

## De Vancouver a Estambul en veinte años

Alfredo Cilento Sarli

### INTRODUCCION

**E**ste Ensayo está motivado fundamentalmente por el interés y la necesidad de transmitir el testimonio de quien ha sido el único venezolano en asistir como Delegado Oficial a las dos Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebradas con veinte años de diferencia, en Vancouver, Canadá y Estambul, Turquía. Ambas Conferencias se producen y gestionan, cada una, en un entorno en el cual se están produciendo cambios radicales. Cuando se celebró Hábitat I, en Vancouver, la preocupación fundamental que giró en torno a la Conferencia fue la de una adecuada planificación y gestión de los asentamientos humanos para "la creación de asentamientos más habitables, atractivos y eficientes, en que se reconozcan la escala humana, el patrimonio, la cultura de los pueblos y las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular los niños, las mujeres y los enfermos, a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo, dentro de un marco de justicia social" (Naciones Unidas, 1976).

En 1976, el ambiente general está caracterizado por los efectos del enfrentamiento este-oeste y del teatro de operaciones del Medio Oriente, donde se desarrollan sucesivos conflictos entre el mundo árabe y el Estado de Israel, y la primera crisis energética. En 1996, cuando se celebra Hábitat II, estamos en la época de la globalización, del brutal contraste entre el norte y el sur por la ampliación de la brecha científica y tecnológica; y en una situación en la que la Organización de las Naciones Unidas es cuestionada por todos, y tratando de ser sustituida o anulada por Estados Unidos, en su pretendido papel de gobernante del mundo.

En Estambul en 1996, la cuestión giró alrededor del reconocimiento de la "imperativa necesidad de mejo-

rar la calidad de los asentamientos humanos, que afectan profundamente la vida diaria y el bienestar de nuestros pueblos. Hay la percepción de la gran oportunidad y esperanza de que un nuevo mundo puede ser construido, en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental como componentes interdependientes del desarrollo sostenible, que se refuerzan mutuamente, pueden alcanzarse a través de la solidaridad y cooperación, dentro y entre los países y, a través de asociaciones efectivas en todos los niveles" (Naciones Unidas, 1996).



### 1. HABITAT I: VANCOUVER, CANADA, 1976.

#### 1.1. Una Conferencia Académica

La primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, HABITAT I, se celebró en Vancouver, Canadá, entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 1976, veinte años después, en junio de 1996, se celebró una segunda Conferencia, HABITAT II, en Estambul, Turquía. Los documentos finales de ambas Conferencias permiten también percibir, con bastante claridad, los cambios que se han producido, y se están produciendo, en los enfoques al problema habitacional a lo largo de los dos decenios transcurridos entre ambos eventos.

El Informe de Hábitat I (Naciones Unidas, 1976) está conformado por: el Capítulo I que incluye: la Declaración de Principios (Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos), Oportunidades y Soluciones, Principios Generales y unas Directrices para la Acción; el Capítulo II que presenta *in extenso* las Recomendaciones para la Acción Nacional; y el Capítulo III de Recomendaciones para la Cooperación Internacional.

Se trata de un documento de marcada orientación centralista, que se dirige fundamentalmente a los gobiernos nacionales. Su estructura tiene un carácter

típicamente académico y, visto con la óptica de los recientes cambios estructurales ocurridos en el mundo, luce como un recetario de recomendaciones para que los Gobiernos Nacionales pudieran tomar medidas urgentes para formular políticas, desarrollar planes y diseñar y ejecutar programas en el ámbito de los asentamientos humanos, básicamente programas de vivienda, para lo cual los Gobiernos "deberían" - pues no hay compromisos - iniciar un conjunto de acciones que constituyen lo que pudiéramos llamar el **código de Hábitat I**. Este sesgo planificador es también explicable por el hecho de que las delegaciones oficiales acreditadas en Vancouver estaban conformadas, básicamente, por profesionales de las áreas de planificación del sector público.



VISTA DE VANCOUVER, 1976.

Sin embargo, Vancouver fue además un escenario importante de nuevas propuestas y de discusión abierta de temas no considerados en la Conferencia Oficial, a través de las presentaciones libres y debates suscitados en el Hábitat Forum, evento paralelo, abierto a la libre confrontación de ideas, que se celebró contemporáneamente.

### 1.2. El Informe de Hábitat: Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos

La estructura del conjunto de recomendaciones de la Conferencia (Capítulo III) incluye: un enunciado, un breve razonamiento, la recomendación en sí y el detalle de las acciones que **deberían** implicar las recomendaciones. El listado de las recomendaciones, que se presentan a continuación, expresa con bastante claridad el propósito de HABITAT I.

## RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN NACIONAL (Naciones Unidas, 1976).

### A. Políticas y Estrategias en Materia de Asentamientos Humanos.

**A.1.** Todos los países deberían establecer con carácter urgente una política nacional en materia de asentamientos humanos (AH) que comprenda la distribución de la población y las actividades económicas y sociales conexas en el territorio nacional.

**A.2.** Toda política nacional de desarrollo económico y social debería tener como parte integrante una política nacional sobre los AH y el medio ambiente.

**A.3.** La política nacional en materia de AH debería concentrarse en cuestiones claves y proporcionar directrices básicas para la acción.

**A.4.** Las políticas relativas a los AH deben tener por objeto mejorar las condiciones de los asentamientos humanos, especialmente promoviendo una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre las diferentes regiones y haciendo que tales beneficios y servicios públicos sean igualmente accesibles para todos los grupos.

**A.5.** Las estrategias nacionales en materia de AH deben ser explícitas, amplias y flexibles.

**A.6.** El mejoramiento de la calidad de vida en los AH debe recibir mayor prioridad en la asignación de los recursos tradicionales, que deben ser distribuidos cuidadosamente entre los componentes de los AH; también requiere el uso planificado de los escasos recursos y la movilización de nuevos recursos, en particular de las aptitudes humanas.

**A.7.** Los gobiernos deberían informar públicamente sobre una evaluación continuada de las condiciones en los AH.

### B. Planificación de Asentamientos.

**B.1.** La planificación de los asentamientos y del medio deben producirse dentro del marco de la planificación económica y social y a nivel regional, nacional y local.

**B.2.** La planificación de los AH debería reflejar las prioridades nacionales, regionales y locales y utilizar modelos basados en valores autóctonos.

**B.3.** La planificación de los AH debería basarse en una evaluación y administración realista de los recursos para el desarrollo de que ya se dispone o de que podría llegar a disponerse.

**B.4.** La planificación de los AH a nivel nacional debe preocuparse de la coordinación de los acontecimientos, actividades y recursos que tienen importancia nacional. Estos son en particular: la distribución general de la población, la importancia del desarrollo de ciertos sectores económicos y ciertos componentes de la infraestructura.

**B.5.** La planificación de las zonas rurales debería estar encaminada a estimular sus instituciones económicas y sociales, mejorar las condiciones de vida generales, y superar las desventajas de la población dispersa.

**B.6.** La planificación de las regiones metropolitanas debería aspirar a un enfoque integrado en la totalidad del territorio afectado por la metrópoli e incluir todas las funciones principales.

