociado con la falta de vivienda en las zonas urbanas contemporáneas, la delincuencia y la violencia, la concentración de los desempleados y en la disminución de los centros urbanos o de otros distritos.

A continuación se destacan los temas y mensajes de este Reporte:

### **1. El papel de las ciudades en el Desarrollo**

**El papel de las ciudades y sistemas urbanos en el desarrollo económico.** La urbanización ha sido una parte esencial del desarrollo en la mayoría de las naciones hacia una más fuerte y más estable economía en las últimas décadas y ha ayudado en mejorar en el nivel de vida en una proporción considerable de la población mundial. La mayor parte de las ciudades del mundo están en las economías más grandes del mundo, es una prueba más de este enlace entre la riqueza económica y ciudades. Las ciudades y pueblos también tienen un papel importante en la transformación social. Son centros de interés artístico y en la innovación científico tecnológico de la cultura y la educación.

**Promover el desarrollo urbano no significa descuidar el desarrollo rural.** Este informe también describe la magnitud de la pobreza rural, y las deficiencias en la provisión de agua potable y saneamiento en las zonas rurales. Hace hincapié en los problemas en la demanda basada en la ciudad de bienes rurales y los desechos de la ciudad generada pueden traer para el desarrollo rural recursos y medios de vida. Sin embargo, también subraya lo rural-urbano como vínculos que pueden ser gobiernos positivos y cómo pueden mejorar estos vínculos.

## **2. Tendencias urbanas**

**Los vínculos entre el cambio urbano, económico, social y político.** La relación entre la escala de los problemas y la velocidad con la que la ciudad creció suelen ser débiles, algunas de las ciudades más grandes y de más rápido crecimiento también tienen algunos de los mejores registros en mejorar la infraestructura y prestación de servicios, mientras que algunos tienen las peores condiciones de vivienda se encuentran en la disminución de los centros industriales y se localizan en los pueblos más pequeños.

## **3. Los limitados logros sociales**

**El aumento de los niveles de pobreza.** Entre un quinto y un cuarto de la población del mundo vive en pobreza absoluta, carente de los ingresos o activos para asegurar que tengan suficiente alimentos y para construir, comprar o alquilar una vivienda adecuada; más de 90 por ciento de éstos viven en el Sur. Aunque el número de personas que viven en la pobreza absoluta en las zonas rurales es aún mayor que en las zonas urbanas. Gran parte del crecimiento de la pobreza se asoció con el deterioro de las condiciones macroeconómicas y ajustes estructurales. El cambio de los mercados de trabajo también trajo menos seguridad laboral en los salarios y los más bajos aumentaron en el número de personas con ingresos insuficientes.

**Las tendencias sociales a largo plazo.** El movimiento del “derecho a la vivienda” a medida que más gobiernos reconocen que los ciudadanos tienen derecho a la vivienda se usó y se hizo el derecho internacional y nacional para exigir que se cumpla este derecho y en los desalojos de oposición. Sin embargo, la naturaleza exacta del derecho de las personas a la vivienda en la medida de un gobierno de responsabilidad ha de velar por que este derecho se cumpla queda muy en disputa.

#### 4. Condiciones de la vivienda y Tendencias

**La pobreza y las condiciones de la vivienda.** La disminución real de los ingresos, hace que los individuos o los hogares tiendan a recortar el gasto en vivienda, a menudo, ésto significa pasar a una menor calidad de viviendas. Ésto refleja la baja prioridad dada por los gobiernos y la ayuda de las agencias a mejorar la vivienda y las condiciones de vida, especialmente la provisión de agua y saneamiento y las medidas para garantizar suficiente tierra disponible para la nueva la vivienda.

**La pobreza y la tenencia insegura.** Varios millones de habitantes de las ciudades son a la fuerza expulsados de sus hogares y vecindarios cada año, como consecuencia de las obras públicas o que el gobierno haya aprobó los programas de reconstrucción. Por lo general son desalojados sin compensación y casi siempre sin medidas a tener en cuenta cómo las obras públicas o de reurbanización se podrían haber hecho al tiempo en que minimiza la escala de desalojos y con esquemas de reubicación que sean aceptables para las personas reasentadas Los hogares de bajos ingresos son particularmente vulnerables a los desalojos, ya que no tienen tenencia legal de la casa que ocupan.

**El creciente número de personas sin hogar.** Se estima que 100 millones de personas no tienen casa y duermen al aire libre o en edificios públicos (por ejemplo, ferrocarril o estaciones de autobús) o, de existir, refugios nocturnos. Hay muchos niños de la calle entre esta población de personas sin hogar. Muchas más personas están sin hogar en el sentido de que su alojamiento es muy inseguro o temporal para los ocupantes ilegales de instancia o viviente en refugios temporales.

**Gobiernos como facilitadores, no proveedores.** En general, cuanto más rica es la nación, mejor será la calidad de la vivienda. Sin embargo, la buena implementación la política de vivienda puede garantizar que las condiciones de vivienda se conviertan muy por encima en la norma para que las naciones con niveles de ingresos comparables por persona. La principal función del gobierno es

como un “facilitador” en lugar de como un proveedor de “bajo costo” de la vivienda. Esto requiere acciones para garantizar un mercado competitivo, pero regulado en la tierra, la financiación de vivienda, y materiales de construcción y para eliminar trabas burocráticas innecesarias a las diferentes etapas de la producción de viviendas. Esto incluye garantizar que haya una lista la oferta de suelo para vivienda en las zonas urbanas con el precio de las parcelas de vivienda legales con servicios básicos de mantenerse lo más bajo posible.

## 5. Gobernanza<sup>9</sup>

**Los nuevos marcos institucionales de las autoridades urbanas.** Uno de las principales razones de los problemas de los asentamientos humanos mencionados anteriormente han sido las deficiencias en las instituciones y el marco institucional para el desarrollo y gestión de los asentamientos humanos. Los gobiernos locales que tienen la mayoría de las responsabilidades para la gestión de los cambios urbanos a menudo carecen de la fuerza y los recursos para cumplir estos.

## 6. Hacia el Desarrollo Sostenible

**La protección del medio ambiente con el desarrollo sostenible.** Las ciudades concentran la producción y la población, y esto ofrece muchas ventajas potenciales en respecto a la minimización de residuos, uso reducido de recursos, y la reducida dependencia del automóvil. Sin la gestión ambiental, esta misma

---

<sup>9</sup> Rosas Ferrusca, Francisco Javier, et.al, (2012) en el artículo titulado “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial” describen que el concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. El Banco Mundial BM define *gobernanza* como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno); y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de Derecho).

Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

concentración produce serios problemas ambientales, tales como los altos niveles de contaminación del aire, la contaminación fecal, las inundaciones y basura sin recoger. Ciudades suelen tener graves impactos sobre el medio ambiente más allá de sus límites a través de los impactos ecológicos de la demanda donde se concentran los recursos naturales y los residuos que generan y disponer de fuera de sus fronteras. El establecimiento de patrones sostenibles de producción y consumo urbano tiene muchas implicaciones para los ciudadanos, las empresas y autoridades de la ciudad.

**Los componentes sociales del desarrollo sostenible.** Mientras que las económicas del desarrollo sostenible son muy debatidas y cada vez entendidas mejor, éste no es el caso para las dimensiones sociales. La equidad social, la justicia social, la integración social y la estabilidad social son fundamentales para que un sistema urbano funcione bien. Su ausencia no sólo conduce a tensiones y conflictos sociales, sino también, en última instancia, a las guerras civiles y conflictos étnicos violentos. Uno de los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos y los organismos internacionales en Hábitat II es cómo las políticas de los asentamientos humanos pueden ayudar a aumentar la equidad social, la integración social y la estabilidad social. Esto incluye obviamente reducir la pobreza y otras formas de privación, incluyendo la reducción de la exclusión social. También incluye la mejora de la gobernanza de modo que todas las localidades tienen las autoridades públicas que pueden abordar los problemas locales y permanecer totalmente responsables ante su los ciudadanos como lo hacen.

**Nuevos enfoques para la planificación.** Muchos de los problemas resumidos anteriormente se describen con más detalle en el presente reporte se deben a una planificación inadecuada e inapropiada y en el aprovisionamiento para los asentamientos. Racionalmente, la planificación del uso de la tierra es fundamental para que los asentamientos humanos rindan cuentas a las sociedades cuyo sorteo de los recursos naturales y los ecosistemas sostenibles. El reto no es sólo la forma de dirigir y contener el crecimiento urbano, sino también la forma de movilizar los

recursos humanos y técnicos, financieros y de asegurar que las necesidades sociales, económicas y medioambientales se traten adecuadamente. Teniendo en cuenta la limitada eficacia de los actuales métodos y enfoques de la planificación de los asentamientos, nuevos procesos y enfoques que se han ideado que pueden ser adaptados a las condiciones y circunstancias de cada sociedad.

- **Objetivos específicos del Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: Un Mundo Urbanizado.**

1. Proporcionar una declaración sobre las condiciones mundiales y regionales de los asentamientos humanos útiles a los distintos países y los organismos internacionales que se ocupan de mejorar sus respectivas políticas y programas de asentamientos humanos;
2. Promover el interés general y hacer contribuciones para la comprensión informada de la naturaleza evolutiva de los asentamientos, la interrelación de sus partes, y la importancia de los sistemas de asentamientos en la prestación de ajuste de desarrollo humano, social, económico, y desarrollo ambiental.
3. Proporcionar información actualizada sobre cuestiones de política global dirigida por las Naciones Unidas, así como una síntesis de la información a disposición de las Naciones Unidas de otras fuentes.

- **Condiciones y tendencias después de Hábitat I Vancouver**

A partir de una revisión de las experiencias sobre la primera Conferencia de los Asentamientos Humanos en Vancouver de 1976 para la planificación y gestión urbana, las siguientes lecciones son evidentes:

1. La planificación ha prestado poca o ninguna atención a las necesidades de asignación de recursos necesarios y la viabilidad financiera de las políticas y programas.

2. Los reglamentos y normas inadecuadas han reducido a menudo la disponibilidad de tierras para la vivienda y las empresas al imponer costos innecesarios alimentando el crecimiento de los mercados de tierras informales.
  3. Es necesario un cambio de énfasis en el sistema de planificación típico. Sea cual sea la escala del plan que se esté considerando (metropolitana, subregional, ciudad, local), los planes que reconocen las limitaciones de los instrumentos de aplicación, al menos en el corto plazo, son mucho más propensos a ser instrumentos de política eficaces.
  4. Un cambio en el énfasis también puede ser necesaria en la tradicionalmente vista jerárquica de planificación. En muchos casos, se requieren de los planes locales para encajar en el marco de los planes y las políticas que emanan de los niveles más altos del gobierno.
  5. Las complejidades crecientes e interdependencias de las zonas urbanas requieren una reevaluación del papel tradicional de la planificación urbana en el sector público en el proceso de gestión urbana.
  6. Se necesita un mayor énfasis en un enfoque que permite mediante los principales esfuerzos del sector público apoyar el papel del sector privado en el desarrollo urbano, a través de políticas y de sistemas de regulación de tierras.
- **Condiciones y tendencias de la Planificación y Gestión de los Asentamientos Humanos.**

Varios enfoques para la planificación de los asentamientos y la gestión se han desarrollado durante los últimos 10 a 15 años, o innovaciones que datan de años anteriores se aplican más ampliamente. Esto se puede ver en la planificación de los asentamientos, el control del uso del suelo, la gestión de la infraestructura y en

la planificación y gestión del transporte. La planificación se ve menos como “el control del desarrollo” y más como fomentar y apoyar la multiplicidad de iniciativas privadas de grupos de ciudadanos, las ONG’s y las empresas locales, nacionales e internacionales que hacen prosperar a la liquidación.

Se revisan siete tendencias para el desarrollo y gestión de los asentamientos humanos, la primera y la segunda son las nuevas direcciones en la planificación de asentamientos, el desarrollo y gestión de la tierra donde las autoridades públicas ponen un mayor énfasis en las iniciativas del sector privado y de las organizaciones de base comunitaria. La tercera es la gestión de la infraestructura ambiental en instituciones del sector privado que tienen un papel más importante, incluidas las instituciones sin fines de lucro y organizaciones no gubernamentales. El cuarto es el transporte donde la ciudad y las autoridades municipales buscan asegurar el movimiento eficiente de personas y mercancías dentro de sus límites pero con menos modelos dependientes del automóvil que en el pasado y con más atención a satisfacer las necesidades de transporte de los que no pueden utilizar los automóviles privados. La quinta y sexta son áreas que se relacionan con los medios de participación, la primera describe las nuevas herramientas y métodos participativos a través del cual las autoridades públicas (y los organismos internacionales) pueden implicar plenamente a los ciudadanos de cada localidad en proyectos de desarrollo y la segunda describe nuevos enfoques de la formación y la educación. El área final revisada es el aumento de la asistencia internacional dada a los asentamientos de planificación y gestión.

- **Nuevas Direcciones en planificación de Asentamientos**

#### **El papel de la planificación**

- Promocionar del entendimiento entre los responsables políticos de las consecuencias negativas de los asentamientos no planificados en zonas ecológicamente vulnerables, los uso de la tierra y los asentamientos, haciendo políticas nacionales y locales apropiados necesarios para este fin.

- Promocionar la planificación y gestión del uso sostenible de la tierra, con el objetivo de satisfacer las necesidades de tierras para el desarrollo de asentamientos humanos mediante una planificación física ecológicamente racional del uso del suelo.
- Que todos los países, en su caso, y de acuerdo con sus planes, objetivos y prioridades adopten estrategias innovadoras de urbanismo destinadas a abordar las cuestiones ambientales y sociales.
- La creación en su caso, de la legislación nacional para orientar la implementación de políticas públicas para el desarrollo urbano ambientalmente racional, la utilización de la tierra, la vivienda y para la mejora de la gestión de la expansión urbana.
- Desarrollar incentivos fiscales y medidas de control de uso de la tierra, incluyendo soluciones de planificación de uso del suelo, para un uso más racional y ambientalmente racional de los recursos de tierras limitados.
- Desarrollar y apoyar la aplicación de mejores prácticas de manejo del suelo que abarquen las necesidades competitivas de tierras para la agricultura, la industria, el transporte, el desarrollo urbano, los espacios abiertos, conservas y otras necesidades vitales.

El desafío de la planificación no es sólo la manera de contener el crecimiento urbano, sino también ordenar los recursos humanos, técnicos, financieros y de asegurar que las necesidades sociales, económicas y ambientales se abordan en el crecimiento urbano. El desafío de la planificación es que la actividad se ve como un proceso que garantice que se cumplen los objetivos sociales, ambientales y económicos, más que como un estado de actividad final.

- **Planificación de acciones**

La planificación de acción se define generalmente como un proceso orientado en la implementación para resolver problemas a nivel local. Cuenta con una perspectiva a corto plazo, la resolución de problemas de la manera más directa con un mínimo de recopilación de datos y procedimientos de planificación tradicionales. La planificación de acciones también se basa en la adaptación local de las experiencias que tuvo éxito en otros contextos un enfoque de “aprender haciendo”.

El enfoque de la planificación de acciones encaja bien con la vista de la planificación como “proceso” en vez de “producto” y con el énfasis paralelo en la participación comunitaria en una fase temprana del proceso de planificación. Sin embargo, demasiado énfasis en un enfoque de planificación de acción puede correr el riesgo de producir una serie de proyectos o programas no coordinados que no se ocupan de los problemas subyacentes. Por esta razón, se acordó en general que la planificación de la acción debe implementarse en el marco de un enfoque de planificación estratégica en toda la ciudad.

- **La planificación estratégica**

Las características clave de la planificación estratégica son:

- La coordinación e integración intersectorial de viabilidad financiera.
- Acuerdos en la ventaja comparativa de los sectores público y privado en el desarrollo y gestión urbana.
- Permitir el papel del sector público en apoyo del sector privado.
- Inter e intersectoriales mecanismos de elección.
- Vínculos hacia y desde cuestiones de política nacional.
- Preocupación con las relaciones urbano-rurales.
- Resolución de conflictos entre los participantes.
- Monitoreo y evaluación periódica.

La planificación estratégica es vista cada vez más como un enfoque participativo de desarrollo urbano integrado para lograr la gestión del crecimiento y las medidas correctivas tanto a escala de toda la ciudad y locales. La salida del proceso es no sólo un plan de desarrollo físico de la ciudad, sino un conjunto de estrategias interrelacionadas para el desarrollo de la ciudad (incluyendo la tierra, infraestructura, finanzas y las instituciones). Estas estrategias están encaminadas a permitir que todas las iniciativas públicas y privadas promuevan el crecimiento económico, la prestación de servicios urbanos básicos y mejorar la calidad del medio ambiente.

- **Nuevas Direcciones para los Asentamientos Humanos: Abordar Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El último cambio del enfoque de política ha sido hacia el concepto de “desarrollo sostenible”. Este fue el tema central y el mensaje de la Agenda 21, adoptada en Río de Janeiro en mayo de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Sin embargo, el enfoque también tiene gran importancia para la promoción del desarrollo sostenible. Se describen cómo estos cambios de enfoque de políticas han sido en el contexto de un mundo cada vez más urbanizado, donde en los próximos diez años, más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas. Una creciente proporción viven en grandes ciudades, incluyendo algunos de un tamaño sin precedentes. Con estos antecedentes, y los recientes cambios en las políticas mencionadas anteriormente, el principal reto en las próximas dos décadas es cómo gestionar el desarrollo de los asentamientos humanos en un mundo en rápida urbanización, de tal manera que se satisfagan los objetivos sociales, económicos y ambientales de desarrollo sostenible, superar las limitaciones de las políticas de asentamientos humanos del pasado, y satisfacer la creciente demanda de la gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad.

- **El papel de la gobernanza**

Tal vez el más importante y difícil aspecto de desarrollo urbano está desarrollando la estructura institucional para su gestión de manera de asegurar que las ventajas indicadas anteriormente se utilicen y también se hace en formas que son responsables a las poblaciones urbanas. La mayoría de los problemas descritos en este Informe en términos de muy malas condiciones de vivienda, la falta de agua potable y disposición para el saneamiento y drenaje, la falta de servicios básicos como la sanidad, la seria y con frecuencia creciente problema de la violencia urbana, los problemas de tráfico la congestión y la contaminación del aire y el agua surgen en gran parte de un fracaso de las instituciones gubernamentales para gestionar el cambio rápido y aprovechar los conocimientos, recursos y capacidades de la población dentro de cada ciudad. De hecho, los gobiernos a menudo han ayudado a destruir o sofocar la economía social en las ciudades que es tan fundamental para su prosperidad y para la capacidad de los habitantes de cada localidad para identificar y actuar sobre sus propias prioridades.

**Análisis:**

El Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, un Mundo Urbanizado tiende a responder en la necesidad de tener un mundo rico y pobre por igual, también ha sido compilada de acuerdo con uno de los principales objetivos de Hábitat II: Para presentar a la Conferencia un Reporte de Asentamientos Humanos que contiene una evaluación de los principales retos de la urbanización, la identificación de los asentamientos humanos limitaciones de desarrollo a nivel local, nivel nacional e internacional, y basándose en todo el conocimiento disponible de una visión de los asentamientos humanos sostenibles y la vivienda adecuada para todos (ver diagrama 2).

La tarea que tiene el reporte es de hacer algo para curar el malestar de las infraestructuras de la vivienda y en inadecuada descomposición, calles peligrosas y el descuido del medio ambiente, ya que la voluntad de la sociedad para satisfacer las necesidades de la humanidad. Un mundo urbano bien planificado

como lo dice el reporte puede sostenerlo en armonía, deshace la pobreza vergonzosa, la desigualdad, la discriminación que todavía impregna en sus guetos, un mundo urbano en paz con el medio ambiente y consigo mismo.

Hace hincapié a lo recomendado en la Declaración de 1976 en Vancouver sobre lo importante que es la planeación urbana en las ciudades, pero genera una nueva recomendación cambiando al modo de hacer planeación en las ciudades haciéndolo desde la integración del sector público y el sector privado para tener un mejor desarrollo local, municipal, estatal o nacional y generando acciones bien estructuradas y ejecutadas, a esta nueva planeación la llaman planeación estratégica, de igual manera sigue insistiendo en que los gobiernos de los países deben de comprometerse a tener instituciones eficaces y que generen mejores resultados en el desarrollo urbano de sus ciudades y en la calidad de vida de los habitantes.

**Diagrama 2. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: Un Mundo Urbanizado (1996)**

**Temas como:**  
El papel de las ciudades en el Desarrollo  
Tendencias urbanas  
Los limitados logros sociales  
Condiciones de la vivienda y Tendencias  
Gobernanza  
Desarrollo Sostenible

El Reporte Global de 1996 ofrece dos rutas: La primera es el concepto de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y segunda es la noción de un propicio "papel" para el gobierno.



La publicación coincide con los preparativos que se hacen para Hábitat II, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul, Turquía, en junio de 1996.

**Su objetivo:**  
Promover el interés general y hacer contribuciones para la comprensión informada de la naturaleza evolutiva de los asentamientos, la interrelación de sus partes, y la importancia de los sistemas de asentamientos en la prestación de ajuste de desarrollo humano, social, económico, y desarrollo ambiental.

Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, un Mundo Urbanizado de 1996

### **3.1.2. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: “Ciudades en un Mundo Globalizado” (2001)<sup>10</sup>**

El Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2001 describe las condiciones de los asentamientos humanos y las tendencias desde la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en junio de 1996, destacando tanto los progresos realizados en los últimos cinco años y las cuestiones que siguen para enfrentar un mundo cambiante. Al abordar estas cuestiones, la estructura del informe sigue los dos principales temas estratégicos del Programa de Hábitat aprobadas por Hábitat II: vivienda adecuada para todos y desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización.

La anterior edición del Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, escrito antes de la Conferencia Hábitat II, contribuye a la amplia comprensión mundial de los asentamientos humanos que se convirtieron en temas del enfoque del Programa de Hábitat. El informe de 1996, titulado Un mundo urbanizado, describe a las ciudades de todo el mundo como lugares de oportunidad y presentó una visión de las ciudades como motores del crecimiento.

Hoy en día, la tendencia de la urbanización continúa, aunque entrelazada con la globalización. Al igual que la urbanización, la globalización trae oportunidades, así como problemas e impactos que cada vez más se están observando en todo el mundo, con más claridad en las ciudades. El reto es desarrollar soluciones a los problemas asociados con la globalización, mientras que al mismo tiempo el fortalecimiento de sus aspectos positivos. Asentamientos humanos pueden desempeñar un papel importante en este proceso mediante el fomento de la buena gobernanza y asociaciones efectivas.

Teniendo en cuenta las tendencias que están cambiando las estructuras urbanas del mundo, el informe hace hincapié en la "metropolización de la economía

---

<sup>10</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat (2001). Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

mundial". En él se describe la estructura espacial de archipiélago de las redes urbanas globales emergentes. Megaciudades, que comprenden los núcleos urbanos y zonas de influencia asociados, son teóricamente capaces de hacer frente a todo tipo de problemas técnicos, incluida la prestación de servicios urbanos y gestión ambiental. Sin embargo, se enfrentan a retos de gobernabilidad difíciles, debido a las estructuras políticas municipales en desuso y los habitantes que están cada vez más preocupados con sólo sus intereses vecinales individuales y locales inmediatos que con su futuro común como ciudadanos de la misma ciudad.

La globalización no sólo aumenta la competencia, sino también la fragmentación, con efectos contradictorios en las ciudades. Para competir con eficacia, las ciudades deben actuar como una unidad colectiva. Sin embargo, su creciente polarización social, política, económica y física obstaculiza su capacidad de construir coaliciones, movilizar recursos y desarrollar buenas estructuras de gobernanza. Dado que las áreas metropolitanas son los principales espacios de la competencia global, es necesario fortalecerlos, dándoles una mayor autoridad y autonomía.

Este informe refleja la importancia de los asentamientos humanos para el desarrollo social y económico sostenible en un mundo globalizado y se centra en las estrategias clave para promover y facilitar la aplicación del Programa de Hábitat, el principal documento de política y plan de acción firmado por 171 estados miembros en Hábitat II.

- **Temas y mensajes claves**

Cada vez hay más pruebas de que los asentamientos humanos actuales políticas y programas en muchos países no lo hacen con eficacia frente a los problemas urgentes de acceso a una vivienda adecuada, la infraestructura y los servicios básicos. También hay un mayor reconocimiento de que muchos desarrollos actuales no son sólo perjudiciales para los pobres, sino también perjudicial para el crecimiento económico general y la salud política en el largo plazo también. El

mundo no puede continuar con lo de siempre si se quiere tener éxito en la lucha contra los desafíos urbanos del nuevo milenio. En particular, este informe pide una mejor apreciación de políticas que apoyen a los pobres y ayudan a desarrollar su potencial no realizado capital humano, con beneficios para toda la sociedad.

Con el fin de avanzar en las agendas urbanas locales que le dan mayor prioridad a la justicia social y la sostenibilidad ambiental, las políticas urbanas deben apoyar la transición de las ciudades como motores del crecimiento, a un nuevo papel importante como agentes de cambio.

Estos cambios requieren nuevas estrategias políticas para la habitabilidad urbana y las nuevas formas de gobernanza. La globalización ha creado nuevas condiciones para la toma de decisiones: actores interdependientes complejas, vagamente vinculados e instituciones que han compartido propósitos pero ninguna autoridad compartida. Tal gobierno requiere que los actores busquen ganancias mutuas encontrar formas de coordinar sus esfuerzos.

Varios puntos clave pasan a primer plano, identificado en el siguiente resumen y presentado con mayor detalle en este informe:

- **La desigual distribución de los beneficios y costos de la globalización**

Sin lugar a dudas, la globalización ha estimulado el crecimiento económico general. Sin embargo, los beneficios y costos de este crecimiento han sido distribuidos de manera desigual. En muchos países, los ingresos reales han caído, los costos de vida han subido y el número de hogares pobres ha aumentado, especialmente en las ciudades. Las desigualdades son cada vez peores, y la alta desigualdad perpetúa la pobreza, mientras las acciones más pequeñas de los ingresos totales alcanzan los de abajo. La desigualdad debilita el impacto del crecimiento en la lucha contra la pobreza. De hecho, la investigación muestra que la disminución de la desigualdad puede tener tanto impacto en la reducción de la pobreza como el aumento del crecimiento económico. El reto consiste en compartir los frutos de la globalización más equitativa.

- **La desequilibrada naturaleza de la globalización**

Los avances en la información moderna y tecnologías de la comunicación (TIC) han facilitado la apertura de los mercados mundiales. Procesos dirigidos por el mercado están orientados al crecimiento económico, y la acumulación de la riqueza ha dominado la globalización. Sin embargo, también debe servir objetivos de la justicia social y la sostenibilidad ambiental. Esto requiere el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y planificación adecuados. El reto consiste en equilibrar los objetivos de la globalización y para mezclar los roles del gobierno, el sector privado y la sociedad civil en los acuerdos de cooperación.

- **Asentamientos Humanos enlace a la Globalización Económica para el Desarrollo Humano**

La globalización aumenta la competencia, así como la fragmentación dentro de las ciudades, con efectos contradictorios. Creciente fragmentación dificulta la capacidad de construir coaliciones, movilizar recursos y desarrollar estructuras de gobernanza suficientes. El gobierno urbano ha pasado de un enfoque de gestión para el emprendimiento que trata a la ciudad como un producto que se comercializa. Este enfoque de marketing, y el énfasis en la reestructuración de la ciudad por lo que hace un llamamiento a los negocios globales, ha conducido a la dominación de los intereses económicos en la planificación urbana. El reto es desarrollar estrategias que permitan que no estén estrictamente restringidas para el funcionamiento económico de los mercados, sino que también incluye soporte para el ejercicio de la ciudadanía de “los derechos a la ciudad”, incluyendo la realización de los derechos a la vivienda.

- **La descentralización y el papel creciente de Gobierno Local**

Las decisiones relacionadas con el desarrollo y gestión de infraestructuras y servicios deben recaer en el nivel de gobierno más cercano a la comunidad que es capaz de ofrecer estos servicios de una manera rentable y equitativa y reducir al mínimo la externalización de los costos ambientales. El alcance de la descentralización depende de la capacidad de los gobiernos centrales para

elaborar marcos normativos apropiados para las relaciones centro-local y su disposición a proporcionar a las autoridades locales con los activos y las transferencias intergubernamentales. Las áreas metropolitanas son de facto ámbitos fundamentales en los procesos actuales de la competencia global.

- **Fortalecimiento del Proceso de Desarrollo de Políticas**

Las políticas eficaces requieren un seguimiento y una evaluación cuidadosa. Tecnologías de la información y la comunicación facilitan la difusión de esa información a través de observatorios urbanos y las mejores bases de datos de prácticas. Sin embargo, no importa lo bueno que las prácticas son, pueden nunca ser más que un reflejo de lo que es posible en las circunstancias actuales. Por lo tanto, se necesitan evaluaciones de las mejores prácticas en función de criterios derivados de metas normativas con parámetros mensurables. Dicha información debe ser recogida en el nivel individual y local para captar las diferencias por sexo, localidad y otras dimensiones pertinentes. La transferibilidad de los enfoques que el trabajo exige que los responsables políticos para distinguir entre la descripción técnica de prototipos exitosos difundidos a través de la replicación sencilla, por una parte, y la lección de dibujo más analítico basado en evaluaciones prospectivas de las diferencias en los contextos políticos, económicos y culturales, por el otro.

- **Asentamientos Humanos en un mundo globalizado.**

Al igual que la urbanización, la globalización trae oportunidades y problemas, visto más claramente en las ciudades. El reto es desarrollar soluciones a los problemas asociados con la globalización, mientras que al mismo tiempo la realización de sus perspectivas positivas. Los asentamientos humanos pueden desempeñar un papel clave en este sentido, a través de la buena gobernanza y asociaciones eficaces, que pueden ayudar a eliminar la pobreza y reducir la desigualdad. Su desafío es funcionar no sólo como motores del crecimiento económico, sino también como agentes de la justicia social.

- **Un mundo globalizado**

La globalización no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, lo que es nuevo es la velocidad, la escala, el alcance y la complejidad de las conexiones globales de hoy. Sin embargo, las conexiones globales de hoy difieren al menos en cuatro aspectos importantes. En primer lugar, funcionan a una velocidad mucho mayor que nunca antes. Las tecnologías mejoradas permiten mucho más rápido el transporte de personas y mercancías y la transmisión instantánea de información. En segundo lugar, la globalización opera en una escala mucho más grande, dejando pocas personas afectadas y hacer sentir su influencia, incluso en los lugares más remotos. En tercer lugar, el alcance de las conexiones globales es mucho más amplio y tiene múltiples dimensiones económicas, tecnológicas, políticas, jurídicas, sociales y culturales, entre otros, cada uno de los cuales tiene múltiples facetas. En cuarto lugar, las interacciones dinámicas y, a menudo sin intermediarios entre los numerosos actores globales crean un nuevo nivel de complejidad de las relaciones entre la política y la práctica.

- **La globalización y los Asentamientos Humanos**

Los procesos de globalización tienen una especificidad espacial distinta. Sus resultados también muestran determinados patrones geográficos. Aunque la globalización sin duda afecta a las zonas rurales, las fuerzas mundiales se centran en las ciudades. Es en las ciudades donde las operaciones globales de centralización y donde se puede ver más claramente los fenómenos asociados con sus actividades: los cambios en la estructura del empleo, la formación de asociaciones de gran alcance, el desarrollo de bienes raíces, la aparición de nuevas formas de gobierno, los efectos de la delincuencia organizada, la expansión de la corrupción, la fragmentación de las redes informales, el aislamiento espacial y la exclusión social de ciertos grupos de población. Los asentamientos humanos forman un eslabón importante en los procesos de la globalización y sus consecuencias económicas para el desarrollo humano.

- **Necesidad de nuevos arreglos institucionales**

Durante el tiempo actual de la globalización, la aplicación generalizada de reciente aparición tecnologías de transporte y comunicación está transformando la estructura física, económica y social de las ciudades de todo el mundo. Los beneficios y costos de estos cambios se distribuyen de manera desigual. Las personas sin hogar viven en cajas de cartón junto a relucientes rascacielos ocupados por empresas cuyos presupuestos superiores a los de muchos países en desarrollo. Al igual que en los siglos pasados, la industrialización trajo en sus avances y problemas cuya resolución exige nuevos arreglos institucionales, también lo hace la globalización en la actualidad.

- **El papel del gobierno**

Mientras las fuerzas globales han afirmado progresivamente, sobre todo en la forma de las multinacionales, la soberanía de los gobiernos nacionales ha disminuido. La brecha en servir el interés público está siendo cada vez más absorbida por las autoridades locales y, paradójicamente, por el sector privado ya que estas entidades se hacen responsables de las funciones anteriormente atribuidas a los gobiernos nacionales.

El papel del gobierno está pasando de la de proveedor a la de facilitador, con énfasis en la capacidad de actuar como un regulador, el catalizador y socio. Los mercados, por otra parte, no están incluidos. Los hogares con ingresos bajos a menudo no pueden traducir sus necesidades en una demanda efectiva del mercado. No está claro cómo los proveedores con ánimo de lucro pueden garantizar el acceso a las prestaciones y programas de asistencia sin que estos hogares se quedaran a merced de las fuerzas del mercado, que no pueden satisfacer sus necesidades básicas de vivienda, atención de salud y la alimentación.

- **Propósito del Informe**

El propósito del informe es examinar las tendencias de los asentamientos humanos en el contexto de la globalización; para analizar sus implicaciones para la pobreza, la desigualdad y la polarización; y desarrollar recomendaciones de políticas y prácticas de planificación, desarrollo y gestión en apoyo de las personas más vulnerables.

En este contexto, uno de los objetivos del informe es examinar las condiciones y tendencias recientes en los asentamientos humanos de todo el mundo. De este modo, se trata de manera especial con implicaciones de la globalización para la pobreza (la incapacidad de mantener un nivel mínimo de vida), la inequidad (pobreza en medio de la riqueza y la desigualdad en el acceso a una reparación) y la polarización (desigualdades cada vez peor). También hace recomendaciones desde una perspectiva de defensa en nombre de los grupos de mayor riesgo: típicamente los pobres, las mujeres, los niños, los ancianos, los discapacitados, los refugiados, los inmigrantes y los grupos minoritarios. A pesar de que es fundamental prestar especial atención a estos grupos de la población, es igualmente importante no restringir el foco a sus particulares características que tendría el efecto de cosificar ellos como a priori grupos vulnerables. Su vulnerabilidad no es un hecho. No existe en el vacío. Esto hace que sea indispensable adoptar perspectivas contextuales que dirigen la atención a los factores que ponen a estos grupos de riesgo.

- **Enfoques emergentes de la gobernanza urbana y política.**

El rápido crecimiento de la pobreza y la profundización de las desigualdades urbanas en las ciudades son las principales preocupaciones que impregnan este informe. Los mecanismos de mercado son poco adecuados para corregir estos problemas sin una regulación efectiva. La regulación efectiva requiere un buen gobierno.

Las soluciones a los problemas urbanos de hoy en día, requieren una buena gobernanza urbana y estrategias políticas apropiadas, sin los problemas de

preocupación de infraestructura, de vivienda, de prestación de servicios, de calidad ambiental o de violencia. Con la globalización, la gobernanza urbana se enfrenta a nuevos retos y oportunidades.

