



26º período de sesiones

Nairobi, 8 a 12 de mayo de 2017

Tema 7 del programa provisional*

**Diálogo sobre el tema especial del 26º período
de sesiones del Consejo de Administración**

**Diálogo sobre el tema especial del 26º período de sesiones del
Consejo de Administración**

Informe del Director Ejecutivo

Resumen

El tema del 26º período de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es “Oportunidades para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana” El tema consta de los subtemas siguientes:

- a) Subtema 1: promoción del acceso a una vivienda adecuada y sostenible;
- b) Subtema 2: planificación integrada de los asentamientos humanos para la urbanización sostenible;
- c) Subtema 3: sinergias y financiación para la urbanización sostenible.

I. Introducción

A. Antecedentes

1. El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se celebró en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016, titulado “Nueva Agenda Urbana¹”, contiene una hoja de ruta para las ciudades en un mundo cada vez más urbanizado. Como motor del crecimiento urbano sostenido e inclusivo, el desarrollo social y cultural y la protección del medio ambiente, la urbanización ofrece claras oportunidades para un desarrollo transformador y sostenible. Sin embargo, el modelo actual de urbanización con demasiada frecuencia ha dado lugar a la expansión urbana incontrolada, la baja productividad, la segregación, la exclusión y la congestión. En la Nueva Agenda Urbana se subraya que la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y gestionan las ciudades y los asentamientos humanos determina si la urbanización contribuirá o no a poner fin a la pobreza y el hambre, reducir las desigualdades, promover el crecimiento económico inclusivo, lograr la igualdad de género, mejorar la salud humana y el bienestar, fomentar la resiliencia y proteger el medio ambiente.

2. La Nueva Agenda Urbana también concuerda muchísimo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Establece los medios con los que se pueden implementar muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular el Objetivo 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y los objetivos que contienen indicadores con los que se puede medir la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

* HSP/GC/26/1.

¹ Resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo.

Al proporcionar una hoja de ruta orientada a la acción para la aplicación, la Nueva Agenda Urbana también contribuirá al logro de los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres para el período 2015–2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la Cumbre Humanitaria Mundial y la Cumbre de las Naciones Unidas para los Refugiados y los Migrantes.

B. Oportunidades para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana

3. En los párrafos 128 y 129, 165, 167 a 168 y 171 de la Nueva Agenda Urbana se hace hincapié en el papel fundamental que ONU-Hábitat puede asumir en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, sobre la base de sus conocimientos especializados y su función como centro de coordinación para la urbanización sostenible y los asentamientos humanos y su liderazgo sustantivo en el desarrollo de las zonas urbanas y los asentamientos humanos, que abarca la movilización de los interesados, la coordinación interinstitucional, la creación de capacidad y la promoción. También hacen presumir ese fortalecimiento de la coherencia en ONU-Hábitat para movilizar el sistema de las Naciones Unidas y otros asociados que apoyan a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la coordinación de la aplicación, el seguimiento y el examen de la Nueva Agenda Urbana. El programa de trabajo y el presupuesto de ONU-Hábitat para el período 2016-2017 se ha elaborado en consonancia con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, mientras que la revisión del plan estratégico para el período de 2014-2019 ofrece la posibilidad adicional de lograr una mayor coherencia. Las oportunidades de aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana radican en la formulación de directrices para prestar apoyo a los países; la vigilancia de la aplicación de la Agenda; la coordinación y colaboración a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas; así como la promoción y la participación de los interesados.

4. En la Nueva Agenda Urbana se alienta a ONU-Hábitat y a otros interesados a que generen orientación empírica y práctica para su aplicación y la dimensión urbana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en estrecha colaboración con los Estados Miembros de las Naciones Unidas, las autoridades locales, los grupos principales y otros interesados pertinentes, así como mediante la movilización de expertos. En consecuencia, ONU-Hábitat ha elaborado un marco de acción para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, que proporciona directrices fundamentales para el proceso de aplicación en los planos local, subnacional y nacional en un formato conciso y fácil de comprender. Como punto de entrada para los planificadores, los administradores locales y los Estados Miembros, explica en detalle los elementos esenciales que requieren los Estados Miembros y las autoridades locales para crear las condiciones debidas para un crecimiento urbano productivo, sostenible y equitativo. También recomienda quién debería asumir la dirección de cada uno de los elementos esenciales, cómo podrían medirse y cómo contribuyen a otros programas mundiales.

5. Los elementos esenciales del marco de acción para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana se agrupan en las siguientes cinco categorías (para más detalles, véase también <http://nua.unhabitat.org/>):

a) *Políticas urbanas nacionales.* El desarrollo urbano debe abarcar a los ministerios y organismos que proporcionan políticas integradas basadas en marcos financieros, jurídicos y de planificación. Las políticas urbanas nacionales que cuentan con el apoyo de una modalidad de organización en las instancias más altas del Gobierno pueden hacer que las ciudades sean más productivas, competitivas, justas y prósperas;

b) *Marcos jurídicos urbanos.* Los mecanismos jurídicos son fundamentales para la adquisición y el mantenimiento del espacio público, el aseguramiento de la equidad y la estabilidad financiera, pero para ser efectivos deben ser precisos, eficaces en función de los costos, inclusivos, basarse en los derechos y responder al contexto;

c) *Diseño y planificación urbana y espacial integrados.* La planificación y el diseño efectivos dependen de los principios de la conexión, la inclusión y la resiliencia para obtener resultados integrados en todos los sectores de actividad, entre ellos el uso de la tierra, la vivienda y el transporte;

d) *Financiación de la urbanización.* El buen funcionamiento de una ciudad depende de que el gobierno local cuente con financiación estable, salud fiscal, mercados eficaces y solvencia, lo que obliga a poner atención en las finanzas municipales tanto desde las etapas iniciales como a las finales, en las “reglas del juego” y en los ingresos y gastos;

e) *Aplicación a nivel local.* La aplicación local es la base de las cuatro categorías antes mencionadas ya que ofrece la posibilidad de concretar principios abstractos como son la justicia y la

equidad en lugares reales mediante enfoques basados en la zona, como ampliación de las ciudades, renovación urbana y la reasignación de terrenos en la ciudad.

6. En la Nueva Agenda Urbana figura también la solicitud de que ONU-Hábitat coordine un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana cada cuatro años, y que el primer informe sea presentado en el septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General. En colaboración con los Estados Miembros y los asociados, el Observatorio Urbano Mundial reunirá y analizará datos, utilizando la Iniciativa para la prosperidad de las ciudades, la Muestra mundial de ciudades y los informes nacionales sobre la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, según proceda, y vigilará todos los elementos de los indicadores pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Base de datos sobre políticas urbanas nacionales, la plataforma UrbanLex, la Base de datos mundial de las finanzas municipales y el Laboratorio de Planificación y Diseño Urbanos también lo apoyarán, según proceda.

7. ONU-Hábitat desempeñó un papel fundamental en la conferencia Hábitat III y su proceso preparatorio. Participó en el equipo de tareas de las Naciones Unidas sobre Hábitat III, prestó apoyo técnico a varias dependencias normativas y asumió la codirección de 19 de los 22 documentos temáticos que sirvieron como contribución a la Nueva Agenda Urbana. Aprovechando este impulso, muchas entidades de las Naciones Unidas han expresado su interés en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y su apoyo a esta. Es indispensable la coordinación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para evitar sobrecargar a los gobiernos con demandas no coordinadas de diferentes entidades y garantizar que los gobiernos locales y nacionales y los demás asociados reciban un apoyo que valga la pena. ONU-Hábitat goza de reconocimiento como centro de coordinación para la urbanización sostenible y el desarrollo de los asentamientos humanos y su mandato es coordinar la aplicación en el sistema de las Naciones Unidas, pero su condición de organismo no residente en la mayoría de los países obliga a aplicar nuevas estrategias para lograr la eficacia a nivel local. En este sentido, ONU-Hábitat trabajará en estrecha colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a todos los niveles.