**B.7.** La planificación local debe ocuparse de los factores sociales y económicos, y del lugar en que se desarrollan las actividades y el uso del espacio a lo largo del tiempo.

**B.8.** Los AH deben mejorarse continuamente. La renovación y rehabilitación de los asentamientos existentes debe ir orientada hacia el mejoramiento de las condiciones de vida, las estructuras funcionales y las calidades ambientales. El proceso debe respetar los derechos y aspiraciones de los habitantes, especialmente de los menos favorecidos y preservar los valores culturales y sociales de la estructura existente.

**B.9.** La expansión urbana debería planificarse dentro de un marco regional y coordinarse con la renovación urbana para lograr condiciones de vida comparables en las zonas antiguas y en las nuevas.

**B.10.** Los AH nuevos deberían planificarse dentro de un marco regional a fin de lograr las estrategias nacionales de los asentamientos y los objetivos del desarrollo.

**B.11.** La planificación para el mejoramiento de los asentamientos rurales individuales debe tener en cuenta la estructura presente y prevista de las ocupaciones rurales y la distribución apropiada de oportunidades de empleo, servicios e instalaciones.

**B.12.** La planificación de las unidades vecinales debería prestar especial atención a las cualidades sociales y al suministro de servicios, instalaciones y comodidades para la vida diaria de los habitantes.

**B.13.** La planificación de los asentamientos temporarios debería atender a las necesidades de la comunidad y la integración de tales asentamientos, cuando convenga, en la red permanente de asentamientos.

**B.14.** La planificación de los AH debería evitar peligros conocidos que puedan conducir a desastres naturales. La planificación de la reconstrucción después de desastres naturales o provocados por el hombre debería aprovecharse como una oportunidad para mejorar la calidad de todo el asentamiento, su pauta funcional y espacial y su ambiente.

**B.15.** Las necesidades espaciales, sociales, económicas y culturales de los grupos móviles deben

recibir una atención especial en la planificación a nivel local, nacional y regional.

**B.16.** La planificación en todas las escalas debe ser un proceso continuo que requiere coordinación, observación, evaluación y revisión a diferentes niveles y funciones, así como información retroactiva de la población afectada.

### **C. Edificaciones, Infraestructura y Servicios.**

**C.1.** Las Edificaciones, la Infraestructura y los Servicios (EIS) deberían ser planificados en una forma integrada y suministrados en la secuencia adecuada a las circunstancias.

**C.2.** Al satisfacer las necesidades humanas esenciales, el suministro de EIS debe estar encaminado a lograr los objetivos generales del desarrollo nacional.

**C.3.** Las normas para las EIS deberían ser compatibles con los recursos locales, ser evolutivas, realistas y suficientemente adaptables a la cultura y condiciones locales y ser establecidas por los órganos gubernamentales apropiados.

**C.4.** La elección de diseños y tecnologías para EIS debería reflejar las demandas actuales y a la vez poder adaptarse a las necesidades futuras y aprovechar al máximo los recursos y técnicas locales y permitir una mejora progresiva.

**C.5.** En la elección de diseños y tecnologías, particularmente en lo que se refiere a la ubicación relativa de los lugares de trabajo y las viviendas, debería prestarse especial atención al uso eficiente de la energía y de las diversas combinaciones de tipos de energía.

**C.6.** Al elegir las posibilidades de EIS, deberían tenerse en cuenta sus costos y beneficios sociales, ambientales y económicos, incluidos los futuros costos de administración, conservación y funcionamiento, así como los de capital.

**C.7.** Todas las naciones deberían reconocer la especial importancia de la industria de la construcción y debería darse a esa industria el apoyo político, financiero y técnico que necesita para lograr los objetivos nacionales y las metas de producción que demandan los AH.

**C.8.** Se debería apoyar al sector no organizado en sus esfuerzos por proporcionar EIS, especialmente para los menos favorecidos.

**C.9.** Las políticas nacionales de vivienda deberían tener como objetivo proporcionar edificaciones y servicios adecuados a los grupos de menores ingresos, distribuyéndose los recursos disponibles sobre la base de la mayor necesidad.

**C.10.** Una parte importante de los esfuerzos de una política de vivienda debería consistir en programas e instrumentos que ayudaran activamente

a las personas a proporcionarse viviendas de mejor calidad individual o colectivamente.

**C.11.** La política de infraestructura debe tener por objeto lograr una máxima equidad en el suministro de servicios y equipamiento y el acceso a los lugares de trabajo y zonas de esparcimiento, así como minimizar las repercusiones negativas en medio ambiente.

**C.12.** El abastecimiento de agua salubre y la eliminación higiénica de desperdicios debería recibir prioridad con miras a alcanzar metas cualitativas mensurables que sirvan a toda la población para una fecha determinada. Estas metas deberían ser establecidas por todas las naciones y deberían ser examinadas en la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.

**C.13.** En el desarrollo de los AH debería preservarse la calidad del medio. Se debe impedir la contaminación disminuyendo al mínimo la creación de desperdicios; los desperdicios que no puedan evitarse deben ser eficazmente ordenados y, cuando sea posible, convertidos en recursos.

**C.14.** Las políticas de transporte y comunicaciones deberían fomentar los patrones de desarrollo deseados para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, asegurar la distribución de actividades para favorecer el transporte masivo y reducir el congestionamiento y la contaminación producida por los vehículos motorizados.

**C.16.** Los gobiernos deberían elaborar nuevos criterios para una planificación rural integrada a fin de permitir que el mayor número posible de asentamientos rurales dispersos obtengan provecho de los servicios básicos.

**C.17.** Los gobiernos deberían concentrarse en el suministro de servicios y en la reorganización física y espacial de los asentamientos espontáneos en forma que fomenten la iniciativa comunitaria y vinculen los grupos "marginales" al proceso nacional de desarrollo.

**C.18.** Los gobiernos nacionales deberían coordinar los esfuerzos de las autoridades locales y regionales, y cooperar con ellas, en la planificación, el desarrollo y ejecución de programas de esparcimiento y recreo, para el provecho físico, mental y espiritual de la población.

#### **D. La Tierra.**

**D.1.** La tierra es un recurso limitado cuya gestión debe estar sujeta a vigilancia o control público en interés de la nación.

**D.2.** El cambio en la utilización de la tierra, en especial cuando pasa del uso agrícola al uso urbano, debería estar sometido al control y a la regula-

mentación públicos.

**D.3.** La plusvalía que resulte del alza del valor de la tierra a consecuencia de los cambios en su utilización, de las inversiones o decisiones públicas o del crecimiento general de la comunidad, debe ser susceptible de recuperación adecuada por los órganos públicos (la comunidad), a menos que la situación requiera otras medidas como nuevos patrones de propiedad o la adquisición general de las tierras por órganos públicos.

**D.4.** La propiedad pública, transitoria o permanente, debería utilizarse, siempre que sea apropiado, para adquirir y controlar zonas de expansión y protección urbanas; y llevar a cabo procesos de reforma del régimen de propiedad de la tierra urbana y rural y proporcionar tierras con servicios a un nivel de precios que permita lograr modalidades de desarrollo socialmente aceptables.

