



**ONU HÁBITAT Consejo de Administración  
del Programa de las  
Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos**

Distr. general  
11 de febrero de 2013

Español  
Original: inglés

**24° período de sesiones**

Nairobi, 15 a 19 de abril de 2013

Tema 5 del programa provisional\*

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos, incluidas  
las cuestiones de coordinación**

**Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos**

**Adición**

**Documento marco para una Estrategia Mundial de la Vivienda**

**I. Introducción**

1. La Estrategia Mundial de la Vivienda del ONU-Hábitat es un movimiento mundial de colaboración destinado a conseguir una vivienda adecuada para todos y a mejorar el acceso a la vivienda en general y las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales en particular. Su objetivo principal es ayudar a los Estados miembros a trabajar por la realización del derecho a una vivienda adecuada.
2. Con el fin de conseguir el objetivo de una vivienda adecuada para todos, el eje de la Estrategia descansará en el principio de ciudades integradoras como base del desarrollo urbano sostenible. Para conseguir ciudades integradoras es necesario integrar los derechos humanos en el desarrollo urbano, teniendo en cuenta la oferta de viviendas y la mejora de los barrios marginales para asegurar la integración social y tratar de eliminar la brecha urbana.
3. Uno de los objetivos principales de la Estrategia es que los Estados miembros desarrollen estrategias nacionales de vivienda. Una estrategia nacional de vivienda, como eje de la política urbana nacional, incluye una serie de actividades acordadas formalizadas en documentos de estrategia y sus actualizaciones. Guía las políticas, la planificación y la programación de las actividades de inversión, gestión y mantenimiento en las esferas de vivienda, mejora y prevención de barrios marginales. Estas políticas deben formularse con la plena participación de todas las partes interesadas. Las estrategias de vivienda, a nivel nacional y municipal, son inseparables de las estrategias de uso de la tierra y las estrategias de infraestructura, entre otras las de movilidad y las de desarrollo económico local, todas ellas integradas en el amplio proceso participativo e integrador de planificación y gestión urbana dentro de un marco de apoyo jurídico y normativo.
4. Se espera que los resultados de la Estrategia Mundial de la Vivienda del ONU-Hábitat vuelvan a incluir a la vivienda en el debate contemporáneo mundial sobre ciudades económicamente viables, ambiental y culturalmente sostenibles y socialmente integradoras. Además, la Estrategia producirá algunos resultados fundamentales, como el cambio paradigmático de pensamiento y actuación en la política de vivienda; una contribución al debate mundial y la definición del programa posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de desarrollo sostenible; la redefinición del papel

\* HSP/GC/24/1.

de los gobiernos, más allá de su habilitación para volver a asumir el liderazgo en el fomento de una evolución de los mercados en favor de los pobres, facilitando y apoyando las capacidades de demanda de los sectores más débiles de la sociedad; la promoción de reformas sistémicas que permitan un acceso más generalizado a una vivienda adecuada con una variedad de soluciones de vivienda que se adapten a demandas efectivas; el fortalecimiento de los vínculos entre la vivienda y otros sectores de la economía y, por consiguiente, el desarrollo económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza; la descentralización de la producción de viviendas y el empoderamiento de diferentes actores y modalidades de desarrollo de viviendas; el incremento en el uso de técnicas de construcción sostenibles y diseños de barrios y tecnologías orientados hacia soluciones más rentables, flexibles y energéticamente eficientes. Y lo que es más importante, la Estrategia tendrá un impacto significativo y cuantificable en la mejora de las viviendas y de las condiciones de vida de una gran porción de la población, lo que conllevará una reducción de la pobreza.

## II. ¿Qué es la Estrategia Mundial de la Vivienda?

5. La Estrategia Mundial de la Vivienda del ONU-Hábitat es un movimiento mundial de colaboración destinado a conseguir una vivienda adecuada para todos y a mejorar la vivienda y las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales. Su objetivo principal es ayudar a los Estados miembros a trabajar por la realización del derecho de una vivienda adecuada.

6. Con el fin de facilitar su uso y asegurar su relevancia en diversos contextos nacionales y locales, la Estrategia es un texto corto y relativamente general. Está organizada en diez secciones, y los detalles específicos y prácticos se incorporan mediante referencias a publicaciones temáticas prácticas seleccionadas del ONU-Hábitat y sus colaboradores, basadas en el conocimiento comparativo mundial y en la experiencia directa.

## III. ¿Por qué es necesaria?

7. La proliferación sin precedentes de barrios marginales y otros asentamientos informales es la manifestación física en las ciudades de una ausencia crónica de viviendas adecuadas y asequibles provocada por unas políticas urbanas inadecuadas. En 2013, cerca de 860 millones de personas viven en barrios marginales, en comparación con los 725 millones del año 2000. Así pues, a pesar de los esfuerzos significativos que han servido para mejorar las condiciones de vida de 230 millones de habitantes de barrios marginales, el crecimiento neto de estos sigue superando las mejoras. A excepción de unas pocas historias de éxito, hay una necesidad urgente de volver a analizar la cuestión de la vivienda y de la rehabilitación de los barrios marginales en el contexto de la realidad actual.

8. Una política de vivienda en favor de los pobres es, por lo tanto, un elemento muy importante en una estrategia nacional de desarrollo. Si se lleva a cabo adecuadamente puede ser una fuente fundamental de empleo local y actuar como un amplificador de desarrollo y beneficiar a diferentes sectores complementarios relacionados.

9. En lo que respecta a las políticas de vivienda en favor de los pobres se han utilizado diversas estrategias en todo el mundo, algunas de las cuales han contado con una cooperación significativa del sector privado, centrada en las ayudas financieras a los inquilinos, mientras otras se han basado en la construcción directa en el sector público. También se han aplicado diferentes estrategias de asignación de viviendas, como la tenencia completa, el arrendamiento financiero y el alquiler.

10. Con el desarrollo de estrategias a gran escala en favor de los pobres están surgiendo nuevos tipos de desafíos. El problema más común es que las nuevas zonas de viviendas para personas con ingresos bajos están situadas demasiado lejos de los medios de sustento de la población local, mientras los costos del transporte resultan prohibitivos para las familias afectadas.

11. El traslado de hogares pobres de los suburbios a nuevas zonas de viviendas conlleva a menudo desalojos ilegales forzosos y la ruptura de los lazos comunitarios existentes dentro de los asentamientos marginales y las zonas circundantes. El alto costo de los servicios básicos corrientes en las nuevas zonas de viviendas para personas de bajos ingresos también es un motivo importante de preocupación.

12. Estas deficiencias son la demostración de un patrón demasiado habitual de construcción de viviendas para los pobres sin una planificación urbana adecuada y correcta, que debería responder a la necesidad de cohesión urbana en el espacio disponible. Los proyectos de viviendas para los pobres tienden a ser demasiado grandes y, en ausencia de una planificación urbana, corren el riesgo de crear comunidades segregadas (solo para pobres), que contribuyen poco a la economía urbana y aumentan la brecha de la desigualdad en la sociedad.