Muchos gobiernos nacionales han delegado responsabilidades que habían asumido tradicionalmente a los niveles inferiores de gobierno, con el propósito de mejorar la competitividad de las ciudades. El aumento de la competencia que caracteriza a la globalización se acompaña de la fragmentación urbana, produciendo dos tendencias contradictorias: para competir con eficacia, las ciudades deben actuar como una unidad colectiva; sin embargo, la creciente exclusión social, segregación espacial y polarización económica son divisivos y obstaculizan la capacidad de las ciudades para construir coaliciones, movilizar recursos y desarrollar un buen gobierno.

Dado que las áreas metropolitanas son los principales espacios de la competencia global, es necesario fortalecerlos, dándoles una mayor autoridad y autonomía en la asignación de recursos. Sin embargo, el papel facilitador de los gobiernos debe ser más amplia que facilitar el funcionamiento de los mercados y también incluye la responsabilidad de la cohesión social, la equidad, la resolución de conflictos y el apoyo a la ciudadanía en el sentido del derecho a la ciudad.

La globalización se materializa necesariamente en los acuerdos institucionales específicos en lugares específicos, muchos de los cuales están en las ciudades. "Globalización" es un término utilizado para describir la interdependencia dialéctica de las dimensiones locales y globales de los procesos económicos, políticos y culturales. Lejos de ejercer un efecto determinista, homogeneizante, los procesos de globalización permiten la diferenciación local. Los resultados de estos procesos reflejan las afirmaciones de que los diferentes intereses se hacen en lugares urbanos y el poder que pueden ejercer para avanzar en esas afirmaciones. Estos intereses incluyen representantes del capital global que utilizan las ciudades como un producto de la organización para maximizar el beneficio, sino que también incluyen grupos de población desfavorecidos locales que necesitan la ciudad

como un lugar para vivir. Las ciudades son cada vez más los sitios estratégicos en la realización de estas afirmaciones.

La retirada del Estado y las limitaciones en la toma de la demanda institucional se han combinado para crear nuevos espacios para la confrontación política. Esto indica el desarrollo de oportunidades emergentes para la sociedad civil a participar del gobierno y el sector privado en nuevas formas de cooperación que permitan a las comunidades de bajos ingresos a participar como socios habilitados. En términos más generales, este desarrollo es de aproximadamente auténtica ciudadanía, es decir, los derechos y responsabilidades de la ciudadanía urbana.

Las comunidades de bajos ingresos, el aprovechamiento de las tecnologías de comunicación moderna y no se condicionada por las limitaciones locales, han empezado a reconstituirse como redes superpuestas, a veces transnacionales con intereses compartidos. El desbloqueo de su potencial no realizado a través de la participación en el gobierno compartido es esencial para la mejora de la habitabilidad urbana para todas las personas.

### **Análisis:**

El Reporte Global sobre Ciudades en un Mundo Globalizado (ver diagrama 3) reconoce las consecuencias positivas de la globalización, facilitado la difusión de los conocimientos; difusión facilitada de las normas de la gobernabilidad democrática, la justicia ambiental y los derechos humanos, incremento de los intercambios de la ciudad-campo, experiencias, mejores prácticas y lecciones aprendidas, y una mayor conciencia en los ciudadanos y administradores de la ciudad de las potencialidades de aprendizaje entre pares. El informe también llama la atención sobre muchos problemas urgentes y que necesitan ser resueltos.

Los estudios presentados en este informe indican que, mientras que algunos grupos de población han mejorado sus condiciones de vivienda, una parte desproporcionada de la población mundial se ha visto como su situación se agrave aún más. En muchos países, los ingresos reales han caído, los costos de vida han subido y el número de hogares pobres ha aumentado, sobre todo en las zonas

urbanas, estos problemas a causado fenómeno como crecientes disparidades económicas entre naciones, ciudades, barrios y hogares, revelando fuertes aumentos en la polarización y la creciente desigualdad global.

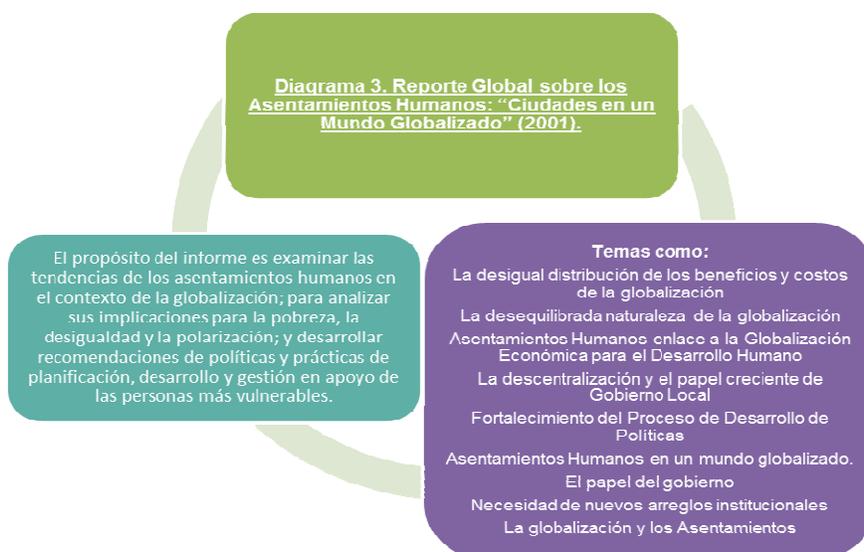
Este informe también pone de relieve las importantes contribuciones de las personas que viven en la pobreza puedan hacer para mejorar su situación. Reconoce que la falta de recursos, la insuficiente capacidad institucional y la corrupción persistente menudo circunscriben en gran medida las capacidades de resolución de problemas de los gobiernos. A la luz de estas limitaciones, es crucial que los marcos y estrategias de cooperación apropiadas se desarrollan entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado.

Ahora bien, en el Hábitat I (Vancouver) de 1976 se logró el consenso nominal en cinco áreas: la tierra, el agua, el transporte, la vivienda y las instituciones. Los principales principios que articulan la equidad, la justicia social y la solidaridad, se hizo hincapié en la necesidad de un cambio radical en la estructura del gobierno local y en el sistema de los flujos de recursos y servicios entre los diferentes niveles de gobierno. También hizo hincapié en la importancia de la participación de movilizar los recursos humanos.

El idealismo que caracterizó a la Conferencia de Vancouver en 1976 fue posteriormente atenuado por los acontecimientos mundiales y la experiencia de campo con los programas de vivienda y desarrollo urbano de más de dos décadas. A pesar de la discusión de temas importantes en Hábitat I, el nivel de compromiso de los gobiernos a sus recomendaciones para la acción nacional era mínimo.

En Hábitat II se hizo hincapié en la importancia de la construcción de la experiencia acumulada con los enfoques de resolución de problemas, proporcionando oportunidades para el intercambio de información, se mostraron "mejores prácticas" iniciativas y programas que han demostrado ser eficaces en áreas como la erradicación de la pobreza, la gestión del medio ambiente urbano y el acceso a la tierra, la vivienda, las finanzas, la infraestructura de la comunidad y

los servicios, según el Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades en un Mundo Globalizado”.



Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades en un Mundo Globalizado” de 2001

### **3.1.3. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: “El Desafío de Slums” (2003)<sup>11</sup>**

El desafío de Slums: Reporte Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2003 se ocupa principalmente de las condiciones de vivienda de la mayoría de los pobres urbanos. Se trata de cómo los pobres luchan por sobrevivir en las zonas urbanas, principalmente a través de la vivienda informal y estrategias informales de generación de ingresos, y por la insuficiencia de las respuestas tanto públicas y de mercado a la difícil situación de los pobres urbanos. Pero el informe también trata de la esperanza, de construir sobre los cimientos de las estrategias de supervivencia de los pobres urbanos y sobre lo que hay que hacer por los sectores público y no gubernamentales, así como por la comunidad internacional, si la meta

<sup>11</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat (2003). The Challenge of Slums: Global Report On Human Settlements 2003. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

de la vivienda adecuada para todos es tener alguna relevancia para los pobres de las ciudades de hoy.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de tugurios (especialmente en los países en desarrollo) han sido débil e incoherente en la última década más o menos, después de haber alcanzado su punto máximo durante la década de 1980. Sin embargo, renovada preocupación por la pobreza ha llevado recientemente a los gobiernos a adoptar un objetivo específico en barrios marginales en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020. Como este informe hace hincapié a que los barrios marginales son una manifestación de los dos principales desafíos que enfrenta el desarrollo de los asentamientos humanos en el comienzo del nuevo milenio: la rápida urbanización y la urbanización de la pobreza. Los Slums son áreas que tienen la mayor concentración de gente pobre, el peor refugio y las peores condiciones ambientales.

Este reporte explora tanto los aspectos negativos y positivos de los barrios marginales. En el lado negativo, el reporte muestra que los Slums tienen la más intolerable de las condiciones de vivienda urbana, que con frecuencia incluyen: la inseguridad de la tenencia; falta de servicios básicos, especialmente el agua y el saneamiento; estructuras inadecuadas e inseguras de construcción; el hacinamiento; y la ubicación en la tierra peligrosa. Además, los barrios de tugurios tienen altas concentraciones de pobreza y de marginación social y económica, que puede incluir las familias rotas, el desempleo y la exclusión económica, física y social. Los habitantes de tugurios tienen acceso limitado a los mercados formales de trabajo debido a la estigmatización, la discriminación y el aislamiento geográfico de crédito y los barrios marginales son a menudo los beneficiarios de las molestias de la ciudad, incluidos los residuos industriales y los residuos nocivos, y la única tierra accesible a los habitantes de tugurios a menudo es frágil, peligrosa o contaminada tierra que nadie más quiere. La gente en los barrios pobres sufren desmesuradamente a causa de enfermedades transmitidas por el

agua como la fiebre tifoidea y el cólera, así como los más oportunistas que acompañan el VIH / SIDA. Las mujeres de barrios marginales y los niños son las mayores víctimas de todos. En los barrios pobres se cree comúnmente que son lugares con una alta incidencia de la delincuencia, aunque esto no es una verdad universal desde los barrios marginales con fuertes sistemas de control social a menudo tienen bajos índices de delincuencia.

En el lado positivo, el reporte muestra que los Slums son el primer punto de parada para los inmigrantes que proporcionan el alojamiento más bajo y sólo asequible que permita a los inmigrantes para ahorrar para su eventual absorción en la sociedad urbana. Como el lugar de residencia para los empleados de bajos ingresos, los tugurios siguen las ruedas de la inflexión de la ciudad de muchas maneras diferentes. La mayoría de los habitantes de tugurios en el desarrollo de ciudades de países en ganarse la vida con actividades del sector informal situadas dentro o fuera de las zonas de tugurios, y muchos empresarios informales que operan desde los barrios pobres tienen clientelas que se extienden al resto de la ciudad.

La mayoría de los habitantes de barrios marginales son las personas que luchan por ganarse la vida honradamente, en el contexto de una pobreza urbana y el desempleo formal. Los barrios marginales son también lugares en los que la vibrante mezcla de diferentes culturas frecuentemente resulta en nuevas formas de expresión artística. Fuera de ambientes insalubres, de hacinamiento peligroso pueden surgir movimientos culturales y niveles de solidaridad desconocidos en los suburbios de los ricos. Contra todo pronóstico, los habitantes de tugurios han desarrollado soluciones de vivienda económicamente racionales e innovadoras para sí mismos. Sin embargo, estos pocos atributos positivos no justifican en modo alguno la existencia de barrios marginales y no deben ser una excusa para el lento progreso hacia la meta de la vivienda adecuada para todos.

Muchas respuestas pasadas al problema de los tugurios urbanos se han basado en la creencia errónea de que la provisión de mejores viviendas y servicios relacionados (a través de la mejora de tugurios) y la erradicación física de los

barrios marginales, por su cuenta, pueda resolver el problema de los tugurios. Las soluciones basadas en esta premisa no han abordado las principales causas subyacentes de los barrios marginales, de los cuales la pobreza es el más significativo. Por ello, el reporte hace hincapié en la necesidad de que las políticas futuras deben apoyar en los medios de subsistencia de los pobres urbanos, permitiendo las actividades del sector informal urbano a florecer y desarrollar, mediante la vinculación de la construcción de viviendas de bajos ingresos a la generación de ingresos, y garantizando el acceso geográfico fácil de puestos de trabajo a través de transporte y la ubicación más adecuada de los asentamientos de bajos ingresos. Las políticas de los tugurios deben de hecho ser integradas dentro de las políticas de reducción de la pobreza, centradas en las personas urbanas que abordan las diversas dimensiones de la pobreza.

El desafío de Slums: Reporte Global sobre Asentamientos Humanos 2003 ofrece un nuevo impulso a todos estos esfuerzos. Más importante aún, ofrece orientaciones para el futuro que son dignos de consideración de los gobiernos nacionales, las autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales interesadas en mejorar la vida de los habitantes de tugurios. El reporte también ofrece una línea de base para el largo viaje hacia ciudades sin barrios de tugurios, y por lo tanto debe ser visto como el punto de partida de la labor de vigilancia mundial de la meta de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas sobre los barrios marginales.

- **Mensajes principales**

Los barrios marginales son, en gran medida, una manifestación física y espacial de la pobreza urbana, y la importancia fundamental de este hecho no siempre se ha reconocido por las políticas anteriores orientadas a la erradicación ya sea física o la mejora de los tugurios. Las futuras políticas deben ir más allá de la dimensión física de los barrios marginales, de abordar los problemas subyacentes de la pobreza urbana. Las políticas de tugurios deberían tratar de apoyar los medios de subsistencia de los pobres urbanos, permitiendo a las actividades del sector informal urbano a florecer, vinculando el desarrollo de vivienda de bajos ingresos a

la generación de ingresos, y la garantía de un fácil acceso a puestos de trabajo a través de políticas de localización de liquidación baja de ingresos a favor de los pobres y de transporte.

El fracaso del pasado para mejorar los barrios marginales y el desarrollo de vivienda de bajos ingreso en gran medida, ha sido resultado de la asignación inadecuada de recursos, acompañada de estrategias de recuperación de costos ineficaces. Mejorar los barrios marginales futuros debe basarse en un compromiso sostenido de los recursos suficientes para hacer frente al problema de los tugurios existentes en cada ciudad y país.

La mejora de tugurios debe ampliarse hasta cubrir toda la ciudad, y se replica para cubrir todas las ciudades. Por lo tanto, aumento de escala y la replicación debería convertirse en principios de conducción de mejoramiento de barrios marginales, en particular el de las políticas de vivienda de bajos ingresos urbanos en general. Algunos países han hecho avances significativos mediante la asignación consistente de modestos porcentajes de sus presupuestos anuales nacionales para el desarrollo de vivienda de bajo ingreso, por ejemplo Singapur, China y más recientemente, Sudáfrica.

Hay un gran potencial para mejorar la eficacia de las políticas de tugurios para la plena participación de los pobres urbanos y los tradicionalmente responsables de la inversión en el desarrollo de vivienda. Esto requiere políticas urbanas más incluyentes y el sector público debe ser mucho más responsable a todos los ciudadanos. Desde hace tiempo se ha reconocido que los pobres desempeñan un papel clave en la mejora de sus condiciones de vida y que su participación en la toma de decisiones no sólo es un derecho, por lo tanto es un fin en sí mismo, pero también es fundamental para lograr una mayor eficacia en la implementación de políticas públicas.

Las políticas de tugurios deberían tratar de involucrar a los pobres en la formulación, financiación y ejecución de programas y proyectos de mejoramiento de barrios marginales, a partir de la lógica de las soluciones innovadoras

desarrolladas por los propios pobres para mejorar sus condiciones de vida. Esa participación, o la participación de los pobres, también deben extenderse al reconocimiento formal de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) que trabajan con los pobres urbanos, tanto en la comunidad, los niveles más altos y su incorporación formal dentro de los mecanismos de la gobernanza urbana. Además, las soluciones de tugurios deberían basarse en la experiencia de todas las partes interesadas, es decir, los propietarios del sector informal, los propietarios de tierras y la clase media de invertir. Esto debe hacerse de manera que fomenten la inversión en viviendas de bajos ingresos, maximizar la seguridad de la tenencia y reducir al mínimo la explotación financiera de los pobres urbanos.

Muchos habitantes de los barrios pobres trabajan en la ciudad, lo que garantiza que se cumplan las necesidades de los ricos y de otros grupos de mayores ingresos; las actividades económicas informales de los barrios bajos están estrechamente entrelazados con economía formal de la ciudad; y los servicios informales ubicados en barrios pobres a menudo se extienden a toda la ciudad en términos clientela. Es evidente que la tarea es cómo asegurar que los barrios marginales se convierten en una parte integral, creativo y productivo de la ciudad.

El contexto más amplio, por lo tanto, tiene que ser bueno, inclusivo y equitativo en gobernanza urbana. Pero la gobernanza urbana incluyente y equitativo requiere mayor, no menor, la participación del Estado, tanto a nivel nacional como local. Particularmente necesarios en este sentido son las condiciones equitativas para la inversión en infraestructura y servicios urbanos. Ahora se reconoce que la seguridad de la tenencia es más importante para muchos de los pobres urbanos que de la propiedad de la vivienda, como las políticas de tugurios basadas en la propiedad y concesión masiva de títulos de propiedad individuales no siempre han funcionado. Una proporción significativa de la población urbana pobre puede no ser capaz de pagar la propiedad, o puede tener otras prioridades más acuciantes de propiedad de la vivienda del hogar, por lo que la vivienda de alquiler es la solución más lógica para ellos un hecho no siempre reconocido por los responsables políticos. Por lo tanto, las políticas de tugurios han comenzado

poniendo mayor énfasis en la seguridad de la tenencia (tanto para alojamiento ocupado por sus propietarios y alquiler) y el derecho a la vivienda para los pobres urbanos, especialmente de su protección contra desalojos ilegales. También hay una creciente atención a los derechos de vivienda y propiedad de las mujeres.

La evidencia de algunas ciudades, especialmente en América Latina y el Caribe, apunta a la necesidad de enfrentar las causas subyacentes de la delincuencia urbana y la violencia y hacer barrios más seguros para ser habitados. Durante los años 1960 y 1970, el mayor temor entre los habitantes de tugurios en algunas ciudades de América Latina, especialmente aquellos en los asentamientos precarios o favelas, era de desalojo, ya sea por el gobierno o los propietarios privados. Hoy, esto ha sido reemplazado por el temor a la violencia y el crimen, incluyendo tiroteos relacionados con el tráfico de drogas. Aunque se necesita evidencia empírica más representativa a nivel mundial sobre los vínculos entre la delincuencia y barrios pobres, algunos análisis recientes (como se indica anteriormente) sugieren que los habitantes de tugurios no son una amenaza para la ciudad más grande, pero son ellos mismos víctimas de la delincuencia urbana y la violencia conexas, a menudo organizado de las zonas de tugurios externos. Los habitantes de tugurios son de hecho más vulnerables a la violencia y el delito en virtud de la exclusión de los barrios pobres de los programas y los procesos públicos de prevención, incluyendo la actuación policial.

Para alcanzar la meta de ciudades sin barrios de tugurios, el desarrollo de las ciudades de países deben aplicar con rigor las políticas de planificación y gestión urbana destinados a prevenir la aparición de barrios bajos, junto con la mejora de tugurios y en el contexto estratégico de reducción de la pobreza. El problema de los barrios de tugurios urbanos debe ser visto en el contexto más amplio de la falta general de ambas políticas de vivienda de bajos ingresos orientada bienestar y de mercado basados en estrategias.

A escala nacional más amplio, estrategias de urbanización descentralizadas deben perseguirse, cuando sea posible, para asegurar que la migración rural-urbana se extienda de manera más uniforme, evitando así la congestión en las

ciudades principales, la que explica, en parte, por la proliferación de barrios marginales. Esta es una manera de gestionar el problema de la rápida migración rural-urbana que las medidas directas de control migratorio más aceptable y eficaz. Sin embargo, la urbanización descentralizada sólo puede funcionar si se la persigue el marco de las políticas de desarrollo económico nacionales adecuados, inclusive de reducción de la pobreza.

La inversión en infraestructura en toda la ciudad es una condición previa para mejorar los barrios marginales exitosos y asequibles, la falta de ella es un mecanismo fuerte porque los pobres urbanos están excluidos. En el centro de los esfuerzos para mejorar la habitabilidad del medio ambiente de los barrios marginales y para mejorar las actividades económicamente productivas es la provisión de infraestructura básica, en especial el agua y el saneamiento, pero también incluyendo electricidad, carreteras de acceso, senderos y gestión de residuos. Por lo tanto, las políticas de vivienda de bajos ingresos y mejora de barrios marginales futuros deben prestar mayor atención a la financiación del desarrollo de infraestructura en toda la ciudad.

La experiencia acumulada a lo largo de las últimas décadas sugiere que al mejorar los barrios marginales es más eficaz que el reasentamiento de los habitantes de tugurios y debe ser la norma en la mayoría de los proyectos y programas de barrios de tugurios. Desalojo y demolición de barrios marginales forzosos, así como el reasentamiento de los habitantes de barrios marginales crean más problemas de los que resuelven. Erradicación y reubicación destruye, innecesariamente, un gran stock de viviendas asequibles para los pobres urbanos y la nueva vivienda proporcionada ha convertido con frecuencia a ser inasequible, con el resultado de que los hogares reubicados se mueven de nuevo en alojamiento de tugurios. El reasentamiento también destruye con frecuencia la proximidad de los habitantes de tugurios a sus fuentes de empleo. Reubicación o reasentamiento involuntario de habitantes de tugurios deberían, en la medida de lo posible evitarse, excepto en los casos en que se ubican los barrios marginales en tierras físicamente peligroso o contaminado, o donde las densidades son tan altas

que la nueva infraestructura (especialmente agua y saneamiento) no se pueden instalar.

- **Enfoque del reporte**

Este reporte tiene la meta establecida de proporcionar una revisión completa de la condición de los asentamientos humanos, incluyendo un análisis de las principales fuerzas y tendencias que representan para su desarrollo, mantenimiento y mejora.

En términos generales, este reporte global se centra en la pobreza urbana y los barrios marginales. Dentro de este contexto más amplio, hay una preocupación más específica con el papel de los distintos actores en el desarrollo de soluciones para los problemas urgentes de la falta de acceso a la vivienda y los servicios básicos. Una de las conclusiones del Reporte Global 2001, Ciudades en un mundo globalizado, se refería a la aparición de asociaciones de base amplia que involucran no sólo a los sectores público y privado, sino también grupos de la sociedad civil. El reporte muestra que, en este sentido, la participación de las personas que viven en la pobreza y sus organizaciones representativas como socios habilitados y la igualdad es fundamental para la resolución de problemas eficaz. La evidencia presentada se muestra cómo estas asociaciones de base amplia de formas totalmente innovadoras y complementarias, liberan el potencial productivo y ayudan a movilizar los recursos necesarios. En resumen, los objetivos de este reporte son:

- Evaluar los barrios pobres, a nivel mundial en términos de su alcance y en su forma.
- Determinar las fuerzas que subyacen a la aparición y dan forma al desarrollo de los barrios de tugurios.
- Evaluar las características y funciones sociales, espaciales y económicas de los barrios de tugurios.

- Identificar y evaluar las respuestas políticas a los barrios pobres, incluidos los del sector público, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.
- Explorar futuras orientaciones políticas encaminadas a la realización del objetivo de las Ciudades sin Tugurios en su plan de acción.

## **1. Contexto de desarrollo y la agenda del milenio**

- **El fracaso de la gobernanza**

El Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2001 se refiere en gran parte a la globalización y sus efectos en los asentamientos urbanos. Gran parte del entorno económico y político en el que la globalización se ha acelerado en los últimos 20 años se ha instituido bajo la guía de un cambio importante en el paradigma económico, es decir, el neoliberalismo.

A nivel nacional, el neoliberalismo ha encontrado su expresión mayor a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), que han tendido a debilitar el papel económico de las ciudades a lo largo de la mayor parte del mundo en desarrollo y puesto énfasis en las exportaciones agrícolas, trabajando así contra la dirección demográfica primaria moviendo todo de los nuevos trabajadores a pueblos y ciudades. Estas políticas, tanto como cualquier otra cosa, han llevado a la rápida expansión del sector informal en las ciudades, en la cara de la disminución de las oportunidades de empleo formal urbano.

En última instancia, los pobres los que más sufren la falta de gobernabilidad y de voluntad política, como débil gobernanza urbana se encuentra con el impacto de la creciente desigualdad, la corrupción y los desequilibrios en la asignación de recursos. El problema se debe a un fracaso de los gobiernos nacionales y de la ciudad para reconocer que su realidad primaria es una de rápida urbanización; que su tarea principal es asegurar que el empleo, la vivienda y los servicios se proporcionan a las nuevas generaciones de habitantes de las ciudades que son su futuro nacional; o incluso que se reconoce el problema, para actuar de manera

concertada y sistemática para asegurar que los barrios marginales de vida y de ilegalidad no es el destino de la gran mayoría de los nuevos residentes urbanos.

- **La agenda de desarrollo del milenio**

La declaración del milenio, estableció un conjunto de 8 objetivos específicos globales (Objetivos de Desarrollo del Milenio o ODM) y 18 metas para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer.

Los ODM proporcionan un marco para todo el sistema de las Naciones Unidas para trabajar coherentemente hacia fines comunes. En el contexto de varios ODM que compiten entre sí por la atención de los responsables políticos, y los limitados recursos financieros del mundo para el desarrollo internacional, es una señal política importante de la comunidad internacional para el desarrollo que ha adoptado la meta en los barrios marginales. Los ODM, metas e indicadores de importancia para este informe, junto con una breve evaluación de los progresos, se incluyen:

- **Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**
  - Reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de US \$ 1 al día.
  - Reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre.
- **Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal**
  - Asegúrese de que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- **Objetivo 3: Promover la igualdad de género y autonomía de la mujer**
  - Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles en el 2015.
- **Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil**
  - Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad entre los niños menores de cinco años de edad.

- **Objetivo 5: Mejorar la salud materna**
  - Reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna.
- **Objetivo 6: Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades**
  - Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH / SIDA.
  - Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
- **Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**
  - Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y programas; revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
  - Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a la potable agua.
  - Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en el 2020.
- **Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**
  - Desarrollar aún más unos sistemas comerciales y financieros que se base en normas, previsibles y no discriminatorios. Esto incluye un compromiso con la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza a nivel nacional e internacional.
  - Abordar necesidades. Esto especialmente en los países menos desarrollados que incluye libre de aranceles y el acceso libre de cuotas para sus exportaciones y la más generosa ayuda oficial al desarrollo para los países comprometidos con la reducción de la pobreza.
  - Atender las necesidades especiales de las islas pequeñas en desarrollo sin litoral y de los estados.
  - Encarar de manera general los problemas de deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.
  - En cooperación con los países en desarrollo, elaborar un trabajo digno y productivo para los jóvenes.

- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
- En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las tecnologías de la información y las comunicaciones.

**Análisis:**

El reporte identifica los programas de mejora de barrios marginales participativos que incluyan objetivos de reducción de la pobreza urbana como las mejores prácticas actuales, hace hincapié en la necesidad de ampliar este tipo de programas de mejoramiento de barrios de tugurios para cubrir ciudades enteras, y para ser replicado en todas las demás ciudades, así como de un compromiso sostenido de los recursos suficientes para hacer frente al problema de los tugurios existentes, tanto en la ciudad como a nivel nacional. También hace hincapié en la necesidad de inversión en infraestructura en toda la ciudad como una condición previa para mejorar los barrios marginales exitosos y asequibles, y como un fuerte mecanismo para revertir la exclusión socio-económica de los habitantes de tugurio, es decir, el reporte pone de relieve el gran potencial para mejorar la eficacia de las políticas de tugurios para la plena participación de los pobres urbanos, así como la necesidad de que el sector público sea más inclusivo en sus políticas urbanas.

Como sabemos el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) es el centro de coordinación, dentro del sistema de las Naciones Unidas, para la aplicación de la meta de la Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, en el 2001 en los barrios marginales, así como para la vigilancia mundial de los progresos hacia esta meta. Por lo tanto, mejorar los barrios marginales se ha convertido en una zona muy importante de enfoque para la organización, en el contexto de estrategias de desarrollo urbano y mecanismos de financiación internacionales y nacionales; abastecimiento urbano de agua y saneamiento, principalmente a través de programas operativos en toda la región; y la planificación y la gestión de la

economía urbana, con el fin de mejorar las oportunidades de generación de ingresos para los pobres urbanos.

Para mejorar la inclusión urbana según Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “El Desafío de Slums”, las políticas urbanas deben apuntar cada vez más en la creación de ciudades más seguras. Esto podría lograrse a través de mejores políticas de vivienda para la población urbana de bajos ingresos (incluyendo los habitantes de tugurios), políticas efectivas de generación de empleo urbano, la vigilancia oficial más eficaz e instituciones públicas de justicia, así como fuertes mecanismos basados en la comunidad para hacer frente a la delincuencia urbana.

La mejora de los tugurios existentes debe combinarse con políticas claras y coherentes para la planificación y gestión urbana, así como para el desarrollo de vivienda de interés social. Este último debe incluir la oferta de terrenos con servicios suficientes y accesibles para el desarrollo gradual de la vivienda de interés social económicamente adecuados por los propios pobres, evitando así la aparición de más barrios marginales.

Finalmente, el actual Reporte Global es una respuesta a la decisión histórica de la Asamblea del Nuevo Milenio (2001) para abordar el problema de los barrios marginales. Para empezar, es el primer intento para documentar el alcance y la diversidad de los barrios pobres de todo el mundo, en segundo lugar, el reporte analiza la etiología de los barrios marginales. Se exploran las dinámicas subyacentes que dan lugar a la formación y expansión de los barrios marginales en diferentes partes del mundo. En tercer lugar, en el reporte se examinan los distintos enfoques que se han adoptado en el pasado en relación con los desafíos planteados por los barrios marginales, así como los enfoques que se persiguen en la actualidad. Por último, el reporte apunta a extraer lecciones de las experiencias en el tratamiento de problemas de los barrios marginales, trata de aprender acerca de las políticas y programas que han funcionado y cómo podrían ser adaptados para abordar los desafíos similares en otros lugares (ver diagrama 4).



Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos "El Desafío de Slums" de 2003.

### **3.1.4. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: "Financiación de la Vivienda Urbana" (2005)<sup>12</sup>**

Financiación de la Vivienda Urbana: Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos 2005 proporciona una evaluación oportuna de las tendencias actuales en la financiación de la vivienda urbana. En él se examinan las características y funcionamiento de las finanzas hipoteca convencional, destacando sus fortalezas y limitaciones. Se ve más en la financiación de viviendas sociales y de alquiler, especialmente a través de las subvenciones, así como las nuevas tendencias en la satisfacción de las necesidades de financiación de vivienda específicas de los hogares pobres urbanos.

El reporte muestra que los pequeños préstamos para vivienda, desembolsados a través de instituciones de microfinanciamiento de vivienda, son algunos de los desarrollos más prometedores de financiación de la vivienda de la última década. También pone de relieve la creciente popularidad de los fondos comunitarios refugio para actualizar los barrios informales y tugurios. El crecimiento de ambos mecanismos de financiación es una respuesta muy alentadora a las necesidades de vivienda de los pobres urbanos, muchos de los cuales desarrollan su vivienda de forma incremental en etapas progresivas.

<sup>12</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat (2005). Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

El reporte también hace hincapié en la necesidad de que las instituciones de financiamiento hipotecario sólidas y eficientes convencionales, especialmente para los grupos de ingresos medios y altos, que pueden pagar los préstamos de vivienda ofrecidos por estas instituciones. La experiencia ha demostrado que, sin financiamiento hipotecario sostenible, grupos de mayores ingresos suelen recurrir a apropiarse para sí mismos oportunidades de vivienda desarrolladas por los pobres.

El informe muestra que la financiación hipotecaria se ha expandido en la última década y es cada vez más disponible en muchos países, que no era el caso hace 20 años. Nuevos proveedores de hipotecas han surgido, incluyendo las instituciones financieras comerciales y compañías hipotecarias. Sin embargo, el informe hace hincapié en que sólo los hogares de ingresos medios y altos tienen acceso a dicha financiación, mientras que los pobres son generalmente excluidos.

Casas completas disponibles a través de la financiación de hipotecas están mucho más allá del alcance de los grupos de menores ingresos, debido a que son incapaces de cumplir los criterios de depósito y de ingresos establecidas por las instituciones hipotecarias convencionales. En esta situación, la mayoría de los hogares pobres urbanos sólo puede permitirse el lujo de construir gradualmente por etapas, a medida que se disponga de recursos financieros. En respuesta a esto, las instituciones de microfinanzas han comenzado los préstamos para el desarrollo de vivienda de bajos ingresos y se han convertido en muy importante en la última década más o menos. El informe también muestra que los sistemas de garantía pueden, proporcionando mejoras crediticias, recorrer un largo camino para ampliar el atractivo de las instituciones de microfinanzas a los prestamistas.

Otra tendencia importante en la última década ha aumentado el interés por los fondos comunitarios de vivienda, que a menudo están vinculados a las cooperativas de vivienda, así como los ahorros rotativos y sociedades de crédito. La financiación basada en la comunidad de la vivienda y los servicios se ha utilizado tanto para mejoramiento de los asentamientos y la construcción de nuevas viviendas en los sitios con servicios. También se ha utilizado para mejorar

el acceso de los hogares pobres a los subsidios de vivienda a través del financiamiento puente. El informe concluye que, a la luz del éxito general de pequeños préstamos y la creciente urbanización de la pobreza, los fondos de la comunidad tienen muchas ventajas para los hogares de bajos ingresos.

Por último, *Financiamiento de Vivienda Urbana: Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos 2005* hace hincapié en el hecho de que la financiación es sólo una dimensión de asegurar soluciones sostenibles que pueden llenar la brecha entre los dos resultados extremos de los sistemas y procesos actuales: refugio asequible que es insuficiente; y la vivienda adecuada, que es inasequible. Por ello, el informe concluye que el lugar de la atención política debe ser tanto en el costo de la vivienda (el lado de la oferta) y el nivel de pago recibido por los trabajadores (a la demanda). Este reporte ayudará a los gobiernos, autoridades locales y todos los asociados del Programa de Hábitat para identificar oportunidades para hacer frente a la brecha de asequibilidad de refugio y para poner en mecanismos de financiamiento lugar que son más capaces de satisfacer las necesidades de vivienda de los pobres urbanos.

- **Hallazgos y mensajes**

Financiación de la vivienda es un componente importante dentro de los marcos de política de desarrollo destinadas a asegurar la sostenibilidad ambiental, la prosperidad económica, la diversidad cultural y la igualdad social. *Financiación de la Vivienda Urbana: Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos 2005* examina las tendencias recientes de finanzas de refugio y fuerzas motrices. También explora las políticas y estrategias que mantienen la promesa de hacer desarrollo de la vivienda verdaderamente sostenible, en el proceso de llenar la brecha entre los dos resultados extremos de sistemas de vivienda actuales que están siendo testigos hoy en día: la vivienda asequible que es inadecuado, y la vivienda adecuada, que es inasequible .

En este contexto, las cuestiones clave y los mensajes que salen de este informe se presentan a continuación, a partir de aspectos contextuales más amplios,

seguido de aquellos temas más específicos a la financiación de vivienda, incluyendo: financiamiento hipotecario convencional; subsidios y financiación de viviendas sociales; micro finanzas refugio; y los fondos comunitarios refugio.