**D.5.** Deberían transformarse las modalidades anteriores de los derechos de propiedad para adaptarlos a las necesidades cambiantes de la sociedad y para que sean colectivamente beneficiosos.

**D.6.** La cantidad de tierra utilizable debería de mantenerse mediante todos los métodos adecuados, incluida la conservación de suelos, la lucha contra la desertificación y la salinización, la prevención de la contaminación y el empleo del análisis de la capacidad de la tierra, y aumentarse mediante programas de largo plazo de recuperación y conservación de tierras.

**D.7.** Debería reunirse y actualizarse constantemente información amplia sobre las posibilidades, las características, la tenencia y la utilización de la tierra, así como sobre la legislación pertinente, de modo que todos los ciudadanos y niveles de gobierno puedan ser orientados en cuanto a la asignación del uso del suelo y las medidas de control más beneficiosas.

#### **E. Función de la Participación Popular.**

**E.1.** La participación popular (PP) debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en su formulación, aplicación y gestión; debería influir en todos los niveles de gobierno, en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los AH.

**E.2.** El proceso de planificación debe idearse con miras a lograr un máximo de PP.

**E.3.** Para que la PP sea efectiva debe existir una libre corriente de información entre todas las partes interesadas que deberá basarse en el entendimiento, la confianza y la educación mutuas.

**E.4.** En la PP han de integrarse los diversos sectores de la población, inclusive aquellos que tradicionalmente no han participado ni en la planificación ni en el proceso de adopción de decisiones.

**E.5.** La PP debe responder tanto a las necesidades de la sociedad que empiezan a hacer su aparición como a las necesidades sociales económicas y culturales ya existentes. La población y sus gobiernos deben establecer mecanismos para la PP que contribuyan a crear conciencia del papel que cabe a los pueblos en el proceso de transformar la sociedad.

**E.6.** La PP, obtenida en una escala acorde con los problemas de los AH, ha de influir sobre todas las decisiones relativas a la administración de los AH y debe centrarse en la aplicación de recursos para el mejoramiento del nivel de vida y de la calidad de vida.

## **F. Instituciones y Gestión de los Asentamientos Humanos.**

**F.1.** Debe haber instituciones a nivel nacional, ministerial y otros niveles apropiados de gobierno que se encarguen de la formulación y aplicación de políticas y estrategias de asentamientos para el desarrollo nacional, regional y local.

**F.2.** Las instituciones para los AH deberían coordinarse con los encargados de los planes y políticas nacionales en materia de desarrollo económico y social y de medio ambiente, y estar interrelacionadas sobre una base multidisciplinaria.

**F.3.** Las instituciones que se ocupan de los AH deberían adaptarse al cambio de circunstancias.

**F.4.** Las instituciones establecidas especialmente para resolver problemas a corto plazo de los AH no deberían seguir existiendo una vez cumplido el propósito para el cual fueron creadas.

**F.5.** Deberían idearse instituciones que estimularan y facilitaran la PP en el proceso de adopción de decisiones en todos los niveles.

**F.6.** Se deben mejorar los AH mediante una gestión sensible e imaginativa de todos los recursos.

**F.7.** El desarrollo de la capacidad de investigación y la difusión de conocimientos e información sobre los AH deberían recibir alta prioridad como una parte integrante del proceso de desarrollo de los AH.

**F.8.** Se necesitan instituciones financieras separadas y medios adecuados para satisfacer las necesidades de los AH.

**F.9.** Las instituciones y procedimientos deberían agilizarse a fin de que los beneficiarios a quienes están destinados los programas recibieran la mayor proporción posible de los recursos y beneficios.

**F.10.** Cualquier estructura legislativa relativa a los AH debe establecer una orientación clara y realista y los medios para aplicación de políticas.



## **2. HABITAT II: ESTAMBUL, TURQUIA, 1996.**

### **2.1. Globalidad y Compromisos**

La segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, HABITAT II, se celebró en Estambul, Turquía, entre el 3 y el 14 de junio de 1996. Habría que destacar que las ciudades seleccionadas para ambas Conferencias tienen en común la espectacularidad de su ubicación geográfica: Vancouver en el área de Vancouver-Victoria de la provincia de British Columbia, entre montañas nevadas y un estrecho marino esplendoroso; y Estambul, partida



VISTA DE ESTAMBUL, 1996.

por el Bósforo, frente al mar de Mármara y protegida por el histórico Paso de Dardanelos, entrada desde el Mediterráneo al Mar Negro. La pequeña diferencia estriba en la pregunta que muchos nos hicimos en Estambul: ¿podía o debía un país en el que centenares de miles de personas son forzosamente expulsados de sus hogares, donde han vivido por siglos, ser anfitrión de una reunión para resolver los problemas de vivienda del mundo? El ambiente triste y solitario que marcó el bloqueo y control policial impuesto al evento fue una respuesta evidente a la pregunta, y marcó una radical diferencia con el alegre y bullicioso ambiente de la Conferencia de Vancouver.

Una de las características importantes de esta Conferencia fue la del intento de construir un Plan Global de Acción y establecer una serie de Compromisos para su cumplimiento. El planteamiento presentado por el Comité Preparatorio implicaba que todos los países representados en la Conferencia se comprometían a implementar la Agenda del Hábitat, "a través de planes de acción subnacionales, nacionales, subregionales y regionales, y otras políticas y programas, diseñados y ejecutados, en cooperación con todos los actores claves en todos los niveles, y soportados por la comunidad internacional; tomando en cuenta que los seres humanos son el centro de interés para el desarrollo

sustentable; incluyendo vivienda adecuada para todos y desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; y que todo ello está dirigido al logro de una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza". Y los países se comprometían adicionalmente a "mejorar el rol y reforzar la capacidad del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) como una agencia de coordinación y cooperación para asistir, a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en el seguimiento y evaluación de la implementación de la Agenda de Hábitat, usando los indicadores urbanos y de vivienda, y las mejores prácticas como bases para alcanzar condiciones globales y logros en el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos" (Naciones Unidas, 1996).

CENIZ KAHRAMAN



MEZQUITA DE SÜLEYMANIYE

El interrogante que nos queda es el de cuantos de los países que se "comprometieron" en realidad están perfectamente enterados, o al menos están más o menos claros, acerca de los compromisos adquiridos, o en todo caso, actuarán firmemente para honrar tales obligaciones.

Estambul, durante la celebración de HABITAT II, fue también sede de un numeroso grupo de eventos paralelos, entre ellos el Foro de ONGs (con innumerables presentaciones y conferencias), el Foro de Parlamentarios, un Encuentro de Autoridades Locales, un Encuentro de los Pobladores, la exposición y presentación de

las 100 mejores prácticas en asentamientos humanos (Best Practices), los Diálogos del Siglo XXI; y una frustrante Feria Internacional que resultó un enorme y desolado evento comercial fuera de contexto.