13. Se dispone de datos y análisis sólidos que permiten predecir que el mundo se convertirá en un planeta de ciudades, donde las fronteras urbanas se expandirán a un ritmo mucho mayor que el del crecimiento de la población. El debate sobre temas urbanos girará en torno a una realidad mundial actual marcada por varios problemas relacionados con la sostenibilidad, entre ellos:

- a) la crisis financiera y la recesión mundial resultantes del quiebre del mercado inmobiliario debido a una expansión descontrolada del crédito sin garantías, la escasez de recursos financieros disponibles para la asistencia para el desarrollo y la reducción del financiamiento del sector público, todas cuestiones que han llevado a disminuir la oferta de viviendas;
- b) la exclusión urbana resultante de la creciente fragmentación de las zonas urbanas, exacerbada por una planificación urbana a escala insuficiente; la ausencia de políticas de vivienda coordinadas, que obstaculiza la realización de una amplia gama de iniciativas; y la falta de estrategias dirigidas a mejorar los barrios marginales y garantizar la disponibilidad de opciones de vivienda diversas, equitativas, adecuadas y sostenibles;
- c) la creciente desigualdad económica, que conduce a una polarización social y al riesgo de desatar conflictos violentos y destructivos, agravada por reglamentos y políticas de zonificación vigentes que favorecen soluciones de propiedad frente a otras modalidades de tenencia de la vivienda, y que impide a una gran parte de la población acceder a una vivienda adecuada, y trae como consecuencia discrepancias entre la oferta y la asequibilidad, creándose una estratificación de los ingresos en las ciudades que las divide en grandes bloques de una clase social y un tipo de tenencia, dando lugar a la formación de guetos y otras formas de exclusión social;
- d) la degradación ambiental derivada, entre otras cosas, del crecimiento descontrolado de las ciudades, caracterizado por un desarrollo suburbano de baja densidad en algunos contextos y una rápida multiplicación y persistencia de barrios marginales y asentamientos informales en otros, lo cual representa una amenaza para la sostenibilidad de las ciudades;
- e) el cambio climático y el impacto ambiental, que incrementan la vulnerabilidad de las ciudades, mientras que el sector de la construcción constituye, paradójicamente, el mayor contribuyente individual a las emisiones de gases de efecto invernadero, pues representa un tercio del consumo de recursos materiales a nivel mundial.

14. La Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 ha promovido un enfoque propicio<sup>1</sup> para que las políticas de vivienda dejen de centrarse exclusivamente en la construcción y adopten un criterio más integral mediante medidas reglamentarias e incentivos del sector público que apunten a que una amplia gama de actores, y no únicamente el gobierno, puedan actuar en materia de vivienda.

15. Tras los importantes cambios registrados en las políticas y los enfoques, ha surgido una gran cantidad de investigaciones empíricas. En distintos países se llevaron a la práctica, con resultados desiguales, varios de los principios establecidos en los documentos de política de la Estrategia Mundial de la Vivienda. En algunos países, el gobierno dejó de intervenir en la vivienda, mientras que en otros surgió un interés por programas para estimular la compra de viviendas en perjuicio del alquiler. Algunos países establecieron instituciones de financiación de la vivienda y mecanismos para facilitar el acceso al crédito inmobiliario. Se crearon programas de mejora de barrios marginales a nivel nacional y municipal, combinados con programas de solares y servicios y la oferta de nuevas parcelas, haciendo hincapié en la seguridad de la tenencia para que las personas y los hogares puedan invertir sus ahorros en mejoras a la vivienda. Durante los años noventa, unos 150 países informaron cada año a ONU-Hábitat de sus progresos en la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda.

16. Entre las principales lecciones aprendidas de la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda y los avances conexos desde su inicio, resumidos en el informe de ONU-Hábitat sobre exámenes regionales y evaluación mundial de la Estrategia Mundial de la Vivienda<sup>2</sup>, cabe citar:

- a) La confirmación de que centrar las políticas públicas de vivienda en la creación de un “entorno propicio” y así facilitar la participación de diversos actores en la cuestión de la vivienda es un enfoque válido y un avance en la dirección correcta. Ahora bien, este enfoque propicio se ha relacionado con la hipótesis excesivamente optimista de que los mercados “propicios” y no reglamentados serían capaces, por sí solos, de atender a las necesidades de vivienda de todos los grupos de ingresos, lo cual no ocurrió en la mayoría de los casos. El hecho de que los gobiernos abandonaran su papel directo en la provisión de soluciones de vivienda y en los mercados de activos

<sup>1</sup> ONU-Hábitat, *Enabling shelter strategies: Review of experience from two decades of implementation*, 2006.

<sup>2</sup> ONU-Hábitat, *Global Housing Strategy, First report, Regional Reviews and Global Assessment of the Global Shelter Strategy to the Year 2000*, 2012.

clave como la tierra, el financiamiento, la infraestructura o los materiales de construcción tuvo, en varios casos, el efecto de reducir la oferta de vivienda asequible, especialmente para los más pobres. Los gobiernos deben desempeñar un papel más activo que deberá estar reforzado por una asignación de recursos suficiente;

b) La ausencia de una planificación urbana eficaz tiene profundos efectos en la disponibilidad de viviendas asequibles. La falta de un marco organizativo que integre el uso de la tierra y la planificación de infraestructuras, incluidas la movilidad y el transporte, ha traído como consecuencia un crecimiento caótico de las ciudades, que penaliza a los pobres y dificulta, en particular, el acceso a fuentes de ingresos, servicios y mercados. La falta de planificación y de reglamentos de zonificación propicios, que permitirían y promoverían diferentes usos de la tierra, es perjudicial para el desarrollo económico local;

c) Muchas veces el “enfoque propicio” ha estado orientado por una comprensión inadecuada de la amplitud de las políticas y las cuestiones que afectan la oferta de vivienda asequible. Ello ha limitado las esferas de reforma del marco regulatorio a las directamente relacionadas con la producción de viviendas, no incluyéndose en una medida suficiente la planificación urbana, la economía urbana, los mercados de bienes raíces y los mecanismos fiscales que estimularían un uso eficiente del suelo urbano, los servicios urbanos, los espacios públicos, las industrias de materiales y componentes de construcción, las reglamentaciones relativas a las actividades económicas locales, etc.;

d) El enfoque y la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda no atendió suficientemente a la amplia gama de necesidades y prioridades de los pobres, las mujeres jefas de hogar, los indígenas, los grupos minoritarios, los jóvenes y los adultos mayores de las zonas urbanas;

e) La insuficiente participación de los interesados a nivel nacional, municipal y local, tanto en lo que respecta a la variedad de interesados como a su participación desde las etapas iniciales de la formulación de estrategias, ha traído como consecuencia un desfase entre las necesidades de la población urbana y las del desarrollo urbano;

f) Se hizo demasiado hincapié en la elaboración de documentos y la presentación de informes y no tanto en la acción sobre el terreno.

17. En resumen, si bien la mayoría de los objetivos, fundamentos, principios generales y directrices de acción que figuran en la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000 continúan teniendo validez, se precisa un nuevo impulso que responda a las realidades de hoy en día. La Estrategia Mundial de Vivienda es una respuesta necesaria a este desafío.

#### **IV. Qué nos guía: principios y directrices**

18. Para alcanzar la meta de una vivienda adecuada para todos, el pilar de la Estrategia Mundial de Vivienda se apoyará en el principio de las ciudades inclusivas como base del desarrollo urbano sostenible. Las ciudades pueden llegar a ser inclusivas si se incorporan los derechos humanos en el desarrollo urbano, por ejemplo, mejorando las viviendas y los barrios marginales, con el fin de lograr la integración social y eliminar la brecha urbana. Los siguientes requisitos previos de la urbanización sostenible, basados en las lecciones aprendidas de experiencias anteriores, incluida la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000, guiarán la labor de ONU-Hábitat en materia de suministro de viviendas y mejora y prevención de los barrios marginales, y reflejarán los nuevos principios de desarrollo urbano.

19. Las directrices se presentan en cinco grupos correspondientes a los cinco niveles del proceso de la vivienda, respectivamente: requisitos previos de la urbanización sostenible a nivel nacional; requisitos previos de la urbanización sostenible en las ciudades, requisitos previos de la construcción de viviendas, viviendas sostenibles, y gobernanza y gestión de la vivienda, incluidos la tenencia y el mantenimiento. Si bien esta presentación ofrece una visión general del proceso, también es, necesariamente, una simplificación. La esfera de las finanzas, por ejemplo, es muy importante en los cinco niveles del proceso de la vivienda, al igual que las esferas de la tierra y las tecnologías.