8. Es necesario seguir realizando nuevas actividades, en particular la promoción, la creación de capacidad y el intercambio de información, a fin de garantizar que los gobiernos y los interesados entiendan la Nueva Agenda Urbana en todas sus partes, la hagan suya y la apoyen. Esas actividades abarcarían a asociaciones verticales de múltiples interesados basadas en determinados temas, así como a las asociaciones horizontales e intersectoriales. ONU-Hábitat facilitará la posibilidad de diálogo en los departamentos gubernamentales, las asambleas legislativas, los grupos de interesados multisectoriales y el sistema de las Naciones Unidas, que, en última instancia, reforzarán y ayudarán a reestructurar el Foro Urbano Mundial, en consonancia con la Nueva Agenda Urbana. Se deberán revitalizar los comités nacionales de hábitat y se deberían mantener y fomentar las plataformas y redes de múltiples interesados, en particular las establecidas para coordinar los preparativos de Hábitat III. Seguir apoyando al Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas² facilitaría un compromiso más firme y una mayor influencia de las políticas a nivel municipal y regional o de distrito. Por último, ONU-Hábitat necesita una estrategia del sector privado que, de conformidad con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, ayude a fortalecer la capacidad de los gobiernos nacionales y locales para crear un entorno propicio para la inversión del sector privado en las zonas urbanas.

C. Subtemas

9. La normativa internacional de derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, lo que incluye una vivienda adecuada³. La vivienda desempeña una función catalizadora en el desarrollo económico, la generación de empleo, la reducción de la pobreza y la mitigación de la vulnerabilidad presente en las ciudades. Cualquier inversión en vivienda surte un efecto inmediato en las ciudades y sus economías y ejerce una profunda influencia en la vida de las personas. Sin embargo, para que redunde en resultados positivos, la política de vivienda y la práctica exige un cambio fundamental. Por esta razón, ONU-Hábitat propuso el “enfoque de la vivienda como elemento central”: en primer lugar, las políticas deberían centrarse en las personas y los derechos humanos a fin de mejorar las condiciones de vida y crear barrios donde las personas puedan vivir con dignidad y paz; en segundo lugar, la cuestión de la vivienda debe estar en el centro de las políticas

² Establecido atendiendo a la resolución 17/18 del Consejo de Administración, de 1999, es un órgano consultivo que fortalece el diálogo del sistema de las Naciones Unidas con las autoridades locales en todo el mundo.

³ Una de las primeras referencias al derecho a una vivienda adecuada figura en el artículo 25 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ampliamente considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, hace referencia al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de vida (art. 11).

urbanas nacionales para promover el desarrollo socioeconómico, que incluye la creación de empleo, la generación de ingresos y la reducción de la pobreza; en tercer lugar, la vivienda debe situarse en el centro del desarrollo y la planificación urbanas, junto con la oferta de tierras, la infraestructura y la financiación.

10. La rápida urbanización y algunos problemas concomitantes, como la migración y el clima, y las crisis económicas, han aumentado la demanda de una planificación urbana y territorial más eficaz y apropiada al contexto. La falta de una planificación eficaz contribuye a modalidades urbanas insostenibles: expansión urbana incontrolada, desarrollo no planificado, asentamientos improvisados, congestión, degradación del medio ambiente, desigualdades socioespaciales e infraestructura inadecuada, entre otras cosas. La idoneidad de los sistemas y métodos de planificación depende en gran medida de la capacidad disponible y la flexibilidad al contexto, de las que se carece a menudo. Como resultado de ello, la planificación y el diseño urbanos y territoriales obligan a cambiar la manera en que se enmarcan, equipan y ejecutan. En última instancia, esto lleva necesariamente a aplicar un enfoque cada vez más integrado, entre escalas, intersectorial y de múltiples interesados, y que se apoye en los instrumentos espaciales, financieros y reglamentarios de manera integrada, que aproveche las oportunidades y reduzca al mínimo la ineficacia.

11. Pese a que se reconocen los principios básicos de trabajar conjuntamente –liderazgo del gobierno, sentido de propiedad, inclusividad, transparencia, rendición de cuentas, respeto mutuo, confianza– y la función de las asociaciones de múltiples interesados y los vínculos intersectoriales en relación con el desarrollo sostenible, la diferencia entre retórica y realidad es amplia y tiene importantes repercusiones en la movilización de recursos y la financiación y, en última instancia, afecta a los resultados del desarrollo. Si bien la urbanización es un motor del crecimiento económico y con frecuencia se relaciona con una mejora en la generación de capital y la innovación, mejoras en el nivel de vida, acceso a los servicios, seguridad de la tenencia y reducción de la pobreza, no se traduce automáticamente en más capital, mayores ingresos ni un nivel de vida adecuado para todos. Los gobiernos necesitan adoptar medidas especiales para garantizar que el crecimiento económico urbano no extreme la desigualdad, la exclusión y la marginación.

II. Subtema 1: promoción del acceso a una vivienda adecuada y sostenible

A. Hechos y cifras

12. La urbanización y el rápido crecimiento de la población han presentado a las ciudades de todo el mundo dificultades persistentes a la hora de satisfacer las necesidades de vivienda de su población:

a) *Con la urbanización, las necesidades de vivienda son cada vez mayores.* En 2030, ONU-Hábitat calcula que otros 3.000 millones de personas, aproximadamente el 40% de la población mundial, necesitarán tener acceso a una vivienda adecuada. Esta cifra se traduce en una demanda de 96.000 nuevas unidades de vivienda asequible y accesible cada día, o sea unas 4.000 unidades cada hora. Se estima que 1.600 millones de personas en todo el mundo podrían verse afectadas en el próximo decenio por la lucha para obtener una vivienda adecuada y asequible. Se espera que alrededor del 85% de esa demanda surjan en países donde repunta la economía, y aproximadamente el 50% de esa demanda se registrará en China;

b) *La asequibilidad de la vivienda se ha convertido en un problema mundial.* La asequibilidad de la vivienda afecta a los países de ingresos más bajos y a los de ingresos más altos, a los propietarios y a los inquilinos. En países de ingresos bajos, las familias tienen que ahorrar el equivalente de casi ocho veces sus ingresos familiares anuales para poder pagar el precio de una vivienda estándar en un pueblo o ciudad. Cuando alquilan, las familias tienen que comprometer más del 25% de sus ingresos mensuales para pagar el alquiler. En muchos países europeos, las familias, especialmente las jóvenes, tienen que asumir sobrecargas de costos muy serias y se quedan con mucho menos para gastar en otros artículos de primera necesidad, como son los alimentos, la salud, el transporte y la ropa. En circunstancias extremas, las familias se ven obligadas a abandonar sus viviendas porque no pueden pagarla. Se estima en 100 millones el número de personas en todo el mundo que carecen de hogar;

c) *Una vivienda inadecuada, los asentamientos improvisados y los barrios marginales siguen siendo la única opción de vivienda para muchas personas que viven en las ciudades.* Hoy día, 1.600 millones de personas en todo el mundo viven en viviendas inadecuadas, y 1.000 millones de ellas viven en barrios marginales y asentamientos improvisados. La falta de acceso a los servicios básicos es una de las limitaciones comunes de los asentamientos improvisados y los barrios marginales. En todo el mundo, 2.400 millones de personas viven sin servicios adecuados de

saneamiento y 2.000 millones se ven afectados por la escasez de agua. Los hogares que tienen como cabeza de familia a mujeres jóvenes y niños suelen ser los más vulnerables a las condiciones de vivienda inadecuadas. Una de cada cuatro personas vive en situaciones que son perjudiciales para su salud, seguridad y prosperidad;

d) *La falta de una planificación urbana eficaz, que coincide con mercados inmobiliarios disfuncionales, es un obstáculo a la oferta de viviendas asequibles.* Los sistemas de entrega de tierras, sostenidos por la ausencia de planificación urbana, han contribuido a la reproducción de planes residenciales masivos, que construyen viviendas muy lejos del centro urbano, donde se supone que la tierra es más barata, lo que ha creado un crecimiento urbano fragmentado que, a la larga, es muy costoso. Los planes masivos de vivienda de esta naturaleza tienden a aumentar la expansión urbana incontrolada y el consumo innecesario de tierras. En los países de ingresos más bajos, alrededor del 70% de la población vive ajena a todo sistema de registro de tierras. Las limitaciones en el entorno normativo, como son las restricciones a la vivienda multifamiliar, la subdivisión interna o la adición de nuevas unidades o nuevos pisos, aumenta los costos de las transacciones y los costos de la vivienda.