## 2.2. El Plan Global de Acción de Hábitat II

El documento emanado de HABITAT II: "LA AGENDA DE HABITAT: OBJETIVOS, PRINCIPIOS, COMPROMISOS Y PLAN GLOBAL DE ACCION" está constituido por los siguientes capítulos: I. Preámbulo, II. Objetivos y Principios, III. Compromisos y IV. Plan Global de Acción: Estrategias para su implementación. En la selección de textos que se presenta a continuación nos limitaremos a reseñar el Capítulo IV, a partir del Documento Preliminar de la Conferencia A/CONF.165/L1, en su versión en inglés que, aunque no es la versión definitiva, tiene la ventaja de no haber sido totalmente afectado por el toque ambiguo que resulta de la necesidad de aprobar un texto que satisfaga todas las posiciones, problema característico de todas las grandes conferencias de las Naciones Unidas. Los Títulos I, II, y III, deberán esperar por la versión definitiva de la Agenda, que no ha sido distribuida a la fecha de este análisis (julio de 1996), para ser comentados en otra oportunidad.

El título IV. Plan Global de Acción: Estrategias de Implementación, está constituido por un conjunto de líneas de políticas, cada una de ellas soportadas a través de un numeroso grupo de "acciones" (que no se recogen totalmente en este texto), adoptadas luego de, generalmente, largas discusiones, tanto en los eventos preparatorios, como en comisiones y grupos de trabajo, durante la celebración de la Conferencia. Los capítulos: E. Cooperación y Coordinación Internacional y F. Implementación y Seguimiento del Plan Global de Acción, tampoco serán analizados por iguales razones que los Títulos I, II, y III. A continuación presento una versión condensada-seleccionada del Plan Global de Acción. El texto que sigue, por supuesto, no es el oficial.

### Capítulo IV. PLAN GLOBAL DE ACCION: ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACION (Naciones Unidas, 1996).

**A. Introducción.** La estrategia del Plan Global de Acción está basada en la facilitación, transparencia y participación. Bajo esta estrategia, los esfuerzos de los gobiernos están basados en el establecimiento de sistemas legislativos, institucionales y financieros que puedan facilitar al sector privado, a las ONGs y a los grupos comunitarios para contribuir de lleno, y facilitar a todos los hombres y mujeres a trabajar conjuntamente en sus comunidades con los Gobiernos en todos sus ámbitos, para determinar su futuro colectivamente, decidir

sobre sus prioridades para la acción, identificar y gestionar recursos libremente y construir asociaciones para el logro de objetivos comunes. La facilitación crea: (a) una situación en que el potencial y recursos totales de todos los actores, en el proceso de producir y mejorar alojamientos, es movillado; (b) las condiciones para que las mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos individuales y responsabilidades en igualdad y para aprovechar sus habilidades efectivamente, en actividades que pueden mejorar y sostener sus entornos vitales; (c) las condiciones para que organizaciones e instituciones interactúen y constituyan asociaciones para un crecimiento económico y desarrollo sostenibles; (d) las condiciones para el automejoramiento de todos; (e) las condiciones para acrecentar la cooperación internacional.

## B. Vivienda Adecuada para Todos.

**1. Introducción.** Vivienda adecuada significa mucho más que un techo sobre la cabeza. También significa adecuada privacidad; espacio adecuado; accesibilidad física; adecuada seguridad, incluyendo seguridad de tenencia; estabilidad y durabilidad estructural; adecuada iluminación, calefacción y ventilación; adecuada infraestructura básica, como suministro de agua, facilidades sanitarias y de manejo de desperdicios; y ubicación adecuada y accesible en relación al trabajo y a las facilidades básicas: todo lo cual debe ser obtenible a un costo asequible. La adecuación deberá ser determinada conjuntamente con la gente involucrada, teniendo en cuenta la idea de desarrollo gradual.

En este punto se suscitó una de las mayores discusiones, antes y durante la Conferencia, en torno al reconocimiento al "derecho a una vivienda adecuada", sobre lo que el grupo de los 77 y China, y con ellos el Grupo Latinoamericano, mantuvieron una posición muy firme. Finalmente el "derecho a la vivienda" fue incluido en el Documento, con un texto que planteó la "progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada". De todas formas es menester reconocer que la posición sobre el "derecho a la vivienda" es básicamente principista, pues como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, es un derecho difícil de ejercer, a no ser por la vía *de facto*, ya que no hay gobierno que esté en capacidad de garantizar una "vivienda adecuada" a todos los aspirantes, individuos o familias, que ocupan o puedan ocupar el territorio del país y que en el momento están en capacidad, por la carencia o por cambio de sus expectativas, de reclamar su cumplimiento; máxime si nos atenemos a la definición de vivienda adecuada que emanó de la Conferencia. Sin

embargo esta cuestión de principios era un importante llamado no solo para estimular políticas viables de vivienda, sino a la organización de la gente para el acceso a la tierra, a la vivienda y contra todas las formas de desalojo y evicción.

**2. Políticas de Vivienda.** Es necesaria la formulación, evaluación y revisión periódica de políticas facilitadoras de vivienda con vista a crear una red efectiva y eficiente de provisión de viviendas, interdependiente con las políticas macroeconómicas, ambientales y de desarrollo social. Estas políticas deben focalizarse en la creciente demanda de viviendas e infraestructura, enfatizando en el uso y mantenimiento del stock existente, a través de la propiedad, alquiler y otras opciones de tenencia. Estas políticas deben estimular a la gente que actúa, individual y colectivamente, como importantes productores de viviendas. Algunas de las acciones implican: descentralizar las políticas y su administración hacia los ámbitos subnacionales y locales dentro de la red nacional; formular e implementar políticas que promuevan una estrategia de desarrollo, mantenimiento y rehabilitación, tanto en las áreas urbanas como rurales; fomentar el desarrollo de métodos de construcción y de producción y distribución de materiales de construcción, sostenibles económica y ambientalmente basados, hasta donde sea posible, en recursos obtenibles localmente.

## 3. Sistemas de Provisión de Vivienda.

Este capítulo incluye los siguientes puntos:

**(a)** Facilitar el funcionamiento de los mercados: es responsabilidad de los Gobiernos crear una red facilitadora para el buen funcionamiento del mercado de la vivienda, y desarrollar instrumentos flexibles para su regulación, incluyendo el mercado de alquiler, tomando en cuenta las necesidades especiales de los grupos más vulnerables

**(b)** Facilitar la producción de viviendas basada en la comunidad: en muchos países más del 50% de la vivienda existente ha sido construida por los propios ocupantes, atendiendo básicamente a la población de bajos ingresos. Para soportar los esfuerzos de la gente, individual o colectivamente, los Gobiernos, en los niveles apropiados deben: promover la auto producción dentro del contexto de una política integral de uso de la tierra; promover programas apropiados de regularización y registro de la tierra; de mejoras al acceso a la tierra, financiamiento y materiales de construcción; de desarrollo de medios y métodos para mejorar la calidad de la vivienda autoproducida; de estimular a las

organizaciones basadas en la comunidad y ONGs en su rol de asistencia y facilitación a la vivienda autoproducida; y de facilitar el diálogo y participación de los diversos actores en todos los niveles y etapas de la toma de decisiones.