- **Aspectos contextuales más generales**

El problema en muchos países en desarrollo, e incluso en algunos países desarrollados no es que la vivienda sea demasiada cara, sino que los ingresos son demasiado bajos. Es evidente que un sistema de financiación de la vivienda eficiente es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de la vivienda urbana sostenible y que la mejora del acceso de las familias pobres a una vivienda adecuada tiene otros dos requisitos: la reducción de los costos de producción de vivienda y de entrega y el aumento de los niveles de ingresos. Por tanto, la atención debe ser tanto en el costo de la vivienda y el nivel de pago recibido por los trabajadores. Este enfoque de la demanda está en línea con las tendencias actuales de los subsidios y concentra la atención en el problema sistémico de la pobreza, que es la fuente subyacente de las condiciones de vivienda pobres.

El costo de la vivienda urbana se puede reducir mediante la adopción de normas más adecuadas. En muchos países del Sur, el costo de la vivienda urbana se incrementa de manera significativa por los altos estándares a los que se debe cumplir. La introducción de estándares más bajos que son más apropiadas para el contexto local podría llegar a hacer la vivienda más asequible para una proporción mucho mayor de la población urbana. Estándares más bajos seguirían siendo, sin embargo, tienen que velar por la salud y la seguridad de los ocupantes y de proteger el interés público.

Finanzas para proporcionar liquidez saludable entre los pequeños contratistas escala y artesanos individuales es un requisito esencial para la oferta de vivienda efectiva a escala. En el espíritu del Programa de Hábitat, y si la cartera actual de vivienda masiva debe ser aclarado en absoluto, es vital que todos los actores del proceso habitacional están involucrados en el papel en el que son más eficientes.

Los proveedores más importantes de las viviendas para las comunidades urbanas de bajos ingresos, y sus servicios auxiliares, son los millones de empresarios de la construcción a pequeña escala, los artesanos individuales o pequeños grupos de personas cualificadas y los trabajadores que prestan servicios a sus necesidades.

En los países en desarrollo, los desarrolladores a gran escala, tanto de la vivienda de alquiler privado y la vivienda para su venta a los propietarios ocupantes necesitan sistemas de financiación capaz de proporcionar créditos puente. En los países donde el sistema de oferta de vivienda es eficiente y especulativo de lo que demanda el mercado, los desarrolladores son a menudo una parte importante del proceso. Algún mecanismo para el reconocimiento de su contribución con la ayuda financiera, especialmente para los créditos puente, puede ser muy beneficioso para el proceso de la oferta de vivienda en los países en desarrollo y podría iniciar la construcción especulativa eficiente de la vivienda, que es común en las economías desarrolladas.

- **Políticas de Vivienda y Finanzas**

A pesar de las tasas históricamente rápidas de crecimiento económico, hay poca probabilidad de que las fuentes convencionales de fondos estarán disponibles para la inversión en la escala necesaria para satisfacer la demanda proyectada de la infraestructura urbana y la vivienda.

Muchos países siguen haciendo frente a la combinación de la carga de la deuda externa, déficits significativos en los presupuestos públicos y sectores financieros débiles. Los gobiernos locales han comenzado a buscar financiación en los mercados nacionales y mundiales; pero esto es sólo en su fase inicial. Países y ciudades, por lo tanto, tendrán que depender de los ahorros de sus ciudadanos.

- **Financiación de Desarrollo Urbano**

***Las fuentes de financiación municipal***

Las fuentes de las finanzas municipales, como las transferencias del gobierno central, los impuestos sobre la propiedad y las empresas, tarifas a los usuarios, los

impuestos sobre la plusvalía, exacciones de desarrollo, el endeudamiento y empresas generadoras de ingresos, varían dentro de las regiones y de un municipio a otro. Las principales fuentes de ingresos en la actualidad son de las transferencias del gobierno central; generada localmente ingresos que incluyen los impuestos sobre la propiedad y sobre las actividades económicas; cuotas de los usuarios para la prestación de servicios y la mejora de la infraestructura y los préstamos tomados para financiar inversiones a largo plazo.

### ***Los patrones de gasto Municipales***

Los presupuestos municipales, que reflejan las políticas y estrategias para la prestación de servicios públicos obligatorios y aprobados a nivel local, deben ser capaces de demostrar hasta qué punto se han dado cuenta de los resultados financieros, las actividades realizadas previstas y los resultados esperados alcanzados. El presupuesto participativo ha emergido de la creciente demanda de rendición de cuentas y la transparencia en los presupuestos municipales y la gestión financiera, especialmente en la asignación de los escasos recursos locales y su utilización.

### ***La privatización de los servicios municipales***

En ambas economías en desarrollo y avanzadas, la privatización ha dado lugar a los servicios que producen ingresos, incluido el abastecimiento de agua y manejo de residuos sólidos, se están adoptando gradualmente en los centros urbanos más grandes por parte de empresas multinacionales especializadas que sirven muchas unidades del gobierno local. La privatización formal en muchas ciudades no ha beneficiado a las comunidades de bajos ingresos, lo que subraya la necesidad de que el sector público tiene un papel en la prestación de servicios esenciales.

La descentralización y la privatización de servicios se enfrentan a una serie de limitaciones en los países en desarrollo, en comparación con las economías avanzadas y en transición. Las economías en desarrollo no han sido capaces de promulgar y aplicar políticas de descentralización exitosas que redistribuyen los

recursos eficazmente. Mientras que la privatización ha obligado a los gobiernos a examinar las prácticas arraigadas y considerar alternativas para su modificación o sustitución con un éxito considerable.

- **Finanzas de Hipoteca: Instituciones y Mecanismos**

***Proporcionar financiamiento hipotecario***

En general, los gobiernos han tratado de fomentar la propiedad de vivienda y tienen, en muchos casos, a condición de financiamiento preferencial para influir en la elección del consumidor. Ha habido un cambio general hacia los mecanismos basados en el mercado para la provisión de viviendas, con intentos de reducir los subsidios y los mercados desregulados.

Hay varias motivaciones para la participación del Estado. En lo que respecta al bienestar de los hogares, las motivaciones son, sobre todo, para promover la propiedad de vivienda en su conjunto y para abordar específicamente las necesidades de las personas con viviendas inadecuadas. El estado también puede tener intereses sistémicos para asegurar que los mercados financieros de vivienda son estables.

Las estrategias comunes para aumentar la propiedad de vivienda a través de la mayor provisión de financiamiento son:

- Alivio de interés de la hipoteca;
- bonificaciones de intereses;
- planes de ahorro de vivienda;
- garantías;
- subsidios para los trabajadores 'clave' del sector público; y
- tenencias intermedias.

***Términos y Condiciones***

Los préstamos hipotecarios se asocia con un paquete estándar de los términos y condiciones que especifica la contribución de los depósitos, en algunos casos, el

periodo de ahorro, la tasa de interés que se cargará en el préstamo (y si es fija o variable), el periodo de la préstamo (posiblemente con sanciones por pago anticipado y tardío) y entre préstamo y valor de ratio (el porcentaje máximo del préstamo contra el valor comprobado de la vivienda). Otro factor importante es la cantidad que la institución de préstamo está dispuesto a prestar en relación con los ingresos de los prestatarios (es).

El aumento de la diversificación de los proveedores de préstamos de vivienda ha reducido la importancia general de las actividades de ahorro que están específicamente vinculados a la vivienda; pero alguna forma de ahorro sigue siendo esencial si se ofrecen los préstamos hipotecarios por menos del costo total de la propiedad.

En un contexto de aumento de los precios de la vivienda, los sistemas de financiación de viviendas tienen más trabajo que hacer para cerrar la brecha entre los ingresos y los precios. Los jóvenes tienen dificultades particulares para la compra de viviendas, ya que han tenido menos tiempo para ahorrar para un pago inicial (depósito) y los ingresos son más bajos para los que han entrado recientemente en el mercado de trabajo.

- **Financiación para el Alquiler Social de Vivienda**

Si bien una definición estrecha de financiación de la vivienda puede centrarse sólo en la concesión de créditos, la magnitud y la importancia de las subvenciones de financiación de viviendas, principalmente a través de la vivienda de alquiler, financiación de préstamos subsidiados y demanda directa (capital) los subsidios hace que este componente difícil de ignorar. Se necesita una comprensión de cómo la financiación de la vivienda social puede caber dentro de un sistema más amplio de la financiación de la vivienda.

Mientras que los subsidios tienden a ser criticado por los economistas que tratan de fomentar una mayor comprensión de la posible eficacia de los mercados, siguen siendo populares entre los gobiernos. El interés de los subsidios ha dado lugar a múltiples enfoques para su entrega, que principalmente incluyen

reducciones directas tasas de interés; intereses hipotecarios que permite que se deducirá del impuesto sobre la renta; apoyo para el ahorro de vivienda; apoyo a los seguros en el mercado primario; apoyo a los seguros en los mercados secundarios; y subvenciones directas. Sin embargo, persiste la preocupación, en particular que tales subsidios rara vez llegan a los pobres.

### ***Mejora de Vecindad (mejorar los barrios marginales)***

Un modelo más ofreciendo una estrategia de desarrollo más amplio que las microfinanzas refugio es la estrategia de combinar pequeños préstamos para la mejora de la vivienda con el desarrollo de la tierra. El desarrollo de los barrios (mejorar los barrios marginales), junto con el mantenimiento de zonas verdes, se aproxima a sugerir una serie de estrategias de barrio y vivienda distinta que incluyen un papel para los préstamos de vivienda a pequeña escala:

- Mejoras de viviendas existentes (este es el enfoque dominante hoy dentro de las microfinanzas refugio);
- compra de terrenos vinculados y de préstamos de vivienda desarrollos;
- ligado desarrollo de la tierra y / o actualización pagado con unos desarrollos de subvenciones de capital y crédito para la vivienda; y
- mejoramiento de los asentamientos vinculados y préstamo para la vivienda.

### **Hacia Refugio Urbano Sostenible**

Hasta hace poco, la respuesta clásica a los problemas de vivienda de los pobres urbanos fue la vivienda social, tanto en los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, la demanda masiva de viviendas asequibles en los países en desarrollo, junto con los limitados recursos del sector público, habría hecho esta solución es aplicable, incluso en presencia de un sector de la entrega de viviendas públicas bien organizado y transparente.

Excepciones notables son estados como Singapur, que implementan programas de vivienda pública enorme y muy exitosa, así como las políticas exitosas en otros países más grandes, como Túnez y aislados proyectos ejemplares en muchos otros.

La noción de "refugio de financiamiento para los pobres" corresponde, en cierto modo, al abandono de la concepción tradicional de la responsabilidad pública incrustado en la función social del Estado. Con la mercantilización de la economía, donde la vivienda es más que otra buena para ser producido, vendido y comprado, la solución al dilema refugio se basa en la idea de que "los pobres" siempre existirán, y que su acceso a una necesidad humana fundamental - vivienda adecuada - siempre requieren medidas especiales y soluciones especiales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la cuestión no es simplemente financiando refugio para los pobres. La cuestión es hacer una vivienda adecuada al alcance de los pobres. Este enfoque puede ser llamado "refugio sostenible": refugio que es ambiental, social y económicamente sostenible porque satisface los requisitos del Programa de Hábitat de adecuación. Su adquisición, la conservación y el mantenimiento son asequibles por aquellos que disfrutan de ella. No sobrecargar la comunidad con los costos impagables. Por último, se encuentra en las zonas que no constituyen una amenaza para las personas o para el medio ambiente.

No existe una fórmula mágica única para lograrlo. Autoayuda individual sólo puede producir soluciones que se adaptan admirablemente a las duras circunstancias de la migración urbana, pero también son los más frágiles de todos. Financiación basada en la comunidad ha demostrado ser un activo valioso e indispensable, sobre todo para mejorar los servicios y, en algunos casos, la infraestructura en asentamientos informales; pero no es probable que llegue a la escala requerida, al menos en el corto plazo.

Financiación de la vivienda es sólo un componente del objetivo más amplio de lograr soluciones que pueden hacer que la vivienda realmente sostenible y que

puede llenar la brecha entre los dos resultados extremos que están siendo testigos hoy en día: la vivienda asequible que es la vivienda inadecuada y adecuada que es inasequible. Un punto de partida es mirar a los habitantes de los asentamientos informales no simplemente como "los habitantes de tugurios", sino como "trabajadores pobres". Existen oportunidades importantes para hacer frente a la brecha de asequibilidad, actuando en ambos extremos de la ecuación de la vivienda sostenible - reducción de los costes de producción de vivienda y aumentar los ingresos de los trabajadores pobres.

**Análisis:**

En este Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos publicado en el 2005 se examinan los desafíos de la financiación de desarrollo de la vivienda urbana, centrándose en las necesidades de vivienda de los pobres y en el contexto general del objetivo de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas sobre los barrios marginales.

El informe destaca además la continua y necesaria contribución del sector público hacia financiación de la vivienda para los pobres, ya que muchos hogares urbanos, incluso en los países desarrollados, no puede permitirse la vivienda en propiedad o rentas de mercado. Mientras que la vivienda social es cada vez menos importante en Europa y en los países con economías en transición, la necesidad de proporcionar un refugio que sea asequible a los hogares de bajos ingresos aún existe, incluso en los países en desarrollo (ver diagrama 5).

Según el reporte se afirma que las restricciones a la movilización de recursos financieros para la inversión en desarrollo de la vivienda son tanto financieras como no financieras en la naturaleza, las limitaciones no financieras incluyen la legislación del suelo que hace que sea difícil de usar bienes inmuebles como garantía efectiva, así como los marcos regulatorios nacionales y locales inadecuados que rigen el uso del suelo, la ocupación y la propiedad. En vista de ello, el informe analiza el papel de la seguridad de la tenencia en la financiación de viviendas y destaca la necesidad de una reforma legal e institucional diseñado

para proteger los derechos tanto de los prestamistas y los prestatarios, así como para mejorar el acceso al crédito.

En cuanto a la financiación de la vivienda, los Estados miembros del programa hábitat, como lo menciona el reporte acordaron fortalecer los mecanismos financieros existentes. También subraya la importancia de desarrollar enfoques innovadores para financiar la aplicación del Programa de Hábitat.

Además, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos reforzó el compromiso de los Estados para la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada, conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales. Todas las medidas regresivas, como los desalojos forzosos, se consideran violaciones del derecho a la vivienda. De hecho, los estados son vistos como teniendo el deber de respetar, proteger y cumplir los derechos de vivienda. Sin embargo, nada de esto se considera que implica una obligación del Estado de proporcionar a todos con la vivienda libre, sino, más bien, para configurar el entorno jurídico, social y económico en el que las familias tienen la oportunidad adecuada para satisfacer sus necesidades.



Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos: “Financiación de la Vivienda Urbana” de 2005.

### **3.1.5. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos:**

#### **3.1.5.1. “Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad” (2007): La Reducción de la Delincuencia Urbana y la Violencia Vol.1** <sup>13</sup>

El objetivo principal de este volumen es presentar, en forma resumida, las principales conclusiones del Reporte Global 2007 sobre la delincuencia y la violencia y, sobre la base de esto, para sugerir orientaciones de política para la reducción de la delincuencia y la violencia dentro de los asentamientos urbanos.

El problema de la delincuencia y la violencia en las ciudades se ha reconocido desde hace tiempo como un creciente y serio desafío en todas partes del mundo. Aunque el crimen y la violencia se encuentran en todas las ciudades de todo el mundo, la mayoría de los lugares son seguros y la mayoría de los ciudadanos no son ni los autores ni las víctimas del delito y la violencia. Más bien, el crimen tiende a concentrarse en ciertas partes de la ciudad.

Este reporte muestra el enfoque "tradicional" a los problemas de la delincuencia y la violencia, que es ver como los principales responsables del sistema de justicia penal y la policial, cada vez se sustituye por un enfoque que reconoce la complejidad de los fenómenos de ser dirigida requiere una respuesta de base amplia. No obstante, es importante que el sistema de justicia penal y la policía son "aptos para el propósito" en un mundo moderno y rápido proceso de urbanización, y son vistos como factores clave para la lucha contra la delincuencia y la violencia. Las mejoras y reformas en estas áreas "tradicionales" son esenciales y deben ser vistos como complementarios a los nuevos enfoques que se desarrollan en los campos de los no tradicionales.

---

<sup>13</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007, Abridged Edition Volume 1: Reducing Urban Crime and Violence: Policy Directions*. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

El apoyo internacional puede ayudar a las ciudades, especialmente en los países en desarrollo y en transición, para mejorar su capacidad de implementar efectivamente las medidas que aborden los problemas de la delincuencia y la violencia. Esa asistencia directa debe ser parte de un paquete que también incluye continuar y fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra diversos tipos de delincuencia organizada, como el tráfico de drogas, armas y personas, los cuales tienen dimensiones internacionales.

El Reporte Global proporciona un marco conceptual para comprender y abordar los problemas de seguridad y de seguridad urbana en general, resume las principales condiciones globales, tendencias de la delincuencia y la violencia urbana, incluyendo los factores que determinan el nivel de vulnerabilidad a la delincuencia y la violencia, y los impactos de la delincuencia y la violencia en pueblos y ciudades, examina las respuestas políticas destinadas a reducir la incidencia de la delincuencia y la violencia hasta ahora adoptada a nivel urbano, nacional e internacional. Finalmente, explora las orientaciones políticas más prometedoras para reducir el crimen y la violencia urbana. Estos incluyen: la planeación urbana, el diseño y la gobernabilidad; enfoques basados en la comunidad y en la que las comunidades tienen la propiedad de las diversas iniciativas de prevención del delito y la violencia; y la reducción de factores de riesgo, centrándose en grupos que pueden ser autores de delitos, como la juventud. El reporte tiene la esperanza de que los responsables políticos a nivel del gobierno central y local, las organizaciones de la sociedad civil y todos los involucrados en la formulación de políticas y estrategias para la reducción de la delincuencia urbana y la violencia se encuentren esta publicación útil.

Las variaciones regionales en el crimen y la violencia son más pronunciadas cuando se examinan los tipos específicos de delito. En el caso de los homicidios, que son indicativos de crímenes violentos de contacto, a nivel nacional, Colombia, Sudáfrica, Jamaica, Guatemala y Venezuela tienen muy altas tasas de homicidio, mientras que Japón, Arabia Saudita, Qatar, España, Chipre y Noruega tienen tasas considerablemente inferiores.

El crimen y la violencia suelen ser más graves en las zonas urbanas y se ven agravados por su rápido crecimiento. Un estudio ha demostrado que el 60 por ciento de la población urbana en los países en desarrollo y en transición han sido víctimas de la delincuencia en un periodo de cinco años, con tasas de victimización que alcanzan el 70 por ciento en algunas partes de América Latina y África. En América Latina, donde el 80 por ciento de la población es urbana, la rápida expansión de las áreas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Ciudad de México y Caracas cuenta de más de la mitad de los crímenes violentos en sus respectivos países. La tasa de homicidios en Río de Janeiro se ha triplicado desde la década de 1970, mientras que la tasa en Sao Palo se ha cuadruplicado.

El robo también plantea una gran amenaza para las zonas urbanas en muchos países en desarrollo. Esto se debe a que no sólo se traduce en la pérdida de la lesión y de la propiedad, sino que también aumenta el temor general de la delincuencia y la sensación de inseguridad. En Sudáfrica, la policía registró 460 robos por cada 100.000 personas, con un 30 por ciento de los residentes en Johannesburgo reportaron haber sido víctimas de robo. A nivel regional, las tasas de victimización por robo son mucho más altas en América Latina y África que en otras regiones del mundo.

El temor a la delincuencia y la violencia es un fenómeno generalizado en los países desarrollados y en desarrollo. Encuestas de opinión pública en los EE.UU. y el Reino Unido demostraron repetidamente que las personas ocupan el crimen entre las principales preocupaciones que tienen en la vida cotidiana. En Nairobi, más de la mitad de los ciudadanos se preocupan por el crimen todo el tiempo o muy a menudo. Del mismo modo, en Lagos, el 70 por ciento de los encuestados en una encuesta en toda la ciudad estaban temerosos de ser víctimas de la delincuencia, con un 90 por ciento de ser temerosas de las perspectivas de morir en un ataque criminal.

Además de lo anterior, los residentes de las ciudades en desarrollo, países en transición y en desarrollo tienen que lidiar con los crecientes niveles de violencia

doméstica, el abuso infantil, la proliferación de las pandillas juveniles, la corrupción y las diversas formas de crimen organizado.

Las ciudades son cada vez más el blanco de ataques terroristas. Los ejemplos notables incluyen el ataque al World Trade Center en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, los atentados coordinados de Madrid en marzo de 2004, los atentados de Londres de julio de 2005 y el bombardeo de los trenes de cercanías de Mumbai en julio de 2006. Este reporte global hace notas que la incidencia de ataques terroristas es significativamente pequeña en comparación con la delincuencia común y otros tipos de violencia. Por ejemplo, el Centro Nacional de Contraterrorismo de Estados Unidos reportó 13 incidentes terroristas en los EE.UU. entre febrero de 2004 y mayo de 2005 y, por aproximadamente el mismo periodo, la Oficina Federal de Investigaciones identificó 10,32 millones de delitos contra la propiedad y más de 1.360.000 delitos violentos. Sin embargo, el impacto del terrorismo en las ciudades ha sido enorme. Por ejemplo, el ataque a Nueva York dejó unos 3.500 muertos. También dio lugar a la destrucción o daño de alrededor de 2,8 millones de metros cuadrados de oficinas en el Bajo Manhattan y el daño a la estación de tren Trans-Hudson Autoridad Portuaria en el World Trade Center.

Una multiplicidad de factores subyace en las tendencias observadas en el crimen y la violencia. Estos incluyen factores sociales y culturales que pueden exacerbar o mediar crimen. Otros factores asociados con la delincuencia urbana y la violencia son la pobreza; el desempleo; la desigualdad; transmisión intergeneracional de la violencia que se refleja en el testimonio continuo de abuso parental durante la infancia; el rápido ritmo de la urbanización; mala planificación urbana, el diseño y la gestión; crecimiento de la población joven; y la concentración del poder político, lo que facilita la corrupción.

Los impactos de la delincuencia y la violencia son multidimensionales. Aparte de las lesiones y la muerte, las víctimas de la delincuencia y la violencia sufren traumas psicológicos de larga duración y viven continuamente con el miedo a la delincuencia. En el ámbito nacional, el crimen y la violencia son los obstáculos a la

inversión extranjera, contribuyen a la fuga de capitales y la fuga de cerebros, y dificultan el turismo internacional. En Jamaica, por ejemplo, los altos niveles de homicidio han afectado adversamente el turismo y ha contribuido a la fuga de cerebros. El ámbito local, el crimen es el resultado de la violencia en la estigmatización de los barrios o secciones incluso enteras de la ciudad. Tales áreas se convierten en "no-go" zonas y, finalmente, salen perdiendo en términos de inversión o provisión de infraestructura y servicios públicos.

El informe sugiere un enfoque conocido como la prevención del delito mediante el diseño ambiental (CPTED), se centra en la configuración espacial de la delincuencia y vincula la prevención y reducción de la delincuencia a los cambios en el diseño físico. Se dirige a una serie de cuestiones tales como yuxtaposiciones de uso del suelo, diseños de calles, la construcción y el diseño del sitio, la planificación del sistema de transporte y mejoras de infraestructura, especialmente de la calle y la iluminación espacio abierto, instalación y mantenimiento del paisaje, así como la actividad y la programación del espacio. A partir de una planificación y políticas públicas; donde ocurren crímenes y cómo algunos lugares están diseñados y gestionados. Hasta la fecha; sin embargo, la mayor parte de la experiencia de la aplicación de este enfoque ha sido en el mundo desarrollado. Pero sujeta a dos condiciones importantes, no hay ninguna razón por la cual los enfoques de esta naturaleza no pueden tener éxito en los países en desarrollo. La primera de estas condiciones es la necesidad de apoyo para estos enfoques que se generen entre las comunidades de desarrollo de dichas localidades por lo que los intentos de aplicarlos no se conviertan en una batalla que corre entre los desarrolladores, planificadores y la policía. La segunda condición es que el personal debidamente capacitado debe estar disponible con el fin de poner estos enfoques en práctica.

Los programas destinados a fortalecer la policía, en particular en los países en desarrollo, también deben hacer frente a su bienestar y las malas condiciones de servicio. En muchos países africanos, la policía gana una miseria y, a menudo carecen de los recursos y equipos necesarios para llevar a cabo sus funciones. En

países como Botswana, Lesotho, Swazilandia, Sudáfrica y Kenia, los miembros de la fuerza policial no se han librado de la pandemia del VIH / SIDA. Por otra parte, las condiciones de vida en la mayoría de los alojamientos de policía existentes son espantosas.

El soporte a nivel internacional puede ayudar a las ciudades, especialmente en los países en desarrollo y en transición, para mejorar su capacidad de implementar efectivamente las medidas que se ocupan de la delincuencia y la violencia. Este tipo de asistencia debe ser visto como parte de un paquete, que también incluye a continuar y fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra ciertos tipos de delincuencia, donde muy a menudo sus peores consecuencias se sintieron más en las ciudades. Por ejemplo, la asistencia de los EE.UU. ha sido un factor clave en los recientes esfuerzos en la lucha contra la delincuencia y la violencia en Kingston (Jamaica). Del mismo modo, Canadá, Países Bajos y Suecia han contribuido a proyectos de Ciudades más Seguras en varias ciudades africanas.

### **Análisis:**

Las políticas diseñadas para reducir el crimen y la violencia radican en varias categorías amplias. A nivel local, estos incluyen la planificación urbana eficaz, el diseño y la gobernabilidad; enfoques comunitarios, en los que las comunidades tienen la propiedad de las diversas iniciativas, la reducción de los factores de riesgo, centrándose en grupos que probablemente sean los perpetradores y las víctimas del delito y el fortalecimiento del capital social a través de iniciativas que buscan desarrollar la capacidad de los individuos y las comunidades para responder a los problemas de la delincuencia y la violencia. La combinación de estos enfoques hace que todos sean especialmente adecuados para su aplicación a nivel local en un programa sistemático, impulsado por una estrategia amplia y basada en una cuidadosa comprensión del contexto local, porque parecen más probabilidades de éxito que en la aplicación de las iniciativas individuales según el reporte.

Es importante señalar que a pesar de que el reporte global sobre la reducción de la delincuencia urbana y la delincuencia no genera ningún seguimiento de alguna declaración sobre los asentamientos humanos, la planificación urbana puede hacer una diferencia en cuanto a la prevención del delito / reducción. El papel de la planificación urbana en la disminución de oportunidades para el crimen y la violencia es crucial, dado que del 10 al 15 por ciento de los crímenes tienen componentes de diseño y de gestión ambiental.

A nivel nacional, existe la necesidad de fortalecer los sistemas de justicia y policiales penales formales. Es importante que el de los sistemas de justicia penal y la policía son "aptos para el propósito" en el mundo moderno y son vistos como factores clave para la lucha contra el crimen. Una cuestión fundamental es la necesidad de la confianza pública que el sistema de justicia penal policial y desempeñarán su parte en este proceso de manera efectiva, y cuando esto no sea el caso, los problemas que dan lugar a esta falta de confianza deben ser abordados vigorosamente. Los elementos clave de dicha acción incluirán la participación activa de los altos directivos de la policía y las organizaciones de justicia penal, los recursos y el apoyo político, y la voluntad de probar nuevos enfoques donde los enfoques existentes no están trabajando.

Formular reformas penitenciarias es una de las áreas políticas clave a través del cual los gobiernos centrales pueden contribuir a la lucha contra la delincuencia. Al mejorar las condiciones carcelarias y poniendo más énfasis en la rehabilitación, la situación en las cárceles se convierten en terminar las escuelas o universidades para los delincuentes. Esto, afirma el reporte que tendrá un impacto beneficioso sobre el crimen debido a que un alto porcentaje es cometido por delincuentes anteriores.

Finalmente, un tipo particular de apoyo internacional que puede ser muy útil en el campo de la formación y desarrollo del personal. Ya hay varios ejemplos de esta práctica como se menciona en el reporte parte de su apoyo a la reforma de la policía de Jamaica desde 2000, el gobierno del Reino Unido ha estado proporcionando recursos financieros para apoyar a los agentes de policía

internacionales que trabajan junto a la fuerza de Jamaica en el tratamiento de la delincuencia.

**3.1.5.2. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos  
“Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad” (2007):  
Mejorando la Seguridad de la Tenencia Vol.2<sup>14</sup>**

Esta publicación, que se centra en la seguridad de la tenencia y los desalojos forzosos, es el segundo de los tres volúmenes de la edición abreviada del Reporte Global de 2007. El objetivo principal de este volumen es presentar, en forma resumida, las principales conclusiones del Informe Global 2007 sobre la seguridad de la tenencia y, en base a esto, para sugerir orientaciones de política para mejorar la seguridad de la tenencia y la reducción de los desalojos forzosos en los asentamientos urbanos.

El derecho de todos los individuos y grupos a la protección efectiva del Estado contra los desalojos forzosos es una preocupación importante para cientos de millones de pobres urbanos. La posibilidad de que los individuos, hogares o comunidades enteras pueden ser desalojados de sus hogares en cualquier momento es una importante amenaza en las zonas urbanas de todo el mundo.

El año 2007 marca un punto de inflexión en la historia de la humanidad: por primera vez hay más personas que viven en las ciudades y pueblos que en las zonas rurales. Aunque la mayor parte del crecimiento urbano en la mayoría de las ciudades de hoy se produce a través del crecimiento natural de la población o la extensión física de las zonas urbanas, un gran número de estos nuevos habitantes urbanos son migrantes de las zonas rurales. Ahora es ampliamente conocido y entendido que los migrantes a las ciudades del mundo no terminen como residentes en barrios formales, ya sean ingresos bajos o medios. Más bien, porque muy pocos gobiernos han priorizado suficientemente acciones de apoyo a

---

<sup>14</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat (2007). Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007, Abridged Edition Volume 2: Enhancing Security of Tenure: Policy Directions. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

soluciones de vivienda favorables a los pobres para los pobres urbanos, el mercado de vivienda formal es ni asequible ni accesible a estos grupos. Como resultado, los barrios pobres, subdivisiones piratas, aceras y los bancos de parque se convierten en las nuevas moradas para millones de personas cada año.

La seguridad de la tenencia es crucial para una comprensión adecuada de la realidad de vivienda frente a todos los hogares de todo el mundo. El grado de "seguridad" de la tenencia de una casa determina su probabilidad de desalojo forzoso, el nivel de acceso a los servicios básicos como agua y electricidad, y su capacidad para mejorar las condiciones de vivienda y de vida en general.

Al mismo tiempo, mientras que mucho se ha escrito sobre los vínculos claros entre la seguridad de la tenencia y el logro de la meta del Programa de Hábitat de una vivienda adecuada para todos, la seguridad de la tenencia a menudo permanece subestimada por los responsables políticos, tal vez exagerar por aquellos con gran intereses creados en la tierra, y, como un concepto, con demasiada frecuencia incomprendidos por los que tienen más que ganar de un mejor acceso a la misma. En particular, es importante tener en cuenta que la seguridad de la tenencia no implica necesariamente la propiedad de la tierra o la vivienda.

El reporte global sobre los asentamientos humanos aborda una serie de cuestiones vinculadas a la cuestión cada vez más importante y fundamental de la seguridad de la tenencia; proporciona un marco conceptual para comprender y abordar los problemas de seguridad y de seguridad urbana en general, explora el alcance y la escala de la inseguridad de la tenencia en el mundo y las tendencias que rodean la tenencia, proporciona una revisión de las políticas que se han adoptado para abordar los problemas de tenencia, mientras que el capítulo 4 examina cómo un enfoque de la seguridad de la tenencia de la combinación de la defensa internacional de los derechos humanos y las preocupaciones de seguridad humana podría resultar muy valiosa en la prevención de la práctica de los desalojos forzosos y finalmente, ofrece una serie de recomendaciones específicas para la acción futura. Estos incluyen, a nivel internacional, la legislación contra los desalojos forzosos y campañas de tenencia seguros y, en el

ámbito nacional, las políticas de modernización y regularización, titulación y legalización, así como la mejora de la administración de tierras y registro.

Más de 150 países han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Culturales, Económicos y Sociales (PIDESC). Los gobiernos de todos estos países están legalmente obligados a recopilar datos e informar sobre la escala y el alcance de la inseguridad de la tenencia, los desalojos forzosos y la falta de vivienda (entre otros temas) en sus países. A pesar de esto, hay una evidente falta de datos exhaustivos y comparativos sobre la seguridad de la tenencia y los desalojos forzosos, tanto a nivel mundial y dentro de la mayoría de los países.

A falta de estos datos, tal vez el mejor indicador de la escala de inseguridad en la tenencia urbana es la extensión de los asentamientos informales y tugurios. Hoy en día, hay cerca de mil millones de habitantes de tugurios en el mundo. La gran mayoría de ellos, más de 930 millones, viven en países en desarrollo, donde constituyen el 42 por ciento de la población urbana. En las zonas urbanas de los países menos desarrollados, los barrios de tugurios habitantes representan el 78 por ciento de la población. La proporción de habitantes de barrios marginales es particularmente alta en el África subsahariana (72 por ciento de la población urbana) y en Asia del Sur (59 por ciento).

El resultado más visible de la inseguridad de la tenencia es la práctica de los desalojos forzosos. Sobre la base de los incidentes denunciados a una organización internacional no gubernamental (ONG) en un número limitado de países, por lo menos 2 millones de personas en el mundo son expulsados por la fuerza cada año. La cifra real es probablemente mucho mayor. Además, todos los años, varios millones de personas están amenazadas por los desalojos forzosos.

Sólo en Nigeria, un estimado de 2 millones de personas han sido desalojadas de sus hogares desde el año 2000. En Zimbabwe, se estima que 750.000 personas fueron desalojadas sólo en 2005. En China, durante el periodo de 2001 a 2008, se estima que 1,7 millones de personas se han visto directamente afectados por las demoliciones y las aplicaciones relacionadas con los Juegos Olímpicos de Beijing.

Los desalojos no sólo se encuentran en los países en desarrollo, sin embargo, cada año, 25.000 desalojos, en promedio, se llevan a cabo en la ciudad de Nueva York solamente.

Las principales causas de los desalojos forzosos en gran escala son el desarrollo de la infraestructura pública, mega eventos internacionales (incluyendo conferencias mundiales y eventos deportivos internacionales, como los Juegos Olímpicos) y proyectos de embellecimiento urbano. A menudo, estos desalojos son violentos, apoyados por la fuerte presencia policial y los desalojos forzosos son casi siempre los residentes de los asentamientos o barriadas informales pobres.

Además de los millones de personas víctimas de desalojos forzosos, tal vez un número aún mayor de personas son objeto de desalojos basados en el mercado. Este es un fenómeno directamente relacionado con el aumento de la globalización y la comercialización de la tierra y la vivienda. A través de un proceso conocido comúnmente como gentrificación, individuos, hogares o incluso barrios enteros en la mayoría de ellos pobres urbanos se ven obligados a abandonar sus hogares, debido principalmente a su incapacidad para pagar alquileres más altos.

Seguridad de la tenencia no está necesariamente relacionada con los tipos de tenencia específicos. Seguridad de la tenencia también se relaciona con una serie de otros factores y procesos culturales, sociales, políticos y económicos. Toda una gama de tipos de tenencia puede así ofrecer la seguridad de la tenencia para los habitantes urbanos. Incluso los residentes con títulos de propiedad que viven en tierras de dominio absoluto pueden ser desalojados por el Estado en casos legítimos (ya veces menos legítimos) de expropiación o adquisición forzosa para el “bien común”.