##### **A. Requisitos previos de la urbanización a nivel nacional**

###### **1. Política urbana nacional**

20. El objetivo de una política urbana nacional debería ser proveer un marco organizativo y unificador para la estrategia nacional general sobre crecimiento urbano. La política debería asegurar una coordinación eficaz de todas las medidas gubernamentales en materia de desarrollo urbano sostenible, entre ellas, una vivienda asequible para todos y mejores condiciones de vida para los

habitantes de barrios marginales, y prever la coordinación intersectorial entre instituciones de gobierno nacionales, la coordinación vertical entre diversos niveles de gobierno, y la coordinación con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de investigación y las instituciones académicas. Además, debería velar por la mejora y la prevención de los barrios marginales. La estrategia de vivienda es un pilar de la estrategia urbana nacional.

## 2. Política económica nacional

21. La política económica nacional, en lo que guarda relación con el desarrollo urbano, debería apoyar y aprovechar al máximo la urbanización sostenible como motor clave del desarrollo económico nacional<sup>3</sup>. También debería sacar el máximo partido de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en la producción, la mejora y el mantenimiento de la vivienda<sup>4</sup> y del enorme potencial de empleo de la industria de la construcción para el desarrollo económico local. Debería propiciar, fomentar y apoyar las actividades económicas locales, en especial en las zonas de menores ingresos de las ciudades y pueblos, e incorporar la mejora y la prevención de los barrios marginales como esfera de atención prioritaria. Se deberían considerar enfoques adaptados a las condiciones locales para un posible uso de subvenciones para la vivienda a favor de los sectores más pobres de la población.

## 3. Legislación nacional

22. El marco jurídico nacional debería abarcar todas las esferas que intervienen en la producción y la disponibilidad de viviendas asequibles, entre otras, la legislación y normativa sobre vivienda que afectan la disponibilidad de los insumos necesarios para la vivienda, en particular la tierra y el financiamiento, así como la legislación que influye en las oportunidades de obtener ingresos de los sectores más pobres de la población, esto es, el aspecto relacionado con la demanda de la ecuación de la asequibilidad<sup>5</sup>. El marco jurídico y normativo debería asegurar que el proceso de la vivienda sea transparente, equitativo y esté reglamentado por el estado de derecho, además de potenciar a todos los actores que en él intervienen.

## B. Requisitos previos de la urbanización sostenible en las ciudades

### 1. Planificación urbana<sup>6</sup>

23. Un proceso de planificación urbana continuo, participativo e inclusivo debería ser el punto de partida y el marco para integrar la vivienda dentro de los planes de ampliación de ciudades o de ocupación urbana, de modo que la vivienda ya no sea una cuestión aislada. Para ello se requiere:

- a) diversificar el uso de los terrenos urbanos, de modo que la vivienda se adapte al uso económico, social, recreativo y de otra índole de la tierra, evitando la formación de ciudades dormitorio;
- b) promover un nivel suficientemente elevado de densidad urbana<sup>7</sup> para mejorar la eficiencia urbana, reducir el costo de los servicios de red y proteger el medio ambiente, limitando la huella urbana mediante la planificación y la densificación local;
- c) apuntar a una población diversa desde el punto de vista social, por ejemplo, personas con diferente nivel de ingresos, composición familiar y origen étnico, mediante una variedad de modalidades de tenencia, tipos de vivienda y costos para facilitar el acceso a la vivienda y atender a distintas demandas sociales y económicas;

<sup>3</sup> ONU-Hábitat, *Urban Patterns for Green Economy: Clustering for Competitiveness*, 2012.

<sup>4</sup> CNUAH (ONU-Hábitat) y la Organización Internacional del Trabajo, *Shelter provision and employment generation*, 1995.

<sup>5</sup> Geoffrey Payne y Michael Majale, *Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks work for the Poor*, Earthscan, 2004, London and Sterling VA.

<sup>6</sup> ONU-Hábitat y SIEMENS, *Urban Planning for City Leaders*, 2012, HS/090/12E; Número ISBN: 978-92-1-132505-8.

<sup>7</sup> ONU-Hábitat, *Urban Patterns for Green Economy: Leveraging Density*, 2012.

d) realizar una gestión integral de la tierra y, mediante la integración del uso de la tierra y la planificación de infraestructuras, crear patrones urbanos de gran eficiencia y facilitar una mejor movilidad<sup>8</sup>;

e) prepararse y tener capacidad de respuesta frente al cambio climático<sup>9</sup>.

## 2. Desarrollo económico urbano

24. El desarrollo económico a nivel local debe aprovechar al máximo el potencial que tiene la vivienda de asumir un papel principal por sus amplios eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás y su gran capacidad para generar empleo. Las actividades conexas generadoras de ingresos y la creación de empleo para los grupos de menores ingresos representan elementos importantes a la hora de reducir las disparidades de la asequibilidad de la vivienda y mejorar el acceso a una vivienda adecuada. Las estrategias de desarrollo económico sostenible a nivel local son indisociables de las estrategias en materia de vivienda y de la planificación urbana en general. La posibilidad de prever la disponibilidad de tierras e infraestructuras es una condición previa del crecimiento en todas las escalas. Si se realiza una zonificación para diversos usos de la tierra, combinada con reglamentaciones de apoyo a las empresas familiares y pequeñas y medianas empresas, se podrán mejorar los niveles de ingresos y potenciar así la capacidad de las personas de costearse a una vivienda. Las reglamentaciones que promueven una mayor expansión de las viviendas unifamiliares mediante un aumento de las unidades de alquiler también mejoran la economía familiar y local, al tiempo que aumentan las oportunidades de alquilar viviendas, asciendo la densidad urbana y se limita la expansión de las ciudades.

## 3. Legislación y normativa local

25. La legislación y la normativa, así como el procedimiento para su aplicación y cumplimiento a nivel local, deben estimular el uso eficiente de los terrenos urbanos y la infraestructura<sup>10</sup> a fin de fomentar la inversión, las mejoras y el mantenimiento. Las disposiciones en materia de parcelación deben fomentar diferentes usos de la tierra, la diversidad social y de niveles de ingresos de la población y una mejora gradual de la infraestructura. Los códigos de edificación deben permitir las mejoras, la expansión y la densificación progresivas, así como promover el uso de materiales de construcción y tecnologías de edificación de los pueblos indígenas. Las disposiciones en materia de parcelación y los códigos de edificación deben ser lo suficientemente flexibles y adaptables a las condiciones locales y no deberían, de preferencia, ser prescriptivos sino basarse más en la ejecución.

## C. Requisitos previos de la construcción de viviendas

### 1. La tierra y el diseño urbano

26. Dentro de un marco de desarrollo urbano planificado debería garantizarse, antes de construir, la disponibilidad de tierras, así como una variedad de tipos de tenencia y una adecuada seguridad de la tenencia. Se requieren sistemas de información eficaces sobre la gestión de la tierra, capaces de brindar información suficiente para las operaciones urbanas de gran escala, por ejemplo, la construcción de grandes infraestructuras. Es preciso contar con disposiciones adecuadas en materia de parcelación y un diseño urbano propicio orientado a la comunidad de modo de garantizar un suministro suficiente de tierras para espacios públicos, calles, otras infraestructuras, servicios y otros usos públicos<sup>11</sup>.