En los documentos de la Conferencia aparece el término **self-built housing** que he traducido como "vivienda autoproducida", modificación que fuera solicitada por la delegación venezolana en la Conferencia, para no asociarlo al viejo concepto de "autoconstrucción".

**(c)** Asegurar el acceso a la tierra: el acceso a la tierra y la seguridad legal de tenencia de la tierra son requisitos para la provisión de viviendas adecuadas para todos y para el desarrollo de AH sostenibles tanto urbanos como rurales. Esto implica reconocer y legitimar la diversidad de mecanismos de distribución de la tierra; la descentralización de la gerencia de la tierra reforzando las capacidades locales; desarrollar programas para hacer accesible la tierra, incluyendo su desarrollo por organizaciones basadas en la comunidad y ONGs; considerar medidas fiscales y de otro tipo para asegurar un eficiente funcionamiento del mercado para la tierra vacante; hacer uso total de la infraestructura existente en las áreas urbanas, estimulando densidades óptimas de ocupación, pero asegurando la adecuada provisión de la tierra para las áreas públicas, comunes y libres indispensables; considerar la adopción de instrumentos innovadores para capturar las plusvalías y recobrar las inversiones públicas; desarrollar sistemas apropiados de catastro y de procedimientos de registro de la tradición de la titularidad, para facilitar la regularización de los asentamientos informales y simplificar las transacciones.

**(d)** Movilizar recursos financieros: las instituciones financieras de vivienda sirven al mercado convencional pero no responden adecuadamente a las diferentes necesidades de grandes segmentos de la población, particularmente a los grupos vulnerables y a la población de bajos ingresos. Para movilizar mayores recursos domésticos e internacionales es necesario integrar el financiamiento habitacional con el sistema financiero general, y usar los instrumentos existentes o desarrollar nuevos instrumentos, de manera de vincular las necesidades financieras de la gente que tiene acceso limitado, o no tiene acceso, al crédito.

Para mejorar la efectividad de los sistemas financieros existentes y crear nuevos mecanismos, el Gobierno en los niveles apropiados debería, entre

otras acciones que se indican en la Agenda: estimular al sector privado a movilizar recursos para alcanzar las demandas cambiantes, incluyendo viviendas para alquiler, mantenimiento y rehabilitación; soportar la competitividad de los mercados de hipotecas y facilitar el desarrollo de mercados secundarios y la securitización; estimular programas comunitarios de préstamos hipotecarios accesibles a los pobres, especialmente a las mujeres, con el fin de aumentar sus capacidades productivas, proveyéndoles capital, recursos, créditos, tierra, tecnología e información, de manera que puedan aumentar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida; estimular, removiendo obstáculos legales y administrativos, la expansión de cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de créditos, bancos cooperativos y empresas de seguros cooperativas, y otras instituciones financieras no bancarias, y mecanismos de ahorros en el sector informal, particularmente para las mujeres; soportar las asociaciones entre esas instituciones cooperativas y otras instituciones financieras como medio efectivo para movilizar capital local, para actividades empresariales y comunitarias, para el desarrollo de infraestructura y vivienda; soportar las ONGs y su capacidades de fomentar el desarrollo de pequeñas cooperativas de ahorros.

Para facilitar el acceso a la vivienda a aquellos a quienes no llegan los mecanismos financieros existentes, los Gobiernos deben revisar y racionalizar los sistemas de subsidios a través de políticas que aseguren su viabilidad, equidad y transparencia, con el fin de permitir que mucha gente, que no tiene acceso al crédito y la tierra, entre en el mercado.

**(e)** Asegurar el acceso a la infraestructura y servicios básicos: que al nivel de la comunidad incluyen la distribución de agua segura, salubridad, manejo de desperdicios, bienestar social, facilidades de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y emergencia, escuelas, seguridad pública, y manejo de los espacios abiertos.

Las autoridades estatales/provinciales y locales tienen la responsabilidad primaria de proveer y mejorar la distribución de los servicios, regulados por la legislación y normas apropiadas. Para asegurar la eficiencia de la infraestructura y de la provisión de servicios y su operación y mantenimiento, los Gobiernos deben crear mecanismos que promuevan una gerencia de servicios al nivel local, autónoma, transparente y responsable; y promover el diálogo entre todos los usuarios para ayudar a esta tarea.

**(f)** Mejorar la planificación, el diseño, la construc-



ción, el mantenimiento y la rehabilitación (PDCMR): con la rápida urbanización, crecimiento de la población e industrialización, la mano de obra calificada, materiales y financiamiento para la PDCMR de la vivienda, infraestructura y otras facilidades, frecuentemente no se encuentran disponibles o son de inferior calidad. Las políticas públicas y la inversión privada deben, conjuntamente, facilitar una oferta adecuada de materiales de construcción a costos efectivos, tecnología de construcción y financiamiento puente, para evitar los cuellos de botella y distorsiones que inhiben el desarrollo de las economías locales y nacionales.

Algunas de las acciones propuestas son las siguientes: estimular el intercambio nacional, regional e internacional de las mejores prácticas y facilitar la transferencia de técnicas de PDCMR; hacer uso de contratos con organizaciones comunitarias y, cuando necesario, con el sector informal, para la PDCMR de las viviendas y servicios locales, especialmente en los asentamientos de bajos ingresos, con énfasis en incrementar la participación, con miras a logros, de corto y largo plazo, en las comunidades locales; promover la investigación y el intercambio de información y de capacidad constructiva, en relación a tecnologías costeables y ambientalmente sanas, para la construcción, mantenimiento y rehabilitación; soportar a grupos profesionales para ofrecer asistencia técnica en la PDCMR y gerencia a organizaciones comunales, ONGs, y otras organizaciones envueltas en autoayuda y desarrollo comunitario; conjuntamente con las sociedades profesionales revisar los códigos y regulaciones basándose en los actuales standards de ingeniería, prácticas de planificación y construcción, condiciones locales y facilidad de administración, y adoptar normas de comportamiento según sea apropiado.

Para promover y soportar una adecuada oferta de materiales producidos localmente, ambientalmente sanos, accesibles y durables, los Gobiernos en cooperación con todos los otros beneficiarios, deberían crear incentivos fiscales y financieros y proveer créditos, investigación y desarrollo, e información, a las industrias locales de pequeña escala; promover asociaciones con el sector privado y ONGs para crear mecanismos para la producción comercial y distribución de materiales básicos de construcción para los programas de autoproducción de viviendas y servicios; intensificar y soportar los esfuerzos de investigación para encontrar sustitutos u optimizar el uso de recursos no renovables, particularmente combustibles fósiles, prestando atención especial al reciclaje, reuso



ARA GULER

de materiales de desecho e incrementar la reforestación.

**4. Grupos Vulnerables.** La vulnerabilidad es la inhabilidad, a menudo causada por la marginación y la exclusión, para competir en igualdad por recursos y oportunidades. Si la vulnerabilidad debe ser reducida es necesario mejorar y asegurar el acceso de los grupos vulnerables al alojamiento, financiamiento, infraestructura, servicios sociales básicos, redes de seguridad y a los procesos de toma de decisiones. Los individuos vulnerables provienen de grupos en desventaja, como los que viven en pobreza, las personas sin hogar (*homeless*), los ancianos, mujeres, jóvenes y niños (particularmente los *niños de la calle*), los minusválidos, los inmigrantes documentados, las personas internamente desplazadas, la gente afectada por desastres naturales y tecnológicos y degradación ambiental, las minorías y los pueblos indígenas.