Como se señaló anteriormente, los desalojos son más frecuentes en las zonas con peores condiciones de vivienda. Además, cuando se produzca un desalojo, siempre es el pobre que se desalojó. Por otra parte, las mujeres, los niños, las minorías étnicas, y otros grupos vulnerables y desfavorecidos se ven afectados

más negativamente por los desalojos. Invariablemente, los desalojos aumentan, en lugar de reducir, los problemas que tenían por objeto "resolver".

Del mismo modo que determinados grupos están más expuestos a la inseguridad de tenencia; acontecimientos particulares son también los desastres naturales y humanos a medida, así como los conflictos armados y luchas civiles, son los principales factores que amenazan la seguridad de la tenencia de un gran número de personas cada año. Los grupos más vulnerables a la inseguridad de la tenencia en las consecuencias de este tipo de eventos son, de nuevo, los pobres, las mujeres, los niños, las minorías étnicas, y otros grupos vulnerables y desfavorecidos.

La falta de seguridad de la tenencia no es sólo un problema en sí mismo. Es parte de un círculo vicioso, ya que suele ir acompañada de viviendas pobres o deterioro e infraestructura, la cual, a su vez, pueden conducir a una mayor exposición a la delincuencia y la violencia, así como a los desastres naturales y artificiales.

### **Análisis:**

Según el Reporte Global: Mejorando la Seguridad de la Tenencia cuando los desalojos son inevitables (por ejemplo, en el caso de falta de pago de alquiler), tales desalojos sólo deben ser llevadas a cabo de conformidad con la ley, y tales desalojos no deberían dar lugar a personas que se queden sin vivienda o expuestas a la violación de otros derechos humanos. Bajo ninguna circunstancia deben llevarse a cabo desalojos sin lugares de reasentamiento aceptables.

Las intervenciones que abordan el tema de la seguridad de la tenencia siempre deben asegurarse de que los requisitos de todos los grupos se tratan adecuadamente. En esencia, es esencial evitar cualquier tipo de discriminación perjudicial con respecto a la vivienda, la tierra y la propiedad. Por ejemplo, los títulos de propiedad deben ser emitidos por igual a hombres y mujeres. Del mismo modo, los programas de mejoramiento de barrios marginales deben consultar y considerar las necesidades de los propietarios y arrendatarios.

En el desarrollo de la vivienda y las políticas urbanas, es esencial que los gobiernos adopten un marco basado en los derechos de vivienda, tierras y propiedades, según se detalla en el derecho internacional. Dicho marco debe tomar conocimiento del hecho de que hay toda una gama de tipos de tenencia de la que puede ofrecer un aumento de la seguridad de la tenencia para los pobres urbanos.

En algunos casos, la seguridad percibida de la tenencia aún puede mejorarse simplemente a través de la prestación de servicios básicos e infraestructura. Tal vez el componente más importante de la mejora de la seguridad de la tenencia en los asentamientos informales y tugurios es que los gobiernos de todos los niveles deben aceptar a los residentes de los asentamientos como ciudadanos iguales, con los mismos derechos y responsabilidades que los demás habitantes de las ciudades.

Es esencial que los Estados cumplan con sus obligaciones en virtud del derecho internacional con respecto a la recopilación y difusión de información sobre la escala y el alcance de la inseguridad de la tenencia, los desalojos forzosos y la falta de vivienda.

Sin la recolección oportuna de estos datos como lo señala el reporte, es imposible para los gobiernos verificar si están contribuyendo eficazmente a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada de acuerdo con sus obligaciones tal como se definen en el PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Según el derecho internacional, los desalojos forzosos se consideran violaciones de los derechos humanos. A pesar de ello, la gran mayoría de los desalojos forzosos llevados a cabo en el mundo están en violación del derecho internacional. La aplicación del derecho penal internacional a violaciones de los derechos de vivienda, la tierra y la propiedad también es necesaria. Si tales derechos han de ser tomados en serio, debe haber fuertes fundamentos jurídicos en los que para desalentar la impunidad casi siempre gozan los violadores de estos derechos.

**3.1.5.3. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos  
“Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad” (2007):  
Mitigando el Impacto de los Desastres Vol.3<sup>15</sup>**

Esta publicación, que se centra en los desastres naturales y hechos por el hombre, es el tercero de los tres volúmenes de la edición abreviada del Informe Global de 2007. El objetivo principal de este volumen es presentar, en forma resumida, las principales conclusiones del Informe Global 2007 sobre las catástrofes naturales y de origen humano y, sobre la base de este, para sugerir orientaciones políticas para mitigar los impactos de los desastres naturales y hechos por el hombre en los asentamientos urbanos.

Durante las últimas tres décadas, los desastres naturales y hechos por el hombre han cobrado millones de vidas y han causado enormes pérdidas económicas a nivel mundial. Las ciudades, donde la mitad de la humanidad actualmente reside y gran parte de los activos del mundo se concentra, se están convirtiendo rápidamente en el lugar para la gran parte de esta destrucción y la pérdida de los desastres. La rápida urbanización, junto con el cambio ambiental global, se está convirtiendo cada vez más de los asentamientos humanos en zonas activas potenciales de riesgo de desastres. En el 2005, el terremoto del sur de Asia, en la que 18.000 niños murieron cuando sus escuelas se derrumbaron, y el tsunami del Océano Índico en 2004 que acabó con muchos asentamientos costeros en Sri Lanka, India e Indonesia, ilustran que la riqueza que se ha acumulado en los pueblos y ciudades se libera cuando ocurre un desastre.

Este reporte global examina las consecuencias de los desastres naturales y artificiales para la seguridad y la seguridad en las ciudades, y las opciones de políticas para prevenir y reducir los daños causados por estos eventos. Los desastres se definen como aquellos eventos en los que la capacidad humana

---

<sup>15</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat (2007). Enhancing Urban Safety And Security Global Report On Human Settlements 2007, Abridged Edition Volume 3: Mitigating the Impacts of Disasters: Policy Directions. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

puede resistir y hacer frente a una amenaza natural o hecho por el hombre se siente abrumado. La mayor parte del reporte se centra en los grandes desastres que registran impactos directos a nivel comunitario y superiores. Sin embargo, los efectos de los peligros de pequeña escala, donde los impactos directos se limitan a nivel individual o del hogar, se ilustran a través de un examen de los accidentes de tráfico que resultan en más de 1 millón de muertes en el mundo cada año, más que cualquier gran catástrofe natural o de origen humano.

Las ciudades son particularmente vulnerables a los efectos de los desastres naturales y humanos a la medida debido a un complejo conjunto de procesos interrelacionados, entre ellos una concentración de activos, la riqueza y la gente; la ubicación y el rápido crecimiento de los centros urbanos en las zonas costeras; la modificación menudo imprudente del medio ambiente urbano construido y natural a través de las acciones humanas; la expansión de las zonas residenciales para los pobres en lugares propensos a los desastres; y el fracaso de las autoridades urbanas para regular las normas de construcción y poner en práctica estrategias eficaces de planificación de uso del suelo. A medida que crecen las ciudades, el riesgo de desastres a menudo aumenta a través de la creciente complejidad e interdependencia de la infraestructura urbana y los servicios, una mayor densidad de población y concentración de recursos.

Sin embargo, el crecimiento urbano no tiene por qué necesariamente ser resultado de un aumento del riesgo de desastres. De hecho, los desastres no son puros eventos naturales o "actos de Dios", sino, más bien, los productos de inapropiada falla en el desarrollo. Por lo tanto, este reporte tiene un enfoque de reducción de riesgos que requiere dos desastres de pequeña y gran escala para ser vistos como problemas de desarrollo, que requieren no sólo las inversiones en la respuesta y la reconstrucción, sino también cambios en vías de desarrollo para reducir o minimizar la ocurrencia y los impactos de los desastres.

Se examinan los múltiples aspectos de riesgo en las zonas urbanas asociados a los desastres naturales y humanos a la medida en el reporte. En consecuencia, se presenta un marco conceptual para la comprensión de la seguridad urbana y la

seguridad en general, ofrece una visión general de las tendencias mundiales de la incidencia y el impacto de los desastres naturales y hechos por el hombre, así como los procesos urbanos que contribuyan a la generación de riesgo, se basa en opiniones políticas existentes de enfoques para la reducción del riesgo de desastres y la incorporación de la reducción del riesgo en la planificación y gestión urbana, así como en la respuesta a desastres y la reconstrucción, examina las tendencias, incluyendo tendencias de la política y el impacto de los accidentes de tráfico como un ejemplo de los peligros que amenazan la seguridad de los habitantes de las ciudades en una base del día a día e identifica orientaciones políticas futuras en la reducción del riesgo de desastres en la ciudad, planos nacionales, regionales e internacionales. Estos incluyen: la cartografía mejorada del riesgo, la legislación de reducción del riesgo de desastres, el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, la planificación eficaz del uso del suelo, diseño de edificios resistentes a los desastres y la infraestructura, comunicación efectiva y los sistemas de respuesta de emergencia, así como el fortalecimiento de la capacidad de reconstrucción.

Entre 1974 y 2003, hubo 6,367 desastres naturales ocurridos en todo el mundo, causando la muerte de 2 millones de personas y que afectan a 5.1 millones de personas. Un total de 182 millones de personas quedaron sin hogar, mientras que el daño económico reportado ascendió a US \$ 1.38 billones de dólares. Desde 1975, el número de desastres naturales registrados a nivel mundial se ha incrementado de manera espectacular (cuatro veces), especialmente en África. Un aumento aún mayor de diez veces en la incidencia de los desastres hechos por el hombre que se ha observado entre 1976 y 2000. Entre 2000 y 2005, la mortalidad promedio de los desastres hechos por el hombre fue menor (30 por evento) que las muertes causadas por desastres naturales (225 por evento). Un total de 98 por ciento de los 211 millones de personas afectadas por desastres naturales cada año entre 1991 y 2000 se encontraban en los países en desarrollo.

El impacto catastrófico de los desastres en los individuos se ha ilustrado en los últimos años por el peaje de la muerte (220.000 personas) y la falta de vivienda

(1,5 millones) desde el tsunami del Océano Índico de diciembre de 2004 y el terremoto de Pakistán en octubre de 2005, que mató a 86,000 personas y dejó millones sin hogar. Por otra parte, las pérdidas durante el desastre y la reconstrucción profundizan las desigualdades socioeconómicas existentes, creando círculos viciosos de la pérdida y la vulnerabilidad. Especialmente en los países más pobres, las mujeres y los niños tienden a ser las más afectadas por los desastres, como se observa en las secuelas del tsunami del Océano Índico en 2004. Las personas mayores y las personas con discapacidades son a menudo entre los más vulnerables a los peligros naturales y humanos a medida.

Las pérdidas económicas asociadas a los desastres han aumentado 14 veces desde la década de 1950 y, durante la última década, los desastres causaron daños por valor de US \$ 67 mil millones por año, en promedio. Los países más ricos incurren en mayores costos económicos debido a los desastres, mientras que los países más pobres se enfrentan a una mayor pérdida de vidas humanas. Al destruir la infraestructura urbana crítica, los desastres pueden retroceder los logros del desarrollo y socavar el progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ciudades conectadas a los sistemas financieros regionales o globales tienen el potencial de propagar las consecuencias negativas de los desastres en toda la economía mundial, con enormes efectos de pérdida sistémicos.

El potencial de retroalimentación entre los riesgos naturales y hechos por el hombre en las grandes ciudades presenta un escenario para el desastre a una escala sin precedentes. Economías urbanas grandes que tienen reservas de divisas importantes, una gran proporción de los activos asegurados, servicios sociales integrales y producción diversificada son más propensas a absorber y distribuir la carga económica de los impactos de los desastres. Las ciudades más pequeñas (menos de 500.000 habitantes) que son el hogar de más de la mitad de la población urbana del mundo también están expuestas a múltiples riesgos, pero a menudo tienen menos capacidad de adaptación a las consecuencias económicas de los desastres.

Se ha producido un aumento del 50 por ciento en los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático desde la década de 1950 a la década de 1990, y la ubicación de los principales centros urbanos en zonas costeras expuestas a peligros hidrometeorológicos es un factor de riesgo significativo: 21 de las 33 ciudades que se proyecta tener una población de 8 millones de dólares o más para el año 2015 se encuentran en zonas costeras vulnerables y son cada vez más vulnerables al aumento del nivel del mar. Alrededor del 40 por ciento de la población mundial vive a menos de 100 kilómetros de la costa al alcance de las tormentas costeras graves. En efecto, cerca de 100 millones de personas en todo el mundo viven a menos de 1 metro sobre el nivel del mar. Por lo tanto, si los niveles del mar suben con sólo 1 metro, muchas megaciudades costeras con poblaciones de más de 10 millones de dólares, como Río de Janeiro, Nueva York, Bombay, Dacca, Tokio, Lagos y El Cairo, estarán bajo amenaza.

Otros factores en las ciudades particularmente vulnerables incluyen la urbanización rápida y caótica; la concentración de la riqueza económica en las ciudades; modificaciones ambientales a través de las acciones humanas; la expansión de los barrios pobres (a menudo en lugares peligrosos); y el fracaso de las autoridades urbanas para hacer cumplir los códigos de construcción y la planificación del uso del suelo. El paisaje urbano, que se caracteriza por la proximidad de usos de la tierra residencial, comercial e industrial, genera nuevos cócteles de peligro que requieren la gestión de riesgos múltiples. La rápida oferta de viviendas para satisfacer la creciente demanda sin el cumplimiento de los códigos de construcción asegura que es una causa principal de la pérdida de desastres en las zonas urbanas. La falta de recursos y capacidades humanas, agravada por las culturas institucionales que permiten la corrupción distorsiona la regulación y el cumplimiento de los códigos de construcción.

Peligros a pequeña escala, mientras que menos dramático que los principales riesgos, tienen impactos agregados graves. Esto se ilustra con la incidencia y el impacto de los accidentes de tráfico, que se traducen en más muertes en el

mundo cada año que cualquier tipo grande de desastre natural o hecho por el hombre. Los accidentes de tráfico causan grandes pérdidas de vidas humanas y los medios de vida en las zonas urbanas, matando a más de 1 millón de personas en el mundo cada año. Al menos el 90 por ciento de las muertes por accidentes de tránsito ocurren en países de bajos y medianos ingresos.

Los hombres jóvenes y usuarios de la carretera no protegidos son particularmente vulnerables a las lesiones o la muerte por accidentes de tránsito. Los accidentes de tráfico causan costos económicos sustanciales, que asciende a un estimado de EE.UU. un \$518 mil millones en todo el mundo cada año. Si no se toman medidas, se espera que las lesiones de tráfico para convertirse en la tercera causa enfermedades y lesiones en el mundo para el año 2020.

### **Análisis:**

La planificación del uso del suelo es un instrumento particularmente eficaz que las autoridades de la ciudad pueden emplear para reducir el riesgo de desastres mediante el control de la expansión de los asentamientos humanos y la infraestructura. La ordenación del territorio basada en la evidencia a nivel de la ciudad requiere de precisión y datos hasta a la fecha, la innovación tecnológica puede ayudar a llenar parte de este vacío.

El diseño de los edificios y la infraestructura resistentes a los desastres puede salvar muchas vidas y bienes en las zonas urbanas de los desastres naturales y humanos a medida. La experiencia tecnológica y de ingeniería para lograr esto está disponible; pero la implementación es un gran desafío. Formación interdisciplinaria e intersectorial, investigación y asociaciones, especialmente con el sector privado, puede mejorar la capacidad de ejecución a nivel de ciudad. La interacción entre los diferentes profesionales es esencial para evitar la separación profesional y para fomentar la integración de la reducción de riesgos dentro de los esfuerzos de desarrollo y planificación urbana. Los sistemas de gobernanza que faciliten la participación local y el liderazgo descentralizado son más eficaces,

especialmente en el contexto de la urbanización rápida y descontrolada, donde las capacidades de supervisión y aplicación son limitadas.

Los gobiernos deben mejorar los riesgos, peligros y la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad de vigilancia a través de una mayor inversión, con el apoyo de la comunidad internacional, cuando sea necesario. Además de formular políticas, los datos de evaluación deben alimentar a las iniciativas nacionales encaminadas a construir una cultura de la conciencia y la seguridad a través de programas de educación e información pública. Por otra parte, el conocimiento del riesgo debe ser comunicado a las partes interesadas a través de sistemas eficaces de alerta temprana con el fin de permitir una respuesta oportuna y adecuada a los desastres.

Es importante que la reducción del riesgo de desastres se integre dentro de las políticas de reducción de la pobreza, el desarrollo nacional y la planificación, se requiere una mayor colaboración entre los actores humanitarios y de desarrollo durante la reconstrucción a fin de conciliar las demandas de prestación rápida de servicios básicos, marcos legislativos y presupuestarios claros también deben estar en su lugar para evitar las actividades de reconstrucción no coordinadas y fragmentados por los gobiernos municipales, actores locales, donantes y agencias humanitarias.

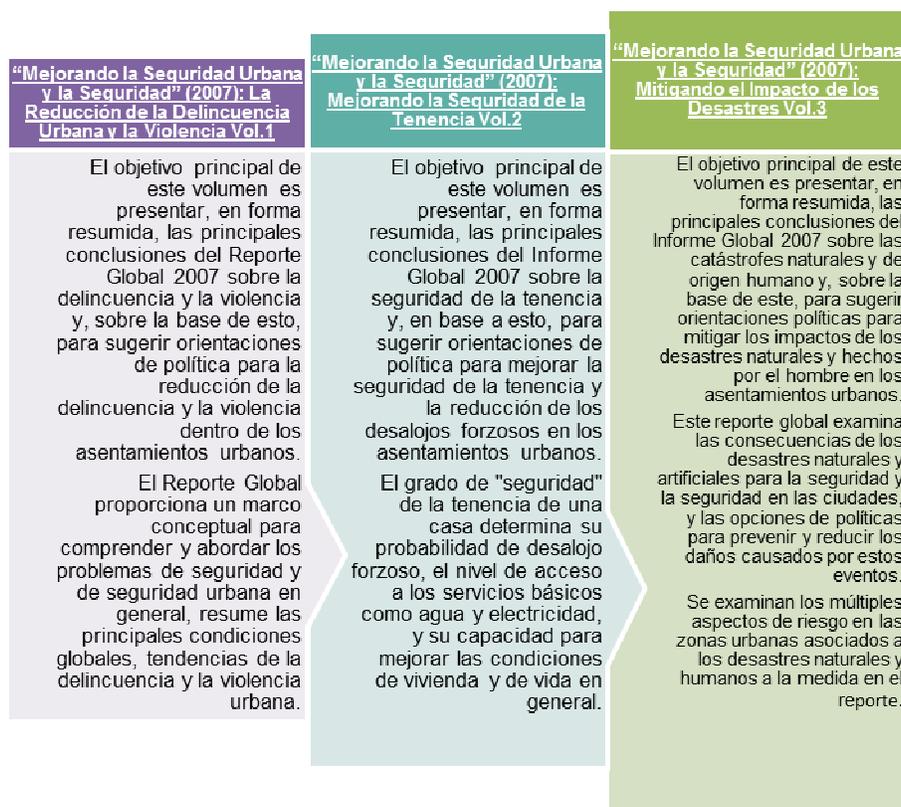
Sobre la base de los marcos internacionales existentes para la reducción del riesgo de desastres los gobiernos nacionales deben seguir poniendo en su lugar el desastre con una legislación y la política de reducción de riesgos; fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana; la incorporación de la educación del riesgo de desastres en el currículo educativo nacional; y la institución de la gobernabilidad y la planificación inclusivo y participativo con el fin de fortalecer la capacidad de recuperación de las ciudades y comunidades.

Por otra parte, muchos gobiernos, sobre todo en los países en desarrollo requieren la asistencia de la comunidad internacional en la forma de financiación, los datos y la información, y la experiencia técnica para establecer o mejorar sus

sistemas de reducción de riesgos de desastre. La asistencia internacional para la reducción del riesgo de desastres no debe centrarse en los esfuerzos de recuperación y reconstrucción solamente, sino también en los objetivos de desarrollo a largo plazo.

A continuación se realiza un pequeño análisis de los Reportes Globales sobre seguridad urbana del año de 2007:

Diagrama 6. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos:



Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos vol.1, vol. 2 y vol.3 de 2007

### **3.1.6. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos** **“Planificación de Ciudades Sostenibles” (2009)<sup>16</sup>**

El trabajo Planificación de Ciudades Sostenibles: Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2009 evalúa la efectividad de la planificación urbana como herramienta para tratar los desafíos sin precedentes a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21 y para mejorar la urbanización sostenible. En la actualidad, se entiende que en muchas partes del mundo, los sistemas de planificación urbana han cambiado muy poco, y han creado a menudo más problemas urbanos en vez de funcionar como herramientas para la mejora humana y ambiental.

Por ello, el argumento central del Reporte Global es que hay que cambiar los enfoques utilizados actualmente en gran parte del mundo para hacer la planificación y que es necesario encontrar un nuevo papel para la planificación urbana en el desarrollo urbano sostenible.

El Reporte Global defiende que la planificación urbana del futuro debe entender plenamente los factores que configuran las ciudades del siglo 21, incluyendo los siguientes:

- Los desafíos ambientales del cambio climático y la excesiva dependencia de las ciudades en vehículos movidos por combustible fósil;
- Los desafíos demográficos de una urbanización acelerada, el rápido crecimiento de ciudades pequeñas y medianas y el aumento de la población joven en naciones en vías de desarrollo, que contrasta con lo que ocurre en los países desarrollados donde los desafíos son el encogimiento de las ciudades, el envejecimiento de la población y la creciente multiculturalidad observada en las ciudades;

---

<sup>16</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat (2009). Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones Para Políticas: Informe Global Sobre Asentamientos Humanos 2009. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

- Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto y las dudas fundamentales engendradas por la actual crisis financiera global sobre los enfoques liderados por el mercado, así como la creciente informalidad de las actividades urbanas;
- Los crecientes desafíos socio-espaciales, en especial las desigualdades sociales y espaciales, el crecimiento urbano descontrolado y una periurbanización no planificada;
- Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor en la toma de decisión así como más concientización del ciudadano medio sobre los derechos sociales y económicos.

Entre los muchos mensajes clave que se desprenden del Reporte Global, todos con la intención de contribuir a encontrar un nuevo papel para la planificación urbana en el desarrollo urbano sostenible, un recado importante es que los gobiernos deben asumir un papel cada vez más central en el plano municipal para poder llevar a cabo iniciativas de desarrollo y asegurar que se atiendan las necesidades básicas. En gran medida, esto es el resultado de la actual crisis económica global que ha expuesto los límites del sector privado, en términos de su resistencia y crecimiento futuro, así como la capacidad del “mercado” para resolver la mayor parte de los problemas urbanos. Queda claro que la planificación urbana desempeña un importante papel al ayudar a los gobiernos a enfrentar los retos urbanos del siglo 21.

Para garantizar que la participación sea significativa, socialmente inclusiva y que contribuya a mejorar la planificación urbana, hay que cumplir una serie de condiciones mínimas, entre las que se encuentran: un sistema político que permita y fomente la participación activa de los ciudadanos; una base legal para la política y planificación locales que especifique cómo los resultados de los procesos participativos van a influir en la preparación del plan y en la toma de decisión; y

mecanismos para que grupos socialmente marginados puedan expresarse tanto en una política representativa como en procesos de planificación participativos.

El Reporte Global identifica varias tendencias prometedoras para acortar la distancia entre las agendas verde y marrón entre las que se encuentran:

- El desarrollo de modelos energéticos sostenibles para reducir la dependencia de las ciudades en fuentes de energía no renovables;
- La mejora del eco-eficiencia para permitir el uso de residuos con el objetivo de atender la demanda urbana de energía y materiales;
- El desarrollo de un sistema de transporte sostenible para reducir los impactos ambientales adversos que resultan de la dependencia de vehículos que utilizan combustible fósil;
- El desarrollo de “ciudades sin barrios precarios”, tratando así el urgente desafío de la falta de acceso a agua potable y saneamiento, así como la vulnerabilidad ante los peligros naturales.

La mayoría de los sistemas de planificación urbana no cuentan con el monitoreo y evaluación como parte integrante de sus operaciones. El Reporte Global sugiere que dichos sistemas incorporen estos componentes como características permanentes junto con indicadores claros alineados con los objetivos, metas y políticas del plan. Además, los planes urbanos deben expresar abiertamente y de forma clara su filosofía, sus estrategias y procesos de monitoreo y evaluación. Los resultados e impactos de muchos planes de gran envergadura son difíciles de evaluar por la gran cantidad de influencias y factores que ocurre en las ciudades a lo largo del tiempo. Es por esta razón que tiene más sentido concentrarse en planes bien delimitados, planes de subdivisión y para barrios, puesto que tienen una escala menor y son más conducentes al monitoreo y a la evaluación.

El Reporte Global trae como mensaje final la necesidad de actualizar los planes de estudio de muchas facultades de urbanismo. Este es el caso específico de muchos países en desarrollo y en transición donde sus planes de estudio no se han revisado y no pueden hacer frente a los desafíos y problemas actuales. Las facultades de urbanismo deben incorporar ideas innovadoras de planificación incluyendo la capacidad de involucrarse en planificación, negociación y comunicación participativas, entendiendo las consecuencias de la rápida urbanización y de la informalidad urbana y la habilidad de incluir consideraciones relacionadas con el cambio climático en las cuestiones de planificación. Además, hay que reconocer que la planificación no tiene un “valor neutral”, por lo que la enseñanza de planificación urbana tiene que incluir educación sobre ética, la promoción de la igualdad social y los derechos socio-económicos del ciudadano, así como la sostenibilidad.

- **La construcción de un nuevo papel para la planificación urbana.**

Aunque la planificación urbana haya cambiado relativamente poco en la mayoría de los países desde su aparición hace unos cien años, muchos países han adoptado algunos enfoques innovadores en décadas recientes que incluyen la planificación espacial estratégica, el uso de la planificación espacial para integrar las funciones del sector público e inyectar una dimensión territorial; nueva regularización y medidas de gestión del suelo, procesos participativos y alianzas en el ámbito de los barrios; nuevas formas de planificación maestra de abajo hacia arriba y orientadas hacia la justicia social y una planificación con el objetivo de producir nuevos formatos espaciales como ciudades compactas y un nuevo urbanismo.

Los principales factores que configuran las ciudades del siglo 21 y que la ordenación urbanística del futuro tiene que resolver son los siguientes: En primer lugar, los desafíos medioambientales del cambio climático y la excesiva dependencia de las ciudades en vehículos movidos por combustible fósil; en segundo lugar, los desafíos demográficos de una urbanización acelerada, el

encogimiento de las ciudades, el envejecimiento de la población y la creciente multiculturalidad de las ciudades; en tercer lugar, los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto y las dudas fundamentales engendradas por la actual crisis financiera global sobre los enfoques liderados por el mercado, así como la creciente informalidad de las actividades urbanas; en cuarto lugar, los crecientes desafíos socio-espaciales, en especial las desigualdades sociales y espaciales, el crecimiento urbano descontrolado, la periurbanización no planeada y la escala espacial cada vez mayor de las ciudades; en quinto lugar, los desafíos institucionales relacionados con la gobernabilidad y el cambio del papel desempeñado por los gobiernos locales.

A continuación, se sugieren algunas orientaciones para políticas a modo de contribución a la reforma de los sistemas de planificación urbana. Estas orientaciones se dividen en dos grupos, el primero con orientaciones más amplias y el segundo con ideas más específicas.

- **Orientaciones de políticas amplias.**

1. Los gobiernos, tanto en el plano central como local, deben asumir un papel cada vez más importante en las ciudades para llevar a cabo iniciativas de desarrollo y garantizar que se atiendan las necesidades básicas.
2. Los sistemas de planificación urbana reformados deben tratar por completo y de forma inequívoca los diversos retos urbanos importantes que están surgiendo en la actualidad, en especial los relacionados con el cambio climático, la rápida urbanización, la pobreza, la informalidad y la seguridad.
3. Una condición previa especialmente importante para el éxito de los sistemas de planificación urbana es que los países deben elaborar una perspectiva nacional sobre el papel de las áreas urbanas y los desafíos de la urbanización articulados en alguna forma de política urbana nacional.

4. Muchos países en desarrollo enfrentan una seria incapacidad para hacer cumplir las regulaciones de la planificación urbanística que deben tener mucha más prioridad y basarse en estándares realistas.

- **Orientaciones de políticas específicas.**

1. **Marcos institucionales y reguladores para la planificación**

- a. Al diseñar y reconfigurar los sistemas de planificación, hay que prestar especial atención a identificar las oportunidades de inversión y sustento que pueden basarse en la subversión y corrupción de las instituciones de planificación, así como en las presiones que puedan llevar a estas consecuencias.
- b. La planificación urbana puede y debe tener un papel fundamental a la hora de superar la fragmentación de la gobernabilidad en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisión, puesto que la mayoría de políticas de desarrollo nacional y local y sus inversiones relacionadas tienen una dimensión espacial.
- c. Para ganar legitimidad, los sistemas reguladores deben cumplir el principio de igualdad ante la ley y en la práctica debe existir la amplia percepción de que hacen lo estipulado.
- d. Los planes y las concesiones de permisos reglamentarios regulan el equilibrio entre los derechos públicos y privados en cualquier proyecto de urbanización a la vez que otorgan autoridad para la conservación de importantes activos de la comunidad.

## **2. Participación, planificación y política**

- a. Es necesario que los gobiernos implementen algunas medidas mínimas pero críticas en relación al entorno político y legal, así como en relación a los recursos financieros y humanos, para garantizar que esa participación sea importante, socialmente inclusiva y que contribuya a la mejora de la planificación urbana.
- b. Los gobiernos, tanto en el ámbito nacional como local, junto con las organizaciones no gubernamentales deben facilitar el desarrollo de una sociedad civil vibrante y garantizar que se den los mecanismos necesarios para una participación efectiva.

## **3. Aproximación de las agendas verde y marrón.**

- a. Para integrar las agendas verde y marrón en las ciudades, las autoridades locales urbanas deben implantar un conjunto integral de políticas y estrategias verdes que cubran los temas del diseño, energía, infraestructura, transporte, residuos y barrios precarios en el plano urbano.
- b. Muchas innovaciones verdes pueden y deberían también integrarse totalmente en la planificación y en los sistemas de control del desarrollo reglamentario, incluyendo estándares de urbanización y regulaciones de construcción.

## **4. Planificación urbana e informalidad.**

- a. Los gobiernos y las autoridades locales deben, inequívocamente, reconocer el importante papel del sector informal y garantizar que los

sistemas de planificación urbana respondan de forma positiva a este fenómeno, utilizando incluso la legislación para ello.

- b. Para conseguir el objetivo de que las políticas y la planificación urbanas respondan de forma eficaz a la informalidad, es necesario adoptar e implantar enfoques innovadores más específicos y ya probados en relación a la urbanización del suelo y al uso del espacio.

## **5. Planificación, estructura espacial de las ciudades y oferta de infraestructura.**

- a. Los planes estratégicos espaciales vinculados al desarrollo de la infraestructura pueden promover formas más compactas de expansión urbana centradas en torno a la accesibilidad y al transporte público.
- b. Para mejorar la expansión sostenible de las ciudades y facilitar la oferta de servicios urbanos, las autoridades locales urbanas deben formular planes de infraestructura como elementos clave de los planes espaciales estratégicos.
- c. Es necesario que las estructuras de gobernabilidad regional gestionen el crecimiento urbano que se extiende a través de barreras administrativas cada vez más frecuentes en todas las regiones del mundo.

## **6. El monitoreo y la evaluación de los planes urbanos.**

- a. Los sistemas de planificación urbana deben integrar el monitoreo y la evaluación como características permanentes, incluyendo

indicadores claros que estén alineados con las metas, objetivos y políticas del plan.

- b. Herramientas de evaluación tradicionales, como el análisis de costo-beneficio, análisis de rentabilidad y la evaluación del impacto fiscal, continúan siendo relevantes, dada las realidades de las limitaciones de recursos del gobierno local.
- c. Todas las evaluaciones deben incluir una amplia consulta con todas las partes interesadas del plan así como sus contribuciones.
- d. La mayoría de las actividades de monitoreo y evaluación deberían enfocarse en la implantación de planes en el ámbito local, de subdivisión y de barrios.

## **7. Planificación de la educación.**

- a. Hay una importante necesidad de actualizar y reformar los planes de estudio de muchas facultades de urbanismo, en especial en muchos países en desarrollo y en transición donde la formación de planificación urbana se ha quedado atrás de los actuales retos y de los nuevos problemas que están apareciendo.
- b. Las facultades de urbanismo deben educar a sus estudiantes para trabajar en diferentes contextos mundiales adoptando el enfoque de “un solo mundo”.
- c. Finalmente, la enseñanza de planificación urbana debe incluir formación en ética y valores sociales esenciales, puesto que la planificación no es “neutral en términos de valor”.

## **1. Desafíos urbanos y la necesidad de revisar la planificación urbana.**

Los sistemas de planificación pueden cambiar para que puedan funcionar como instrumentos eficaces del cambio urbano sostenible, o sea, capaces de hacer de las ciudades lugares seguros y mejores desde el punto de vista medioambiental, más productivas económicamente y más inclusivas socialmente (ver Tabla 4) Por la enorme cantidad de asuntos con los que se enfrentan las áreas urbanas, no queda más tiempo para la autocomplacencia, pues los sistemas de planificación necesitan evaluarse y revisarse siempre que sea necesario.

### **NUEVOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA.**

Durante las últimas décadas, han surgido nuevos enfoques que han intentado resolver los problemas de los sistemas tradicionales de la planificación maestra. La mayoría de estas iniciativas comparten las siguientes características:

- Son estratégicas en vez de integrales;
- Son flexibles en vez de orientados al estado final;
- Están orientados a la acción e implantación;
- Están impulsados por las partes interesadas o por la comunidad;
- Reflejan preocupaciones urbanas emergentes;
- Desempeñan un papel integrador;
- Foco en los procesos de planificación.

Estos enfoques nuevos están agrupados en siete categorías amplias:

- Planificación espacial para integrar funciones gubernamentales o del sector público, incluyendo la dimensión espacial o territorial dentro de las estrategias sectoriales;

**Tabla 4. Los objetivos de la urbanización sostenible**

Una urbanización ambientalmente sostenible necesita que:

- Se reduzcan las emisiones de gas de efecto invernadero y que se implanten acciones serias de mitigación y adaptación al cambio climático;
- Se reduzca al mínimo el crecimiento urbano descontrolado y se desarrollen más ciudades (grandes y pequeñas) atendidas por el transporte público;
- Los recursos no renovables se utilicen y se conserven de forma prudente;
- No se agoten los recursos renovables;
- Se reduzca la energía usada y los residuos generados por la unidad de producción o consumo;
- Se reciclen los residuos producidos o que su recolección se haga de tal manera que no perjudique el medio ambiente;
- Se reduzca la huella ecológica de las ciudades.

Estos requisitos solo se podrán cumplir con la utilización de marcos de políticas y planificación en el plano regional, nacional e incluso internacional.