### 2. Financiamiento<sup>12</sup>

27. Se debería facilitar una serie de opciones de financiamiento para la vivienda<sup>13</sup>, entre otras, créditos hipotecarios, financiamiento para viviendas y alquileres sociales, mecanismos de crédito sin garantías para constructores propietarios, créditos para promotores y contratistas, y para productores de materiales y componentes de construcción. Es importante que los proyectos urbanos cuenten con un

<sup>8</sup> ONU-Hábitat, *City-wide Strategic Planning: a step-by-step guide*, Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, 2010.

<sup>9</sup> ONU-Hábitat y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Developing Local Climate Change Plans: Guide for Cities in Developing Countries*, 2012.

<sup>10</sup> ONU-Hábitat, *Innovative Land and Property Taxation*, Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, 2011.

<sup>11</sup> ONU-Hábitat y el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural, *Handling land: Innovative tools for land governance and secure tenure*, Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, Nairobi, 2012.

<sup>12</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005*, (Earthscan, 2005), edición abreviada, 2005; también disponible en versión completa.

<sup>13</sup> ONU-Hábitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries*, 2012.

mecanismo de subvenciones cruzadas que permita combinar el uso de la tierra con fines comerciales y con fines de vivienda, así como las viviendas y parcelas de alto costo con las de bajo costo, y fomentar así un desarrollo socialmente variado.

### 3. Servicios urbanos básicos

28. Se deberá proporcionar una variedad de opciones para el suministro de infraestructuras en distintos niveles, incluida la opción de un suministro progresivo, y al mismo tiempo asegurar que el marco de la planificación y el diseño permita realizar mejoras en el futuro de manera racional<sup>14</sup>.

## D. Viviendas sostenibles

### 1. Diseño

29. El diseño de la vivienda debería optimizar, tanto en el plano de los edificios como en el de los barrios, la adaptación a las necesidades funcionales y culturales, la eficiencia energética, la adecuación climática y ambiental, la asequibilidad, la flexibilidad para la expansión y la mejora de las condiciones, y la adaptabilidad a necesidades futuras<sup>15</sup>.

### 2. Tecnologías

30. Al igual que con el diseño, los objetivos en términos de tecnologías deberían ser la eficiencia energética, el respeto del medio ambiente, la reducción al mínimo de los costos, la expansión progresiva y la mejora de las condiciones, permitiendo, siempre que sea posible, la construcción por parte del propietario y el uso de mano de obra y contratistas locales. Se deberían tener en cuenta las tecnologías tradicionales para su uso a nivel local y alentar su adaptación con miras a lograr un mejor rendimiento<sup>16</sup>.

### 3. Materiales y componentes

31. Es importante optimizar el uso de los materiales y componentes locales en los países de ingresos más bajos y esforzarse por que el proceso de producción de materiales de construcción tenga en cuenta la adecuación climática, la eficiencia energética y el respeto del medio ambiente, y que al utilizarse se haga un uso eficiente de la energía, evitándose sistemáticamente el uso de materiales importados.

## E. Gobernanza y administración de la vivienda

### 1. Tipos de tenencia<sup>17</sup>

32. Deberían existir todo tipo de tenencias, incluidas las formas de tenencia consuetudinarias, y todas ellas deberían proporcionar la seguridad de tenencia adecuada con el fin de garantizar el bienestar de los hogares y fomentar mejoras y expansión.<sup>18</sup> Debe prestarse especial atención a la igualdad de derechos de las mujeres, los jóvenes y los ancianos, las minorías sociales y étnicas. Deben alentarse los tipos de tenencia de tierra y vivienda que no sean de propiedad absoluta, incluyendo contratos de arrendamiento, condominios, cooperativas, contratos de arrendamiento compartidos y diversas formas de viviendas de alquiler.<sup>19</sup>

### 2. Gobernanza

33. Se debe alentar una colaboración de la comunidad y un autogobierno a nivel de los barrios que sean totalmente integradores para la gestión y rehabilitación de las zonas de vivienda, entre otros, a través de condominios y cooperativas, asociaciones de propietarios e inquilinos y comités locales de mejoramiento de la zona.

### 3. Administración y mantenimiento

34. Es preciso fomentar la contratación de tareas de mantenimiento dentro de la comunidad local, sobre todo en zonas de ingresos bajos y mixtos, para apoyar la economía local, crear oportunidades

<sup>14</sup> ONU-Hábitat, *Urban Patterns for Green Economy: Optimizing Infrastructure*, Nairobi, 2012.

<sup>15</sup> ONU-Hábitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries*, Nairobi, 2012.

<sup>16</sup> ONU-Hábitat, *Going Green: A Handbook of Sustainable Housing Practices in Developing Countries*, Nairobi, 2012.

<sup>17</sup> Geoffrey Payne, *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries: A review*, (IT/ODA Publications, 1997).

<sup>18</sup> Geoffrey Payne, *Land rites: Innovative approaches to secure tenure for the urban poor*, 2001.

<sup>19</sup> ONU-Hábitat, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, 2003.

para generar ingresos y fortalecer el sentido local de pertenencia e identificación con el entorno en que se vive. Deben establecerse mecanismos financieros y de organización para el mantenimiento y reemplazo de componentes de las viviendas y los barrios.

## V. ¿Quiénes deben participar?

35. La participación plena, desde las etapas iniciales de planificación, de todas las partes interesadas a nivel nacional, municipal y local es esencial para la identificación con la Estrategia Mundial de la Vivienda y su éxito.

### A. Nivel mundial

36. ONU-Hábitat asume las funciones de coordinación y secretaría y es necesario garantizar la participación de los principales asociados del Programa de Hábitat, entre ellos:

- a) Gobiernos nacionales y locales;
- b) Asociados en materia de cooperación internacional y organismos externos de apoyo pertinentes;
- c) Entidades de beneficencia privadas y de la sociedad civil;
- d) Centros mundiales de conocimientos técnicos y excelencia en las esferas del desarrollo urbano y la vivienda;
- e) Organizaciones coordinadoras mundiales de autoridades locales, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y el Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas;
- f) Organizaciones coordinadoras mundiales de organismos comunitarios y de base;
- g) Organizaciones internacionales de profesionales;
- h) Medios mundiales de sensibilización y formación de opinión;
- i) Sector privado (incluidos los promotores inmobiliarios y multinacionales selectas)

### B. Nivel nacional

37. En la mayoría de los casos, el primer paso lógico en el marco de la Estrategia Mundial de la Vivienda a nivel nacional sería la revitalización y expansión de los comités nacionales de hábitat y la inclusión en esos comités de los asociados del Programa de Hábitat y otras partes interesadas pertinentes.

38. Cada comité nacional de hábitat necesita una secretaría y un coordinador acordado, que lógicamente podría ser un ministerio nacional de desarrollo urbano, un ministerio de vivienda, un ministerio de planificación y finanzas u organismo gubernamental equivalente o, en algunos casos, una organización de la sociedad civil.

39. Los comités deberían incluir a todos los ministerios y organismos gubernamentales pertinentes que afecten a la vivienda, tales como los ministerios de vivienda, desarrollo urbano, planificación económica, finanzas, infraestructura, gobierno local, interior o administración territorial. Es importante



asegurar la representación en los comités de las principales organizaciones pertinentes de la sociedad civil, asociaciones de gobiernos locales, asociaciones de profesionales, la comunidad científica y el ámbito académico y los actores pertinentes del sector privado, incluidos los representantes del sistema bancario, las cámaras de comercio, el sector inmobiliario y los promotores inmobiliarios, como también los fabricantes de materiales y componentes principales para la construcción. También debería incluirse a representantes nacionales de los habitantes de los barrios marginales y a representantes de las mujeres, los jóvenes, los ancianos y los grupos minoritarios.