En relación al alojamiento, los miembros de grupos vulnerables están especialmente en riesgo, cuando ellos no pueden tener seguridad de tenencia o cuando carecen de los servicios básicos o enfrentan impactos ambientales y de salud desproporcionados, o porque son excluidos, inadvertida o deliberadamente, del mercado de la vivienda y los servicios. Entre las acciones acordadas en Hábitat II sobre el tema de los grupos vulnerables puedo señalar las siguientes: soportar a través de legislación, incentivos y otros medios, las organizaciones de los grupos vulnerables y en desventaja de manera que puedan promover sus intereses y verse envueltos en la toma de decisiones, políticas, sociales y económicas, al nivel nacional y local; promover sistemas públicos de transporte costeables y accesibles, de manera de hacer que un rango amplio de viviendas y trabajo sea disponible por los grupos vulnerables; proveer, cuando sea necesario, subsidios, servicios sociales y varios tipos de redes de seguridad, focalizados y transparentes, a

los grupos más vulnerables; facilitar acciones dirigidas a, *inter alia*, asegurar seguridad legal de tenencia, capacidad constructiva y mejoramiento del acceso al crédito que, aparte de subsidios y otros instrumentos financieros, puedan proveer redes de seguridad que reduzcan la vulnerabilidad; promover el uso de herramientas para la prevención de desastres, mitigación y preparación, de manera de reducir la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, producidos por el hombre o de origen tecnológico.

### C. ASENTAMIENTOS HUMANOS SOSTENIBLES EN UN MUNDO EN URBANIZACIÓN.

**1. Introducción.** La sostenibilidad del ambiente global y de la vida humana no será alcanzada a menos que, entre otras cosas, los asentamientos humanos, tanto urbanos como rurales sean económicamente boyantes, socialmente vibrantes y ambientalmente sanos, con total respeto a la herencia y diversidad cultural, religiosa y natural. Por consiguiente, un mundo fuertemente urbanizado implica que el desarrollo sostenible va a depender grandemente de la capacidad de las áreas urbanas y metropolitanas para gerenciar los patrones de producción y consumo y de los sistemas de transporte y de disposición de desechos, necesarios para preservar el ambiente.

El tema de la sostenibilidad, así como el de la descentralización y el de la participación de las ONGs y comunidad organizada, fueron una constante a lo largo de la Conferencia, lo que indica que de cierta manera Hábitat II fue la oportunidad para confirmar y reforzar iniciativas, como las mencionadas que, a lo largo de todos estos años han surgido en los distintos países, y que la propia organización de las Naciones Unidas ha difundido o propiciado.

**2. Uso Sostenible de la Tierra.** En las áreas urbanas de rápido crecimiento, el acceso a la tierra se hace cada vez más dificultoso por la competencia entre las demandas potenciales de la vivienda, industria, comercio, infraestructura, transporte, agricultura y la necesidad de espacios abiertos y áreas verdes, así como por la necesidad de protección de los ecosistemas frágiles. El creciente costo de la tierra urbana y otros factores impiden que los pobres y los grupos vulnerables tengan acceso a tierra adecuada, lo que hace que estos grupos corran riesgos ambientales o de salud, por su ubicación en zonas próximas a instalaciones industriales contaminantes, condiciones geográficas inapropiadas, o susceptibles de desastres naturales.

Llevar las condiciones de desarrollo de las áreas urbanas en armonía con el ambiente natural y con el sistema general de asentamientos, es una de las tareas básicas que deben ser adoptadas para el logro de un mundo urbanizado sostenible. Muchas ciudades están usando su tierra periférica de una manera dispendiosa, en usos urbanos inapropiados, mientras la tierra urbanizada existente y los servicios no son adecuadamente desarrollados y usados. Para evitar el crecimiento desbalanceado, insalubre e insostenible de los asentamientos humanos, es necesario promover patrones de uso del suelo que minimicen la demanda de transporte, ahorren energía y protejan los espacios abiertos y verdes. Densidades urbanas apropiadas y lineamientos para uso mixto de la tierra son de primera importancia para el desarrollo urbano.

**3. Erradicación de la Pobreza y Creación de Empleos.** La pobreza tiene varias manifestaciones, incluyendo la vivienda inadecuada y la falta total de vivienda. La erradicación de la pobreza requiere, *inter alia*, sanas políticas macroeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo, acceso equitativo y universal a las oportunidades económicas, educación y capacitación, y servicios sociales básicos, incluyendo los de salud.

Entre las acciones propuestas señalamos: según sea apropiado, redirigir recursos públicos para estimular a la gerencia comunitaria de servicios e infraestructura, y promover la participación del sector privado y residentes locales, incluyendo los grupos más vulnerables, en la identificación de las necesidades de servicios públicos, planificación espacial y diseño, provisión y mantenimiento de la infraestructura urbana y los espacios abiertos y verdes; promover, donde sea apropiado, métodos e inversiones mano de obra-intensivas, de costos viables, para la provisión, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura y servicios de los asentamientos; promover el acceso al crédito y a alternativas bancarias innovadoras, a aquellos que viven en pobreza y a las mujeres, incluyendo aquellos que trabajan en el sector informal y empresas pequeñas y familiares; promover y reforzar empresas productivas, incluyendo empresas micro y de pequeña escala privadas y cooperativas y expandir el mercado y otras oportunidades de empleo y entrenamiento para las mujeres, hombres y jóvenes, incluyendo personas con limitaciones y reforzar los nexos entre el sector formal y el informal.

**4. Asentamientos Humanos Higiénicos y Ambientalmente Sostenibles.** Los problemas de salud relacionados con condiciones ambientales ad-



versas, incluyendo la falta de acceso a agua segura y salubridad, inadecuado manejo de desperdicios, falta de drenajes, contaminación del aire, y exposición a niveles excesivos de ruidos, así como inefectivos e inadecuados servicios de salud, son una pesada carga sobre la calidad de vida y de efecto general sobre una sociedad de millones de personas. Ello puede agravar también las tensiones sociales, la inequidad y el incremento de la vulnerabilidad de la gente a los efectos de desastres. Un acercamiento integrado a la provisión de infraestructura ambiental sana, particularmente para la gente que vive en pobreza, en las áreas urbana y rural, es una inversión en el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles que puede elevar la calidad de vida, reducir los impactos negativos sobre el ambiente, mejorar la salud general de la población, y reducir el peso de las inversiones en medicina curativa y alivio de la pobreza.

Los Gobiernos deberían desarrollar e implementar, nacional y localmente, planes de desarrollo sostenibles, políticas y programas intersectoriales que cubran todos los capítulos relevantes de la Agenda 21 de la Conferencia de Río, que deben estar orientados a la acción y tener claras metas y calendario.