B. Principales compromisos relacionados con la Nueva Agenda Urbana y otros acuerdos mundiales

13. La realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada, como se describe en el Programa de Hábitat (1996) y se prevé en los instrumentos internacionales, es el eje central de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y, específicamente, la meta 1 (de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales) se reconoce el derecho a una vivienda adecuada y a la mejora de los barrios marginales, como elementos fundamentales para la urbanización inclusiva y sostenible.

14. La Nueva Agenda Urbana sitúa la vivienda en el centro de la urbanización sostenible y, por lo tanto, es esencial para el logro de la meta 1 del Objetivo 11. La Nueva Agenda Urbana representa una nueva visión de la urbanización como motor del desarrollo sostenible. En esta visión, la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada es una de las fuerzas transformadoras con posibilidades de llevar al mundo a superar los problemas relacionados con el cambio climático, la pobreza, la exclusión y la desigualdad, e influir positivamente en las ciudades para que emprendan el camino hacia la urbanización inclusiva, planificada y sostenible. La realización de los compromisos contenidos en la Nueva Agenda Urbana con miras a la inclusión, la prosperidad y la sostenibilidad depende en gran medida de cómo adaptar las estrategias de vivienda e interactuar con las cinco categorías orientadas a la adopción de medidas, descritas en el marco de acción para la aplicación de la Agenda. La Agenda establece, en particular, la manera en que, a nivel nacional, las políticas de vivienda se integran en el marco de las políticas urbanas nacionales en consonancia con todos los sectores pertinentes, es decir educación, salud, empleo, y a nivel local, cómo se integra la vivienda en la práctica de la planificación urbana y cómo se coordina con los diferentes insumos necesarios para su desarrollo: tierras, infraestructura y finanzas.

C. Los conocimientos especializados y la función de ONU-Hábitat de apoyo a los países

15. ONU-Hábitat presta apoyo a los asociados del Programa de Hábitat y a los gobiernos a todos los niveles en la realización de las reformas del sector de la vivienda y la formulación de la política, la legislación y las estrategias relacionadas con la vivienda, que promueven la realización del derecho a una vivienda adecuada. Gracias a iniciativas como la Estrategia Mundial de la Vivienda, el Programa sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada y el Programa Participativo para Mejorar los Barrios Marginales, ONU-Hábitat ha contribuido a incrementar el compromiso de los gobiernos de mejorar el acceso a una vivienda adecuada y la calidad de vida de millones de habitantes de las zonas urbanas.

16. La creciente urgencia de proporcionar vivienda adecuada a millones de familias y la necesidad de hacerlo de manera que garantice un futuro sostenible para las ciudades exige un cambio en la política y la práctica de la vivienda. ONU-Hábitat promueve el “enfoque de la vivienda como elemento central”, desde que los Estados Miembros lo hicieran suyo en 2015⁴, junto con los principios rectores a nivel nacional y local, para que la vivienda figure como prioridad. El “enfoque de la vivienda como elemento central” ya no contempla la vivienda como poco más que un techo y cuatro paredes, sino como el derecho a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad⁵. El concepto de “elemento central” refleja la heterogeneidad de usos en el entramado urbano, por lo que la vivienda se sitúa en las proximidades de las oportunidades de empleo y servicios sociales y culturales, de manera de reducir la demanda de movilidad innecesaria.

17. ONU-Hábitat puede ayudar a los países a integrar la vivienda estratégicamente en las políticas urbanas nacionales, estimular la economía, reducir la pobreza y promover la inclusión. Mediante esos programas, ONU-Hábitat ayuda a las ciudades a reforzar el vínculo entre la vivienda y la planificación urbana, con especial atención al factor de proximidad, que se refiere a la conexión espacial de los residentes con los servicios y el empleo.

D. Oportunidades para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana

18. A continuación se indica el camino a seguir para que el acceso a una vivienda adecuada y sostenible pueda contribuir a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y al logro del objetivo de desarrollo sostenible 11:

a) *Las políticas y estrategias de vivienda deberían ser el elemento central de las políticas urbanas nacionales y estar concertadas con las políticas económicas y sociales e integradas en las políticas de desarrollo urbano.* Las autoridades nacionales y locales deberían volver a asumir un papel de liderazgo en la formulación y aplicación de los marcos normativos empíricos sobre la vivienda y la mejora de los barrios marginales. Estas políticas deberían basarse en datos y evaluaciones fiables del sector de la vivienda y verse acompañadas de una clara estrategia de aplicación;

b) *Hacen falta sistemas eficaces de gobernanza para el sector de la vivienda, además de una legislación que facilite la cohesión normativa e institucional en los planos nacional, subnacional y local.* Los marcos regulatorios para proporcionar viviendas y mejorar los barrios marginales deberían ser suficientemente flexibles, basarse en los resultados y ser apropiados para las condiciones locales. Las normas y los reglamentos para la construcción de viviendas, así como las normas y los criterios en relación con el uso de la tierra, los materiales de construcción y la infraestructura, deberían contribuir a disminuir los costos de la vivienda y propiciar la entrega a escala en zonas que sean accesibles y estén conectadas con los medios de subsistencia. Los sistemas de gestión y administración de la tierra deberían garantizar la seguridad de la tenencia para todos y crear las bases para la inversión en el desarrollo de la tierra y la vivienda;

c) *Es esencial que la vivienda se tome más en consideración en la planificación urbana para lograr una mayor inclusión y sostenibilidad en las ciudades.* La planificación y el diseño urbanos deberían estimular la mezcla social, el uso mixto de la tierra, la proximidad entre la vivienda y el empleo y la diversidad de la vivienda en lo referente a tipología, tamaño, norma y ubicación. La planificación y el diseño a nivel de ciudades, integrados con el uso de la tierra y la planificación de la infraestructura, deberían contribuir a la conectividad de las calles, a una mayor densidad de población y a la integración espacial de las zonas residenciales. La adecuación al clima de los códigos de construcción y las normas de eficiencia energética para la vivienda debería estar en consonancia con las condiciones locales a fin de aumentar la resiliencia de las ciudades y contribuir a modelos urbanos más sostenibles desde el punto de vista ambiental y a una configuración urbana eficiente;

d) *Hacen falta políticas de asequibilidad para este fin de manera que los mercados inmobiliarios sean más inclusivos y se garantice el acceso a una vivienda asequible a escala y en*