### **C. Niveles local y municipal**

40. Una de las primeras tareas de los comités nacionales de hábitat y de sus coordinadores debería consistir en alentar la amplia participación de múltiples partes interesadas en consultas, planificación y coordinación con el objetivo de lograr una "Mejor ciudad y vivienda para todos" a nivel local, especialmente en las principales zonas urbanas. Esto podría lograrse mediante la creación, o revitalización en los casos en que ya existen, de comités municipales de hábitat, o ampliando los mecanismos de participación de los procesos locales de desarrollo y planificación urbanos existentes.

41. Es fundamental lograr la participación de todas las partes interesadas pertinentes lo antes posible. Entre esos interesados deberían estar incluidos los representantes de los habitantes de barrios marginales, de las mujeres, los jóvenes y los ancianos, de las minorías sociales y étnicas. Asimismo, es preciso incluir al sector privado, en especial, a los promotores inmobiliarios. En los casos de supuestos conflictos de interés, pueden requerirse negociaciones e incluso mediación para alcanzar soluciones en que se beneficien todas las partes, pero la participación de todos es esencial para la sostenibilidad del desarrollo urbano y la vivienda.

42. Estos comités municipales de hábitat deben llegar a los comités locales de mejoramiento existentes, u organizaciones similares, en los barrios, especialmente en zonas de bajos ingresos, para garantizar que la población local participe en los comités y sea capaz de articular sus demandas y necesidades, y para asegurar que se facilite la coordinación y las posibles sinergias.

43. El liderazgo del comité municipal de hábitat debe confiarse al alcalde local y se asignarán la responsabilidad de la secretaría y los servicios cotidianos a una dependencia apropiada designada por el alcalde, por ejemplo, la dependencia de planificación urbana, desarrollo urbano o vivienda. En casos especiales, y según la realidad local, las organizaciones de la sociedad civil también podrían asumir un papel de liderazgo en los comités locales de hábitat.

## **VI. ¿Qué son las estrategias nacionales de la vivienda?**

44. Una estrategia nacional de la vivienda, como pilar de las políticas urbanas nacionales, es un proceso que incluye una serie de actividades acordadas formalizadas en documentos de estrategia y sus actualizaciones, que guía las políticas, la planificación y la programación de las actividades de inversión, gestión y mantenimiento en las esferas de la vivienda y mejora y prevención de barrios marginales. Estas series de actividades acordadas deben formar parte de las estrategias urbanas nacionales y deberían formularse con la participación de todas las partes interesadas pertinentes. Las estrategias de vivienda, a nivel nacional y municipal, son inseparables de las estrategias de uso de la tierra y las estrategias de infraestructura, entre otras las de movilidad y las de desarrollo económico local, todas ellas incluidas en el amplio proceso participativo e integrador de planificación y gestión urbana dentro de un marco de apoyo jurídico y normativo.

45. Las estrategias nacionales de la vivienda, como parte de todo el conjunto de estrategias urbanas, asumen el papel de guiar y armonizar las decisiones a nivel nacional y constituyen el marco para las estrategias a nivel local –metropolitano, de ciudad, pueblo y aldea–.

46. Las decisiones a nivel nacional en materia de vivienda y mejora y prevención de barrios marginales incluyen, por lo general la mayoría de los marcos jurídicos y normativos; requisitos para la planificación urbana a nivel local y apoyo a esta; sistemas de incentivos fiscales; inversiones importantes en infraestructura; y medidas para garantizar la disponibilidad local de tierra, financiación, infraestructura, servicios y suministro de materiales y componentes para la construcción. También guían la participación directa de los gobiernos nacionales con miras a asegurar que el comportamiento de los mercados favorezca y respalde a los pobres y preste apoyo facilitador a la demanda de viviendas.

47. En suma, la estrategia nacional de la vivienda, que es el componente de vivienda de las políticas urbanas nacionales, es el instrumento que proporciona apoyo facilitador y orientación a las actividades en materia de vivienda y mejora y prevención de barrios marginales a nivel local.

## VII. ¿Cuáles son los componentes principales de una estrategia nacional de la vivienda?

48. Los componentes principales sugeridos para una estrategia nacional de la vivienda son los siguientes:

- a) Movilización para la acción:
  - i) Movilización de las partes interesadas: el primer paso lógico de la Estrategia Mundial de la Vivienda a nivel nacional sería, en la mayoría de los casos, la revitalización, expansión o creación de un comité nacional de hábitat, con inclusión de la participación de los asociados del Programa de Hábitat y otras partes interesadas pertinentes;
  - ii) Evaluación de la situación actual - diagnóstico preliminar: a) principales deficiencias en la oferta de viviendas asequibles; b) obstáculos principales, del mercado y de otra índole, que impiden el suministro adecuado; c) obstáculos principales en la demanda, es decir, los obstáculos que impiden que la demanda insatisfecha se convierta en demanda efectiva; d) estimación de la magnitud y la composición generales de las necesidades insatisfechas de vivienda;
  - iii) Evaluación de las actividades en curso: a) principales áreas actuales de intervención del gobierno en la oferta y la demanda; b) actividades, programas y planes de acción de otras partes interesadas;
  - iv) Desarrollo de una visión y metas compartidas para la estrategia nacional de la vivienda;
  - v) Formulación de un plan de acción preliminar para la estrategia nacional de la vivienda: a) garantizar el intercambio general de información; b) estudiar compatibilidades, posibles sinergias y oportunidades para la colaboración; c) llegar a un acuerdo sobre el plan de acción preliminar;
- b) Establecimiento de las bases para una estrategia nacional de la vivienda que sea sostenible:
  - i) Exámenes jurídicos y normativos: examen integral de los marcos jurídicos y normativos pertinentes relacionados con la oferta de viviendas asequibles y la mejora y prevención de barrios marginales, como aquellos relativos a la disponibilidad de la tierra y la gestión de la tierra, las categorías de tenencia de la tierra y la vivienda, la regularización de los barrios marginales, el suministro de materiales y componentes para la construcción, los permisos de construcción, los permisos de operación para pequeñas y medianas empresas, los códigos de construcción y su cumplimiento;
  - ii) Examen y, si procede, modificación de las leyes, reglamentos y procedimientos que representen obstáculos a las inversiones y otras iniciativas que permitirían el mejoramiento de viviendas y barrios. Es probable que esta sea la intervención gubernamental más eficaz para facilitar una estrategia sostenible de la vivienda, que tendrá las mayores repercusiones a un costo relativamente bajo;
  - iii) Exámenes de la planificación:<sup>20</sup> examen completo de los sistemas y procesos de planificación urbana vigentes que afectan la oferta de viviendas asequibles y la mejora y prevención de los barrios marginales. Esos exámenes también deberían abarcar los mecanismos de aplicación, la participación de los interesados clave y la coordinación entre ellos, con miras a crear una visión compartida del futuro de la ciudad, la planificación práctica y la puesta en marcha;
  - iv) Exámenes financieros:<sup>21</sup> examen de la demanda y la disponibilidad de financiación para todos los niveles de oferta de vivienda, desde las industrias

<sup>20</sup> ONU-Hábitat y SIEMENS, *Urban Planning for City Leaders*, Nairobi 2012, HS/090/12E; Número ISBN: 978-92-1-132505-8.

<sup>21</sup> ONU-Hábitat e Instituto Internacional de Reconstrucción Rural, *Handling land: Innovative tools for land governance and secure tenure*, Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, 2012.