**5. Uso Sostenible de la Energía.** El uso de energía es esencial en los centros urbanos para el transporte, la producción industrial y las actividades de los hogares y oficinas. La dependencia actual de muchos centros urbanos de fuentes de energía basadas en combustibles fósiles conduce al cambio climático, la contaminación atmosférica, y consecuentemente a problemas ambientales y de salud, y puede representar una seria amenaza al desarrollo sostenible. Una producción y uso sostenibles de energía puede ser alcanzada, estimulando eficiencia energética por medios tales como políticas de precios, racionalización en el uso de combustible, fuentes alternas de energía, sistemas de tránsito masivo y concientización pública. Los asentamientos humanos y las políticas energéticas deben ser activamente coordinados.

**6. Sistemas de Transporte y Comunicaciones Sostenibles.** Los sistemas de transporte y comunicación son la llave del movimiento de bienes, personas, información e ideas; y para el acceso a los mercados, empleo, escuelas y otras facilidades, y uso de la tierra, tanto dentro como entre las ciudades, y en las áreas rurales y remotas. El sector transporte es un consumidor mayor de energía no renovable y de tierra, y es un contribuyente mayor de contaminación, congestión y accidentes. Políticas integradas de transporte y de uso del suelo y planeamiento, pueden reducir los perniciosos efectos de los actuales sistemas de transporte. La gente que vive en pobreza, las mujeres, los niños, jóvenes, ancianos y personas con limitaciones son particularmente afectadas por la carencia de sistemas de transporte público accesible, costeable, seguro y eficiente.

**7. Conservación y Rehabilitación de la Herencia Histórica y Cultural.** Los lugares históricos, objetos y los valores culturales y científicos, simbólicos, espirituales y religiosos, son expresiones de la cultura, identidad y creencias religiosas de la sociedad. Su rol e importancia necesitan ser promovidos, particularmente a la luz de la identidad cultural y continuidad, en un mundo rápidamente cambiante. Edificaciones, espacios, plazas y paisajes cargados con valores espirituales y religiosos representan un elemento importante de vida social y humana estable y de orgullo comunitario. La conservación, rehabilitación y reuso adaptativo y culturalmente sensitivo, de la herencia arquitectónica rural y urbana están también vinculadas al uso sostenible de los recursos naturales y producidos por el hombre. Acciones importantes son la promoción de incentivos a promotores públicos, pri-

vados y sin fines de lucro; la promoción de proyectos basados en la comunidad para la conservación, rehabilitación, regeneración y mantenimiento de vecindarios y barrios; y soportar asociaciones entre los sectores público, privado y de la comunidad para la rehabilitación del interior de las ciudades y barrios.

**8. Mejoramiento de las Economías Urbanas.** Las ciudades han servido tradicionalmente como centros económicos y se han transformado en las proveedoras primarias de servicios. Como máquinas de desarrollo y crecimiento económico ellas funcionan dentro de una red de soporte de actividades económicas localizadas en su periferia y en

ambientalmente. Al final del siglo, una parte importante de la población del mundo continuará viviendo en asentamientos rurales, particularmente en los países en desarrollo. Para lograr un futuro más sostenible para la Tierra, esos asentamientos rurales deben ser valorizados y soportados. Servicios e infraestructura insuficientes, carencia de tecnologías ambientalmente sanas, y la contaminación resultante de una industrialización y urbanización no sostenibles, contribuyen significativamente a la degradación del ambiente rural. Adicionalmente, la carencia de oportunidades de empleo, incrementa la migración rural-urbana resultando en una pérdida de la capacidad humana de las comunidades rurales. Políticas y programas para el desarrollo sostenible de las áreas rurales y su integración a la economía nacional, requieren instituciones fuertes al nivel local y nacional, para la planificación y gestión de los asentamientos humanos que pongan énfasis en los vínculos rural-urbanos, y trate aldeas y ciudades como los dos extremos de un *continuum* de asentamientos humanos

**10. Prevención, Mitigación, Preparación y Capacidades de Rehabilitación Post-Desastre.** El impacto sobre los AH de los desastres naturales y provocados por el hombre está creciendo. Los desastres son causados frecuentemente por vulnerabilidades creadas por acciones humanas, tales como AH no controlados o planificados inadecuadamente, carencia de infraestructura básica y la ocupación de zonas propensas a desastres. Los conflictos armados también tienen consecuencias que afectan a los asentamientos y a los países como un todo. El impacto de tales desastres y emergencias es especialmente severo en países donde las capacidades de prevención, preparación, mitigación y respuesta, son inefectivas en relación a tales situaciones. Los sistemas más eficientes de preparación y de capacidad de respuesta post-desastre se basan en las contribuciones voluntarias y acciones de las autoridades locales al nivel de las comunidades.

Algunas acciones importantes, de las muchas señaladas en la Agenda son: promover y diseminar información sobre métodos de construcción apropiados al riesgo de desastres, métodos y tecnologías para construcciones y obras públicas en general; desarrollar programas de entrenamiento en tales métodos y técnicas, dirigidos particularmente a los pequeños constructores que ejecutan la gran mayoría de las viviendas y otras pequeñas construcciones en los países en desarrollo; tomar

AGA GÜLER



las áreas rurales que las rodean. Por esta razón, también se necesitan acciones específicas para desarrollar y mantener un transporte eficiente y costeable, sistemas de información y de comunicación y enlaces con otros centros urbanos y con las áreas rurales, y para el logro de patrones balanceados de desarrollo, tanto geográficos como económicos. El desarrollo económico y la provisión de servicios pueden ser estimulados a través del mejoramiento de las actividades de los AH, tales como la revitalización urbana, la construcción, el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la construcción de obras civiles. Estas actividades son también importantes factores de crecimiento en la generación de empleos, ingresos y eficiencia en otros sectores de la economía. A cambio, en combinación con adecuadas políticas de protección ambiental, ellas resultan en el mejoramiento sostenible de las condiciones de vida de los residentes de la ciudad, así como de la eficiencia y productividad de los países.

**9. Desarrollo Balanceado de los Asentamientos en las Regiones Rurales.** Las regiones urbanas y rurales son interdependientes económica, social y

medidas, cuando sea necesario, para reforzar las infraestructuras importantes, las redes vitales y los servicios críticos, particularmente donde los daños pueden causar desastres secundarios y/o impedir las operaciones de emergencia; establecer planes de contingencia, sistemas de administración y asistencia, y preparativos para la rehabilitación, reconstrucción y reocupación; reforzar las capacidades científicas e ingenieriles para evaluación y monitoreo de daños, y en técnicas especiales de rehabilitación y reconstrucción; identificar y soportar las propuestas relacionadas con los requerimientos urgentes de los hogares incluida, según proceda, la construcción de viviendas temporales con servicios básicos.

#### **D. CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL.**

**1. Introducción.** AH económicamente boyantes, socialmente vibrantes y ambientalmente sanos, bajo las condiciones de un continuo y rápido proceso de urbanización dependerán crecientemente de la capacidad de todos los ámbitos de gobierno para reflejar las prioridades de las comunidades, estimular y guiar el desarrollo local y forjar asociaciones entre los sectores público, privado y de la comunidad. Esto solo puede ser logrado a través de una efectiva descentralización de responsabilidades y recursos conmesurados entre los actores claves que están más cerca y son más representativos de sus comitentes, poniendo en movimiento un proceso de gerencia urbana participativa, anclada en una visión compartida. La construcción de capacidades debe estar dirigida a soportar la descentralización y el proceso de gerencia urbana participativa.