⁴ En su resolución 25/4 sobre la aplicación del plan estratégico para 2014-2019, el Consejo de Administración de ONU-Hábitat tomó nota del “enfoque sobre la vivienda como elemento central”, que sitúa la vivienda como objetivo central de las políticas urbanas nacionales y de las ciudades, y alentó al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y a los Estados Miembros a que examinasen la posibilidad de aplicar la Estrategia Mundial de la Vivienda, cuando procediera, entre otras cosas, mediante el diseño de instrumentos y mecanismos destinados a promover la financiación inclusiva de la vivienda en los planos nacional y local a fin de resolver el déficit habitacional y contribuir a que gradualmente se haga realidad el derecho a una vivienda adecuada para todos;

⁵ En el plano programático, el “enfoque de la vivienda como elemento central” se basa en los anteriores trabajos de ONU-Hábitat mediante la Estrategia Mundial de la vivienda, el derecho a una vivienda adecuada y el Programa Participativo para la Mejora de los Barrios Marginales.

zonas urbanas bien situadas. Las ciudades deberían intensificar sus esfuerzos fiscales y la recaudación de ingresos con el fin de crear oportunidades para el desarrollo de la vivienda y la mejora de los barrios marginales situados en el centro urbano o por medio de proyectos de ampliación urbana. La oferta de viviendas asequibles a escala debería estar debidamente conectada con la dinámica del mercado de la vivienda y apoyarse estratégicamente en las asociaciones con entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Se deberían promover a escala los mecanismos de financiación más inclusivos e innovadores, que abarcasen desde los fondos públicos a las garantías, y desde el ahorro comunitario a la microfinanciación, y tuviesen como destinatarios a los más pobres. Muchos países han podido lograr la asequibilidad de la vivienda por medio de directrices comprometidas y la reglamentación del sector de la vivienda para personas de medianos y bajos ingresos.

E. Temas de debate

19. El diálogo sobre el tema especial del 26º período de sesiones del Consejo de Administración, a saber, “Oportunidades para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana”, brindará una oportunidad de analizar el alcance y la importancia de las políticas sectoriales de vivienda en el marco normativo integrado de la urbanización y propuestas innovadoras y exitosas de los gobiernos y los asociados de lograr que la vivienda sea el elemento central de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre los temas de debate figuran los siguientes:

- a) ¿Cuáles son los entornos normativos, institucionales y reglamentarios que han logrado mejorar la entrega de viviendas adecuadas y asequibles y mejorar los barrios marginales a escala?
- b) ¿Qué sistemas de gobernanza para el sector de la vivienda son los más eficaces para propiciar la cohesión normativa, legislativa e institucional entre las diferentes instancias de gobierno?
- c) ¿Cómo puede contribuir a la inclusión y la sostenibilidad de las ciudades el hecho de tomar más en consideración la vivienda en la planificación urbana, en consonancia con la entrega de tierra y la creación de infraestructura?
- d) ¿Cómo puede la vivienda promover la mezcla social, el uso mixto de la tierra y la diversidad social en las ciudades? ¿Qué buenos ejemplos existen de este enfoque?
- e) ¿Cuáles son algunos de los ejemplos de diseños innovadores de viviendas en cuanto a tipología, tamaño, normas, consumo de energía y ubicación?
- f) ¿Qué innovaciones de los métodos de financiación de la vivienda (de los países, las ciudades y los asociados) se están utilizando para acometer con eficacia el problema mundial de la asequibilidad de la vivienda y un mayor acceso de los más pobres a la financiación?
- g) ¿Qué tipos de experiencias han tenido los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para conectar las finanzas con la oferta de viviendas asequibles y de qué manera podrían ampliarse? ¿Qué buenos ejemplos existen de cooperativas de vivienda asequibles?

III. Subtema 2: planificación integrada de los asentamientos humanos para la urbanización sostenible;

A. Hechos y cifras

20. En 2014 había 3.900 millones de habitantes de las zonas urbanas en el mundo. De aquí a 2030, se prevé que las zonas urbanas alberguen al 60% de la población mundial y que una de cada tres personas viva en ciudades con al menos medio millón de habitantes. Para 2050, el crecimiento de la población y la urbanización previsiblemente añadirán 2.500 millones de personas a la población urbana del mundo, con casi el 90% del aumento concentrado en Asia y África. Paralelamente, el consumo per cápita de espacio urbano va en aumento. En los países en desarrollo, la mayoría de las ciudades ha experimentado una disminución de la densidad en los últimos decenios, y en las ciudades con ingresos más altos, una duplicación de los ingresos per cápita equivale a un 40% de disminución de la densidad media. La mayor parte del entramado residencial de las zonas que se han ampliado en las ciudades ha surgido sin planificación y en forma desordenada, en contravención o en ausencia de planes y reglamentos municipales.

21. Incluso cuando se ha planificado, la conectividad espacial generalmente débil y la integración en un nuevo desarrollo urbano han dado lugar a modalidades costosas e insostenibles, plagadas de dificultades con espacios públicos reducidos y mercados inmobiliarios sobrecargados. Muchas ciudades simplemente no asignan tierra suficiente para calles en sus zonas en expansión con el objeto de segregar barrios e impedir que zonas urbanas marginales se integren en la ciudad. También es

enorme el retraso en la tarea de completar y mantener la infraestructura urbana y los servicios urbanos básicos en las ciudades existentes. Aproximadamente una cuarta parte de la población mundial vive en condiciones marginales de vivienda, lo que a su vez agrava el fenómeno mundial de las comunidades de acceso restringido.

22. Los profesionales de la planificación urbana y espacial están insuficientemente representados en muchas zonas en desarrollo, con 0,97 planificadores acreditados por cada 100.000 personas en los países africanos y 0,23 en la India, en comparación con 37,63 en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y 12,77 en los Estados Unidos de América. También han marchado con lentitud la adaptación y las reformas de los sistemas de planificación a diversas escalas, y muchos países siguen manteniendo una legislación sobre planificación obsoleta.

23. No obstante, el aumento de los datos empíricos demuestra a las claras que la mejora de la configuración y la conectividad urbanas facilita la movilidad y las economías de aglomeración, y reduce las emisiones de gases de efecto invernadero. Cuando están bien planificadas, las ciudades son eficientes y valiosos instrumentos para el crecimiento económico y las oportunidades. Generan el 80% del PIB mundial, mientras que las 100 ciudades más ricas generan el 35% del PIB mundial.

24. Al centrar la planificación en la creación de una buena configuración urbana, con el apoyo de los reglamentos y los mecanismos financieros pertinentes, algunas de las cuestiones antes citadas se han abordado en casos limitados y ofrecen la posibilidad de un cambio en mayor escala.

B. Principales compromisos relacionados con la Nueva Agenda Urbana y otros acuerdos mundiales

25. En la Nueva Agenda Urbana se definen con claridad la planificación y la gestión participativas del desarrollo espacial urbano como instrumento integrador para la armonización de las políticas y la aplicación eficaz. Se asigna a la planificación y al diseño urbanos la facultad de establecer las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y aprovechar una dinámica urbana que ofrece beneficios colectivos. La planificación y el diseño urbanos y territoriales eficaces desempeñarán un papel decisivo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no solo de la meta 11.3, que está dedicada a la planificación urbana, sino de todo el conjunto de objetivos, ya que la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados pueden servir de guía a las políticas, las estrategias y los planes geográficos y sectoriales. Los compromisos fundamentales con la planificación y el diseño urbanos y territoriales en la Nueva Agenda Urbana se estipulan en los párrafos 81 a 160 y se pueden resumir como sigue:

- a) El reconocimiento de las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial como referencia para procesos de planificación eficaces;
- b) El reconocimiento del papel de las políticas urbanas, inclusivas y participativas en los planos nacional y subnacional, en la incorporación del desarrollo sostenible y del desarrollo territorial urbano en la aplicación de estrategias y planes de desarrollo integrados;
- c) El compromiso de los Estados Miembros con la planificación de manera que se asignen los recursos estratégicamente para que las inversiones a corto plazo logren gradualmente los imperativos a largo plazo de la sostenibilidad y la coordinación entre escalas logre un desarrollo territorial equilibrado;
- d) La dedicación de los Estados Miembros a la planificación territorial para crear sinergias en todo el continuo de los asentamientos humanos;
- e) El compromiso de los Estados Miembros de establecer normas y una gobernanza que aproveche el entorno normativo apropiado de la planificación (en particular, el apoyo a la administración local y la gestión);
- f) El compromiso de apoyar los marcos de la planificación basada en la edad y el género que rigen la participación en todas las etapas y garantizar las asociaciones entre múltiples interesados;
- g) El reconocimiento de la importancia de la planificación integrada para abordar los problemas y las oportunidades de la configuración urbana tanto actual como futura;
- h) La promoción de las ampliaciones urbanas planificadas, la prevención y contención de la expansión urbana incontrolada, la reasignación de tierras, la renovación urbana, la modernización de las zonas urbanas, la mejora de los barrios marginales, el diseño acertado de calles y espacios públicos, el aprovechamiento de la aglomeración y las economías de escala, la prevención de la segregación espacial y socioeconómica, la reducción de los problemas de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios, y la preservación del patrimonio cultural;

- i) El hincapié en la planificación integrada del transporte y el uso de la tierra y el desarrollo orientado al tránsito, con inclusión de las cuestiones relacionadas con la seguridad vial, la movilidad sostenible y el uso mixto de la tierra;
- j) Compromiso con una planificación que promueva la entrega de viviendas asequibles y sostenibles mediante la creación de instrumentos, opciones de vivienda, mejora de los barrios marginales, ampliación de los mecanismos de financiación y reglamentos sobre diseño inclusivo;
- k) La promoción de una planificación que integre elementos de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos;
- l) El compromiso de los Estados Miembros de apoyar el desarrollo de la capacidad, lo que incluye la capacitación de los encargados de la planificación a todos los niveles, el fortalecimiento de las instituciones y los organismos de planificación del sector público de la planificación y de dotar a las empresas que prestan servicios públicos de la capacidad para prestar servicios adecuados, asequibles y sostenibles;
- m) El compromiso de los Estados Miembros de apoyar a los gobiernos subnacionales en la aplicación de planes y estrategias de planificación urbana, que incluye la observancia de los instrumentos jurídicos, los reglamentos de planificación, vivienda y transporte y la ampliación de los instrumentos de financiación.

C. Los conocimientos especializados y la función de ONU-Hábitat de apoyo a los países

26. Desde 2004, los profesionales de la planificación de todo el mundo, con el apoyo de ONU-Hábitat, han trabajado para reinventar la planificación y situarla como estrategia fundamental para la consecución de los objetivos de desarrollo más amplios. La Nueva Agenda Urbana (así como las metas 11.3, 11.a, 11.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) completa una era de promoción de ONU-Hábitat al reconocer el papel decisivo de la planificación espacial en el desarrollo sostenible. Situado en el centro de este cambio de paradigma, ONU-Hábitat posee los conocimientos especializados excepcionales para atender las solicitudes de los países sobre el tema.

27. Los conocimientos especializados de ONU-Hábitat en materia de planificación y diseño pueden apoyar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana con una mejor planificación espacial en todos los niveles; la formulación de un conjunto de enfoques, directrices e instrumentos probados en diferentes escalas⁶; el desarrollo de la capacidad a todos los niveles⁷; el fortalecimiento de las asociaciones existentes y el establecimiento de otras nuevas; y la promoción de principios, como el uso mixto de la tierra y la mejora de la conectividad, que optimizan las economías de escala y reducen al mínimo las demandas de movilidad. ONU-Hábitat reconoce que es necesario ayudar a redefinir el contenido y el proceso de planificación y prestar más apoyo a su aplicación.

28. Los países deberían considerar la posibilidad de realizar una evaluación exhaustiva de sus sistemas de planificación, incluidos sus procedimientos de formulación y aplicación, sus reglamentos y políticas y su competencia técnica. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que demostrar y localizar nuevos enfoques de la planificación. ONU-Hábitat se asegura cada vez más de que sus instrumentos y enfoques sean “adecuados para el fin” y ha establecido una cartera que abarca todos los niveles de la planificación, en particular:

- a) Las políticas urbanas nacionales, que abordan el sistema de ciudades, los vínculos urbano-rurales y la función general de las ciudades en el desarrollo nacional;

⁶ Esos instrumentos son módulos de capacitación: módulo de capacitación en estudio sobre planificación rápida integrada, módulo de capacitación en planificación urbana para dirigentes de la ciudad; materiales de orientación para la planificación: cinco principios de la planificación de barrios, Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial, carpeta de materiales sobre el espacio público, principios rectores para la planificación de las medidas relativas al cambio climático en las ciudades; y reuniones de grupos de expertos, métodos de examen y evaluación de los planes, así como iniciativas temáticas como la Iniciativa Ciudades y Cambio Climático. El Programa se ha enfrascado también en la elaboración de materiales técnicos que facilitarán la aplicación de la Nueva Agenda Urbana en los países, como son los instrumentales y las notas de orientación sobre políticas urbanas nacionales, notas normativas sobre principios y enfoques de la planificación urbana, el conjunto de instrumentos de planificación urbana y módulos de capacitación sobre planificación urbana, notas normativas y materiales de capacitación sobre la planificación de las ciudades y el clima, y notas de orientación sobre la mejora de los planes de estudio sobre planificación y diseño en diferentes países.

⁷ ONU-Hábitat ha estado elaborando varios instrumentos que fundamenten la labor normativa sobre cuestiones importantes, así como mecanismos específicos que guíen la labor operacional apropiada al fin (por ejemplo, apoyo a un proyecto de planificación en un país o una ciudad, desarrollo de la capacidad) en contextos urbanos específicos, con el objetivo general de orientar la planificación para el desarrollo urbano sostenible.

- b) La planificación espacial estratégica en las diferentes escalas y la promoción de la planificación participativa;
- c) El fortalecimiento de la gobernanza y los marcos normativos de sistemas de planificación eficaces, con especial hincapié en la planificación urbana y la legislación urbana;
- d) El desarrollo y la promoción de temas e instrumentos específicos de impacto estratégico: el espacio público, la ampliación planificada de las ciudades y la planificación de la reasignación de tierras en las ciudades.

29. Además, ONU-Hábitat ha prestado apoyo a la disciplina de planificación para abordar e integrar cuestiones específicas en los marcos de planificación, en particular la planificación relacionada con los asentamientos improvisados, la prevención y mejora de los barrios marginales, y la renovación urbana; la planificación y el diseño con miras a la entrega de viviendas asequibles; la planificación del cambio climático y las estrategias de desarrollo con bajas emisiones; la inclusión y la seguridad urbana; la planificación urbana y el desarrollo económico local; el uso integrado de la tierra, la movilidad y la planificación de la infraestructura; la planificación de la prestación de servicios básicos sostenibles; así como la migración y el reasentamiento y la reconstrucción después de desastres y conflictos.

30. Si bien es necesaria la planificación espacial, no es suficiente por sí sola para facilitar el desarrollo urbano sostenible. El enfoque con triple objetivo de ONU-Hábitat hace hincapié en la legislación, la tierra y la gobernanza urbanas; la planificación y el diseño urbanos; la economía urbana y las finanzas municipales. La organización ha apoyado este enfoque integrado mediante el establecimiento del Laboratorio de Planificación y Diseño Urbanos, que actúa como institución integradora para las innovaciones en la planificación y el diseño, dentro del marco normativo de ONU-Hábitat. Además, mediante el establecimiento de una red mundial de laboratorios de planificación y diseño, acogido con satisfacción por el Consejo de Administración del ONU-Hábitat en su resolución 25/4, y un Programa Mundial del Espacio Público cada vez mayor, ONU-Hábitat ha comenzado a hacer la demostración de soluciones aplicables en diversos contextos.