- de materiales de construcción y componentes, las nuevas subdivisiones de tierra y la introducción de la infraestructura, a la adquisición, construcción, extensión y renovación de cada casa o vivienda;<sup>22,23</sup>
- v) Exámenes fiscales: examen, centrado en las repercusiones en las viviendas asequibles y la mejora y prevención de los barrios marginales, de los instrumentos fiscales,<sup>24</sup> incluidos los incentivos tributarios, fiscales y de precios para las industrias, los promotores y otras empresas de todos los niveles relacionadas con la vivienda;
  - vi) Acción sobre la base de los exámenes: los resultados de los exámenes descritos anteriormente deberán generar propuestas positivas de modificación que se presentarán a los órganos competentes para su aprobación y aplicación. También deberían incluirse en la formulación y el examen del documento principal de la estrategia nacional de la vivienda;
- c) Formulación, aprobación y actualización periódica de la estrategia nacional de la vivienda:
- i) Estrategia nacional de la vivienda formulada y aprobada: sobre la base de los planes de acción preliminares y los aportes de los exámenes en curso, se formulará una estrategia nacional de la vivienda, en la que se hará especial hincapié, según las condiciones particulares de cada país, en la optimización de la función del gobierno en la promoción de la oferta de viviendas adecuadas y asequibles y la facilitación o el apoyo de la demanda efectiva. A través de procesos consultivos encabezados por el comité nacional de hábitat, a nivel nacional, se aprobará la estrategia nacional de la vivienda como documento principal para guiar la aplicación de intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de vivienda y en los barrios marginales;
- d) Actividades de apoyo a las acciones a nivel municipal y local:
- i) Movilización para la acción a nivel local comenzando por la movilización de las partes interesadas: promoción y respaldo de la amplia participación de múltiples partes interesadas en consultas, planificación y coordinación para lograr una "Mejor ciudad y vivienda para todos" a nivel local;
  - ii) Formulación del plan local de acción preliminar para la estrategia nacional de la vivienda;
  - iii) Apoyo a exámenes de leyes y reglamentos, planificación urbana e instrumentos financieros y fiscales seleccionados a nivel local en simultáneo con los exámenes a nivel nacional;
  - iv) Acción sobre la base de los exámenes: prestar apoyo y orientación para la modificación de los reglamentos, procedimientos y prácticas, tanto a nivel local como nacional, recomendada como resultado de los exámenes a nivel local. Aportar datos para la formulación y revisiones del proyecto de estrategia local de la vivienda;
  - v) Formulación y aprobación de la estrategia local de la vivienda;
- e) Actividades relativas a la estrategia que abarcan tanto el nivel nacional como el municipal/local:
- i) Promoción y apoyo a la innovación: fomentar nuevos enfoques, en consonancia con los principios y directrices de la Estrategia Mundial de la Vivienda, en todos los programas y actividades de planificación urbana y vivienda en todos los niveles;
  - ii) Prestación de apoyo metodológico, seguimiento y evaluación continuos: con la participación del personal profesional de las organizaciones e instituciones que integran los comités nacionales y locales de hábitat y sacando el máximo

<sup>22</sup> ONU-Hábitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy*, 2009.

<sup>23</sup> ONU-Hábitat, *Guide to Municipal Finance*, 2009.

<sup>24</sup> ONU-Hábitat, *Innovative Land and Property Taxation*, Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, 2011.

- provecho de los voluntarios y de los estudiantes y el personal de las universidades y otras instituciones educativas pertinentes;
- iii) Promoción del desarrollo y el uso de nuevos conocimientos técnicos: desarrollo sistemático de conocimientos técnicos innovadores y pertinentes a nivel local en materia de vivienda y desarrollo urbano, con inclusión de la mejora y prevención de los barrios marginales y la difusión y transferencia, y la adaptación de experiencias e ideas que no son locales, sino nacionales o internacionales;
  - iv) Movilización social: iniciar y encabezar una amplia campaña de sensibilización y educación, en los niveles nacional y local, en materia de movilización social para lograr "Mejores viviendas y barrios para todos".

## VIII. Cómo conseguirlo: el papel del ONU-Hábitat

49. La responsabilidad del ONU-Hábitat en lo que respecta a la Estrategia Mundial de Vivienda consiste en poner en marcha, facilitar y dar apoyo a la Estrategia como un movimiento mundial de colaboración destinado a conseguir una vivienda adecuada, integradora y sostenible para todos, así como un desarrollo urbano sostenible. Como parte de este apoyo, el ONU-Hábitat ha desarrollado y seguirá actualizando junto con sus asociados este documento marco, con el que actuar en los planos mundial, nacional y local. El mandato del ONU-Hábitat consiste en fomentar la atención a las cuestiones de género, facilitar la cooperación internacional y evaluar los avances en la aplicación. Se espera que los países desarrollen, apliquen y actualicen sus propias estrategias nacionales de vivienda para hacer frente a los desafíos presentes y futuros con el apoyo metodológico del ONU-Hábitat y este documento marco de Estrategia Mundial de Vivienda.

50. Con ese fin, las autoridades nacionales y locales definirán los desafíos en términos de vivienda, prevención y mejora de barrios marginales, y el ONU-Hábitat considerará todas las peticiones de ayuda en su contexto específico.

51. El ONU-Hábitat facilita la conexión entre los asuntos y desafíos a que se enfrentan los principales interesados y las soluciones y respuestas de éxito identificadas por sus asociados. En concreto, el enfoque de la Estrategia Mundial de Vivienda consistirá en:

- a) Perfeccionar de manera conjunta y continuada los principios, los métodos y los instrumentos genéricos elaborados sobre la base de un amplio abanico de documentos del ONU-Hábitat y sus asociados, incluido este documento marco;
- b) Intercambiar experiencias entre los principales actores a través de enfoques innovadores, como el seguimiento en tiempo real de buenas prácticas a medida que van surgiendo (haciendo uso de medios sociales y profesionales);
- c) Aplicar investigaciones fundadas en datos empíricos para abordar los desafíos actuales, como la revisión de enfoques comprobados de financiación, planificación, diseño y aplicación en vivienda, mejora y prevención de barrios marginales;
- d) Asegurar la eficacia proporcional, pues la etapa de los proyectos piloto y poco sistemáticos ya ha terminado. El suministro proporcional tiene un impacto fundamental en el costo de las viviendas y en el funcionamiento general del mercado de la vivienda y contribuye a la prevención y la mejora de los barrios marginales;
- e) Aplicar una gestión basada en los resultados para conseguir la eficiencia mediante asociaciones, entre las autoridades locales y nacionales, el mundo académico, los profesionales, los donantes, la sociedad civil y el sector privado, con unos objetivos, una planificación y una aplicación conjuntos;
- f) Desarrollar la capacidad a nivel tanto nacional como local para ayudar a los individuos, las comunidades, los gobiernos y otros asociados del Programa Hábitat en la adopción y la aplicación de la Estrategia Mundial de Vivienda;
- g) Movilizar el apoyo cooperativo internacional para conseguir una vivienda adecuada para todos y brindar el asesoramiento necesario sobre dicho programa;
- h) Contribuir activamente a las deliberaciones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible para asegurar que los temas de vivienda, mejora y prevención de barrios marginales se enfocan adecuadamente;

- i) Llevar a cabo un examen continuo de los avances y difundir las experiencias adquiridas entre las redes de asociados y a otras audiencias locales, nacionales y mundiales, entre otras cosas mediante eventos de gran visibilidad como las sesiones del Foro Urbano Mundial;
- j) Hacer las aportaciones necesarias a Hábitat III para asegurar que los objetivos de la Estrategia Mundial de la Vivienda de las Naciones Unidas se incluyan como parte esencial de sus resultados.

## **IX. Qué áreas temáticas requieren una atención especial y una mejora del conocimiento**

52. Con el fin de abordar los desafíos planteados por la carencia de conocimientos en el camino hacia la consecución de una vivienda adecuada para todos, se identificaron diversos grupos temáticos durante el desarrollo de este documento marco.