Las prioridades y acciones para la sostenibilidad

• Mano de obra sana e instruida con las habilidades y conocimientos necesarios;

• Un sistema legal que garantice la competición, la capacidad

de asumir responsabilidades y el derecho a la propiedad;

• Marcos regulatorios adecuados que definan y hagan cumplir estándares mínimos y no discriminatorios que sean adecuados localmente para ofrecer lugares de trabajo seguros y sanos, y el tratamiento y manejo de residuos y emisiones.

Hay varias razones para prestar atención especial al apoyo que hay que dar al sector urbano informal que es vital para una economía urbana sostenible.

Los aspectos sociales de la urbanización y el desarrollo económico deben tratarse como parte de la agenda de urbanización sostenible. La Agenda Hábitat incorpora principios

relevantes, incluyendo la promoción de:

• Acceso igualitario y justo a una oferta equitativa de servicios;

• Integración social prohibiendo la discriminación y

económica de las ciudades deben concentrarse en el desarrollo económico local que acarrea el desarrollo de las condiciones básicas necesarias para la operación eficiente de los emprendimientos económicos, grandes y pequeños, formales e informales, incluyendo lo siguiente:

- Una infraestructura y servicios confiables, incluyendo el suministro de agua, la gestión de residuos, transporte, comunicaciones y el suministro de energía;
- Acceso a la tierra o a locales en lugares adecuados con inversiones y crédito; tenencia segura;
- Instituciones y mercados financieros capaces de movilizar

ofreciendo oportunidades y espacio físico para fomentar una interacción positiva;

- Una planificación y gestión que tengan en cuenta cuestiones

relacionadas con el género y la discapacidad;

- La prevención, reducción y eliminación de la violencia y el crimen.

La justicia social reconoce la necesidad de un enfoque basado en los derechos que demanda el mismo acceso a servicios urbanos de “igual calidad”, donde se tengan en cuenta de forma adecuada las necesidades y derechos de los grupos vulnerables.

Fuente: Adaptada parcialmente de ONU - Habitat y del DFID (Departamento británico para el desarrollo internacional), 2002, pp.18–27

- Planificación espacial estratégica que no trata cada parte de la ciudad sino que se centra solo en aquellos aspectos o áreas que son estratégicos o importantes para el conjunto de objetivos del plan.
- Nuevos enfoques de la regularización y gestión del suelo que ofrecen alternativas a la retirada forzosa de asentamientos informales, formas de utilizar herramientas de planificación para influir de manera estratégica en los actores del desarrollo, maneras de trabajar con ellos para gestionar el espacio público y ofrecer servicios y nuevas ideas sobre cómo se pueden usar las leyes de planificación para detener los valores al alza del suelo urbano;
- Procesos participativos y de alianza que incluyen “la valoración urbana participativa”, “acción y aprendizaje participativos” y “planificación de acción comunitaria”, incluyendo “el presupuesto participativo”;
- Enfoques promovidos por agencias internacionales que han hecho hincapié en la gestión urbana y en sectores específicos como el medioambiente, el crimen y los desastres, así como en las alianzas y en la participación;
- Nuevas formas de planificación maestra de abajo hacia arriba y participativas, orientadas hacia la justicia social y con el objetivo de hacer frente a los efectos de la especulación de la tierra;
- Planificar con el objetivo de producir nuevas formas, espaciales como ciudades compactas y nuevo urbanismo, que surgen como respuestas a los retos del crecimiento urbano descontrolado y a la urbanización sostenible.

### ***El marco institucional y regulador de la planificación***

El contexto institucional para la planificación urbana tiene un efecto significativo en sus formas y resultados, por lo tanto, al “aprender de la experiencia de otros”, es importante prestar atención a las especificidades locales. Teniendo esto en cuenta, se pueden destacar las siguientes elecciones generales sobre políticas:

- Las iniciativas para mejorar los sistemas de planificación tienen que prestar mucha atención a las dinámicas institucionales específicas de determinadas naciones, regiones y ciudades.
- Es importante considerar cómo las agencias de planificación están relacionadas con las estructuras formales y de hecho del gobierno, y en especial el grado de poder descentralizado y el potencial para la coordinación horizontal y vertical de políticas.
- Los sistemas de planificación tienen que estar rodeados de un sistema de pesos y contrapesos en el uso de las inversiones y los recursos reguladores para limitar el uso arbitrario que hacen los grupos poderosos de las medidas de planificación.
- Aunque los sistemas de planificación necesitan el respaldo de un marco legal que defina derechos y responsabilidades, resulta útil resistir la excesiva legalización, la rigidez y los procesos que toman demasiado tiempo.
- Las medidas de planificación, cuando tienen efectos materiales, desempeñan un papel significativo en la configuración del comportamiento del mercado de la tierra y de la propiedad (ver tabla 5).

### **Tabla 5. Una definición de la planificación urbana**

Las definiciones de planificación han cambiado a lo largo del tiempo y no son iguales en todas las regiones del mundo. En el pasado, la planificación urbana era definida como el diseño físico implantado a través del control del uso del suelo. En cambio, las perspectivas actuales reconocen el cambio institucional de gobierno para gobernabilidad, el ámbito necesariamente más amplio de la planificación más allá del uso del suelo y cómo se llevan a cabo los planes.

En la actualidad, la planificación urbana se considera un esfuerzo colectivo auto-consciente para imaginar o re-imaginar una pequeña o gran ciudad, un área urbana o un territorio más amplio y para traducir el resultado en prioridades para la inversión en el área, medidas de conservación, áreas nuevas y mejoradas de asentamientos, inversiones estratégicas en infraestructura y principios de regulación del uso del suelo. Se reconoce que la planificación no la realizan solo planificadores profesionales urbanos y regionales y por lo tanto es adecuado referirse al término “sistema de planificación”. Sin embargo, la planificación urbana (y regional) tiene intereses distintos que la separan por ejemplo de la planificación económica o sanitaria, puesto que su preocupación principal tiene que ver con el espacio, ya sea estático o en movimiento, con la protección de “lugares” y locales especiales; con las interrelaciones entre las diferentes actividades y redes en un área; y las intersecciones y nódulos significativos que están colocados físicamente dentro de un área específica.

La planificación también se considera ahora una actividad estratégica en vez de global, lo que implica selectividad y un foco en lo que realmente hace la diferencia para el destino de una región a lo largo del tiempo. La planificación también destaca un movimiento desarrollista desde el pasado hacia el futuro, lo que quiere decir que es posible decidir entre acciones adecuadas ahora en términos de su impacto potencial en la configuración de relaciones socio-espaciales futuras. Esta imaginación futura no es apenas una cuestión de oportunismo político de corto plazo sino que se espera que pueda proyectar una escala temporal transgeneracional, en especial en relación a las inversiones en infraestructuras, gestión ambiental y calidad de vida.

El término “planificación” también se refiere a un modo de gobernabilidad conducido por la articulación de políticas a través de algún tipo de proceso deliberativo y de juicio de acción colectiva en relación a esas políticas. Por lo tanto, la planificación no es un ejercicio técnico neutro, sino que la configuran valores que deben ser explícitos ya que la misma planificación tiene entre sus principales objetivos la realización de juicios éticos.

Fuente: Extraído de Healey, 2004.

- El poder regulador de los sistemas de planificación tiene que combinarse con el poder de inversión de una manera integrada y proactiva, para liberar el potencial de muchos diferentes tipos de actores y que puedan contribuir al proceso de desarrollo urbano.
- Siempre que los sistemas y las prácticas de planificación carezcan de fuerza, respeto y confianza, es útil enfocarse inicialmente en acciones que traigan beneficios claros para muchos y que sirvan de base para generar más respeto en el futuro.

### ***Planificación, participación y política***

El número de ciudades que han adoptado enfoques más participativos en la planificación urbana junto con programa de acción y planes de inversión viene aumentando.

Las principales lecciones positivas de la revisión de estas experiencias en las últimas décadas son las siguientes:

- Se puede mejorar la planificación y gestión urbanas adoptando enfoques de colaboración que involucren todas las partes interesadas clave y posibiliten acuerdos sobre las prioridades, acciones y distribución de responsabilidades entre las agencias relevantes;
- La planificación participativa en el ámbito de proyecto puede resultar en un diseño más apropiado y en aportes importantes de los vecinos, lo que conlleva mejores condiciones de vida en asentamientos de bajos ingresos;
- La participación de los vecinos en la planificación e implantación de mejores prácticas en las áreas donde viven y trabajan, en la elaboración del presupuesto municipal y en la preparación del plan local tuvo resultados

positivos y puede llevarse a cabo en mayor escala para que tenga un papel en la planificación en el ámbito de la ciudad.

Sin embargo, se ha observado que gran parte de la participación hecha en la planificación urbana es solo consultiva o instrumental, dando a los participantes poca influencia real en los planes o gastos públicos. Por lo tanto, como muestra este capítulo, hay que cumplir ciertas condiciones para adoptar enfoques participativos y tener resultados favorables. Estas condiciones se aplican sobre todo a formas más fuertes de participación que buscan la promoción del control ciudadano en la toma de decisión. Hay que tratar varios retos para asegurar que la participación sea importante, inclusiva socialmente y que contribuya a mejorar la planificación urbana.

### ***El acercamiento entre las agendas verde y marrón***

Por eso, los planificadores urbanos deberían acoger el enfoque del desarrollo sostenible para poder dejar un legado positivo a las futuras generaciones. Un importante dilema práctico que enfrentan los planificadores y otros profesionales y políticos urbanos al intentar implantar el desarrollo urbano sostenible es cómo integrar los dos conjuntos diferentes de problemas de la “agenda verde” y la “agenda marrón”, o sea, el ambiente natural y el ambiente humano (ver Tabla 6).

Conectar las agendas verde y marrón es un reto relativamente nuevo para las ciudades y ninguna de ellas está todavía preparada para demostrar completamente cómo mejorar la salud humana y la habitabilidad al mismo tiempo que reduce su huella ecológica y mejora el entorno natural. Esto no será posible sin un enfoque renovado y regenerado hacia la planificación urbana. Los planificadores urbanos necesitan ahora encontrar formas de integrar estas innovaciones de forma creativa en los sistemas establecidos de planificación urbana y gobernabilidad. El principal desafío que las ciudades enfrentan en el futuro cercano será cómo gestionar la transición hacia un mundo post-combustible fósil, que además tiene el componente añadido de la crisis financiera global, lo que puede desacelerar algunos de los principales programas de integración de las

**Tabla 6. Características de las agendas verde y marrón en el ambiente urbano**

**La agenda verde**

Sistemas naturales, globales, regionales y locales usados como servicios por las ciudades.

Ecosistemas que ofrecen espacios abiertos y verdes utilizados por la ciudad para la protección de la biodiversidad y para el ocio.

Sistemas hídricos que las ciudades utilizan para explotar el flujo natural para el suministro de agua y tratamiento de residuos.

Clima y sistemas de aire que ofrecen las condiciones necesarias para una vida sana en las ciudades.

Otros servicios ecológicos, incluyendo sistemas agrícolas y de silvicultura, que ofrecen alimentos y fibras para las ciudades.

**La agenda marrón**

Sistemas humanos necesarios para hacer que las ciudades sean sanas y habitables y que forman parte del metabolismo de las ciudades.

Sistemas de residuos para reciclar y retirar residuos de la ciudad, incluyendo desechos sólidos, líquidos y atmosféricos.

Sistemas de energía para ofrecer energía, calefacción, refrigeración e iluminación para todas las funciones de la ciudad.

Sistemas de transporte para facilitar la movilidad en la ciudad, incluyendo combustibles.

Edificios y sistemas de materiales que ofrecen la base física de la vida en las ciudades.

agendas verde y marrón tales como la revitalización de barrios precarios. Sin embargo, los programas de infraestructura verde y de energía financiados por el gobierno están empezando ahora en algunos países desarrollados para poder estimular la actividad económica y generar empleos que ofrezcan importantes oportunidades para que las ciudades implanten algunas innovaciones descritas en este Reporte Global (ver tabla 4).

**Análisis:**

El Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles”, es un documento fundamental en el nuevo contexto de cómo ha cambiado la visión de la planeación urbana en las ciudades desde la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, en el cual se vuelve a plantear la importancia de la planeación en las ciudades pero sobre todo se ve a la planeación como una herramienta sustancial en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas una planeación espacial del estado de las ciudades, una vinculación entre los niveles de gobierno y muy en especial el nivel local como desarrollador principal del ejercicio de la planeación urbana que reduce su huella ecológica y mejora el entorno natural.

Una conclusión importante del Reporte Global es que aunque la planificación urbana ha cambiado relativamente, varios países han adoptado algunos enfoques innovadores en décadas recientes que incluyen la planificación espacial estratégica, el uso de la planificación espacial para integrar las funciones del sector público, nueva regularización y medidas de gestión del suelo, procesos participativos y alianzas en el ámbito de barrios, así como la planificación para formatos espaciales nuevos y más sostenibles, tales como ciudades compactas y un nuevo urbanismo. Sin embargo, viejas formas de planificación maestra persisten en muchos países en desarrollo.

En relación a la reconfiguración de los sistemas de planificación, el mensaje del Reporte Global es que hay que prestar atención especial a la identificación de oportunidades basadas en la subversión y corrupción de instituciones y procesos

de planificación, y a los factores que puedan llevar a estas consecuencias. En especial, la planificación urbana necesita institucionalizarse de tal forma que le permita tener un papel en la creación de la inversión urbana y en las oportunidades de sustento a través de procesos dedicados y de colaboración, así como en la coordinación de dimensiones espaciales de las políticas del sector público e inversiones.

El principal argumento de este informe es que los sistemas de planificación de muchas partes del mundo no están a la altura de la tarea de tratar los grandes retos urbanos del siglo 21 y, por lo tanto, hay que revisarlos. Los sistemas de planificación revisados deben estar configurados por y deben poder dar respuesta a los contextos de los cuales surgen, al mismo tiempo que deben estar institucionalizados en las prácticas y normas de sus lugares. Algunas condiciones previas son necesarias si lo que se quiere es que la planificación urbana desempeñe un papel significativo en el desarrollo de ciudades que sean habitables ambientalmente productivas económicamente e inclusivas socialmente.

Los países necesitan desarrollar una perspectiva nacional del papel de las áreas urbanas. Es urgente que los gobiernos vean la urbanización como un fenómeno positivo y como una condición previa para mejorar el acceso a servicios y a oportunidades económicas y sociales así como a una mejor calidad de vida, lo que requiere que la planificación urbana sea institucionalizada de tal forma permita desempeñar un papel clave en la creación de oportunidades urbanas a través de procesos de colaboración que puedan dar respuestas. La planificación urbana puede tener un papel integrador crucial en términos de coordinar las acciones de las diferentes funciones. Finalmente, la planificación requiere el fortalecimiento a través de organizaciones y redes profesionales más fuertes, de una enseñanza de la planificación más eficaz y de mejores bases de datos urbanas junto con más investigación sobre planificación (ver diagrama 7).

**Diagrama 7.**  
**Reporte Global**  
**sobre los**  
**Asentamientos**  
**Humanos**  
**“Planificación**  
**de Ciudades**  
**Sostenibles”**

Evalúa la efectividad de la planificación urbana como herramienta para tratar los desafíos sin precedentes a los que se enfrentan las ciudades del siglo 21 y para mejorar la urbanización sostenible.

Destaca principales puntos para entender la Planeación territorial: Los desafíos ambientales del cambio climático y la excesiva dependencia de las ciudades en vehículos movidos por combustible fósil. Los desafíos demográficos de una urbanización acelerad. Los desafíos económicos de un crecimiento futuro incierto . Los crecientes desafíos socio-espaciales, en especial las desigualdades. Los desafíos y oportunidades de una democratización

El Reporte Global trae como mensaje final la necesidad de actualizar los planes de estudio de muchas facultades de urbanismo. Este es el caso específico de muchos países en desarrollo y en transición donde sus planes de estudio no se han revisado y no pueden hacer frente a los desafíos y problemas actuales.

El Reporte Global identifica varias tendencias prometedoras: El desarrollo de modelos energéticos sostenibles. La mejora del eco-eficiencia. El desarrollo de un sistema de transporte sostenible. El desarrollo de “ciudades sin barrios precarios”.

Temas importantes dentro del reporte como: La construcción de un nuevo papel para la planificación urbana. Orientaciones de políticas amplias. Marcos institucionales y reguladores para la planificación. Participación, planificación y política. Aproximación de las agendas verde y marrón. Planificación urbana e informalidad. Planificación, estructura espacial de las ciudades y oferta de infraestructura. El monitoreo y la evaluación de los planes urbanos. Planificación de la educación. Desafíos urbanos y la necesidad de revisar la planificación urbana. **NUEVOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACION URBANA. El marco institucional y regulador de la planificación. Planificación, participación y política**

Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación de Ciudades Sostenibles” de 2009.

**3.1.7. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades y Cambio Climático” (2011)<sup>17</sup>**

Los efectos de la urbanización y del cambio climático están convergiendo en peligrosas direcciones que suponen una seria amenaza para la estabilidad medioambiental, económica y social del mundo. Ciudades y Cambio Climático: Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, 2011 pretende mejorar el conocimiento de los gobiernos y demás interesados en el desarrollo urbano y en el cambio climático sobre la contribución de las ciudades al cambio climático, los impactos del cambio climático en las ciudades y cómo las ciudades están

<sup>17</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat (2011). Las Ciudades y el Cambio Climático: Orientaciones para Políticas: Informe Mundial Sobre Asentamientos Humanos 2011. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

mitigando el cambio climático y adaptándose a él. Lo más importante es que este reporte identifica prometedoras medidas de adaptación y mitigación que sirven de apoyo para adoptar alternativas de desarrollo urbano más sostenibles y adaptables.

El reporte señala que, con el aumento de la urbanización, entender los impactos del cambio climático sobre el medio urbano será un aspecto cada vez más importante. Las pruebas están dando a conocer que el cambio climático presenta desafíos únicos para las áreas urbanas y su creciente población. Estos impactos son resultado de los siguientes cambios climáticos:

- Días y noches más cálidos y cada vez más calurosos en la mayor parte del área terrestre.
- Días y noches menos fríos en muchos puntos del mundo.
- Aumento de la frecuencia de periodos calientes/ olas de calor en la mayor parte del área terrestre.
- Aumento de la frecuencia de episodios de lluvias torrenciales en la mayor parte del área terrestre.
- Aumento de las áreas afectadas por la sequía.
- Aumentos de intensidad de la actividad de ciclones tropicales en algunos puntos del mundo.
- Aumento del nivel del mar en algunos puntos del mundo.
- A parte de los riesgos físicos que entraña el cambio climático, algunas ciudades se enfrentarán con dificultades a la hora de proporcionar servicios básicos a sus habitantes.

Estos cambios afectarán el suministro de agua, la infraestructura física, el transporte, los bienes y servicios del ecosistema, el suministro de energía y la producción industrial. Las economías locales se verán afectadas y las poblaciones serán despojadas de sus propiedades y sustento. Los impactos del cambio climático serán especialmente duros en las zonas costeras bajas donde se encuentran muchas de las ciudades más grandes del mundo.

De cara al futuro y haciendo una revisión global de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático tomadas por las ciudades de todo el mundo, el reporte hace especial hincapié en la idea de que hay que acogerse a diversos principios que son fundamentales para lograr un enfoque integrado y multilateral para combatir el cambio climático a escala urbana:

- Ninguna política de mitigación y adaptación es igualmente apropiada para todas las ciudades.
- Sería recomendable usar un enfoque de gestión de oportunidades /riesgos desde una perspectiva de desarrollo sostenible teniendo en cuenta no solo las emisiones sino también los riesgos que están presentes en un gran abanico de posibles futuros climáticos y socio-económicos.
- Las políticas deberían resaltar, apoyar y recompensar las “sinergias” y “co-beneficios” (lo que las políticas puedan hacer para lograr tanto objetivos de respuesta al cambio climático como de desarrollo).
- Las políticas del cambio climático deberían tratar problemas y necesidades a corto y largo plazo.
- Las políticas deberían incluir nuevos enfoques que apoyen la actuación multiescala y multisectorial, según las diferentes expectativas de una amplia gama de participantes.

El reporte propone tres áreas principales en las que la comunidad internacional puede basar y lograr acciones más eficaces de mitigación y adaptación a escala urbana:

- Los recursos económicos deben estar a disposición de los participantes locales (para la adaptación al cambio climático en ciudades vulnerables, para invertir en una cartera de opciones de energía alternativa y en alianzas de mitigación entre los gobiernos locales y las organizaciones del sector privado local).
- Debe mejorar la carga burocrática en el acceso local al entorno internacional, y la comunidad internacional debe ayudar a establecer una comunicación directa y canales de responsabilidad entre los actores locales y los donantes internacionales.
- El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deberían hacer más accesible los datos científicos del cambio climático y las opciones para las acciones de mitigación y adaptación, incluyendo los datos basados en los efectos futuros y actuales del clima en centros urbanos, en las alternativas de mitigación y adaptación a escala urbana, y en los costos, beneficios, posibilidades y límites de estas opciones.

Con respecto al plano nacional, el reporte sugiere que los gobiernos nacionales empleen los siguientes mecanismos con el fin de lograr las acciones de adaptación y mitigación en el entorno local:

- Participar en el diseño e implementación de estrategias nacionales de mitigación y en el plan de adaptación.
- Ofrecer devolución y exención de impuestos y otros incentivos para inversiones en fuentes de energía alternativas, electrodomésticos de consumo eficiente e infraestructura, casas y dispositivos a prueba del

cambio climático entre otras acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

- Apoyar las respuestas apropiadas al cambio climático.
- Participar en la coordinación y organización entre las entidades sectoriales y administrativas.
- Establecer alianzas con actores no gubernamentales para compartir riesgos.
- Anticiparse y pensar en la posibilidad de impactos y necesidades de adaptación a largo plazo, mucho más considerables que aquellos que se esperan para las próximas décadas.

Para el entorno local, el reporte sugiere, en líneas generales, que los legisladores urbanos comiencen a concientizarse de las aspiraciones y preferencias de desarrollo local, conocimiento local de las necesidades y opciones, realidades locales que determinen las elecciones y posibilidades locales para la innovación. En este contexto, las autoridades urbanas locales deberían:

- Definir su visión de desarrollo futuro y encontrar modos de relacionar las respuestas al cambio climático con las aspiraciones de desarrollo urbano.
- Ampliar el campo de actuación y participación comunitarias por parte de los representantes del sector privado, barrios (especialmente, los pobres) y grupos de base popular, así como todos los líderes de opinión con el fin de asegurar una serie de perspectivas más generales.
- Con el uso de un procedimiento participativo e incluyente, las ciudades deberían llevar a cabo evaluaciones para identificar riesgos comunes y diferenciados para sus planes de desarrollo urbano y sus diferentes

sectores demográficos, y tomar decisiones sobre objetivos y modos de reducir esos riesgos.

Para lograr políticas más eficaces, los gobiernos locales necesitan ampliar el ámbito de actuación, la responsabilidad y la eficacia de la participación y el compromiso con las organizaciones no gubernamentales (ONG), como grupos comunitarios de base popular, el sector académico, el sector privado y los líderes de opinión. Un compromiso eficaz con las ONG's puede cumplir con múltiples propósitos:

- Llegar a ser una fuente de opciones innovadoras así como una fuente de información importante tanto de carácter local como científico.
- Permitir a los participantes entender y mediar en las diversas perspectivas e intereses que entran en juego.
- Proporcionar un apoyo general para la toma de decisiones y promover conocimiento sobre las causas de emisión y vulnerabilidades así como las opciones de mitigación y adaptación logradas.
- Las colaboraciones con el sector privado y las ONG's tienen una gran relevancia en este contexto. Por ejemplo: Los recursos de las organizaciones privadas internacionales, nacionales y locales pueden movilizarse para invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías, en viviendas de protección oficial e infraestructuras a prueba del cambio climático, y ayudar en el desarrollo de las evaluaciones de riesgo del cambio climático.
- La amplia experiencia de las ONG's en el contexto del cambio climático, que va de la concientización sobre este fenómeno a la ayuda educativa y humanitaria, debería tener una buena acogida. Los aportes y perspectivas de estas organizaciones pueden aprovecharse para ayudar a desarrollar un plan de desarrollo urbano más integrado.

Finalmente, el reporte propone que deberían crearse organizaciones de supervisión de base amplia, como comités consultivos que representen los intereses de todos los actores, para ayudar a evitar el peligro de que los intereses privados o sectarios puedan tergiversar la acción local. Esto afecta principalmente a las áreas urbanas en países que han sufrido un fuerte control centralizado en manos de las élites locales y agentes del estado, pero el principio de supervisión general puede y debería practicarse en todas partes.

En muchos pueblos y ciudades, especialmente en los países en desarrollo, aún lidian con los desafíos de cómo organizar las estrategias para luchar contra el cambio climático, cómo tener acceso a los fondos internacionales para el cambio climático, y cómo aprender de las ciudades pioneras. Este Reporte Global representará un punto de partida para estos pueblos y ciudades. En rasgos generales, el reporte contribuirá a aumentar la conciencia global sobre el papel tan importante que las ciudades pueden y deberían desarrollar para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y para adaptarse al cambio climático.

### ***Los desafíos de la adaptación***

La mayoría de los centros urbanos en peligro por el cambio climático se encuentran en países en desarrollo, y es en las zonas urbanas de estos países donde el déficit en infraestructuras y servicios necesarios para proteger a las poblaciones del cambio climático son más evidentes. A pesar de esto, la mayor parte de los gobiernos y muchas entidades internacionales prestan poca o ninguna atención a la adaptación en zonas urbanas.

El principal reto de mayor urgencia es reconocer las prioridades de adaptación como una dimensión central del desarrollo, y también como una dimensión central de la fuerza económica y la reducción de la pobreza. Si los Objetivos de Desarrollo del Milenio se centraran en zonas urbanas, aumentaría la capacidad de adaptación al cambio climático para millones de ciudades, especialmente para los sectores de bajos ingresos. No obstante, las amenazas y retos para implementar la adaptación en el ámbito urbano son muchos. Algunos son:

- En la mayoría de los centros urbanos en desarrollo, debido a una capacidad de inversión muy limitada, los costes extra de la capacidad de adaptación de las construcciones ante futuros riesgos no serán aceptados por aquellos que afirman que hay más prioridades urgentes.
- Para gobiernos locales y nacionales en países con mínimas emisiones de GEI per cápita, es muy difícil justificar a su electorado gastos para mitigar el cambio climático si de por sí son incapaces de proporcionar a las poblaciones infraestructuras y prestaciones básicas.
- Las entidades internacionales prestan poca atención a la adaptación en las zonas urbanas, aun cuando tratan y desarrollan políticas sobre adaptación.
- Proporcionar apoyo internacional de manera que permita promover la efectiva adaptación en áreas urbanas, aspecto integrado en el desarrollo local (y desarrollar la capacidad local de adaptación) resulta problemático.
- Existe aún poca claridad sobre cómo la financiación internacional para la adaptación (especialmente integrada en el desarrollo) puede trabajar con y servir a los gobiernos locales y a los grupos de la sociedad civil dentro de cada centro urbano.
- Si las ciudades se convierten en destino de grupos de personas que emigran de zonas rurales donde dejaron sus casas y medios de sustento debido a los daños ocasionados por el cambio climático a la agricultura, por ejemplo, aumentarían el déficit en infraestructuras y probablemente los niveles de asentamiento en zonas peligrosas.
- El fracaso de los gobiernos y entidades internacionales en reducir emisiones globales de GEI y contribuir con la adaptación de las poblaciones rurales y urbanas provocará movimientos de población generados por la crisis y hará de aquellos que deben emigrar grupos vulnerables.

Las responsabilidades de las autoridades locales con respecto al entorno edificado, infraestructuras y servicios que tienen relevancia para la adaptación incluyen:

- Planificación urbanística e instrumentos normativos diseñados para influir en la disponibilidad del suelo, y autorizar y supervisar actividades peligrosas que puedan causar desastres.
- Suministro y fijación de precios de diversos servicios públicos, infraestructuras y recursos; y
- Actuar de forma proactiva para llevar a cabo acciones de facilitación y coordinación de gestión de peligros a través de alianzas con el sector privado, el sector académico, actores no gubernamentales y de base popular para reducir riesgos.

**Análisis:**

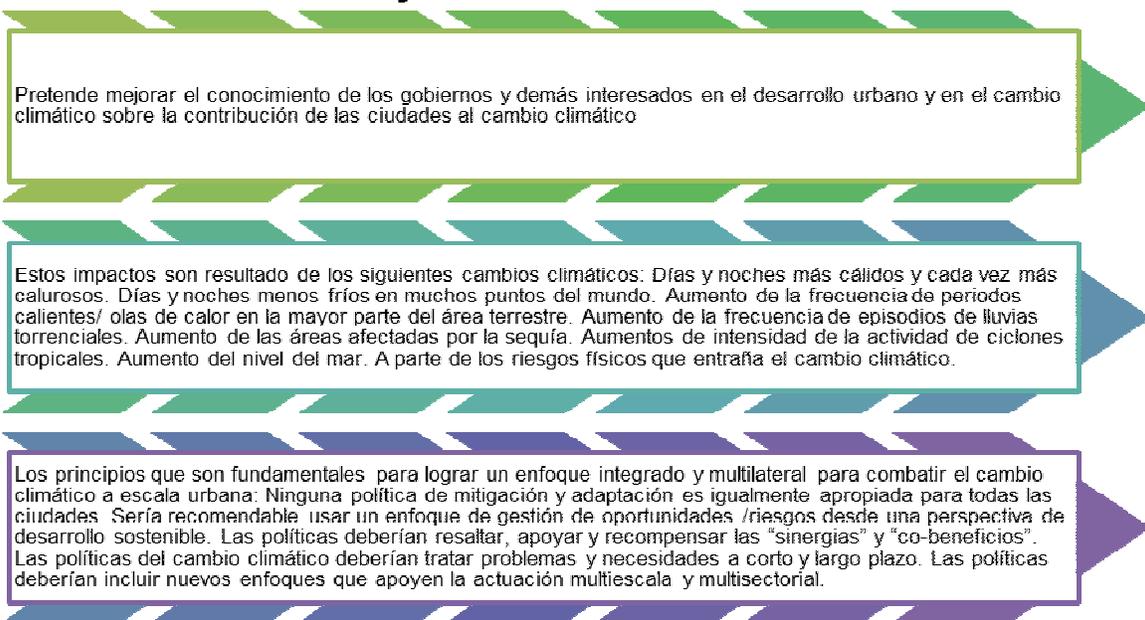
Las orientaciones para políticas que conecten las respuestas al cambio climático con el desarrollo urbano ofrecen abundantes oportunidades, pero requieren nuevas ideologías sobre cómo pensar en el futuro y cómo conectar los diferentes papeles que desempeñan los distintos cargos de gobierno y las distintas partes de la comunidad urbana. En muchos casos, esto implica cambios en el modo de operar de las zonas urbanas, promoviendo coordinaciones más cercanas entre los gobiernos locales y las instituciones económicas locales, y estableciendo nuevas conexiones entre las estructuras de poder y partes de la población que se han mantenido a menudo fuera del círculo de consulta y discurso.

Las dificultades a la hora de cambiar los patrones de interacción y toma de decisiones en las zonas urbanas no deberían subestimarse. Por ser tan difícil, es necesario identificar, describir y dar a conocer las experiencias exitosas como modelos para otros. Sin embargo, en los lugares donde se haga frente a este reto, es probable no. Las ciudades deben involucrar a todas las partes interesadas para

hacer frente al cambio climático solo aumentar estas oportunidades y reducir las amenazas al desarrollo urbano de manera muy importante, sino hacer de la zona urbana una entidad socio-política más efectiva, en general, una mejor ciudad en relación a cómo trabaja día a día y cómo soluciona los innumerables problemas según van apareciendo, mucho más allá de los vínculos con el cambio climático.

Es en este sentido, en el que las respuestas al cambio climático pueden ser catalizadores para un desarrollo urbano socialmente integrador, económicamente productivo y respetuoso con el medio ambiente, ayudando a establecer nuevos patrones de comunicación y participación de las partes interesadas. En este Reporte Global tiene un vínculo con los Objetivos del Nuevo Milenio, hace énfasis en el interés por cuidar el medio ambiente y ser más conscientes en que los actos del hombre está teniendo una reacción en el medio físico en el que nos rodeamos, prevenir desastres naturales por causa del cambio climático es el reto y objetivo de este Reporte Global.

### **Diagrama 8. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades y Cambio Climático”.**



Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Ciudades y Cambio Climático” de 2011

**3.1.8. Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos**  
**“Planificación y Diseño de la Movilidad Urbana Sostenible”**  
**(2013)**<sup>18</sup>

Los sistemas de transporte urbano de todo el mundo se enfrentan a una multitud de desafíos. En la mayoría de las ciudades, se tiende a prestar una mayor atención a la dimensión económica de tales retos. Los atascos de tráfico que se producen en vías urbanas y carreteras han sido la base para el desarrollo de la mayoría de las estrategias y políticas relacionadas con el transporte urbano. Las soluciones adoptadas en muchos casos han consistido en la construcción de más infraestructuras para los coches, y sólo un número reducido de ciudades han mejorado los sistemas de transporte público de una manera sostenible.

Sin embargo, el sector del transporte también es responsable de otros retos que no necesariamente se resuelven con la construcción de nuevas infraestructuras. Es, por ejemplo, responsable de un alto porcentaje de las emisiones de gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático. Además, los accidentes de tráfico figuran entre las principales causas de muerte prematura en la mayoría de países y ciudades. Asimismo, los efectos sobre la salud de la contaminación atmosférica y acústica causada por los vehículos a motor generan una gran preocupación. En algunas ciudades, la separación física entre las zonas residenciales y los lugares de trabajo, los comercios, las escuelas y los servicios sanitarios obliga a muchos ciudadanos a destinar cada vez más tiempo, y hasta un tercio de sus ingresos (y a veces incluso más), al transporte público.

Mientras que los residentes urbanos que tienen acceso al vehículo particular o pueden permitirse hacer un uso regular del transporte público ven los atascos y la congestión como un problema importante, éste es un tema marginal para las personas que viven en una situación de “pobreza de transporte”. A éstas, la única opción de transporte urbano asequible que les queda es trasladarse por su propio

---

<sup>18</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat (2013). Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas: Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013. Earthscan Routledge.

pie. Las personas de hogares con pocos recursos -y también otros colectivos como muchas mujeres y miembros de grupos vulnerables como jóvenes, ancianos, discapacitados y minorías étnicas- forman el grueso de la población que vive en esta situación de “pobreza de transporte”.

Así, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas lanzó su Programa de Acción quinquenal en enero de 2012, identificó el transporte sostenible como uno de los principales pilares del desarrollo sostenible. En concreto, insistió en la necesidad de actuar con urgencia para desarrollar sistemas de transporte urbano más sostenibles “que puedan hacer frente al aumento de la congestión y la contaminación” y señaló que esta acción implica a una serie de actores, entre los que figuran “proveedores de servicios de transporte público urbano e interurbano, aéreo, marítimo y ferroviario, así como gobiernos e inversores”.

Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2013 busca poner de relieve los retos del transporte a que se enfrentan las ciudades en todo el mundo e identificar ejemplos de buenas prácticas de cómo algunas urbes abordan estos desafíos. El informe también ofrece recomendaciones sobre cómo los gobiernos nacionales, provinciales y locales, así como otros agentes implicados, pueden desarrollar futuros urbanos más sostenibles mediante la mejora de la planificación y el diseño de los sistemas de transporte.