D. Oportunidades para la aplicación eficaz de la Nueva Agenda Urbana

31. La autorreflexión, la innovación y la voluntad política serán fundamentales para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Como se ha descrito anteriormente, en el Marco de Acción de ONU-Hábitat para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana se señalan cinco categorías prioritarias que serán fundamentales para que la planificación integrada impulse el desarrollo urbano, como se establece en la Nueva Agenda Urbana.

32. A través de su función de coordinación, ONU-Hábitat puede forjar asociaciones con asociados para el desarrollo del país e internacionales, el sistema y los países de las Naciones Unidas y examinar el valor añadido de la planificación y el diseño integrados y territoriales. ONU-Hábitat también se encuentra en una posición única para documentar logros y fracasos en materia de planificación y diseño e intercambiar esos conocimientos. Por último, a través de programas mundiales y servicios integradores recientes, ONU-Hábitat está en condiciones de facilitar el desarrollo de la capacidad y la asistencia técnica para la mejora de los sistemas de planificación y el fortalecimiento de los procesos de aplicación.

33. ONU-Hábitat posee el poder de convocatoria para movilizar a los países, pero también depende para ello del apoyo financiero de esos países. La capacidad de planificación insuficiente (y la falta de financiación para mejoras) siguen planteando un problema importante para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Resulta fundamental contar con un mayor apoyo financiero para los procesos de planificación espacial y el desarrollo de la capacidad, en particular el apoyo a la labor de planificación de ONU-Hábitat, con referencia a los párrafos 128 y 129 de la Nueva Agenda Urbana.

34. La planificación es un instrumento que tiene la capacidad para aprovechar el potencial de las tierras, atraer y orientar la infraestructura sostenible y orientar la consecución de umbrales vitales de aglomeración promoviendo densidades adecuadas y una forma urbana compacta. ONU-Hábitat puede contribuir a incorporar la planificación y ampliar los enfoques integrados, incluidos la legislación y la financiación para el desarrollo urbano, la elaboración de instrumentos y los vínculos temáticos, entre ellos, la migración y la salud.

E. Asuntos que se han de debatir

35. La finalidad de las preguntas siguientes es estimular la continuación del debate:

- a) ¿Quién y mediante qué mandatos nacionales puede iniciar una reforma de los marcos y reglamentos de planificación institucional obsoletos e inadecuados?

- b) ¿Cómo se pueden fortalecer las capacidades institucionales y técnicas para la formulación y aplicación de planes a nivel nacional, subnacional y local?
- c) ¿Cuáles son las principales deficiencias respecto de la orientación sobre la integración intersectorial y la gobernanza de los sistemas de planificación?
- d) ¿Qué modelos podrían orientar la aplicación práctica de la planificación integrada entre escalas? ¿Qué capacidades necesarias es preciso reforzar?
- e) ¿Qué tipos de mandato se deben elaborar para las entidades privadas que preparan estrategias y diseños de desarrollo espacial y para los promotores inmobiliarios que construyen ciudades y zonas privadas, en particular, cuando existen deficiencias en cuanto a la capacidad de reglamentación y supervisión gubernamental?
- f) ¿Cómo se pueden forjar alianzas para lograr la participación del sector privado en la promoción y el apoyo de la función de la planificación urbana en el desarrollo económico?

IV. Subtema 3: Sinergias y financiación para una urbanización sostenible

A. Hechos y cifras

36. La asistencia oficial para el desarrollo, que en la actualidad asciende a unos 125.000 millones de dólares al año, resulta insuficiente para respaldar un cambio transformador en las ciudades de hoy y del mañana. Además, las autoridades nacionales y locales enfrentan obstáculos persistentes para el acceso a fuentes públicas y privadas de financiación y oportunidades de inversión. Una excepción notable fue el Acuerdo de París sobre el cambio climático de 2015, en que los países desarrollados reafirmaron su compromiso de proporcionar un mínimo de 100.000 millones de dólares por año, a más tardar en 2020, a los países en desarrollo para la acción por el clima. No obstante, todavía se necesitan instrumentos normativos y jurídicos para crear un entorno propicio para la inversión y desbloquear corrientes de ingresos endógenas. Además, existen demasiadas iniciativas de desarrollo en las ciudades y los asentamientos humanos que no están integradas ni se encuentran en condiciones de tener efectos duraderos, por lo que numerosos países y ciudades se ven atrapados en un ciclo de dependencia de la ayuda extranjera. Se deben coordinar mejor las futuras inversiones en el desarrollo urbano a fin de hacer frente a la variedad de desafíos que afectan a las zonas urbanas y habilitar a las ciudades para que alcancen su potencial de impulsoras del desarrollo.

37. A nivel mundial, no se ha construido aún un 60% de la superficie que se preveía que esté urbanizada a más tardar en 2030. Según algunas estimaciones, el correspondiente déficit de inversión asciende a 9 billones de dólares por año hasta 2025. Para aprovechar todo el potencial de la urbanización es muy importante hacer frente a ese déficit. Sin medios para conectar a las personas con los mercados, el empleo, la vivienda adecuada y asequible, la educación y los servicios básicos, no será posible aprovechar las oportunidades económicas que ofrece la urbanización.

38. En el informe de 2016 sobre las inversiones en el mundo se señaló que solamente las necesidades de inversión relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible requerirán un “cambio radical” en los niveles de inversión pública y privada de todos los países. En el informe se sugiere que una manera de hacer frente al déficit de inversión podría ser crear una plataforma mundial de múltiples interesados dedicada a encauzar las inversiones hacia esferas prioritarias, como la infraestructura urbana.

39. La prestación de servicios básicos adecuados depende en gran medida de la infraestructura. Según algunas estimaciones, el déficit de financiación anual para infraestructura asciende a un billón de dólares. Aunque el sector privado desempeñará, sin duda, una función importante para hacer frente a ese déficit, se necesita un mayor reconocimiento del poder de la urbanización planificada para generar los recursos necesarios para la inversión y la gestión de infraestructuras relacionadas con el agua, el saneamiento, la energía, la gestión de desechos y el transporte. Esos recursos endógenos pueden originarse, por ejemplo, mediante el desarrollo orientado al tránsito, por el cual se puede aprovechar el aumento del valor de la tierra para la inversión en el transporte público. Mediante el uso compacto y mixto de las tierras, es posible reducir las necesidades de inversión para el suministro de agua y alcantarillado y generar ahorros aumentando la eficiencia de las operaciones y evitando pérdidas.

40. La financiación es un elemento clave para el aumento de la vivienda adecuada y sostenible. La concesión de préstamos, créditos, subsidios y apoyo financiero contribuye a la construcción de viviendas e incrementa la capacidad de las personas de ahorrar y sufragar su vivienda. Se necesitan

innovaciones en materia de financiación para que los mercados de la vivienda sean más inclusivos y para garantizar que se pueda acceder a viviendas asequibles a escala en las zonas urbanas bien situadas. Es preciso promover y ampliar la gama de opciones –desde las garantías públicas hasta la subvención cruzada y la microfinanciación–. También se deben evaluar los puntos fuertes y débiles de los actuales regímenes impositivos, así como la posibilidad de nuevos y mejores mecanismos impositivos para extender y diversificar la financiación de la vivienda.

41. Si continúan las tendencias actuales, en 2030, cuando expiren los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el costo de la asistencia humanitaria a las personas desplazadas por la guerra y los desastres habrá aumentado a 50.000 millones de dólares por año. En ese entonces, un 62% de los pobres del mundo podrían estar viviendo en países frágiles y afectados por conflictos, con una concentración creciente en las zonas urbanas. Se deben adoptar medidas más coordinadas para mejorar la vida y los medios de subsistencia de los migrantes y los refugiados que huyen de los desastres y los conflictos violentos.