53. A la larga es objetivo de la Estrategia Mundial de la Vivienda es mejorar la práctica local mediante el desarrollo y la actualización del conocimiento apropiado sobre la base de la cultura, la tradición y la economía locales, a la vez que se incorporan las lecciones aprendidas y las experiencias cosechadas a nivel mundial. Los grupos temáticos identificados trascienden la esfera de la vivienda, la mejora y la prevención de los barrios marginales; no obstante, la mejora del conocimiento y la práctica en estas áreas representaría una contribución importante al éxito de la Estrategia Mundial de Vivienda.

54. Los grupos temáticos identificados son:

a) Principios de planificación urbana que necesitan un mayor desarrollo y adaptación local. Es necesario seguir trabajando para conseguir la adaptación práctica a las condiciones locales de los conceptos de: a) Alta densidad; b) Densidad de calles adecuada y red vial eficiente; c) Uso mixto de la tierra; d) Amalgama social; e) Límites en la especialización del uso de la tierra;

b) Gestión del terreno urbano para asegurar la disponibilidad de la tierra para usos urbanos, incluida la construcción de viviendas, dentro del marco de planificación urbana, y facilitar, con la ayuda de instrumentos fiscales y aporte de infraestructuras, su uso eficaz y eficiente;

c) Marcos jurídicos y normativos adecuados para las condiciones específicas del país, que permitan y fomenten las inversiones en vivienda a todos los niveles, a la vez que contribuyen al desarrollo económico local y facilitan las oportunidades de generación de empleo para la población, especialmente los grupos de ingresos más bajos;

d) Economía urbana y vivienda, teniendo en cuenta el papel de la vivienda en la economía y en el desarrollo económico a escala tanto nacional como local, y los prerequisites económicos de las políticas y actuaciones para la obtención de viviendas sostenibles;

e) Asequibilidad de la vivienda, que comprende la financiación de la vivienda a todos los niveles de abastecimiento del sector, desde las industrias de materiales y componentes para la construcción, las nuevas subdivisiones de tierra y la introducción de infraestructuras, a la construcción, la ampliación o la reforma de viviendas individuales;

f) Instrumentos para la generación de subvenciones cruzadas entre distintas categorías de ingresos y diferentes usos de la tierra, y subvenciones e incentivos del lado de la oferta, así como diversas formas de posibles subvenciones impulsadas por la demanda. Es necesario obtener un mayor entendimiento de la importancia del acceso a las oportunidades de generación de ingresos, servicios y mercados de productos de subsistencia de bajo costo, así como a oportunidades de uso de las viviendas como vehículos de generación de ingresos (a través de iniciativas de alquiler y actividades domésticas) en especial para las familias de ingresos bajos, y aportar una respuesta continuada, para asegurar la asequibilidad de la vivienda;

g) Servicios urbanos básicos, entre otros los servicios de infraestructura, movilidad urbana, instalaciones educativas, sanitarias y comerciales. Es necesario entender mejor los problemas de recuperación de costos y las cuestiones de asequibilidad y responder adecuadamente a ellos mediante, entre otros, la introducción y la mejora gradual de servicios e infraestructuras en respuesta a los cambios de asequibilidad y patrocinio, así como la introducción de tasas progresivas a los usuarios, plusvalías y tasas de urbanización;

h) Mejora y prevención de barrios marginales, asegurando los derechos humanos y evitando los desalojos forzosos ilegales, a la vez que se fomenta el uso eficiente de la tierra;

i) Sostenibilidad de la vivienda, tanto física como ambiental, que incluya el diseño, los materiales y las técnicas de construcción;

- j) Formas de tenencia de la vivienda para asegurar la diversidad necesaria para tratar las diferentes necesidades sociales, económicas y culturales;
- k) Gobernanza y mantenimiento de las viviendas y de los barrios;
- l) Necesidades y derechos de vivienda, y soluciones integradoras, asequibles y culturalmente adecuadas para las mujeres, los jóvenes, las minorías y los grupos especiales;
- m) Actividades de reconstrucción tras un desastre y soluciones especiales para viviendas en zonas proclives a sufrir los efectos de desastres y del cambio climático;
- n) Revisar el papel del sector público más allá de la habilitación, buscando soluciones que respondan a las necesidades de vivienda de los segmentos más pobres de la población y que combatan la falta de hogar, y el papel del gobierno como proveedor de última instancia de recursos como las redes de seguridad, las subvenciones a la vivienda y otras subvenciones destinadas a la asequibilidad de los servicios urbanos para los segmentos más pobres de la población.

55. Es importante no olvidar que varios de los grupos arriba mencionados son intersectoriales, como por ejemplo la planificación urbana, los marcos jurídicos y normativos o las necesidades de vivienda de las mujeres, los jóvenes, las minorías y los grupos especiales.

## X. Qué resultados se esperan

56. Se espera que este enfoque tenga como resultado el reposicionamiento de la vivienda dentro del debate contemporáneo mundial sobre ciudades económicamente viables, ambiental y culturalmente sostenibles y socialmente integradoras, pero también objetivos fundamentales como:

- a) Un cambio paradigmático de pensamiento y actuación en la política de vivienda y el suministro de terrenos urbanizados, considerando el poderoso efecto de la vivienda sobre la economía, dentro de un nuevo estatuto para la planificación urbana que fortalezca los vínculos entre planificación urbana y desarrollo de barrios y viviendas, incluida la mejora y prevención de los barrios marginales;
- b) La contribución al debate mundial y la definición del programa posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de desarrollo sostenible;
- c) La redefinición del papel de los gobiernos, más allá de su habilitación para mantener el liderazgo, o volver a asumirlo, según proceda, en el fomento de una evolución de los mercados en favor de los pobres y en facilitar y apoyar las capacidades de demanda de los sectores económicamente más débiles de la sociedad;
- d) Reformas sistémicas para permitir mayor accesibilidad a una vivienda adecuada, con una variedad de soluciones de vivienda que se adapten a la variedad existente de demandas efectivas;
- e) El fortalecimiento de los vínculos entre la vivienda y otros sectores de la economía, con el desarrollo económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza consiguientes;
- f) La descentralización de la producción de viviendas y el empoderamiento de diferentes actores y modalidades de desarrollo de viviendas;
- g) El incremento del uso de técnicas de construcción sostenibles y de diseño de barrios y tecnologías orientados hacia soluciones más rentables, flexibles y energéticamente más eficientes.

57. Y, lo más importante de todo, se espera que este enfoque provoque:

- a) Una mejora significativa y cuantificable de las viviendas y de las condiciones de vida de un gran sector de la población, y facilite al mismo tiempo el papel de la producción y el uso de viviendas en un importante apoyo para la reducción de la pobreza.

## XI. Cuándo sucederá

58. Está previsto que los Estados miembros hagan suyo el documento marco de la Estrategia Mundial de Vivienda en el 24º período de sesiones del Consejo de Administración del ONU-Hábitat, y que sea respaldado a continuación por la Asamblea General de las Naciones Unidas. También se espera que se aborden los temas de vivienda, mejora y prevención de barrios marginales como preparación de Hábitat III en foros urbanos nacionales, en el séptimo período de sesiones del Foro Urbano Mundial, en cumbres regionales e internacionales y en el 25º período de sesiones del Consejo de Administración, en 2015.



## XII. Glosario

La Estrategia Mundial de la Vivienda es un movimiento mundial de colaboración destinado a conseguir una vivienda adecuada para todos y a mejorar la vivienda y las condiciones de vida de los barrios marginales. Más que un documento es fundamentalmente un proceso, pero está orientado por este documento marco. El uso de la palabra “estrategia” enfatiza su carácter a largo plazo, orientado hacia los objetivos y con la participación de múltiples interesados. Es una adaptación de un concepto general de estrategia derivado del entorno empresarial, y sirve para indicar una continuidad en los esfuerzos iniciados en el marco de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000.