**2. Descentralización y Refuerzo a las Autoridades Locales y sus Asociaciones y Redes.** Esta acción implica: revisar y corregir, si es necesario, la legislación para incrementar la autonomía local en la toma de decisiones, implementación y movilización y uso de recursos, especialmente en lo que respecta a recursos humanos, técnicos y financieros y desarrollo de empresas, dentro de la red general, de una estrategia nacional, social, económica y ambiental.

**3. Participación, Compromiso Cívico y Responsabilidad Gubernamental.** El desarrollo de AH sostenibles requiere del activo compromiso de las organizaciones de la sociedad civil, tanto como de la amplia participación de la gente. También requiere, en todos los niveles, de estructuras gubernamentales responsables, transparentes e interesadas. Compromiso cívico y gobierno responsable,

requieren del refuerzo de los mecanismos de participación, incluyendo a la justicia y a la planificación de acciones basadas en la comunidad, que puedan asegurar que todas las voces sean oídas en la identificación de las prioridades, metas a lograr, ejercicio de los derechos legales, determinación de los standards de servicios, movilización de recursos e implementación de políticas, programas y proyectos.

**4. Planeamiento y Gerencia Metropolitana.** Aunque los gerentes de AH encaran muchos retos comunes, aquellos responsables de la gerencia y desarrollo de las áreas metropolitanas y de las megaciudades encaran problemas específicos causados por el tamaño y complejidad de sus tareas y responsabilidades. Entre las características de las áreas metropolitanas que requieren especial destreza está el crecimiento de la competitividad global, su población étnica y culturalmente diversa, grandes concentraciones de pobreza urbana, redes extensivas de infraestructura y de sistemas de transporte y comunicaciones; su estratégico rol en el ciclo nacional e internacional de producción y consumo, desarrollo económico, comercio y finanzas; y su potencial de severa degradación ambiental.

Las grandes áreas metropolitanas y megaciudades también representan los mayores potenciales de riesgos de pérdidas humanas, de materiales y de capacidad de producción, en el caso de un desastre natural o producido por el hombre. En algunos países la carencia de una autoridad metropolitana amplia crea dificultades a la gerencia urbana. Sería necesario crear un sistema legislativo y adoptar estructuras organizacionales que aseguren una distribución coordinada y eficiente de los servicios, de la movilización de recursos y de desarrollo sostenible dentro de las áreas metropolitanas; y reforzar la capacidad y mandatos de las autoridades metropolitanas para actuar efectivamente en los aspectos de importancia regional y nacional, tales como la gerencia de los recursos de tierra, energía y agua; gerencia ambiental; transporte y comunicaciones, comercio y finanzas; e integración social.

**5. Recursos Financieros Domésticos e Instrumentos Económicos.** Los fondos para financiar el desarrollo de viviendas y asentamientos provienen generalmente de fuentes domésticas, financiamiento adicional está crecientemente siendo derivado de fuentes internacionales para beneficio de los gobiernos nacionales y locales. El financiamiento del desarrollo urbano futuro y el sostenimiento

de la viabilidad económica de las ciudades representa un reto, que requerirá sistemas financieros innovativos a los niveles nacional y local. Asociaciones efectivas entre los sectores público y privado necesitan una combinación de impuestos locales a la producción y el consumo, con incentivos fiscales para la inversión en industria, comercio, negocios y el sector privado de servicios. Nuevas formas de finanzas municipales se necesitan para cubrir las necesidades futuras del desarrollo económico urbano y los costos de soportar la infraestructura y servicios.

**6. Información y Comunicaciones.** Los recientes desarrollos en tecnología de la información, conjuntamente con la liberación del comercio y el libre flujo del capital a escala global, traerán cambios radicales en los roles y funciones de las ciudades y sus procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos. Los Gobiernos que hagan las inversiones necesarias en tecnología e infraestructura de información; y estimulen y potencien a sus ciudadanos para hacer uso efectivo de tales tecnologías, pueden esperar alcanzar tremendos logros de productividad en la industria, negocios y comercio. Esta tecnología de información mejorada debe ser utilizada apropiada y óptimamente para preservar y ampliar los valores morales y estimular y mejorar la educación, el entrenamiento y la conciencia pública sobre los temas sociales, económicos y ambientales que afectan la calidad de vida; y para facilitar el acceso a todos los actores claves y comunidades al intercambio de prácticas del hábitat, incluyendo aquellas que refuerzan los derechos de los niños, mujeres y otros grupos vulnerables en el contexto de una urbanización creciente.

HABITAT II ha resultado una Conferencia con mayores definiciones en relación al sujeto de las acciones,

ahora centradas en la ciudad y la gente. De alguna manera ha servido para convalidar los enfoques que se han venido planteando después de HABITAT I, al margen de sus recomendaciones, y que han sido señalados como el nuevo paradigma emergente. Esto incluye, entre otros planteamientos, los enfoques de reducción del papel del Estado al de "facilitador"; la descentralización de las acciones; la sostenibilidad de los programas; el refuerzo al papel de las ONGs y de la comunidad organizada; el aprovechamiento de los recursos y capacidades locales; la atención y participación de los grupos vulnerables, con énfasis en el papel de las mujeres; las asociaciones y consorcios entre los sectores público, privado, ONGs y la comunidad; la vinculación con las recomendaciones de la Agenda 21 de la Conferencia de Río.

Pero, si nos atenemos a lo que ocurrió entre 1976 y 1996, tendríamos que comenzar a pensar que todo lo que ha sido negociado y adoptado en Estambul, y los compromisos adquiridos, por el solo hecho de pretender ser una especie de acuerdo supranacional o "global", sobre un conjunto de políticas y acciones existentes, que ya venían aplicándose en distinto grado, deberían empezar a ser cuestionadas y revisadas inmediatamente, con miras a prefigurar los nuevos modelos del futuro. Esto lo confirma la ambigüedad presente a lo largo de todos los planteamientos que incluyen demasiado frecuentemente frases como "cuando sea procedente", "donde sea apropiado", "cuando sea apropiado y viable", etc.; y no podía ser de otra manera porque lo que es una cuestión básicamente local, difícilmente puede ser atacada con acciones decididas desde el nivel global. Lo realmente posible es tratar de documentar lo que se está haciendo y para justificar el interés global sobre el tema, lograr acuerdos para la cooperación y difusión de las experiencias. Una vez logrado esto, empezar de nuevo a revisar todo, para comenzar a construir otro paradigma.

Todas las ilustraciones y fotografías fueron tomadas de la revista *Istanbul*. Selecciones del 96. Primavera de 1996. Estambul, Turquía (excepto la fotografía de la página 38).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NACIONES UNIDAS (1976). *Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. A/CONF.70/15.

NACIONES UNIDAS (1996). *The Hábitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and Global Plan of Action*. A/CONF. 165/L.1.