El informe sostiene que el desarrollo de sistemas de transporte urbano sostenible requiere un salto conceptual. El propósito del “transporte” y de la “movilidad” es acceder a los destinos, las actividades, los servicios y los productos. Por lo tanto, el acceso es el último objetivo de todo transporte (salvo un pequeño porcentaje de movilidad con fines de recreo). La construcción de más carreteras para ciudades y países con bajos ingresos es primordial para crear las condiciones que permitan diseñar soluciones de transporte que sean eficientes. Sin embargo, la planificación y el diseño urbano en estas ciudades y otras de niveles de ingresos medios y altos- son factores cruciales para reducir las distancias y aumentar la accesibilidad para mejorar las soluciones de un transporte urbano sostenible. Si los residentes

de una ciudad pueden lograr el acceso sin tener que desplazarse en absoluto (por ejemplo, mediante el teletrabajo), a través de viajes más eficientes (compras en línea o sistemas de coche compartido “car-sharing”) o recorriendo distancias más cortas, esto contribuirá a reducir algunos de los retos que actualmente plantea el transporte urbano. Por lo tanto, la planificación y el diseño urbano deberían centrarse en cómo acercar las personas y los lugares creando ciudades enfocadas hacia la accesibilidad, en lugar de aumentar la longitud de las infraestructuras de transporte urbano o incrementar el movimiento de personas o mercancías.

La cuestión de la forma urbana y la funcionalidad de la ciudad es, por tanto, un aspecto importante de este informe. La planificación urbana no sólo debe centrarse en las crecientes densidades de población; las ciudades también deben favorecer el desarrollo de áreas de uso mixto. Esto implica alejarse de las estrictas regulaciones de zonificación que han dado lugar a una separación física entre actividades y funciones y, por consiguiente, un aumento de la necesidad de desplazarse. En cambio, las ciudades deben construirse en torno al concepto de “calles”, que puede servir como eje para crear comunidades habitables. Las ciudades deberían, por tanto, fomentar el uso mixto del suelo, tanto en términos de funciones (es decir, uso residencial, comercial, industrial, recreativo y dotacional) como en cuanto a la composición social (es decir, con barrios que integren a personas de distintos grupos sociales y de diferente nivel económico).

Desarrollos de este tipo también permiten hacer un mejor uso de las infraestructuras de transporte existentes. La mayoría de las ciudades de hoy en día se han construido como ciudades “zonificadas”, lo que tiende a generar un uso bastante ineficiente de sus infraestructuras ya que “todo el mundo” se desplaza en la misma dirección al mismo tiempo. En este tipo de ciudades, cada mañana se caracteriza por los atascos de tráfico (a menudo importantes) en las carreteras y la congestión de los servicios de transporte público que conducen de las áreas residenciales a los lugares de trabajo. Al mismo tiempo, sin embargo, las carreteras, los autobuses y los trenes en la dirección opuesta están vacíos. Por la tarde, la situación es la contraria. De este modo, la infraestructura en estas

ciudades funciona sólo a la mitad de su capacidad, independientemente de las congestiones. Por contra, en las ciudades que se caracterizan por un “uso mixto del suelo” (como Estocolmo, Suecia), los flujos de tráfico son multidireccionales y permiten así un uso más eficiente de la infraestructura, ya que las áreas residenciales y los lugares de trabajo están distribuidos de una manera más uniforme en el paisaje urbano.

Además, el informe argumenta, en base a sólidos datos empíricos, que se puede lograr un aumento de la sostenibilidad de los sistemas de transporte urbano de pasajeros mediante cambios modales en la movilidad, incrementando la cuota del transporte público y de los modos no motorizados (a pie y en bicicleta) y reduciendo el transporte privado motorizado. Una vez más, es necesario dedicar una mayor atención a la planificación y el diseño urbano para asegurar que las ciudades se construyen de manera que fomenten los modos de transporte medioambientalmente sostenibles. El informe, si bien promueve un cambio hacia modos no motorizados, reconoce sin embargo que estos modos son más adecuados para desplazamientos internos y que el transporte motorizado (en particular el transporte público) tiene un papel importante en distancias más largas.

De todos modos, en muchos países (si no la mayoría) existe un estigma considerable hacia el transporte público. El coche privado es visto a menudo como la opción más deseable. Existe por tanto una necesidad de mejorar la aceptación de los sistemas de transporte público. Y también es necesario aumentar la fiabilidad y la eficiencia de estos sistemas y conseguir que sean más seguros.

El informe también señala que la mayoría de los desplazamientos implican una combinación de varios modos de transporte. Por tanto, la integración modal destaca como un elemento importante en cualquier estrategia de movilidad urbana. Por ejemplo, la implantación de un sistema de transporte público de alta capacidad tiene que integrarse con otras formas de transporte público, así como con otros modos. Esta integración con diversos “servicios alimentadores” es crucial para asegurar que los sistemas de metro, tren ligero y autobús de tránsito

rápido (BRT) puedan aprovechar al máximo su potencial como medios de transporte públicos de “alta capacidad”.

Por tanto, es esencial que los responsables de la planificación tengan en cuenta cómo los usuarios (o las mercancías) recorren la “última (o la primera) milla” de un viaje. A modo de ejemplo, no es de mucha utilidad vivir a corta distancia de una estación de metro (o de BRT) si ello implica tener que cruzar una autovía de ocho carriles sin un paso de peatones, o si uno no es capaz de caminar hasta la estación (debido a una discapacidad física o a la falta de seguridad personal). Igualmente, es poco probable que los residentes urbanos usen el metro (y el BRT) si la parada más cercana se encuentra a demasiada distancia para ir a pie y no hay “servicios alimentadores” del transporte público que den acceso a estas estaciones, o bien si cerca de ellas no existe ninguna opción de aparcamiento seguro para vehículos privados.

Con todo, es importante señalar que todavía es necesario efectuar considerables inversiones en las infraestructuras del transporte urbano en la mayoría de ciudades, en particular en los países en desarrollo. Las autoridades municipales deben garantizar que tales inversiones se realizan donde más se necesitan. También deben asegurar que están en consonancia con sus capacidades financieras, institucionales y técnicas. En muchas ciudades de los países en desarrollo, una gran parte de la población no puede permitirse pagar la tarifa del transporte público o comprar una bicicleta. Otras personas pueden encontrar asequibles estos modos de transporte pero prefieren no utilizarlos ya que no encuentran seguro el transporte público (debido al acoso sexual o a otras formas de comportamiento delictivo) y/o consideran peligrosas las vías para caminar o ir en bicicleta (debido a la falta de una infraestructura adecuada). La inversión en infraestructuras para sistemas no motorizados o para un transporte público asequible (y aceptable) es una manera más equitativa (y sostenible) de usar unos recursos escasos.

Sin embargo, muchas ciudades y áreas metropolitanas en todo el mundo se enfrentan a considerables problemas institucionales, normativos y de gobernanza

cuando tratan de abordar los retos de la movilidad urbana. En muchos casos, las instituciones nacionales, regionales y locales pueden fallar en sus funciones o solaparse en sus responsabilidades hasta el punto de entrar en conflicto entre ellas. Para hacer frente a estas preocupaciones, el reporte señala que es esencial que todos los agentes implicados en el transporte urbano incluyendo todos los niveles de gobierno, los operadores y proveedores del servicio, el sector privado y la sociedad civil (incluidos los usuarios del transporte) estén comprometidos con la gobernanza y el desarrollo de los sistemas de movilidad urbana.

Para asegurar la integración efectiva de las políticas de desarrollo urbano y de transporte, es esencial que el transporte urbano y las políticas de uso del suelo estén totalmente integrados, y a todas las escalas geográficas. A nivel micro, hay mucho que ganar con la promoción del modelo de “calles completas”: un reconocimiento de que las calles sirven a varios propósitos, no sólo al movimiento de automóviles y camiones. A nivel macro, hay un considerable margen para subsidios cruzados entre las diferentes partes del sistema de movilidad urbana, en particular mediante mecanismos de recuperación de plusvalías que aseguren que el aumento del valor de terrenos y propiedades (generado por el desarrollo de sistemas de transporte público de alta capacidad) beneficia a las ciudades de una forma general y a las regiones metropolitanas, más que únicamente a los actores del sector privado.

Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Reporte Mundial sobre Asentamientos Humanos 2013 se publica en un momento en que los retos derivados de la demanda de transporte urbano son mayores que nunca. Éste es en particular el caso de los países en desarrollo donde las poblaciones (y el número de vehículos motorizados) están creciendo a un ritmo que las inversiones en infraestructuras urbanas no pueden seguir. Este reporte servirá como punto de partida para orientar a las autoridades locales y a otros actores a la hora de abordar los desafíos a que se enfrentan los sistemas de transporte urbano en todo el mundo. El reporte ofrece algunas ideas que hacen reflexionar sobre cómo construir las ciudades del futuro de manera que el objetivo último del transporte

urbano concretamente, mejorar el acceso a destinos, actividades, servicios y productos tenga prioridad sobre las cada vez mayores peticiones de aumentar la movilidad urbana.

**Análisis:**

El reporte reconoce la importancia vital de la accesibilidad para mejorar las economías de aglomeración o urbanización. Subraya que la movilidad urbana y la accesibilidad son fundamentales para promover un desarrollo urbano sostenible. En consecuencia, es importante replantear las políticas y las prácticas de movilidad urbana para hacer frente a estas deficiencias.

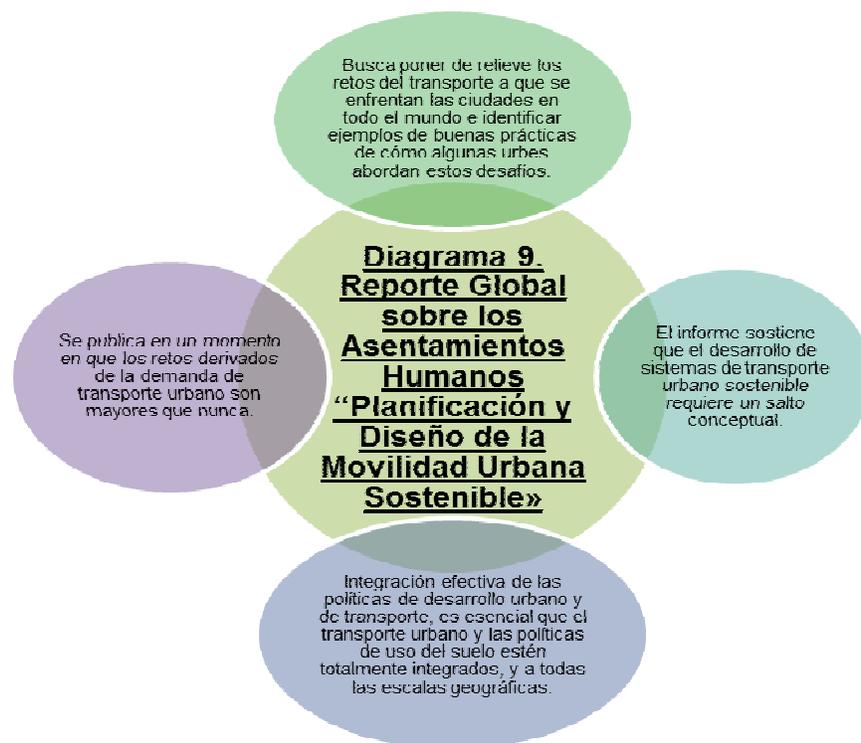
Este reporte aboga por un cambio de paradigma en el tratamiento de la movilidad urbana. Se hace hincapié en el carácter multidimensional del transporte sostenible en la ciudad, tanto por lo que se refiere a las implicaciones políticas como operativas. También se resumen algunos de los principales rasgos para reevaluar cómo las ciudades están diseñadas y planificadas, y cómo los servicios de transporte urbano se organizan con el fin de lograr sistemas de movilidad más sostenibles.

El reporte también, presenta seis áreas políticas y operativas que pueden implementarse en diferentes entornos y a través de las cuales pueden lograrse sistemas de movilidad sostenible basados en la accesibilidad. La lógica global de estas áreas radica en su vinculación estratégica y su potencial acumulativo para activar cambios.

1. Mejorar la relación entre la ordenación del territorio y el transporte.
2. La revitalización de la planificación urbana y los diseños de ingeniería del transporte.
3. La realineación de las inversiones y el desarrollo de las infraestructuras de transporte.

4. La integración de los servicios y los equipamientos del transporte urbano.
5. Simplificación del marco de las instituciones urbanas y la gobernanza.
6. Reajuste de los instrumentos legales y normativos.

La movilidad urbana en las ciudades es un tema de carácter importante dentro de la agenda de gobierno de las ciudades, pues en medio de tener una ciudad globalizada y desarrollada, en donde el estilo de vida es acelera y dinámica, la movilidad eficiente y productiva dentro de la una ciudad debe ser el punto más importante que debe atenderse, como se describe en el Reporte Global sobre movilidad (ver diagrama 9).



Fuente: Elaboración propia con base en Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos “Planificación y Diseño de la Movilidad Urbana Sostenible” de 2013.

A continuación, se presenta el balance general de las declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos del año 1996 al 2013.

**BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos (1996-2013).**

En 1996, se ordenó al Hábitat preparar de forma periódica un “Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos”, que presenta una amplia revisión de las condiciones de los asentamientos humanos, incluyendo un análisis de las principales cuestiones y tendencias de ellos; así es que se revisaron los ocho Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos para determinar su finalidad y determinar qué papel jugó la planeación urbana dentro de dicho Reporte correspondientemente.

En la siguiente tabla se describe la finalidad de cada Reporte Global, en qué año se publicó, se describe a través de qué instrumentos se desarrollaran los objetivos planeados del Reporte (políticas, programas, acciones, participación ciudadana, etc.) y lo más importante señala el seguimiento en los objetivos planteados, especificarte de la planeación urbana dentro de las Declaraciones de Hábitat I, Hábitat II y la Declaración del Nuevo Milenio respectivamente.

La tendencia de seguimiento se representa con √ (paloma), esto quiere decir que el Reporte hace hincapié a la Declaración señalada, pero si la casilla esta coloreada de color verde indica que hace mas referencia a la Declaración señalada que la otra correspondientemente, el Reporte Global de 2007 y 2009 no tienen casilla marcada pero si determinan que la planeación urbana está definida para el buen desarrollo de las ciudades.

Se puede observar, que se van olvidando los principios y objetivos que tenía la Declaración de Vancouver de 1976 (Hábitat I), es decir, la tendencia se va recorriendo como forma de escalera según la importancia del Reporte Global, por ejemplo el Reporte Global de 1996 sobre Un Mundo Urbanizado hace referencia a los objetivos planteados en Hábitat I y II pero se enfoca más el lo planteado de la Declaración de 1976 Hábitat I, es la razón por la cual está marcada de color verde, y así cada uno de las Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos.

Es importante señalar que las casillas coloreadas de color rojo que corresponde al Reporte Global de 2009 titulado Planificación de las Ciudades Sostenibles, es uno de los tres documentos importantes dentro de la investigación, pues representa la importancia de cambiar la visión de cómo planificar las ciudades a optar por una planificación estratégica y más adecuada, y en donde se tiene seguimiento con la Declaración de Hábitat II y la Declaración del Nuevo Milenio (ver tabla 7).

**Tabla 7. BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos (1996-2013).**

REPORTE GLOBAL	AÑO	FINALIDAD	A TRAVÉS DE	TIENE SEGUIMIENTO CON:		
				HABITAT I (1976)	HABITAT II (1996)	DECLARACIÓN NUEVO MILENIO (2001)
Un Mundo Urbanizado	1996	Hacer de las ciudades de todo el mundo lugares de oportunidad y presentó una visión de las ciudades como motores del crecimiento.	Generación de programas, políticas y acciones que permitan minimizar los efectos de los fenómenos analizados en cada uno de los Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos.	✓	✓	
Ciudades en un Mundo Globalizado	2001	Examinar las tendencias de los asentamientos humanos en el contexto de la globalización; para analizar sus implicaciones para la pobreza, la desigualdad y la polarización.			✓	
El Desafío de Slums	2003	Evaluar los barrios pobres, a nivel mundial en términos de su alcance y en su forma y determinar las fuerzas que subyacen a la aparición y dan forma al desarrollo de los barrios pobres.			✓	✓

**Tabla 7. BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos (1996-2013).**

REPORTE GLOBAL	AÑO	FINALIDAD	A TRAVÉS DE	TIENE SEGUIMIENTO CON:		
				HABITAT I (1976)	HABITAT II (1996)	DECLARACIÓN NUEVO MILENIO (2001)
Financiación de la Vivienda Urbana	2005	Examinar los desafíos de la financiación de desarrollo de la vivienda urbana, centrándose en las necesidades de vivienda de los pobres.	Desarrollar recomendaciones de políticas y prácticas de planificación, desarrollo y gestión en apoyo de las personas más vulnerables.		✓	✓
Mejorando la Seguridad Urbana y la Seguridad: La Reducción de la Delincuencia Urbana y la Violencia Vol.1	2007	Sugerir orientaciones de política para la reducción de la delincuencia y la violencia dentro de los asentamientos urbanos.	Políticas que involucren la participación ciudadana y de organizaciones no gubernamentales.	ESTOS 3 REPORTES GOBALES SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SE ASOCIAN PRINCIPALMENTE CON EL TEMA DE TENER UNA <b>PLANEACIÓN URBANA</b> EFICAZ Y BIEN DEFINIDA PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES.		
Mejorando la Seguridad de la Tenencia Vol.2		Sugerir orientaciones de política para mejorar la seguridad de la tenencia y la reducción de los desalojos forzosos en los asentamientos urbanos.				
Mitigando el Impacto de los Desastres Vol.3		Sugerir orientaciones políticas para mitigar los impactos de los desastres naturales y hechos por el hombre en los	La planificación eficaz del uso del suelo.			

**Tabla 7. BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos (1996-2013).**

REPORTE GLOBAL	AÑO	FINALIDAD	A TRAVÉS DE	TIENE SEGUIMIENTO CON:		
				HABITAT I (1976)	HABITAT II (1996)	DECLARACIÓN NUEVO MILENIO (2001)
		asentamientos urbanos.	Instrumentos normativos diseñados para influir en la disponibilidad del suelo, y autorizar y supervisar actividades peligrosas que puedan causar desastres.			
<b>Planificación de Ciudades Sostenibles</b>	<b>2009</b>	Contribuir a encontrar un nuevo papel para la planificación urbana en el desarrollo urbano sostenible.			✓	✓
Ciudades y Cambio Climático	2011	Mejorar el conocimiento de los gobiernos y demás interesados en el desarrollo urbano y en el cambio climático sobre la contribución de los impactos del cambio climático en las ciudades y cómo estas están mitigando el cambio climático y adaptándose a él.				✓

<b>Tabla 7. <u>BALANCE INTEGRAL</u>: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos (1996-2013).</b>						
REPORTE GLOBAL	AÑO	FINALIDAD	A TRAVÉS DE	TIENE SEGUIMIENTO CON:		
				HABITAT I (1976)	HABITAT II (1996)	DECLARACIÓN NUEVO MILENIO (2001)
Planificación y Diseño de la Movilidad Urbana Sostenible	2013	Ofrecer recomendaciones sobre cómo los gobiernos nacionales, provinciales y locales, así como otros agentes implicados, pueden desarrollar futuros urbanos más sostenibles mediante la mejora de la planificación y el diseño de los sistemas de transporte.		ESTE REPORTE GOBAL SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS SE ASOCIA PRINCIPALMENTE CON EL TEMA DE TENER UNA <b>PLANEACIÓN URBANA</b> EFICAZ Y BIEN DEFINIDA PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES		

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Reportes Globales sobre Asentamientos Humanos (1996-2013) publicados por la UN-Hábitat.

### **3.2. Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática.**

A continuación, se analizan seis Foros Mundiales publicados por el Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, el cual, es un tipo de reunión donde gobiernos, autoridades locales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, expertos académicos, jóvenes y todos aquellos que defienden la ciudad puedan conversar en torno a un tema de interés común, se expresan ideas y opiniones integrales sobre el tema en discusión con la finalidad de llegar a ciertas conclusiones generales y establecer los diversos enfoques de cómo cada representante de un país o experto en el tema concibe el fenómeno y como trata de solucionarlo.

#### **3.2.1. 2º Foro Urbano Mundial “Ciudades: cruces de culturas, inclusividad e integración” (Barcelona, España) (2004)<sup>19</sup>**

El Segundo Foro Urbano Mundial fue un evento clave de las Naciones Unidas en el calendario internacional, cuyo objetivo fue ayudar a poner de relieve los desafíos y el potencial de las ciudades. Dado que la mitad de la población mundial ya está viviendo en áreas urbanas y que esta proporción tendía a crecer para los dos tercios de la humanidad en los próximos 50 años, el Foro tiene el propósito de ayudar a la comunidad mundial a enfrentar uno de los principales desafíos del nuevo milenio: la urbanización.

A pesar de los muchos beneficios de la globalización, estamos atravesando un periodo en el que los conflictos internacionales suceden en cada esquina. Al mismo tiempo, muchas ciudades sufren un proceso urbano histórico que segrega a las minorías étnicas y excluye a los pobres. En los asentamientos precarios residen ya mil millones de personas y, durante los próximos 30 años, esta cifra podría llegar a duplicarse. Esta es la razón por la cual el tema del Segundo Foro

---

<sup>19</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat. (2004). Foro Urbano Mundial “Ciudades: cruces de culturas, inclusividad e integración”. España, Barcelona.

Urbano Mundial es “¿Ciudades: Lugar de Encuentro de culturas, inclusión e integración?”

Este encuentro informal fue una estimulante oportunidad para los representantes gubernamentales, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales, los urbanistas y los académicos para ponerse al día con las últimas tendencias en planificación urbana.

- **Diálogo y debate:**

El Foro Urbano Mundial prioriza el diálogo. El objetivo es crear un foro de debate y deliberación abierto a todos, desde funcionarios gubernamentales y alcaldes a académicos y habitantes de asentamientos precarios. En pocas palabras, el Foro Urbano Mundial es un incubador de ideas que deja de lado las reglas formales del protocolo que usualmente gobiernan las reuniones oficiales de la ONU.

Este Segundo Foro Urbano Mundial constó de nueve diálogos, agrupados en dos bloques temáticos.

- **Diálogo I** que se ocupó de las asociaciones para mejorar la gobernanza urbana.
  - **Culturas urbanas:** Diálogo sobre globalización y cultura en un mundo en vías de urbanización.
  - **Realidades urbanas:** Diálogo sobre innovaciones y nuevas políticas urbanas.
  - **Renacimiento urbano:** Diálogo sobre la ciudad en evolución.
  - **Gobernanza urbana:** Diálogo sobre la participación de la sociedad civil para mejorar la gobernanza local.

- **Diálogo II** que centró el debate en temas específicos concernientes a las ciudades.
  - **Pobreza urbana:** Diálogo sobre cómo mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos precarios.
  - **Recursos Urbanos:** Diálogo sobre financiamiento y movilización de capitales nacionales para recuperar y rehabilitar los asentamientos precarios.
  - **Sostenibilidad urbana:** Diálogo sobre ecología, economía y sociedad.
  - **Servicios urbanos:** Diálogo sobre cómo conseguir que el sector privado trabaje para los pobres.
  - **Desastres urbanos:** Diálogo sobre las intervenciones de emergencia que generen la base para el desarrollo sostenible en ambientes pos-desastre.
  
- **Invitación de la Sra. Anna Tibaijuka, Directora Ejecutiva de UN-HABITAT.**

No hay tarea más importante frente a un mundo globalizado que la de prepararnos para vivir en una sociedad multicultural. En la medida que las barreras para el desplazamiento van siendo eliminadas, los ciudadanos se ven cara a cara con sus propios miedos e ignorancia, que casi siempre son infundados. Aquellos que son tolerantes descubren que sus propias vidas se enriquecen con las culturas ajenas.

Encontrar formas de vivir todos juntos es la razón de ser de las ciudades, y UN-HABITAT, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, se enorgullece de poder apoyar y aprender con un Foro Urbano Mundial que

comparte este objetivo. El Foro Urbano Mundial es un foro informal de socios que reúne gobiernos, autoridades locales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, expertos académicos, jóvenes y todos aquellos que defienden la ciudad.

### **3.2.2. 3º Foro Urbano Mundial “Nuestro futuro: Ciudades sostenibles – de las ideas a la acción” (Vancouver, Canadá) (2006)<sup>20</sup>**

El Foro Urbano Mundial es un evento patrocinado por la UN-Hábitat se celebra cada dos años por la sociedad civil, los gobiernos nacionales, los líderes municipales, académicos, organizaciones basadas en la comunidad, representantes del sector privado y los profesionales urbanos para compartir experiencias sobre cómo hacer que nuestras ciudades y comunidades mejores lugares para vivir.

Organizada por el Gobierno de Canadá en cooperación con UN-Hábitat, y organizado por la Fundación GLOBE, la Tercera Sesión del Foro Urbano Mundial (WUF3) se llevó a cabo en Vancouver, Columbia Británica, Junio 19-23, 2006. El Foro marcó el 30 aniversario de la primera Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas, también celebrado en Vancouver, en 1976.

Tener Vancouver como el sitio de WUF3 era importante no sólo por razones históricas, sino también porque se considera un modelo de desarrollo urbano sostenible. Veinticinco mil personas se registraron para WUF3 y más de 10.000 participantes llegaron a Vancouver a partir de más de 150 países. Esto fue más del doble del nivel de participación en la segunda sesión del Foro Urbano Mundial (WUF2) en Barcelona en 2004, por lo que WUF3 una de las mayores reuniones de las Naciones Unidas celebradas en los últimos dos años.

Por primera vez en la historia, la mayoría de la población mundial vive en zonas urbanas. Los más de 100 ponentes que abordaron WUF3 hicieron hincapié en la creciente importancia de y el centro de las ciudades y comunidades en los asuntos

---

<sup>20</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat. (2006). Foro Urbano Mundial “Nuestro futuro: Ciudades sostenibles, de las ideas a la acción”. Canadá, Vancouver.

de la humanidad. El primer ministro de Canadá, Stephen Harper, en su discurso, habló de la realidad duradera de las ciudades: “La urbanización es un fenómeno de gran alcance, irresistible... largo de la historia grandes ciudades han sido un sello distintivo de las sociedades exitosas”.

Los oradores y participantes en WUF3 destacaron que para atender los desafíos de la rápida urbanización no iba deteniendo el crecimiento de las ciudades, pero determinar cómo podrían crecer de una manera sostenible. Como confirmó Katherine Sierra, del Banco Mundial: “los intentos de los gobiernos para controlar los flujos de migración urbano-rurales tienen todo terminó en un fracaso. Creemos que es el momento, más bien, para centrarse en los efectos positivos de la urbanización, e introducir políticas que las ciudades sean más inclusivos y más eficiente”.

- **Temas principales y Eventos de WUF3**

Parte I: Una visión general de WUF3

El tema principal fue apoyado por tres sub-temas: Crecimiento Urbano y Medio Ambiente; Asociación y Finanzas; y la inclusión y cohesión social.

1. Crecimiento Urbano y Medio Ambiente.
2. Asociación y Finanzas.
3. Inclusión y cohesión social.

Entre los muchos enfoques innovadores, mecanismos e ideas viables concretas intercambiadas en Vancouver fueron los siguientes:

- La sostenibilidad urbana Soluciones Global Exchange (gusse): Una herramienta en línea para discutir, revisar y aplicar las mejores prácticas;
- CITIZENShift: Una plataforma interactiva de la National Film Board de Canadá para explorar asuntos sociales;

- MetroQuest: Software para los usuarios ver la decisiones que se toman por los planificadores de la ciudad va a afectar a las comunidades;
- La medición por caja de herramientas: Una guía para ayudar a que las ciudades sean más inclusivos y accesibles;
- Hábitat JAM: Una discusión global, en línea en la urbanización realizada en la preparación de WUF3 que produce 70 ideas viables;
- El compromiso de Vancouver 2010 para crear nuevos huertos antes de los próximos Juegos Olímpicos de invierno en 2010;
- Un acuerdo entre la ciudad de Porto Alegre, Brasil, y GEOMAX Internacional para demostrar cómo gestionar mejor la información municipal;
- Desarrollo que mostró formas creativas personas están abordando los retos de la vida urbana;
- Campaña del Milenio de "voces contra la caja de la pobreza": una cabina de grabación que viaja a los grandes acontecimientos mundiales para construir el apoyo público de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- Gobierno de Sudáfrica formar una asociación formal con los habitantes de tugurios para comprar un terreno y construir casas;
- Proyecto de Carta Mundial por el Derecho a la Agenda de la ciudad de Aberdeen y en el Commonwealth Gobiernos Locales Foro;
- Desarrollo del libro, "El lugar de los niños" para mostrar cómo los jóvenes que viven en la pobreza están ayudando a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio;

- Pensar a lo grande: En respuesta a la urbanización en el mundo en desarrollo, un folleto de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional con extractos de los principales pensadores / de desarrollo urbano y proyectos urbanos exitosos;
- La tierra y el Observatorio de la Pobreza: herramienta para la toma de decisiones que ayuda a hacer un mejor seguimiento de los programas urbanos y de vivienda; y
- Talleres de planificación de la acción sobre el VIH / SIDA y la vivienda.

Además de estas y muchas otras ideas y mejores prácticas discutido e intercambiado en WUF3. Se firmaron memorandos de entendimiento sobre los problemas urbanos específicos e iniciativas durante el Foro.

### **3.2.3. 4º Foro Urbano Mundial “Urbanización armoniosa. El reto del desarrollo territorial equilibrado” (Nanjing, China) (2008)**<sup>21</sup>

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos (UN-Hábitat) está investido de la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible del hábitat humano. Debido a su mandato intersectorial, sus actividades principales abarcan el desarrollo, humanitaria y del medio ambiente para responder a los retos urbanos. La promoción de políticas normativa de la Agencia y sus actividades operativas tenderán a elevar el perfil del desafío urbanización, incluyendo la urbanización de la pobreza.

Desde 2002, la bienal Foro Urbano Mundial (FUM) ha dirigido cada vez más a convertirse en una plataforma de promoción del fortalecimiento de la coordinación del apoyo internacional para la aplicación del Programa de Hábitat y el logro de los asentamientos humanos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El cuarto periodo de sesiones de la FUM, celebrada en Nanjing,

---

<sup>21</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat. (2008). Foro Urbano Mundial “Urbanización armoniosa. El reto del desarrollo territorial equilibrado”. China, Nanjing.

China, en noviembre de 2008, atrajo alrededor de 8.000 personas de 146 países para aprender, intercambiar experiencias y mejores prácticas y reforzar las asociaciones en la búsqueda de la urbanización sostenible, tal como se establece en la UN-Hábitat a medio plazo Plan estratégico e institucional (PEIMP).

En general, la satisfacción con la organización y la logística antes y durante el Foro fue alta 80% de los encuestados estaban satisfechos o muy satisfechos con la organización y la logística antes del foro, y el 77% satisfechos o muy satisfechos durante el Foro. Los índices de satisfacción en diferentes aspectos de la sustancia con las sesiones del Foro también eran altos. Esto se afirma en más del 75% de los encuestados son satisfechos o muy satisfechos con la pertinencia, la calidad y el contenido de los temas y temas relacionados con la calidad de los ponentes y presentaciones; información sustantiva sobre los temas y temas; lucimiento de los logros de China en las políticas y estrategias urbanas; proporcionar ideas prácticas que pueden ser aplicadas al trabajo de los participantes; y las oportunidades para aprender de la interacción con los demás.

El tema de la cuarta sesión del FUM fue "Urbanización armoniosa: el reto del desarrollo territorial equilibrado". El Foro tuvo seis subtemas: El equilibrio territorial en el desarrollo urbano; La promoción de la equidad social y la inclusión; Hacer que las ciudades productiva y equitativa; La armonización de los ambientes construidos y naturales; y, una ciudad para todas las generaciones. Se organiza en torno a seis diálogos, ocho mesas redondas discusiones y más de 140 eventos de redes y seminarios de hábitat. Los participantes representaban a gobiernos y una amplia gama de asociados del Programa de Hábitat incluidos parlamentarios, autoridades locales, ONG, sector privado, profesionales, organizaciones internacionales, instituciones de investigación, fundaciones y medios de comunicación.

El objetivo principal de la evaluación de los participantes fue evaluar la pertinencia, utilidad y organización de FUM IV, especialmente en relación con el objetivo PEIMP de un enfoque sistemático de asociaciones y redes para movilizar a un amplio grupo de la urbanización sostenible, y promover la excelencia en la gestión

dentro de UN-Hábitat. Fue un estudio para averiguar lo que funcionó, lo que no funcionó y reflexionar sobre los hallazgos, a través de pruebas de evaluación, para mejorar futuros foros mundo urbano. Las conclusiones y recomendaciones de este informe se presentarán a UN-Hábitat alta dirección.

### **3.2.4. 5º Foro Urbano Mundial “El derecho a la ciudad: reducir la brecha urbana” (Río de Janeiro, Brasil) (2010)<sup>22</sup>**

Los desafíos globales contemporáneos de la movilidad urbana las redes de transporte eficaces son fundamentales para el funcionamiento de las ciudades y pueblos de todo el mundo y una condición previa para la prosperidad económica y el bienestar de sus residentes. Al mismo tiempo, los beneficios económicos y sociales de la movilidad a menudo se acompañan de efectos secundarios negativos, tales como la congestión, la exclusión social, los accidentes, la contaminación del aire y el consumo de energía.

Desde la mitad del siglo 20, los efectos secundarios negativos del transporte urbano han llegado a ser particularmente evidente en las áreas metropolitanas de los países desarrollados. El aumento de los volúmenes de tráfico de automóviles y la congestión está causando cada vez más pérdida de productividad económica, la degradación del medio ambiente y afectan la calidad de vida en las ciudades. Con la contribución documentada del sector del transporte urbano al gas de efecto invernadero las emisiones, hay un mayor nivel de urgencia de aplicar nuevos enfoques y tecnologías para la movilidad en zonas urbanas de los países desarrollados.

Los países en desarrollo se enfrentan cada vez más desafíos similares debido a la rápida urbanización y la motorización en las últimas décadas, en combinación con la falta de inversión en infraestructura de transporte, a menudo acompañados de la pobreza urbana y la exclusión social. Si bien las tasas de propiedad de vehículos en la mayoría de las naciones en desarrollo siguen siendo bajas en

---

<sup>22</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat. (2010). Foro Urbano Mundial “El derecho a la ciudad: reducir la brecha urbana”. Brasil, Río de Janeiro.

comparación con los países desarrollados, la motorización aumenta rápidamente y se está creando grandes desafíos en la expansión "megaciudades" del Sur. Aunque sólo el 10 a 20 por ciento de los residentes urbanos es dueño de un automóvil particular, las ciudades en los países en desarrollo se enfrentan ya a sofocar la congestión del tráfico y el empeoramiento de la contaminación del aire. El incremento anual de la tasa de motorización de muchos países en desarrollo se ha dirigido a un 10 por ciento, que es sustancialmente más alto que nunca experimentó en los países industrializados. Como resultado, el consumo de energía por el sector del transporte en los países en desarrollo se ha incrementado en más de cuatro por ciento al año en los últimos 20 años, muy por encima de la tasa global de 2.7 por ciento de aumento.