42. A nivel mundial, las ciudades generan más del 80% del PIB; esta cifra también se aplica a las economías en desarrollo. En numerosos países, los impuestos locales y otras fuentes de ingresos podrían originar un alto nivel de financiación para el desarrollo, pero no se permite a los gobiernos subnacionales ampliar su base de ingresos. En los países en desarrollo, los impuestos subnacionales representan el 2,3% del PIB, mientras que en los países industrializados esta cifra asciende al 6,4%. En muchos países de África, incluso los municipios capitales obtienen ingresos anuales inferiores a 100 dólares por habitante. Debido a las políticas de descentralización, los municipios a veces están a cargo de la salud y la educación y además tienen que asumir los costos de sus barrios marginales.

43. La mayoría de las ciudades de los países en desarrollo siguen dependiendo en gran medida de las transferencias y subvenciones y se hace un gran esfuerzo por reducir esa dependencia del Gobierno central. Los impuestos a la propiedad podrían ser una buena fuente de ingresos locales, pero en la mayoría de los países en desarrollo el impuesto a la propiedad representa menos del 3% al 4% de los ingresos locales en la mayoría de las ciudades en desarrollo debido a la falta de comprensión de las políticas de uso compartido del valor de la tierra y a las condiciones para aplicar esas políticas. En cambio, en países como Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el impuesto a la propiedad representa entre el 40% y el 50% de los ingresos locales,

44. Existen oportunidades considerables para que los gobiernos locales aprovechen sus propios recursos, con el apoyo de los Gobiernos nacionales y la comunidad internacional. Los gobiernos locales de los países en desarrollo rara vez utilizan fuentes alternativas de financiación, como aquellas disponibles del sector privado, préstamos de bancos comerciales o asociaciones público-privadas. De 500 ciudades de países de ingresos bajos, solo el 4% tiene acceso a los mercados internacionales.

B. Principales compromisos relativos a la Nueva Agenda Urbana y otros acuerdos mundiales

45. Los participantes en la segunda reunión de alto nivel de la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo, celebrada en Nairobi del 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2016, reafirmaron su compromiso con la implicación de cada país en las prioridades de desarrollo de los países asociados; el enfoque en los resultados; las asociaciones para el desarrollo inclusivo; y la transparencia y rendición de cuentas mutua; todo esto se encuentra en consonancia con los compromisos internacionales acordados en materia de derechos humanos, trabajo decente, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y discapacidad. Reconocieron estos compromisos como medio fundamental de implementación para la consecución de la Agenda 2030. Además, propusieron diversas formas de fortalecer la cooperación para el desarrollo, lo cual reviste importancia para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

46. En la Nueva Agenda Urbana (párrafos 130 a 132, 134 a 137, 139, 142, 145 y 152), los Jefes de Estado y de Gobierno, ministros y altos representantes se comprometieron a crear un entorno propicio y movilizar recursos nacionales e internacionales para apoyar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. Propusieron que la urbanización estuviera financiada por el valor urbano generado por el crecimiento planificado de las ciudades. Consideraron que la colaboración eficaz entre los agentes, la financiación innovadora y el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales eran fundamentales para financiar el desarrollo urbano sostenible. Expresaron su apoyo al desarrollo de modelos verticales y horizontales de distribución de los recursos financieros para disminuir las desigualdades entre territorios subnacionales, dentro de los centros urbanos y entre las zonas urbanas y rurales, así como para promover el desarrollo territorial integrado y equilibrado. Hicieron hincapié en la importancia de mejorar la transparencia de los datos sobre el gasto y la asignación de recursos como instrumento para evaluar los avances en pos de la equidad y la integración espacial.

47. Más allá de la clara relación con el Objetivo 11, los compromisos de la Nueva Agenda Urbana (en particular los que se exponen en los párrafos 15, 21, 47 a 48, 91, 96, 126, 149, 153 a 154, 162 a 163, 169 y 172) están vinculados a los Objetivos 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas) y 17 (fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible), así como al Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y el párrafo 34 de la Agenda de Acción de Addis Abeba, en la que se insta a aumentar la cooperación internacional para fortalecer la capacidad de los municipios.

48. La Nueva Agenda Urbana comprende compromisos con el medio ambiente, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, incluido el apoyo para el acceso a diferentes fondos multilaterales, entre ellos, el Fondo Verde para el Clima, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo de Adaptación y los fondos de inversión en el clima, a fin de obtener recursos para los planes, políticas, programas y medidas de los gobiernos subnacionales y locales para la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, en el marco de los procedimientos acordados.

49. En general, la Nueva Agenda Urbana se basa en gran medida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular, en los párrafos 12, 13, 26 y 40, y pone de relieve repetidas veces la importancia de la inclusividad sin dejar a nadie atrás. Las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los ancianos, las minorías y otros grupos que suelen sufrir marginación deben estar incluidos en todos los procesos, a fin de garantizar la sostenibilidad de todo desarrollo urbano. El fuerte vínculo existente entre la financiación para el desarrollo urbano y el cumplimiento de los derechos de estos grupos se destaca en los párrafos 148 y 151 de la Agenda.

C. Conocimientos especializados y función de apoyo a los países de ONU-Hábitat

50. En 1996, ONU-Hábitat estableció un modelo para la movilización de los asociados y la creación de sinergias mientras los gobiernos colaboraban estrechamente con otros Estados Miembros a fin de llegar a un consenso sobre el Programa de Hábitat. En cierta medida, ese enfoque se siguió empleando durante el proceso preparatorio de Hábitat III y la propia Conferencia. La Campaña Urbana Mundial y la Asamblea General de Asociados lograron movilizar la participación de las partes interesadas en Hábitat III en los campus urbanos y, como miembros de dependencias normativas, los diálogos temáticos y regionales.

51. ONU-Hábitat ha movilizado a varios asociados de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, incluido el sector privado, en apoyo de los países en la esfera del desarrollo urbano sostenible. ONU-Hábitat posee experiencia en lograr la participación de las ciudades y las autoridades locales de numerosas maneras para mejorar la forma en que se planifican, administran y gestionan las ciudades. ONU-Hábitat también ha establecido firmes relaciones de trabajo con las asociaciones de los gobiernos locales en todos los niveles, lo que sirve de punto de entrada de muchas otras entidades de las Naciones Unidas y partes interesadas que desean colaborar con las autoridades locales. Además, el Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas está disponible para prestar asesoramiento sobre cuestiones relativas a los gobiernos locales.

52. Hasta la fecha, para ejecutar sus programas normativos y operativos ONU-Hábitat ha colaborado con diversos interesados, incluidos los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, y se han establecido redes temáticas intersectoriales de múltiples interesados. Mediante una cooperación eficaz para el desarrollo en la que participen agentes estratégicos, se podrán movilizar recursos para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana.

53. ONU-Hábitat cuenta con conocimientos especializados y capacidad para ayudar a las autoridades locales a crear su capacidad técnica, jurídica e institucional para:

- a) Mejorar la eficiencia de la generación de ingresos de fuentes de ingresos locales, con uso compartido del valor de la tierra, sistemas de gobernanza digital y tecnología de la información y las comunicaciones aplicada a los sistemas de recaudación de impuestos;
- b) Generar recursos financieros adicionales, en particular mediante instrumentos endógenos innovadores, como los instrumentos de financiación basados en la tierra;
- c) Apoyar a los gobiernos locales en el diseño de fondos locales para infraestructura permitiendo la inversión privada en proyectos públicos;
- d) Incorporar las cuestiones de economía y finanzas urbanas en los procesos de planificación del desarrollo económico nacional, como las estrategias nacionales de planificación que

se ajustan a las demandas de infraestructura, y ayudar a los Gobiernos nacionales a ampliar la aplicación de instrumentos de financiación urbana y municipal innovadores a través de corporaciones de desarrollo municipal y otros mecanismos generales;

e) ONU-Hábitat trabaja con varias instituciones financieras para apoyar las inversiones en desarrollo de la infraestructura y la movilización de la comunidad, la creación de capacidad y la formación en materia de agua, saneamiento, transporte, energía y planificación urbana;

f) Asimismo, mediante la prestación de asistencia técnica a los países para la elaboración de políticas urbanas nacionales, ONU-Hábitat contribuye a fomentar la cooperación entre agentes de dentro y fuera del Gobierno, en distintos niveles y en todos los sectores, y esto puede incrementar las inversiones en respaldo de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, así como demostrar el valor de la creación de redes de ciudades integradas, compactas, productivas, inclusivas, habitables y resilientes, a fin de salvar efectivamente la brecha entre zonas urbanas y rurales.

54. El Fondo Fiduciario para Servicios Urbanos Básicos de ONU-Hábitat también brinda un servicio que permite que los donantes aúnen sus contribuciones a fin de apoyar a los países en la aplicación de soluciones innovadoras para hacer frente a la deficiencia de los servicios básicos. Coordinando las actividades que reciben apoyo del Fondo Fiduciario con proyectos de inversión respaldados por organizaciones de financiación, tanto locales como externas, los países tienen la oportunidad de desarrollar soluciones eficaces en función de los costos y centradas en las personas para subsanar la deficiencia de los servicios básicos.

55. En 2015, ONU-Hábitat recibió la acreditación como organismo de ejecución multilateral del Fondo de Adaptación. Hasta la fecha, el Fondo de Adaptación ha aprobado un proyecto de ONU-Hábitat que se está aplicando en la República Democrática Popular Lao y otras propuestas diversas se encuentran en diferentes etapas de aprobación. Además, ONU-Hábitat procura obtener la aprobación como entidad acreditada ante el Fondo Verde para el Clima. En diciembre de 2016, ONU-Hábitat aprobó un sistema y una política nuevos de salvaguardias ambientales y sociales, lo que representa una condición previa efectiva para dicha acreditación.

D. Oportunidades para la aplicación eficaz de la Nueva Agenda Urbana

56. Existe un consenso mundial respecto de la necesidad de mejorar la financiación para el desarrollo sostenible y la Nueva Agenda Urbana. En este sentido, la aplicación de la Nueva Agenda Urbana debería estar vinculada directamente con la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y las metas relativas a zonas urbanas de otros objetivos, tanto en los aspectos técnicos como financieros. Se deberían elevar al máximo las sinergias entre la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los niveles. Cuanta más prioridad se asigne a las metas del Objetivo 11 a nivel nacional, mejores serán las corrientes financieras, tanto extranjeras como nacionales, en apoyo de su consecución.

57. Los vínculos entre el Objetivo 11 y la Nueva Agenda Urbana representan una oportunidad para incorporar las cuestiones de economía y finanzas urbanas en los procesos nacionales de planificación del desarrollo económico. Esto debe ir a la par de la prestación de asistencia técnica a los Gobiernos nacionales para ampliar la aplicación de instrumentos innovadores de financiación urbana y municipal. Para ello, también se requiere la cooperación entre las organizaciones que trabajan para mejorar la base impositiva de los gobiernos nacionales y locales.

58. Las experiencias preparatorias de Hábitat III y los Objetivos de Desarrollo Sostenible brindan una oportunidad adicional para impulsar las asociaciones con la participación de las organizaciones y los ciudadanos interesados que participaron en la formulación de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030. La Asamblea General de Asociados facilitó la participación de las organizaciones no gubernamentales en Hábitat III y es preciso que esta iniciativa continúe. Además, aprovechando el impulso creado en el seno de las Naciones Unidas durante los preparativos de Hábitat III, la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación podría aprobar una política y un plan de acción a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para orientar la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

59. ONU-Hábitat colabora con varias entidades de las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial para establecer un mecanismo de financiación de múltiples asociados para el desarrollo urbano sostenible. El mecanismo tendría por objetivo catalizar un apoyo eficaz y coordinado para los países y las ciudades en pos del objetivo común de aprovechar la urbanización como solución de la pobreza, la desigualdad, el cambio climático y otros obstáculos para el desarrollo sostenible. El mecanismo adoptaría un enfoque de la urbanización sostenible impulsado por la demanda y orientado a la inversión sobre la base de las condiciones y necesidades locales. Esto significaría prestar a las autoridades nacionales, subnacionales y locales un apoyo directo y coordinado que conecte la fase inicial de las iniciativas de normativa, planificación y creación de capacidad con la fase final de los

productos previstos en el desarrollo integrado territorial y de las ciudades y en las inversiones. El mecanismo actuará como catalizador de las inversiones transformadoras en el desarrollo urbano a escala y como mecanismo facilitador para las asociaciones de cooperación.

60. El enfoque basado en los derechos humanos es un poderoso punto de entrada para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana. En la presupuestación nacional y local y las medidas en materia de finanzas municipales deben analizarse los efectos de las políticas en las mujeres y los grupos vulnerables. Se suele considerar que la presupuestación es neutral, lo que refleja una falta de comprensión de los efectos singulares que pueden tener las medidas relativas al presupuesto en los diferentes grupos. La financiación inclusiva es fundamental para asegurar que no solo se examinen estas cuestiones, sino que se adopten medidas concretas para hacer frente a la desigualdad y la exclusión.

61. Gracias a su actual acreditación ante el Fondo de Adaptación y la posible acreditación ante el Fondo Verde para el Clima, ONU-Hábitat puede ayudar a los encargados de adoptar decisiones en materia urbana a acceder a recursos climáticos destinados a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático. Lograr ciudades “compatibles con el clima” representa una prioridad intersectorial del Fondo Verde para el Clima.

E. Asuntos que se han de debatir

62. La finalidad de las preguntas que siguen es estimular la continuación del debate:

- a) ¿Cómo se puede aumentar al máximo la sinergia entre todos los interesados para la aplicación de la nueva Agenda urbana?
- b) ¿Cómo podrían transformarse los enfoques actuales en materia de alianzas y cooperación para el desarrollo a fin de garantizar una aplicación y supervisión satisfactorias de la Nueva Agenda Urbana?
- c) ¿Funcionan realmente las asociaciones entre los sectores público y privado? ¿Cómo se puede potenciar la función de las empresas y la industria en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana?
- d) ¿Cómo se puede mejorar el empleo del instrumento de uso compartido del valor de la tierra para el desarrollo urbano? ¿Qué otras formas innovadoras existen para generar ingresos locales?
- e) ¿Cómo puede el aumento de los ingresos promover la equidad social y qué arreglos institucionales y jurídicos se necesitan?
- f) ¿Cuáles son las mejores formas de apoyar a los gobiernos locales en el diseño de fondos para la infraestructura local?
- g) ¿Cómo podemos garantizar que los escasos recursos públicos dedicados a la Nueva Agenda Urbana se utilicen con la mayor eficacia para contribuir a reducir las desigualdades? Debatir el análisis de la relación costo/beneficio de los procesos participativos.
- h) ¿Cómo pueden utilizarse los escasos recursos públicos para catalizar recursos adicionales (en particular, del sector privado)? ¿Cómo podría fortalecerse ONU-Hábitat para prestar más apoyo a esas iniciativas? ¿Qué otros instrumentos y sistemas de financiación innovadores existen además de los impuestos sobre las emisiones de carbono a nivel de las ciudades, sistemas de límites máximos y comercio y bonos verdes y para el clima?