En consecuencia, un importante reto para las ciudades de todo el mundo en el siglo XXI es satisfacer las necesidades de movilidad de sus habitantes de una manera socialmente incluyente, económicamente eficiente y ambientalmente sostenible. La provisión de infraestructura y servicios en las zonas urbanas de transporte adecuada, eficiente y segura con frecuencia se ve limitada por un conjunto complejo de factores financieros, institucionales, ambientales y políticos. Las barreras no son sólo financieros o de naturaleza técnica, sino que surgen de factores políticos, sociales e institucionales que impiden el progreso hacia la sostenibilidad en el ámbito del transporte urbano.

Como resultado, las desventajas graves pueden observarse en términos de la accesibilidad y asequibilidad de la infraestructura de transporte y servicios para los diferentes grupos sociales y en última instancia en términos de movilidad urbana. El acceso desigual a las oportunidades de movilidad y por lo tanto las oportunidades de empleo, vivienda y servicios básicos representa 'la brecha de transporte urbano'.

La división de transporte urbano se conceptualiza en términos de los siguientes tres pilares de la sostenibilidad:

- La brecha social: la desigualdad en el acceso a la movilidad de los diferentes grupos y las ubicaciones de las zonas urbanas;
- La línea divisoria ambiental: la distribución desigual del medio ambiente e impactos sobre la salud de transporte urbano en el contexto de las ciudades;
- La brecha económica: la distribución espacial y social desigual de los beneficios del sistema de transporte eficiente para las oportunidades de empleo y reducción de la pobreza.

La división de transporte urbano en ciudades del mundo fue el tema central de los Investigadores Mesa Redonda Urbana, celebrada en el marco de la Quinta Sesión del Foro Urbano Mundial, que tenía "el derecho a la ciudad: reducción de la brecha urbana" como tema general.

Existe una necesidad de políticas de transporte urbano incluyentes que atiendan las necesidades de los grupos pobres y desfavorecidos, incluidas las mujeres; reducción de la brecha de transporte urbano requiere una reducción del uso del automóvil personal y una mayor oferta de transporte público y el transporte no motorizado; hacer frente a la brecha de transporte urbano, se debe hacer hincapié en la movilidad de las personas y no en los modos de transporte, y en la vinculación de la planificación del transporte con otras dimensiones de la planificación urbana.

Más allá de las discusiones fructíferas entre los participantes, la mesa redonda los investigadores en la brecha de Transporte Urbano también hizo aportaciones útiles para el trabajo en curso de UN-Hábitat relativas a la promoción de la movilidad urbana sostenible en todo el mundo. Los resultados del debate y nuevas asociaciones establecidas beneficiarán a los compromisos normativos y operacionales en este campo.

En primer lugar, la mesa redonda dio lugar a un entendimiento más profundo de las dimensiones sociales específicas de la movilidad urbana y la relación con el desarrollo urbano en su conjunto. Este conocimiento es particularmente pertinente para promover políticas de transporte urbano incluyentes que atiendan las necesidades de los grupos pobres y desfavorecidos, incluidas las mujeres y los niños. Identificado como un tema emergente en el contexto de la mesa redonda, hubo consenso en que la planificación de la movilidad sostenible tiene que incluir las necesidades de los grupos marginados en el proceso de planificación, en particular mediante la vinculación de las áreas residenciales de bajos ingresos con los lugares de trabajo y otros servicios urbanos.

A este respecto, la Mesa redonda será altamente beneficioso para la implementación de la nueva iniciativa de ONU Hábitat "Promoviendo soluciones de transporte sostenible en ciudades del este de África". Puesto en marcha por la Sección de Transporte Urbano de UN-Hábitat a través del apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el proyecto apoyará las agencias gubernamentales en Etiopía, Kenia y Uganda en el proceso de introducción de mejoramiento de los servicios de transporte público y la infraestructura para peatones y ciclistas en las tres capitales Addis Abeba, Kampala y Nairobi.

Los presentaciones en mesas redondas y debates sobre el fortalecimiento de los modos no motorizados de transporte resultaron ser altamente complementarias a la labor de UN-Hábitat en esta área, especialmente en términos de la contribución a la serie de conferencias de Velo-city, que es un evento internacional de primer nivel para el intercambio de experiencias para planificación y políticas para la mejora de la infraestructura para los ciclistas.

Como se ha subrayado durante el evento, una función principal de la mesa redonda, los investigadores también ha sido recoger las aportaciones sustantivas a la preparación del Informe Mundial 2013 de UN-Hábitat sobre los asentamientos humanos, que se centrará en 'Transporte Urbano Sostenible'. El foro se examinará las principales tendencias, prácticas y políticas en las pautas de movilidad y transporte urbano sostenible de ciudades de todo el mundo. Además, el informe

ensamblará modelos sobre la forma de atender a las necesidades de movilidad de la población urbana de una manera económica, ecológica y socialmente sostenible. Experiencias, innovaciones y maneras de abordar los desafíos de política en lo que se refiere a la reducción de la brecha de transporte urbano que fueron compartidos durante la mesa redonda Los investigadores enriquecerá el contenido del próximo Informe global.

En general, la mesa redonda también presentó una rara ocasión para vincular las perspectivas de países desarrollados y países en desarrollo sobre la movilidad urbana. Estas vistas unificadas de transporte urbano en todo el mundo han sido particularmente relevante para la participación de UN-Hábitat, en la 18ª sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) en 2010 y la próxima sesión en el 2011.

Por último, la discusión también informará a las deliberaciones relacionadas con el transporte urbano en el 23 Consejo de Administración de ONU Hábitat, en abril de 2011 y el diálogo entre los gobiernos y los asociados del Programa de Hábitat. Los aspectos identificados como cuestiones emergentes serán particularmente relevantes para la discusión de las resoluciones anteriores sobre la mejora del acceso a la infraestructura y los servicios básicos y por defender modelos para promover ciudades habitables en todo el mundo. En general, el concurrido evento proporciona una oportunidad significativa para UN-Hábitat para llegar a nuevos públicos y establecer nuevas asociaciones, que pueden ser particularmente útiles para la ampliación de la red de la agencia mundial sobre energía en asentamientos urbanos (género).

### **3.2.5. 6º Foro Urbano Mundial “El futuro urbano” (Nápoles, Italia) (2012)<sup>23</sup>**

El Foro Urbano Mundial fue establecido por las Naciones Unidas para examinar uno de las cuestiones más apremiantes que enfrenta el mundo de hoy: la rápida

---

<sup>23</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat. (2012). Foro Urbano Mundial “El futuro urbano”. Italia. Nápoles.

urbanización y su impacto en las comunidades, ciudades, economías, el cambio climático y las políticas, el Foro se llevó a cabo en una sede diferente y país cada dos años, la elaboración de una amplia gama de expertos de todos los ámbitos de la vida. Los participantes en el Foro incluyen, pero no se limitan a, los asociados del Programa de Hábitat, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, miembros de las asociaciones nacionales, regionales e internacionales de gobiernos locales, Parlamentarios para el Hábitat, organizaciones no gubernamentales, organizaciones basadas en la comunidad, los medios de comunicación organizaciones profesionales, los asentamientos humanos, instituciones de investigación y academias de ciencia, asociaciones profesionales, el sector privado, las empresas y los sectores sin fines de lucro, fundaciones, organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

El Foro promueve la fuerte participación de los asociados del Programa de Hábitat y los programas, fondos y organismos, asegurando así su inclusión en la identificación de nuevos temas, el intercambio de lecciones aprendidas y el intercambio de mejores prácticas y buenas políticas, el Foro también tiene la intención de volver a examinar la manera en que UN-Hábitat y sus asociados contribuyen a orientar y enriquecer la labor normativa sobre urbanización sostenible a través de un diálogo abierto.

Las nuevas ideas y modelos de trabajo se identifican en el Foro y éstos se introducen en el plan estratégico e institucional de mediano plazo de UN-Hábitat y forma parte del programa de trabajo posterior.

La sexta reunión del Foro Urbano Mundial, celebrado en Nápoles, Italia, en septiembre de 2012, fue organizada y convocada por el Director Ejecutivo de UN-Hábitat en colaboración con el Gobierno de Italia, la región de Campania, en la provincia de Nápoles y de la municipio de Nápoles.

El Foro se centró en diversas cuestiones relacionadas con el tema central de la sesión, "El futuro urbano" y fue concebido como una plataforma donde los

diversos sectores de la sociedad puedan discutir, aprender, practicar, de acuerdo y en desacuerdo sobre las distintas formas de construir una sociedad más próspera urbana futuro para las ciudades. Fue posible identificar iniciativas y compromisos que podrían ser implementadas de manera efectiva para dar forma a las ciudades del futuro a ser más democrático, justo, sostenible y humano.

El Foro proporcionó, como lo hizo en las sesiones anteriores, una plataforma global de UN-Hábitat y todos sus asociados para examinar la dinámica de los cambios demográficos que se desarrollan y sus implicaciones para los diferentes segmentos de la sociedad, como los jóvenes, las mujeres y los grupos indígenas.

No era, en gran medida, el consenso sobre la necesidad de fomentar la prosperidad global y, al hacerlo, para ampliar el discurso sobre la manera de mejorar la calidad de vida urbana. En cuanto a los temas, la creación de empleo urbano en crecimiento, la desigualdad y la profundización de la pobreza, así como el papel de las infraestructuras, las políticas y las instituciones fueron todos ampliamente debatido e intensamente.

En particular, el Foro examinó sistemáticamente los factores de edad y emergentes que contribuyen a la prosperidad, la exploración de los factores desencadenantes que generan los cambios positivos deseados. Por ejemplo, ¿qué tipo de estrategias no despliegan ciudades exitosas, qué obstáculos se encuentran en el camino de las ciudades que no logran alcanzar la prosperidad y cómo hacer esas ciudades a encontrar su manera de salir de esta situación y pasar a una trayectoria de progreso? Todas estas cuestiones se abordan en los diferentes informes del periodo de sesiones, que proporcionan una narrativa de los debates, como son los problemas que surgieron de los diferentes eventos.

En general, la asistencia en el Foro era 8.209 personas, lo que representa un récord de 152 países. Por primera vez, la mayoría de los participantes eran de fuera del país de acogida. Nápoles fue capaz de atraer a más expertos internacionales que nunca. Sólo 4 de cada 10 participantes en Nápoles eran italianos. En la quinta sesión del Foro, por ejemplo, la proporción fue de 7

brasileños de cada 10 participantes. Estos datos proporcionan una evidencia clara de la diversidad geográfica exhibida en la sexta sesión del Foro.

En comparación con el anterior periodo de sesiones del Foro hubo un ligero aumento en la participación de las mujeres, debido en parte a la Asamblea Género organizada el 2 de septiembre de 2012. Durante el Foro, UN-Hábitat estableció un grupo asesor para proporcionar orientación al Director Ejecutivo sobre todas las cuestiones relacionadas con el género en el trabajo del Programa. El Grupo Asesor independiente de nueva formación en cuestiones de género es un instrumento imprescindible para permitir a las partes interesadas que apoyen y realicen UN-Hábitat responsables de la entrega de su compromiso con la igualdad de género en los asentamientos humanos.

El compromiso de Foro con el sistema de las Naciones Unidas se ha reforzado a través de la organización de una reunión muy concurrida de alto nivel de las Naciones Unidas entre organismos y la promoción efectiva y la facilitación de la participación de las Naciones Unidas en varias discusiones, incluidas las redes, lateral y eventos de capacitación. Esto demuestra el creciente reconocimiento de la importancia de las ciudades a la agenda de desarrollo sostenible. En Nápoles, hubo un aumento significativo en los altavoces del sistema de las Naciones Unidas en comparación con el quinto periodo de sesiones. El porcentaje de organismos de las Naciones Unidas que presentan en el Foro también fue significativo eventos paralelos en el desarrollo urbano y la salud y en la reducción del riesgo y la resiliencia urbana ciudades se organizaron en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, respectivamente.

Se promovieron los ciudadanos y la sensibilización del público en general y la movilización a través de la campaña "Soy un cambiador de la ciudad". Se organizaron diferentes actividades de la campaña durante la semana en Nápoles, incluyendo la apertura del primer carril bici de la ciudad y el lanzamiento de la Copa del Hábitat, una nueva iniciativa de Hábitat de la ONU para promover el desarrollo urbano y la capacitación de los jóvenes a través del deporte.

La UN-Hábitat firmó 12 acuerdos de entendimiento durante el sexto periodo de sesiones, el establecimiento de un marco de colaboración con los gobiernos, autoridades locales y otras entidades.

El concepto de la herencia del Foro Urbano Mundial para la ciudad anfitriona se ha introducido como un importante resultado del evento y se incluye dentro de los criterios de selección de los futuros anfitriones. Nápoles ya ha definido su proyecto heredado, centrándose en los jóvenes, la creación de empleo y la mejora de los espacios públicos.

### **3.2.6. 7º Foro Urbano Mundial “Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida” (Medellín, Colombia) (2014).<sup>24</sup>**

El 7º Foro Urbano Mundial en la ciudad de Medellín (5 y 11 de abril del 2014), se propuso como tema central la Equidad Urbana en el Desarrollo y Ciudades para la vida. Este evento se considera una antesala a dos discusiones muy importantes en la agenda de Naciones Unidas: por un lado, la discusión de la llamada Agenda de Desarrollo Post-2015, que definirá lo que viene después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); y en segundo lugar, la agenda de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) que se llevará a cabo en 2016, la cual evaluará el proceso 20 años después y abogará por la renovación del compromiso global con el desarrollo sostenible y la identificación de los elementos de la “Nueva Agenda Urbana”, con inclusión de temas como el cambio climático, la protección, la seguridad y la resiliencia de las ciudades.

Este escenario recoge por lo menos a 160 países y más de 25.000 personas, cuya agenda esta mediada por Naciones Unidas y la ciudad anfitriona. La ONU centra su atención en la Equidad Urbana en el Desarrollo, en tanto que la ciudad de Medellín, desde su administración, avanza en posicionarla a través del City Marketing, con el slogan Ciudades para la vida.

---

<sup>24</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en ONU-Hábitat. (2014). “Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida”. Colombia, Medellín.

Las discusiones centrales se han estructurado en torno a cuatro grandes asuntos, referidos a situaciones y tendencias apremiantes que competen al campo del hábitat, la ciudad y el territorio. Dichos asuntos, que suelen producirse y darse simultáneamente en un mismo espacio, y reproducirse o exacerbarse mutuamente, concentran en sí, muchos de los temas polémicos concernientes a los procesos de exclusión, desestabilización, vulneración, despojo y expulsión territorial y del hábitat, reclamando nuevos debates, conocimientos y políticas. Los temas son:

- Hábitats y territorios en condición de olvido, invisibilidades o estigmatizados, en fronteras nacionales y periferias urbanas y rurales.
- Hábitats y territorios proclives al despojo por elitización (gentrificación territorial).
- Hábitats y territorios sometidos al desarraigo y a la desestructuración socio-espacial por conflictos urbanos y rurales. Hábitats y territorios impactados por los modelos de desarrollo urbano y acciones inmobiliarias.

De este modo, la coyuntura que propicia el 7º Foro Urbano Mundial y los procesos y actividades alternas que convergen en la ciudad de Medellín, se constituyen en un espacio fundamental de encuentro y trabajo en torno a lo urbano y la configuración de alternativas a las problemáticas presentes y futuras.

**BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Foros Urbanos Mundiales (2004-2014).**

Como se pudo observar los Foros Urbanos Mundiales (FUM) tienen la finalidad de hacer mesas redondas en donde expertos en temas que en la mayoría tienen que ver con la ciudad exponen su punto de vista e intercambian ideas para generar ideas, estrategias y/o políticas urbanas a cerca de del tema discutido.

Como se puede observar en la tabla de Balance Integral expuesta abajo, la primera sesión del Foro Urbano Mundial se llevó a cabo en Nairobi, Kenia, en

2002 y contó con la presencia de 1.200 participantes, la segunda sesión se llevó a cabo en Barcelona, España, en septiembre de 2004 y atrajo a 4.389 participantes, la tercera sesión se llevó a cabo en Vancouver, Canadá, en junio de 2006 y atrajo a 10.121 participantes de 109 países, la cuarta sesión del FUM, celebrada en Nanjing, China, del 3 al 6 de noviembre de 2008 atrajo a 7.900 participantes de 146 países, el quinto Foro Urbano Mundial celebrado en el 2010 en Brasil, Río de Janeiro conto con 13, 800 participantes, el sexto FUM se llevo a cabo en Nápoles, Italia con la presencia de 8,224 participantes y por último, el Foro Urbano Mundial se lleva a cavo en el año 2014 celebrado en Medellín, Columbia tuvo la oportunidad de contar con aproximadamente 25,000 participantes de más de 150 países.

La importancia en saber la cantidad de participantes que van desde gobierno, organizaciones no gubernamentales, académicos, profesionales, fundaciones, grupos de interés por temas de la ciudad, entre otros, radica en la inclusión que ha tenido y que es de suma importancia abordar temas y fenómenos que se presentan en la ciudad para tener una mejor planeación de la misma y para generar acuerdos, líneas de acción y/o políticas urbanas, la inclusión en donde no solo el gobierno o mandatarios deben hacer su agenda de gobierno según sus necesidades, sino involucrar la opinión y necesidades de los que conforman su país.

En los Foros Urbanos Mundiales se plantearon diferentes temas que se discutieron y se tomaron diversas decisiones para la mejor planeación y funcionamiento de ordenamiento territorial de un país, también se describen en la tabla de Balance Integral, algunos de los temas son: la urbanización sostenible y ciudades inclusivas, planificación, financiación y mantenimiento instalaciones para una nueva ciudad, urbanización armoniosa, el “derecho a la ciudad”, reducir la brecha urbana, ciudad incluyente, pobreza, movilidad urbana sustentable, entre otras.

Algunos de los temas que se discutieron en los Foros Urbanos Mundiales, tienen relación con alguna conferencia sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat I o II), o con algún Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, tomando en cuenta el año de publicación y los temas que se discuten, hay que señalar que el tema de la planificación urbana no es un tema que se plantee con tal, sino se involucra con algunos otros, pues hay que recordar que la planeación urbana es una herramienta que sirve para tener un mejor ordenamiento del territorio y controlar los fenómenos, sociales, económicos, políticos y medio ambientales que suceden en una ciudad (ver tabla 8).

**Tabla 8. BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Foros Urbanos Mundiales (2004-2014).**

<b>Foro Mundial</b>	<b>Año</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Temas discutidos</b>	<b>Asistentes</b>
Urbanización Sustentable	2002	Nairobi, Kenia	----	1,200
Ciudades: cruces de culturas, inclusividad e integración	2004	Barcelona, España	Pobreza urbana Desastres urbanos Sostenibilidad urbana Renacimiento urbano Recursos Urbanos Culturas urbana	+ 4,300
Nuestro futuro: Ciudades sostenibles – de las ideas a la acción	2006	Vancouver, Canadá	Crecimiento Urbano y Medio Ambiente. Asociación y Finanzas. Inclusión y cohesión social	+ 10,000
Urbanización armoniosa. El reto del desarrollo territorial equilibrado	2008	Nanjing, China	La urbanización sostenible, y promover la excelencia en la gestión dentro de UN-Hábitat	Casi 8,000
El derecho a la ciudad: reducir la brecha urbana	2010	Río de Janeiro, Brasil	La brecha social La línea divisoria ambiental La brecha económica La división de transporte Movilidad urbana	13,800
El futuro urbano	2012	Nápoles, Italia	La dinámica de los cambios demográficos La creación de empleo urbano en crecimiento La desigualdad y la profundización de la pobreza	+ 8,200

**Tabla 8. BALANCE INTEGRAL: Declaratorias, acuerdos, líneas de acción y políticas según temática: Foros Urbanos Mundiales (2004-2014).**

Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida	2014	Medellín, Colombia	La discusión de la llamada Agenda de Desarrollo Post- 2015 Procesos de exclusión, desestabilización, vulneración, despojo y expulsión territorial y del hábitat	Aprox. 25,000
------------------------------------------------------------	------	--------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------

**Fuente:** Elaboración propia con base en los Foros Urbanos Mundiales (2004-2014) publicados por la UN-Hábitat.

## CAPÍTULO IV

### BALANCE INTEGRAL

Finalmente, en este capítulo realizo un balance integral a cerca de como la Planeación Urbana y el tema de los Asentamientos Humanos en el discurso internacional (UN-Hábitat) ha priorizado o en que momentos de la historia la ha olvidado un poco preocupándose por otros fenómenos sociales dentro de las ciudad.

Se incluyen dos documentos para entender un poco como actualmente se ve a la planeación urbana en el ámbito internacional como en el territorio mexicano, estos dos documentos solo sirven como referencia para darnos una idea hacia dónde va o hacia donde debería ir el papel de la planeación urbana en la ciudad. A continuación se analiza en primer documento publicado por la UN-Hábitat:

#### **4. Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (2015).**<sup>25</sup>

Las Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial sirven como fuente de inspiración y una brújula para los tomadores de decisiones y los profesionales urbanos para revisar los sistemas de planificación urbana y territorial. Las Directrices proporcionan a los gobiernos nacionales, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y profesionales de la planificación un marco de referencia global que promueve el más compacto, con inclusión social, ciudades y territorios que fomentan los desarrollos urbanos sostenibles mejor integrados, conectados y son resistentes al cambio climático.

Las Directrices internacionales sobre Ordenación del Territorio Urbano están diseñadas para llenar un vacío crítico al proporcionar un marco de referencia para

---

<sup>25</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en UN-Habitat. (2105). “International Guidelines on Urban and Territorial Planning”. Nairobi, Kenia.

la planificación que es útil en una amplia gama de escalas y adaptable a distintos regional, contextos nacionales y locales.

Por otra parte, las Directrices Internacionales sobre Planificación Territorial Urbana están diseñadas para apoyar la aplicación de la próxima Post-Programa para el Desarrollo de 2015, y la nueva Agenda Urbana de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) en 2016. Las directrices son relevantes para una variedad de usuarios: los gobiernos nacionales, las autoridades locales, la sociedad civil y los planificadores profesionales. Destacan el papel que estos actores tienen en la conformación de la forma y función de los asentamientos humanos. Es la esperanza de que estas directrices pueden proporcionar inspiración y dirección para ayudar a construir ciudades más compactas, la inclusión social, una mejor conectados e integrados y territorios.

### **Objetivos**

Las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbano y Territorial están destinadas a ser un marco para la mejora de las políticas mundiales, planos, diseños y procesos de ejecución, lo que conducirá a más compacto, con inclusión social, mejor integrados y conectados ciudades y territorios que promuevan el desarrollo urbano sostenible y son resistentes al cambio climático.

Los objetivos de las Directrices son capturados a continuación:

- ✓ Desarrollar un marco de referencia de aplicación universal para guiar las reformas de políticas urbanas;
- ✓ Capturar los principios universales de la experiencia nacional y local que podrían apoyar el desarrollo de la planificación de diversos enfoques adaptados a diferentes contextos y escalas;

- ✓ Complementar y enlace a otras directrices internacionales destinadas a fomentar el desarrollo urbano sostenible;
- ✓ Aumentar las dimensiones urbanas y territoriales de las agendas de desarrollo de los gobiernos nacionales, regionales y locales.

La ordenación del territorio urbano se puede definir como un proceso de toma de decisiones destinadas a la realización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales mediante el desarrollo de visiones espaciales, estrategias y planes y la aplicación de un conjunto de principios de política, herramientas, mecanismos institucionales, participativos y procedimientos regulatorios.

La planificación urbana y territorial tiene una función económica inherente y fundamental. Es un poderoso instrumento para dar forma a las formas y funciones de las ciudades y regiones con el fin de generar un crecimiento económico endógeno, la prosperidad y el empleo, frente a las necesidades de los grupos más vulnerables, marginadas y desatendidas.

Las Directrices promueven los principios de planificación urbana y territorial clave y recomendaciones que pueden ayudar a todos los países y ciudades para guiar con eficacia los cambios demográficos urbanos (crecimiento, estancamiento o retroceso) y mejorar la calidad de vida en los asentamientos urbanos existentes y nuevos. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y los procedimientos de gestión específicos de cada país, las Directrices deberían ser utilizadas a través de la serie continua de múltiples escalas de la ordenación del territorio:

- A nivel supranacional y transfronteriza, las estrategias regionales multinacionales podrían ayudar a la inversión directa de abordar las cuestiones globales como el cambio climático y la eficiencia energética, permitirá la expansión integrado de las zonas urbanas en las regiones transfronterizas, mitigar los riesgos naturales y mejorar la gestión sostenible de los compartida naturales los recursos;

- A nivel nacional, los planes nacionales podrían aprovechar los polos económicos existentes y previstas, las grandes infraestructuras con el fin de apoyar, la estructura y el equilibrio del sistema de pueblos y ciudades, incluso en los corredores urbanos y cuencas hidrográficas, para dar rienda suelta a todo su potencial económico;
- En la ciudad-región y nivel metropolitano, planes regionales subnacionales podrían promover el desarrollo económico mediante la promoción de las economías regionales de escala y aglomeración, aumentar la productividad y la prosperidad, el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales y la adaptación a los impactos del cambio climático, la reducción de riesgos de desastres y la intensidad de la uso de la energía, frente a las disparidades sociales y espaciales y promover la cohesión territorial y la complementariedad de las dos zonas de cultivo y en declive;
- En la ciudad ya nivel municipal, las estrategias de desarrollo de la ciudad y los planes de desarrollo integrados pueden dar prioridad a las decisiones de inversión y fomentar las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas separadas. Planes de uso del suelo podrían contribuir a la protección de las áreas ambientalmente sensibles y para la regulación de los mercados de tierras. Planes de extensión y relleno urbano podrían minimizar los costes de transporte y de prestación de servicios, optimizar el uso de la tierra y el apoyo a la protección y organización de espacios urbanos abiertos. Planes de mejora y la modernización urbana podría aumentar la densidad de población y económicos y promover comunidades más integrados en la sociedad;
- A nivel de barrio, el desarrollo de la calle y los planes de espacio público y diseños podrían mejorar la calidad urbana, la cohesión social y la inclusión, y la protección de los recursos locales. Planificación y presupuesto participativo, involucrando a las comunidades en la gestión de bienes comunes urbanos, tales como espacios y servicios públicos, podrían

contribuir a mejorar la integración espacial y la conectividad, la seguridad humana y la capacidad de recuperación, la democracia local y la responsabilidad social.

Existen diferentes tipos de métodos y prácticas de planificación urbana y territorial y han sido probados en muchos países: la planificación estratégica de toda la ciudad, la planificación general, la planificación comunitaria, la planificación del uso del suelo, etc. Todos ellos tienen como objetivo influir en las formas urbanas y funciones, y hacerlo de maneras diferentes; incluso los planes que no se implementan tiene un impacto en el mundo real, por ejemplo, al convertirse en obstáculos para el cambio sostenible. El espectro de métodos de planificación es amplio y refleja un continuo evolutivo en el que de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba enfoques se combinan en diferentes grados en cada contexto particular.

Cualquiera que sea el enfoque, la implementación exitosa de los planes siempre requiere una fuerte voluntad política, las asociaciones adecuadas con participación de todas las partes interesadas y los tres componentes clave que permite:

- Un marco legal aplicable y transparente. El énfasis debe estar en el establecimiento de un sistema de reglas y regulaciones que proporcionan un marco jurídico sólido y predecible a largo plazo para el desarrollo urbano. Especial atención se debe prestar a la rendición de cuentas, aplicabilidad y la capacidad para hacer cumplir el marco legal en su caso;
- Planificación urbana flexible y diseño de sonido. Debe prestarse particular atención a la concepción del espacio común, ya que es uno de los principales contribuyentes a la generación de valor urbano, con la provisión de los patrones de la calle apropiados y la conectividad y la asignación de los espacios abiertos. Igualmente importante es la claridad en la disposición de los bloques y parcelas edificables, incluyendo compacidad adecuada y el uso económico mixto de la superficie construida, con el fin de reducir las

necesidades de movilidad y los costos de prestación de servicios por habitante. Por último, el diseño debe facilitar el fortalecimiento de la mezcla y la interacción social y los aspectos culturales de la ciudad;

- Un plan financiero para la asequibilidad y la relación coste-eficacia. La implementación exitosa de un plan urbano depende de su base financiera sólida, incluyendo la capacidad de las inversiones públicas iniciales para generar beneficios económicos y financieros y para cubrir los gastos de funcionamiento. Los planes financieros deben contener un plan de ingresos realista, incluido el intercambio de valor urbano entre todas las partes interesadas, y una disposición de gastos para hacer frente a los requisitos del plan de urbanismo.

Los tres componentes citados anteriormente deben estar equilibrados para asegurar resultados positivos urbanos y alcanzables. Esto llevaría a un aumento de las sinergias intersectoriales, las asociaciones de entrega-centrado y procedimientos simplificados y eficaces.

### **Contexto y Fundamento**

Las Directrices apoyar la puesta en funcionamiento de dos conjuntos de directrices previamente adoptadas por el Consejo de Administración de UN-Hábitat:

- Las directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales son un catalizador para el desarrollo normativo e institucional y las reformas a nivel nacional para facultar a las autoridades locales y mejorar la gobernabilidad urbana. Son orientada a las políticas y se han utilizado como referencia en varios países.
- Las directrices internacionales sobre el acceso a los servicios básicos para todos proporcionan un marco propicio para la mejora de las asociaciones en la prestación de servicios básicos a nivel de la ciudad. Son orientadas al proceso y se han adaptado a las condiciones nacionales de varios países.

Los lineamientos para la planificación urbana y territorial son una oportunidad para poner en funcionamiento los dos juegos anteriores de directrices a través de un fuerte enfoque intersectorial y multinivel. La planificación urbana y territorial de sonido es de hecho una forma de fortalecer a las autoridades locales y para facilitar la prestación de servicios básicos. Las directrices también se han diseñado como un marco universal, un documento de referencia integración de las tres dimensiones de los principios de política urbana (¿por qué planificar?), Los procesos de gestión (la forma de planificar) Y productos técnicos (¿Qué planes urbanos y territoriales?). Las directrices también promoverán la cooperación y el intercambio de experiencias entre los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados, teniendo en cuenta las respectivas realidades nacionales.

Las directrices ayudarán a los Estados Miembros a promover un enfoque integrado de la planificación y la construcción de ciudades sostenibles y asentamientos urbanos, incluido el apoyo a las autoridades locales, el aumento de la conciencia pública y aumentar la participación de los residentes urbanos, incluyendo a los pobres, en la toma de decisiones.

Las Directrices son un instrumento para promover el desarrollo sano de planificación urbana y territorial en todo el mundo, sobre la base de principios universalmente acordados y nacional, regional y la experiencia local, así como un amplio marco para guiar las reformas de políticas urbanas, teniendo en cuenta los enfoques, visiones, modelos y herramientas existentes en cada país.

Los gobiernos nacionales, las autoridades locales y sus socios adaptar las directrices a sus contextos nacionales y locales, y se desarrollarán y aplicar directrices nacionales que reflejen sus propias configuraciones y capacidades institucionales, y que afrontan sus retos urbanos y territoriales específicas. Además, las Directrices serán una herramienta brújula y una supervisión eficaz de los gobiernos nacionales y locales con el fin de perseguir la planificación sostenible y la aplicación adecuada, con referencia a los principios básicos establecidos en las Directrices.

## **Análisis:**

Sin duda alguna, las Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial es una herramienta que les recuerda a todos los miembros del Programa sobre los asentamientos humanos (UN-Hábitat) la importancia que es la planeación urbana en las ciudades. Retoma algunos puntos expuestos en la primera conferencia sobre los asentamientos humanos de 1976, celebrada en Vancouver, Canadá, como es la importancia de tener un marco jurídico especialmente para la planeación urbana y le realización, ejecución e implementación de planes nacionales, locales y/o regionales.

Es importante saber que a pesar de los años las organizaciones unidas (UN-Hábitat) han puesto hincapié a que los gobiernos locales principalmente incluyan en su agenda de gobierno herramientas como son las directrices internacionales sobre planeación urbana y territorial para que tengan una mejor dirección en el ámbito urbano, beneficiar a la sociedad y las generaciones futuras.

### **4.1. Reporte Nacional de México, Hábitat III (2015).<sup>26</sup>**

## **Planeación urbana y suelo**

### **La planeación urbana en México**

En México, la política urbana se ha caracterizado por ser principalmente reactiva, la rápida urbanización que experimento el país, aunada a la inexistencia de suelo asequible al interior de las ciudades para los sectores más desfavorecidos de la población, así como las desventajas de un inadecuado diseño institucional en materia de desarrollo urbano, el cual dispersa las responsabilidades y atribuciones de los órdenes de gobierno, generaron que la práctica, la política de vivienda, se posicionara como eje rector del desarrollo urbano en México, dejando rezagados a los instrumentos y políticas de planeación urbana.

---

<sup>26</sup> El análisis que se presenta tiene como fuente principal en Gobierno de Republica. (2015). “Reporte Nacional de México, Hábitat III”. México.

El modelo de desarrollo urbano que se implementó bajo estas condiciones, priorizó la atención de las necesidades habitacionales mediante el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar su impacto territorial y urbano, ambiental y social. Diferencia de suelo habitacional asequible para que las personas de bajos ingresos pueden edificar su vivienda dentro de las ciudades, sigue sin ser atendida.

La expansión descontrolada de la ciudad ha desatendido altos costos económicos ambientales y sociales destacando la pérdida de productividad de los trabajadores por largos traslados a los que están sujetos la elevada generación de emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del transporte urbano y la fragmentación del tejido familiar y social.

Las ciudades mexicanas se han caracterizado por seguir un patrón de crecimiento principalmente horizontal y disperso carentes de suficiente equipamiento y servicios urbanos como parques, escuelas, centros de abastos, centros de salud, transporte, recolección de basura y seguridad pública. El crecimiento de algunas ciudades absorbió varios municipios e incluso borrar los límites de los estados dando así origen a las ciudades metropolitanas. La gestión de las zonas metropolitanas resulta un gran reto por los distintos órdenes de gobierno que deben coordinarse y los servicios urbanos que se deben gestionar de manera eficiente y equitativa.

Los procesos de desarrollo urbano locales no contaban hasta hace un par de años con lineamientos nacionales que permitieran la estandarización de acciones y programas orientados a promover el desarrollo urbano, este hecho a un lado de los cortos periodos de administración debilidad financiera de los municipios y la inexistencia de mecanismos que obligan la alineación de diversos instrumentos necesarios para la planeación de las ciudades generaron la completa desarticulación del desarrollo urbano nacional.

Los instrumentos de planeación para las ciudades no son adecuados actualmente y los planes de los planes de desarrollo urbano mandatados en distintas leyes son

elaborados en su mayoría con metodologías obsoletas y una visión cortoplacista además caracteres de mecanismos que aseguren su plena implementación.

En un intento por eso el ver las consecuencias de la mala calidad o ausencia de planeación del desarrollo territorial en los últimos 15 años se ha creado un conjunto importante de instrumentos financieros legales tales como fideicomisos, fondos y acuerdos que operan a diferentes escalas, estos instrumentos aborda de manera indirecta por un por un lado la necesidad de contar con un instrumento de planeación que precisa y los objetivos y acciones a ejecutar para alcanzar el desarrollo de distintos ámbitos territoriales del país y por otro lado la necesidad de coordinar y alinear los esfuerzos de las autoridades locales de esta forma se ha desarrollado diversos instrumentos que promueven desarrollo regional y el ordenamiento de las metrópolis.

En años recientes el Gobierno Federal ha buscado esfuerzos en la planeación del territorio desarrollo urbano y vivienda con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

Bajo el liderazgo de SEDATU se alinean las estrategias y acciones para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad compacta sustentable segura, delineado en diversos instrumentos de planeación estos instrumentos establecen las bases para el desarrollo del país y la adecuada planeación territorial tomando como eje fundamental de la actuación de las ciudades y zonas metropolitanas del país sin dejar de lado la intrínseca relación de las ciudades con el medio rural y el existencia de importantes dinámicas económicas políticas sociales y ambientales en naciones que conforman México.

Las líneas de acción que se delinean en los instrumentos mencionados buscan en cursar y articular los esfuerzos de nuestros tintos actores que inciden en desarrollo urbano a partir de 6 grandes temas 1) Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes 2) Consolidar un modelo de desarrollo urbano que generen bienestar para los ciudadanos organizando la sustentabilidad social económica y ambiental

3) Diseñar e implementar instrumentos normativos fiscales administrativos y de control para la gestión del suelo 4) Impulsar una política de movilidad sustentable que garantice la calidad disponibilidad conectividad y accesibilidad de los viajes urbanos 5) Evitar asentamientos en zona de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales y 6) Consolidar la política nacional de desarrollo regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

Para elaboración y ejecución de estos instrumentos de planeación se llevó a cabo un amplio proceso de consulta ciudadana además con la instalación del Consejo Nacional de Vivienda se abrió nuevamente un canal de comunicación entre la sociedad civil académicas sector privado y sector público.

Asimismo, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y observando lo establecido en la Ley General de Sistemas de Información Estadística y Geográfica ha establecido comités especializados en la generación de información y estadísticas necesarias para el desarrollo regional y urbano estos comités promueven la colaboración entre distintas entidades gubernamentales para generar información Útil para la adecuada planeación del desarrollo urbano.

### **Retos y lecciones aprendidas**

Las lecciones del modelo de desarrollo urbano basado únicamente en el financiamiento a vivienda nueva así como la desarticulación y dispersión de las atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en un contexto en el que se espera un ritmo de crecimiento constante de la población urbana, muestran en necesidad imperiosa de construir nuevas bases para el desarrollo urbano del país.

Las ciudades tienen los mayores problemas de costo especulación y acceso al suelo urbanizado, por lo tanto concentran déficit cuantitativo y asentamientos precarios que se ubican en los límites de la ciudad en donde sólo tiene limitaciones para hacer urbanizado.

Los instrumentos utilizados hasta ahora han demostrado resultados diversos y para el acoso continuidad dependen fundamentalmente de la voluntad política de los actores que nos impulsa el carácter vinculante de las políticas estrategias y acciones concentradas en planes y programas es muy débil ya que sólo mínimas consecuencias derivan desempleo incumplimiento la voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo requiere como contraparte en la existencia de estructuras mecanismos y procedimientos que garanticen su con su cumplimiento.

No obstante existen muestras importantes de que los actores que inciden en el desarrollo urbano cada vez son más sensibles a la importancia de generar instrumentos de planeación a largo plazo. Las reformas políticas que se implementan en México en los siguientes años podrían generar un terreno fértil para nuevas formas de coordinación y cooperación en beneficio del desarrollo de las ciudades.

Se requiere definir incentivos y fortalecer mecanismos para lograr los objetivos de la política nacional y desarrollo actual las inyecciones estratégica de suelo y los recursos considerando el exceso de las personas a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades y minimizando la distancia y tiempo de los viajes es necesario para la sustentabilidad de las ciudades.

La planificación del entorno se da desde las instancias gubernamentales locales y se debe acompañar instrumento de otros niveles de gobierno para minimizar los beneficios las oportunidades que se crean en ciudades, pueden ampliarse en la medida de funcionalidad del territorio y los flujos de bienes y servicios que atiendan y facilita la interacción.

Las ciudades requieren de planes con visión de largo plazo y con instrumentos que permiten adaptarse a las dinámicas sociales económicas y ambientales. Esta planificación lograría costos, disminuir externalidades y favorecería el crecimiento ordenado de las ciudades, esta tarea es una responsabilidad compartida entre

distintos órdenes de gobierno y cada uno tiene roles determinantes en el éxito de la consolidación de ciudades sustentables.

### **Desafíos futuros**

Las tendencias actuales muestran que las ciudades seguirán atrayendo habitantes y con ellos seguirán creciendo las demandas de vivienda, servicios, transporte, equipamiento, espacios públicos, entre otras. Las ciudades tienen el potencial de constituirse en una palanca de cambio para el país, sin embargo, sólo aquellas ciudades pegadas con visión de largo plazo ordenadas y sustentables permitirán traducir las inversiones de distintos niveles de gobierno en un mayor crecimiento económico y en la superación de rezago social en México.

Se ha dejado atrás la visión de que la expansión descontrolada de las ciudades es un ambiente resultado de asentamientos irregulares. La vivienda formal y la construcción de infraestructuras también pueden desplazar la frontera urbana en magnitud y dirección no deseadas. Por un lado, el ordenamiento del crecimiento urbano requiere que México continúe transitando de una política de vivienda a una política de suelo y planeación territorial y promueve la generación de oferta de suelo apto bien ubicado y afecto asequible instrumental para la consolidación urbana y el acceso equitativo de las oportunidades de la ciudad.

Uno de los grandes retos que enfrenta la planeación urbana en México es la incorporación de la visión de territorial en los grandes programas de inversión y la ejecución de los grandes proyectos de infraestructura. De lo contrario éstos podrían agregar algunas de las problemáticas ambientales sociales y económicas que ya experimenta las ciudades.

Una de las grandes apuestas del Gobierno Federal para hacer frente a los desafíos futuros es lograr la actualización del marco jurídico nacional y adecuar con ello los incentivos responsabilidades y facultades de cada orden de gobierno a esta nueva visión de desarrollo urbano. Un paso obligado en esta actualización de

la revisión de normas irregularidades que se encuentran dispersos en diversos marcos normativos en distintos órdenes de gobierno.

Una de las necesidades urgentes a cerca de la actualización del marco jurídico como lo describe el párrafo anterior es actualizar la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tiene 40 años de regazo en el país y no responde a las necesidades del desarrollo urbano actual.

El desarrollo urbano debe satisfacer las necesidades actuales y futuras de la población sin amenazar la sustentabilidad del suelo recursos y entorno en el que se inserta. Por ello es necesario un cambio de paradigma y de modelo de desarrollo urbano. La planificación urbana debe considerar los factores necesarios para actividades económicas y sociales de la ciudad el tiempo que promueve el uso eficiente de recursos naturales y manteniendo la biodiversidad.

Desarrollo sustentable es la apuesta necesaria, pues el proceso de urbanización no ha de tenerse en los próximos años es un desarrollo integral que abandera la sustentabilidad social, económica, ecológica y física de las ciudades. La política pública en materia de desarrollo urbano tendrá como base una visión de ciudad como ecosistema urbano donde se articulan de manera coherente las acciones en materia ambiental, social, económica y urbana logrando la integridad y transversalidad de las políticas públicas que buscan la sustentabilidad y resiliencia de las ciudades.

### **Análisis:**

La decisión de incluir un documento que tiene que ver con la forma de planeación urbana en México, recae en tener una visión, aunque es mínima, de cómo se concibe o se la planeación urbana en nuestro país, que decisiones toma, que acuerdos o políticas urbanas están o estarán por realizar que temas son para el gobierno federal importantes para incluir en su agenda de gobierno en temas urbanos y con qué herramientas y/o instrumentos jurídicos y técnicos se apoyaran para implementar todo lo que se pretende hacer.

Analizando el documento y analizando un poco la historia de la planeación urbana en México con relación con el Programa sobre Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), es una tendencia la que tiene México en realizar cambios en los instrumentos jurídicos de planeación, cambios en las instituciones encargadas de la planeación, propuestas de nuevas políticas y estrategias con relación al ordenamientos y planeación territorial, como un requisito, o quizá como una obligación para poder ofrecer algo cada que se acerca un evento internacional como es la conferencia de las naciones unidas Hábitat, aunque actualmente se puedan ver cambios en nivel federal, local y regional se “preocupan” por los temas urbanos aún falta mucho por mejorar tener en cuenta que temas como la planeación urbana y territorial de un estado debe ser un tema en los primeros lugares en una agenda de gobierno y no cada 20 o 10 años como lo hace México (ver tabla 9).

<b>Tabla 9. Balance integral</b>	
<b>Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial (2015).</b>	<b>Reporte Nacional de México, Hábitat III (2015).</b>
Las directrices promueven los principios de planificación urbana y territorial clave y recomendaciones que pueden ayudar a todos los países y ciudades para guiar con eficacia los cambios demográficos urbanos (crecimiento, estancamiento o retroceso) y mejorar la calidad de vida en los asentamientos urbanos existentes y nuevos.	En los últimos 15 años se ha creado un conjunto importante de instrumentos financieros legales tales como fideicomisos, fondos y acuerdos que operan a diferentes escalas, estos instrumentos aborda de manera indirecta por un por un lado la necesidad de contar con un instrumento de planeación que precisa y los objetivos y acciones a ejecutar para alcanzar el desarrollo de distintos ámbitos territoriales del país y por otro lado la necesidad de coordinar y alinear los esfuerzos de las autoridades locales de esta forma se ha desarrollado diversos instrumentos que promueven desarrollo regional y el ordenamiento de las metrópolis.
<p><b>Líneas de acción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un marco de referencia de aplicación universal para guiar las reformas de políticas urbanas.</li> <li>• Aumentar las dimensiones urbanas y territoriales de las agendas de desarrollo de los gobiernos nacionales, regionales y locales.</li> <li>• Un marco legal aplicable y transparente.</li> <li>• Planificación urbana flexible y diseño de sonido.</li> </ul>	La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un plan financiero para la asequibilidad y la relación costo-eficacia.</li> </ul>	<p>(SEDATU).</p> <p>Bajo el liderazgo de SEDATU se alinean las estrategias y acciones para el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad compacta sustentable segura, delineado en diversos instrumentos de planeación estos instrumentos establecen las bases para el desarrollo del país y la adecuada planeación territorial tomando como eje fundamental de la actuación de las ciudades y zonas metropolitanas del país sin dejar de lado la intrínseca relación de las ciudades con el medio rural y el existencia de importantes dinámicas económicas políticas sociales y ambientales en naciones que conforman México.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **BALANCE FINAL (Conclusiones)**

El trabajo de investigación titulado “La planeación urbana en el discurso internacional. Un análisis de las políticas urbanas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) 1976-2015”, hace un recorrido y análisis documental de 1976 al 2015 con el objetivo de conocer el papel que ha tenido la planeación urbana internacionalmente, específicamente en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat).

Algunos de los puntos importantes dentro del establecimiento de agenda de gobierno y agenda internacional”, son:

1. El proceso a través del cual las políticas internacionales logran influenciar el establecimiento de la agenda de gobierno de una nación.

El proceso de formulación de una agenda de gobierno y de las políticas públicas, que tiene que ver con la definición de los problemas, asuntos, necesidades o demandas que el gobierno, actores sociales y actores privados establecen y en las

oportunidades de elección que tienen para determinar su prioridad y su línea de acción para convertirlas en asuntos públicos o políticas públicas.

## 2. La importancia de la formulación de una agenda de gobierno.

Para, Aguilar Villanueva (1993:27), determina que la formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, esto es que la agenda de gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención.

## 3. La agenda en las políticas públicas.

Citando a Aguilar Villanueva (1993:77) los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y valores.

Esto quiere decir que las políticas públicas forman parte del quehacer de la política, constituyen un esquema de interacción entre la sociedad y gobierno en la solución de problemas de interés social, representan la forma en cómo el Estado influye en los intereses colectivos de los gobernados y en práctica de toma de decisiones según prioridades.

## 4. La agenda internacional como instancia de política exterior.

Se recogieron tres pautas elegidas por Bizzozero y Luján (1992) sobre formulación de la política exterior, en general, para leerlas a la luz de los conceptos sobre agenda. La primera es considerar el interés nacional tutelando tres valores fundamentales, supervivencia física del país y de sus ciudadanos; libertad para escoger la forma de gobierno y para ejercer derechos como actor del sistema internacional; subsistencia económica, el tema puede no resultar sencilla ante la

variedad de actores en la toma de decisiones con objetivos nacionales según áreas. La segunda pauta es la disposición del Estado, a partir de sus recursos y capacidades, para interactuar en el sistema internacional. La tercera es la proyección del Estado en el sistema internacional a partir del consenso o disenso interno en la adaptación de la política a su posición y sus recursos, y la caracterización de su régimen político y de gobierno para personalizar a los responsables de las relaciones exteriores, con sus espacios y límites institucionales.

#### 5. UN-Hábitat.

UN-Hábitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ha recibido el mandato de la Asamblea General de la ONU de promover poblaciones y ciudades sostenibles social y ambientalmente. UN-Hábitat es el centro de coordinación para todas las cuestiones sobre urbanización y asentamientos humanos dentro del sistema de la ONU.

UN-Hábitat proyecta ciudades y asentamientos humanos bien planificados, bien gobernados y eficientes, con viviendas, infraestructura y acceso universal a empleo y servicios básicos como agua, energía y saneamiento. Permite los reajustes necesarios para abordar el cambio y las evoluciones, y además crea oportunidades para incorporar las lecciones aprendidas.

Es decir, el marco conceptual en el establecimiento de la agenda del gobierno y la agenda internacional; la importancia de saber el proceso de formulación de una agenda de gobierno, pasando por la agenda en las políticas públicas a partir de un enfoque conceptual, hasta evaluar el significado actual de una agenda internacional como instancia en relación a las decisiones e intereses nacionales a los demás actores del sistema internacional, surge como puente para vincular el ámbito internacional en relación a como organizaciones o instituciones internacionales (en este caso la UN-Hábitat) conformadas por un grupo de naciones generan la construcción de una agenda internacional en donde los países determinan adoptar o implementar asuntos o temas enfocados a al

desarrollo de las ciudades, que son discutidos e incluidos en su propia agenda de gobierno.

Así es, como el Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat) trabaja, proponiendo métodos para que se puedan conseguir totalmente los objetivos de las iniciativas, programas o políticas de los asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas, y que los países puedan incluirlos de acuerdo a las necesidades que tengan cada uno en su agenda de gobierno; aunque puede haber casos el que los países quitan o ponen asuntos en su agenda de gobiernos solo por interés nacional o internacional.

Siguiendo con el recorrido de la investigación llega el momento de analizar las políticas internacionales de la UN-Hábitat, en donde se analizaron tres documentos importantes: 1) Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976, 2) Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996 y 3) la Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio de 2001.

En la primera Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976 se deben rescatar los cinco puntos más importantes después de analizar el documento, los cuales son:

6. La formulación e implementación de una política y programas sobre asentamientos humanos.
7. La participación efectiva de todos los habitantes en relación al los asentamientos humanos.
8. Cada nación es responsable de la posesión, disposición y reservas del uso del suelo.
9. Los gobiernos deben crear instituciones para la elaboración y aplicación de las políticas.

10. A demás, de crear políticas sobre vivienda, de infraestructura, suministro de agua y residuos sólidos, de transporte y comunicación, salud, educación, seguridad y recreación entre otros.

A demás, de ser la primera conferencia en la cual se reconoce las condiciones de los asentamientos humanos, desarrollar estrategias y políticas nacionales para hacer frente a uso de la tierra y la tenencia, el crecimiento demográfico, la infraestructura, los servicios básicos, la provisión de una vivienda adecuada y el empleo, teniendo en cuenta las dimensiones humanas y sociales, así como las necesidades de los grupos de población desfavorecidos y marginados.

La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos de 1996 expone la urgencia de una nueva política sobre asentamientos humanos enfocada principalmente a la vivienda y al desarrollo sostenible fue una acción inmediata y audaz que se hizo evidente para todos.

Entre las comparaciones que existen entre la conferencia de Hábitat I y Hábitat II son:

1. Se reconoce la debilidad que han tenido las instituciones para la formulación e implementación de políticas urbanas, sobre todo de vivienda, lo que ha provocado la limitada práctica de políticas urbanas como lo pretendía y establecía la Declaración de Vancouver de 1976.
2. Se observa que aunque no deja de ser una prioridad los asentamientos humanos, en la Declaración de Estambul se abordan solo dos elementos que para ese entonces era un problema mundial y que tenían que solucionarlo, se habla de la oferta de vivienda digna y adecuada para todos y de un desarrollo sostenible, en la cual se alerta a los país a contribuir en el cuidado ambiental.
3. En comparación con la Declaración de Vancouver en donde se generan una serie de propuestas, políticas y recomendaciones generales a cerca de como los países debería hacer una adecuada planificación y ordenación de sus asentamientos humanos, con una serie de políticas que implican

principalmente el beneficio de la sociedad en relación al entorno que los rodea, en coordinación de la creación de nuevas instituciones que sepan gestionar e implementar sus políticas urbanas.

Y finalmente la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio de 2001, la cual tiene como finalidad la renovación de los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul, Turquía en junio de 1996.

La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976 es el principal documento para la realización de un análisis integral con los demás archivos seleccionados y para fines de esta investigación, se tiene claro que si bien la declaración de Vancouver es el acontecimiento por el cual muchos países incluido México comenzaron a dar más importancia en los asuntos de los asentamientos humanos y lo importante que es la buena distribución y uso de ellos, la declaración a principios de cuentas en un catálogo de recomendaciones para establecer y formular una serie de políticas, leyes y normas enfocadas a las necesidades territoriales y sociales, donde debe de existir instituciones encargadas del manejo de dichas políticas y que además contribuyan a la organización eficaz de las políticas.

Su Plan de Acción señala las primeras estrategias a nivel internacional para abordar y controlar los problemas de crecimiento urbano, además hace recomendaciones específicas y clara acerca de cómo los gobiernos de cada nación deberían de establecer estrategias y políticas nacionales para hacer frente a todas las necesidades de los grupos población.

Su principal objetivo es que los países tengan conciencia de lo importante que es el manejo adecuado de los asentamientos humanos y la administración eficiente de la tierra, hace recomendaciones entorno a formular y aplicar políticas principalmente sobre asentamientos humanos, y conforme a las necesidades de los habitantes de una ciudad políticas de vivienda, infraestructura, abastecimiento

de agua, etc., hace hincapié además de crear instituciones que se encarguen de la gestión del desarrollo urbano y que ayuden a implementar de manera adecuada las políticas recomendadas.

Concebía la idea que los asentamientos humanos determinan en gran medida la calidad de vida de los habitantes de una nación, en el mejoramiento y la satisfacción de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación y el esparcimiento, así mismo, exponía la necesidad de que los asentamientos humanos deberían de considerarse instrumentos y objetos para el desarrollo, y a la ordenación del territorio como una herramienta esencial para conciliar y coordinar el objetivo del desarrollo urbano y rural.

La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos celebrada en 1976 hace referencia esencialmente a la necesidad de establecer políticas orientadas hacia los asentamientos humanos sostenibles, que tiene como función el cuidado del medio ambiente y el entorno que rodea a los habitantes de una ciudad.

Aunque reconoce que las nuevas instituciones creadas para la formulación y aplicación de políticas no han sido mayormente satisfactorias en los resultados y lo suficientemente eficientes como se previa en la declaración de Vancouver, vuelve a plantear una serie de recomendaciones para que los países puedan obtener mejores resultados en sus políticas y que sus instituciones funcionen mejor.

Recae en la necesidad de recomendar políticas enfocadas a la vivienda de una forma más precisa tratando de incitar a los países desarrollados que involucren las personas en situación de vulnerabilidad en el apoyo de vivienda adecuada para asegurar una buena calidad de vida, digna y plena.

Se puede observar, que la Hábitat II no olvida del todo los principios planteados en la primera declaración sobre asentamientos humanos de Vancouver (Hábitat I), solo manifiesta la necesidad de dar un cambio en la forma de planeación contribuyendo al modelo sustentable.

Aunque en la declaración de Vancouver de 1976 se dan las recomendaciones necesarias para la aplicación de políticas enfocadas a la vivienda, en la declaración de Estambul de 1996 la política de vivienda es una prioridad para el beneficio de la sociedad en relación al entorno que los rodea, y en donde se generan propuestas para una buena planificación en torno a sus asentamientos humanos sostenibles.

A fin de cuentas, en esta declaración solo se tomaron dos temas de importancia en la que se refleja que eran las necesidad de atención prioritaria para atender en ese momento, no se deja de lado la importancia de los asentamientos humanos y pretende nuevamente hacer conciencia para que los países generen servicios con calidad y para el beneficio de la sociedad, refleja como antes ya se mencionó que las instituciones para el manejo de los asentamientos humanos deben ser de suma importancia para la formulación e implementación de políticas viables y que tengan un beneficio tanto social como territorial.

La Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio celebrada en el 2001, se realiza con miembros de las organizaciones unidas, en el cual tenían la intención de dar seguimiento a lo establecido en la UN-Hábitat II. La declaración está asociada con los continuos esfuerzos que los gobiernos de los países han cumplido con respecto a la declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos, pero uno de sus principales deficiencias era que la situación general de los asentamientos humanos seguía empeorando en muchos países, la pobreza generalizada sigue siendo el obstáculo principal para el desarrollo sostenible en numerosos lugares, además se decidió que la UN-Hábitat se concentrará en las estrategias de erradicación de la pobreza más eficaces.

Esta declaración hace una atenta invitación a los países desarrollados para que intervengan en países pobres para erradicar la pobreza y para ofrecer la oportunidad que los habitantes de esas naciones incrementen su calidad de vida.

No hace referencia a ningún objetivo o finalidad deseados donde se generan una serie de propuestas, políticas y recomendaciones generales a cerca de como los

países debería hacer una adecuada planificación y ordenación de sus asentamientos humanos, con una serie de políticas que implican principalmente el beneficio de la sociedad en relación al entorno que los rodea, en coordinación de la creación de nuevas instituciones que sepan gestionar e implementar sus políticas urbanas acerca de los asentamientos humanos, que involucre a la primera UN-Hábitat de Vancouver de 1976, lo que interesa en esta declaración es revertir los efectos que ha provocado la mala administración de los recursos, el manejo, uso y distribución de los asentamientos humanos, y de la ineficiencia de las instituciones para la formulación y aplicación de políticas urbanas.

Tanto la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 tuvieron una gran influencia como ya se dijo anteriormente para determinar el tema central de la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos celebrada en el año de 1996, temas como el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos o tener viviendas accesibles, habitables y de calidad para la población que conforma una nación son los puntos clave para el plan de acción de la UN-Hábitat II.

Dichas conferencias se olvidan un poco de la Declaración de Estambul de 1976, no generan ningún indicativo asociado con los objetivos ni con el plan de acción de la declaración, pero cabe resaltar que del Programa Hábitat donde se seleccionaron estas dos conferencias por hablar de temas urbanos, se comenzaron a generar diversos tipos de preocupaciones y conceptos nuevos en un mundo donde no había una regularización de los países industrializados y con grandes tasas de natalidad sin controlar.

Conceptos utilizados por primera vez como sustentabilidad por la preocupación de cuidar el medio ambiente y los recursos naturales de los países, acuerdos, políticas y normas o regularizaciones ambientales como es el Programa 21 en donde la mayoría de los países se comprometían a generar acciones a favor del cuidado medioambiental, así como también, acuerdos en donde se pretende ayudar más a los países pobres generando políticas de desarrollo económico

local, o temas centrales como el ejercer políticas que regulen el crecimiento demográfico de la población, políticas asociadas al desarrollo sostenible económico y fortalecer la calidad de vida de la población de los países, sobre todo el papel de la mujer en la sociedad.

Si bien no está explícito el tema de la planeación urbana en estas conferencias como herramienta esencial en el ordenamiento adecuado de las ciudades, temas de gran importancia mencionados anteriormente definen la importancia en que los cambios sociales y ambientales pueden generar reacciones positivas o negativas en los asentamientos humanos.

En 1996, se ordenó al Hábitat preparar de forma periódica un “Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos”, que presenta una amplia revisión de las condiciones de los asentamientos humanos, incluyendo un análisis de las principales cuestiones y tendencias de ellos; así es que se revisaron los ocho Reportes Globales sobre los Asentamientos Humanos para determinar su finalidad y determinar qué papel jugó la planeación urbana dentro de dicho Reporte correspondientemente. Se puede observar, que se van olvidando los principios y objetivos que tenía la Declaración de Vancouver de 1976 (Hábitat I), es decir, la tendencia se va recorriendo como forma de escalera según la importancia del Reporte Global.

De igual forma, se pudo observar los Foros Urbanos Mundiales (FUM) tienen la finalidad de hacer mesas redondas en donde expertos en temas que en la mayoría tienen que ver con la ciudad exponen su punto de vista e intercambian ideas para generar ideas, estrategias y/o políticas urbanas a cerca de del tema discutido.

Se observó que la primera sesión del Foro Urbano Mundial se llevó a cabo en Nairobi, Kenia, en 2002 y contó con la presencia de 1.200 participantes, la segunda sesión se llevó a cabo en Barcelona, España, en septiembre de 2004 y atrajo a 4.389 participantes, la tercera sesión se llevó a cabo en Vancouver, Canadá, en junio de 2006 y atrajo a 10.121 participantes de 109 países, la cuarta sesión del FUM, celebrada en Nanjing, China, del 3 al 6 de noviembre de 2008

atrajo a 7.900 participantes de 146 países, el quinto Foro Urbano Mundial celebrado en el 2010 en Brasil, Río de Janeiro conto con 13, 800 participantes, el sexto FUM se llevo a cabo en Nápoles, Italia con la presencia de 8,224 participantes y por último, el Foro Urbano Mundial se lleva a cabo en el año 2014 celebrado en Medellín, Columbia tuvo la oportunidad de contar con aproximadamente 25,000 participantes de más de 150 países.

La importancia en saber la cantidad de participantes que van desde gobierno, organizaciones no gubernamentales, académicos, profesionales, fundaciones, grupos de interés por temas de la ciudad, entre otros, radica en la inclusión que ha tenido y que es de suma importancia abordar temas y fenómenos que se presentan en la ciudad para tener una mejor planeación de la misma y para generar acuerdos, líneas de acción y/o políticas urbanas, la inclusión en donde no solo el gobierno o mandatarios deben hacer su agenda de gobierno según sus necesidades, sino involucrar la opinión y necesidades de los que conforman su país.

En los Foros Urbanos Mundiales se plantearon diferentes temas que se discutieron y se tomaron diversas decisiones para la mejor planeación y funcionamiento de ordenamiento territorial de un país, algunos de los temas son: la urbanización sostenible y ciudades inclusivas, planificación, financiación y mantenimiento instalaciones para una nueva ciudad, urbanización armoniosa, el “derecho a la ciudad”, reducir la brecha urbana, ciudad incluyente, pobreza, movilidad urbana sustentable, gobernanza urbana, resiliencia, entre otras.

Algunos de los temas que se discutieron en los Foros Urbanos Mundiales, tienen relación con alguna conferencia sobre los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat I o II), o con algún Reporte Global sobre los Asentamientos Humanos, tomando en cuenta el año de publicación y los temas que se discuten, hay que señalar que el tema de la planificación urbana no es un tema que se plantee con tal, sino se involucra con algunos otros, pues hay que recordar que la planeación urbana es una herramienta que sirve para tener un mejor ordenamiento del territorio y

controlar los fenómenos, sociales, económicos, políticos y medio ambientales que suceden en una ciudad.

Sin duda alguna, las Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial es una herramienta que les recuerda a todos los miembros del Programa sobre los asentamientos humanos (UN-Hábitat) la importancia que es la planeación urbana en las ciudades. Retoma algunos puntos expuestos en la primera conferencia sobre los asentamientos humanos de 1976, celebrada en Vancouver, Canadá, como es la importancia de tener un marco jurídico especialmente para la planeación urbana y la realización, ejecución e implementación de planes nacionales, locales y/o regionales.

Es importante saber que a pesar de los años las organizaciones unidas (UN-Hábitat) han puesto hincapié a que los gobiernos locales principalmente incluyan en su agenda de gobierno herramientas como son las directrices internacionales sobre planeación urbana y territorial para que tengan una mejor dirección en el ámbito urbano, beneficiar a la sociedad y las generaciones futuras.

La decisión de incluir un documento que tiene que ver con la forma de planeación urbana en México, recae en tener una visión, aunque es mínima, de cómo se concibe o se la planeación urbana en nuestro país, que decisiones toma, que acuerdos o políticas urbanas están o estarán por realizar que temas son para el gobierno federal importantes para incluir en su agenda de gobierno en temas urbanos y con qué herramientas y/o instrumentos jurídicos y técnicos se apoyaran para implementar todo lo que se pretende hacer.

Analizando el documento y analizando un poco la historia de la planeación urbana en México con relación con el Programa sobre Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), es una tendencia la que tiene México en realizar cambios en los instrumentos jurídicos de planeación, cambios en las instituciones encargadas de la planeación, propuestas de nuevas políticas y estrategias con relación al ordenamientos y planeación territorial, como un requisito, o quizá como una obligación para poder ofrecer algo cada que se acerca un evento internacional

como es la conferencia de las naciones unidas Hábitat, aunque actualmente se puedan ver cambios en nivel federal, local y regional se “preocupan” por los temas urbanos aún falta mucho por mejorar tener en cuenta que temas como la planeación urbana y territorial de un estado debe ser un tema en los primeros lugares en una agenda de gobierno y no cada 20 o 10 años como lo hace México.

Para concluir, se toman en cuenta las estrategias que México, debe o debería asumir para que la planeación territorial genere un verdadero impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de las ciudades, en el desarrollo urbano actual y futuro:

- Ciudades y asentamientos humanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, éstos aspectos reconocen la relevancia del desarrollo urbano y territorial para mejorar el bienestar de la población, cabe resaltar que estos desafíos están estrechamente relacionados con la pobreza, el cambio climático, energía e infraestructura, economía, entre otros.
- El Derecho a la Ciudad el cual nos ofrece las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio universal de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, si éstos derechos se cumplieran adecuadamente y con responsabilidad, la urbanización efectivamente generara las oportunidades de desarrollo que la humanidad busca.
- Garantizar una Agenda que se construya dentro de un marco de necesidades humanas e igualdad de género, en donde la prioridad sea la sostenibilidad de los asentamientos humanos como medio para el desarrollo pleno en todas las personas y generaciones futuras.
- Recuperación de espacios de calidad en la ciudad, como un lugar de encuentro, cultura y esparcimiento, donde haya libre intercambio de conocimiento e innovación y desarrollo.
- Incorporar esquemas de planeación de desarrollo un enfoque de gestión integral y sostenible del territorio, promoviendo el crecimiento ordenado y

equitativo de las ciudades, con el fin de tener relaciones productivas y armónicas entre los distintos ámbitos.

- Mejorar la gobernanza urbana multinivel en todas las escalas de ciudades, por ejemplo, promoviendo el desarrollo de los marcos legales que garanticen la colaboración y coordinación intermunicipal.
- Establecer espacios efectivos para la participación ciudadana en el desarrollo de sus ciudades y asentamientos humanos, para fomentar la buena gobernanza.
- Asegurar, como un derecho universal, esquemas de vivienda incluyentes e integrados en estrategias de urbanización sostenible, y que faciliten el acceso de todas las personas a vivienda y servicios básicos adecuados, seguros, y asequibles; incluyendo a los barrios marginales.
- Acelerar la transición hacia los modelos de movilidad sostenible inclusivos y equitativos, que correspondan a las distintas necesidades de accesibilidad de las personas, esta transición tiene que ver también con seguridad vial, y reducir las muertes y lesiones por accidentes viales, y sobre todo una infraestructura adecuada al espacio público.
- Impulsar políticas nacionales urbanas y la revisión de la legislación vigente que permita a los gobiernos sub-nacionales y locales planificar y gestionar las ciudades.
- Promover la solides institucional, transparencia de rendición de cuentas en la gestión urbana.
- Asumir que el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno, incluyendo los ámbitos intermedios entre nacional y locales.
- Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas de los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), siendo éste el principal órgano en materia de desarrollo urbano sostenible.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. 2ª Edición. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.

Bizzozero, Lincoln y Luján, Carlos (1992) “La Política Exterior del Gobierno de Transición en Uruguay (1985 – 1989)”. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Posgrados. Montevideo.

Cabrero, Enrique (2003). “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”. En Cabrero, Enrique (coord.). “Políticas públicas municipales, una agenda en construcción”. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México.

CEPAL (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1986). “Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda”. 1ª edición en español. México D.F.: Noema.

De Olloqui, Juan José (1994) “La Diplomacia Total”. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

Lahera, Eugenio (2004). “Introducción a las políticas públicas”. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.

Lahera, Eugenio (2008). “Introducción a las Políticas Públicas”. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.

Llenderozas, Elsa (2010) “Relaciones Internacionales” en Aznar, Luis y De Luca, Miguel coord. Política. Cuestiones y Problemas. CENGAGE Learning. Buenos Aires.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier, Calderón Maya, Juan Roberto, Campos-Alanís, Héctor, Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera [en línea] 2012, 14 (Julio-Diciembre). Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>> ISSN 1405-8626

Habitat. (1976). UN-Habitat I: The Vancouver Declaration On Human Settlements. Canadá, Vancouver.

Habitat. (1996). UN-Habitat II: Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Turquía, Estambul.

United Nations. (2001). Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium. General Assembly.

Naciones Unidas. (1992). Cumbre de la Tierra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Brasil. Río de Janeiro.

Naciones Unidas. (1994). Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Egipto, El Cairo.

UN-Habitat (1996). An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996. Oxford University Press.

UN-Habitat (2001). Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2003). The Challenge of Slums: Global Report On Human Settlements 2003. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2005). Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2007). Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007, Abridged Edition Volume 1: Reducing Urban Crime and Violence: Policy Directions. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2007). Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007, Abridged Edition Volume 2: Enhancing Security of Tenure: Policy Directions. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2007). Enhancing Urban Safety And Security Global Report On Human Settlements 2007, Abridged Edition Volume 3: Mitigating the Impacts of Disasters: Policy Directions. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2009). Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones Para Políticas: Informe Global Sobre Asentamientos Humanos 2009. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2011). Las Ciudades y el Cambio Climático: Orientaciones para Políticas: Informe Mundial Sobre Asentamientos Humanos 2011. Earthscan Publications London and Sterling, VA.

UN-Habitat (2013). Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas: Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013. Earthscan Routledge.

UN-Habitat. (2004). Foro Urbano Mundial “Ciudades: cruces de culturas, inclusividad e integración”. España, Barcelona.

UN-Habitat. (2006). Foro Urbano Mundial “Nuestro futuro: Ciudades sostenibles – de las ideas a la acción”. Canadá, Vancouver.

UN-Habitat. (2008). Foro Urbano Mundial “Urbanización armoniosa. El reto del desarrollo territorial equilibrado”. China, Nanjing.

UN-Habitat. (2010). Foro Urbano Mundial “El derecho a la ciudad: reducir la brecha urbana”. Brasil, Río de Janeiro.

UN-Habitat. (2012). Foro Urbano Mundial “El futuro urbano”. Italia. Nápoles.

UN-Habitat. (2014). “Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida”. Colombia, Medellín.

UN-Habitat. (2105). “International Guidelines on Urban and Territorial Planning”. Nairobi, Kenia.

Gobierno de República. (2015). “Reporte Nacional de México, Hábitat III”. México.

**Fuentes electrónicas:**

<http://www.un.org/es/ga/about/background.shtml>

<http://www.cinu.mx/onu/onu>