**Vivienda:** Tal como se define en este documento, el término “vivienda” se utiliza a varios niveles y es un concepto multidimensional. Está referido a la actividad, al proceso de residencia, así como a los objetos del hogar y su entorno. Los principales atributos de la vivienda como hogar son su ubicación (que determina el acceso a los medios de vida), los acuerdos de tenencia, los costos y la estructura física. La vivienda es una estructura física, así como una estructura social, y funciona a diferentes escalas espaciales (casas, barrios, ciudades y otros asentamientos, regiones y países). También es un sector de la economía y una importante categoría de uso de la tierra en ciudades y otros asentamientos. Los vínculos con la economía nacional y con el sistema urbano mundial son una parte integral de la comprensión del concepto de vivienda. La figura que hay al final de la sección III de este documento (Qué nos guía: principios y directrices) resume las diferentes dimensiones de la vivienda. El significado de vivienda (*housing* en inglés) en este documento es similar, aunque más amplio, al que se le dio en el Programa Hábitat y a la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 al término (que se tradujo del inglés *shelter*). La definición de “vivienda adecuada”, que se cita más abajo, tomada del párrafo 60 del Programa Hábitat, ilustra este punto.

El ONU-Hábitat dejó de utilizar en inglés el término *shelter* porque en ocasiones se tomaba en un sentido reducido como acomodación temporal de urgencia, y su traducción a otras lenguas agravaba la confusión sobre su significado. Para evitar estos malentendidos, el ONU-Hábitat utiliza ahora el término *housing* en inglés.

En el documento del Programa Hábitat se definió “vivienda adecuada” como sigue: “Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele variar de un país a otro, pues depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos. En ese contexto, deben considerarse los factores relacionados con el sexo y la edad, como el grado de exposición de los niños y las mujeres a las sustancias tóxicas. Esta definición se aplica igualmente a “vivienda asequible”.

**Ciudades integradoras:** Este concepto alude a ciudades que promueven el crecimiento con igualdad, lugares en los que todos, independientemente de sus posibilidades económicas, género, raza, etnia o religión, están capacitados y habilitados para participar plenamente en las oportunidades sociales, económicas y políticas que las ciudades tienen que ofrecer. La planificación y la toma de decisiones participativas son el corazón de una ciudad integradora. Fomentar la inclusión no solo es socialmente

justo, también es bueno para el crecimiento y fundamental para el desarrollo urbano sostenible. La gobernanza y el desarrollo urbano integradores reducen las desigualdades y la tensión social; incorporan el conocimiento, la productividad, el capital social y físico de los pobres y los desfavorecidos en el desarrollo de la ciudad; e incrementan la propiedad local sobre los procesos y programas de desarrollo.

**Desarrollo gradual:** Este término se refiere a la expansión y la mejora graduales de las casas, las infraestructuras y los servicios individuales, así como de los barrios en su conjunto. El desarrollo gradual aumenta la asequibilidad al extender los gastos de construcción en un período de tiempo más largo. También permite aumentar la flexibilidad y la adaptabilidad a nuevas necesidades y oportunidades que puedan surgir durante el período ampliado de construcción. Al mismo tiempo, minimiza el riesgo de impagos en momentos de crisis en la economía familiar.

**Asentamientos informales:** Este término se utiliza para describir asentamientos construidos de forma ilegal, sin el consentimiento de las autoridades de planificación, normalmente sin infraestructuras ni servicios y, con frecuencia, sin plena seguridad de tenencia. En la mayoría de los casos, los asentamientos informales son construidos para la población de bajos ingresos, y a menudo por ellos mismos. En algunos países también incluyen viviendas para familias de ingresos medianos e incluso altos que aprovechan los precios del suelo, normalmente muy por debajo de los que se encuentran en un mercado completamente formal. Normalmente, la vivienda en estas áreas mejora con el tiempo, a medida que lo hacen los servicios y las infraestructuras. Sin embargo, la ausencia de un trazado apropiado y de una planificación adecuada es uno de los problemas importantes de los asentamientos informales. A menudo se alude a estas zonas como zonas de viviendas espontáneas o, en algunos casos, zonas de viviendas de autoayuda, si bien solamente una fracción de las viviendas han sido construidas por ellos mismos.

**Política:** Una política se describe normalmente como un principio, norma, o conjunto de normas que guían las decisiones para conseguir resultados racionales. Generalmente está formada por un conjunto de vías establecidas de respuesta a desafíos recurrentes en una esfera de actividad determinada. Las políticas pueden ser entendidas como mecanismos políticos, de gestión, financieros o administrativos que pretenden conseguir objetivos explícitos. Se pueden formular y aplicar a distintos niveles de organización.

**Barrios marginales:** Término peyorativo para viviendas de baja calidad, definido como “asentamiento contiguo en el que los habitantes se caracterizan por tener viviendas y servicios básicos inadecuados. A menudo los barrios marginales no son reconocidos ni tratados como parte integrante o igual al resto de partes de la ciudad por parte de las autoridades públicas” (ONU-Hábitat, 2002). Hasta la década de 1980, el término se usaba fundamentalmente para describir viviendas viejas y deterioradas que habían estado ocupadas por grupos de ingresos altos y medianos hasta que se habían subdividido y habían cambiado a unidades de alquiler de poca calidad para grupos de bajos ingresos, con frecuencia migrantes a las ciudades, lo que en ocasiones se ha denominado “barrios marginales del casco urbano”.

Desde la década de 1990 el término se ha usado con frecuencia para describir zonas de viviendas precarias, entre ellas las viviendas de construcción informal en la periferia urbana, normalmente en subdivisiones espontáneas no planificadas, sin infraestructuras ni servicios, y por lo general con bajos niveles de seguridad de tenencia. A veces se les llama “barrios marginales de la periferia”.

**Mejora de los barrios marginales:** Este término se refiere al mejoramiento de las condiciones físicas y ambientales, así como a la provisión de infraestructuras y servicios, en las zonas consideradas barrios marginales, y su incorporación a las actividades generales de la ciudad. Generalmente empieza con un estudio de las condiciones reales, seguido por la racionalización programada de planos de parcelas individuales (reajuste del terreno) con el fin de permitir la creación de calles y la destinación de tierras a infraestructuras y servicios. En algunos casos, esto está combinado con medios para garantizar la seguridad de la tenencia (regularización). Para tener éxito, el proceso debe estar impulsado por la comunidad y ser plenamente participativo. La mejora de los barrios marginales es el componente principal de la Estrategia Mundial de Vivienda destinado a la situación de la vivienda en zonas existentes de las ciudades. Normalmente, el costo del mejoramiento de los barrios marginales es más alto para los habitantes, la ciudad y la sociedad en general que el desarrollo programado de nuevas zonas residenciales de uso mixto, con una planificación adecuada que permite la “prevención de barrios marginales”.

**Prevención de barrios marginales:** Este término alude al conjunto de medidas que proporcionan alternativas viables y preferibles a la creación de nuevos barrios marginales. Para ello es necesario garantizar la disponibilidad de una gran diversidad de soluciones de vivienda, que se adapten a la diversidad de la demanda en términos de ubicación, tipos de tenencia, costos y criterios. La prevención



de barrios marginales es el componente principal de la Estrategia Mundial de Vivienda que se ocupa de la necesidad de nuevas viviendas. Requiere una planificación urbana exhaustiva y con visión de futuro, marcos jurídicos y normativos apropiados y efectivos, la provisión oportuna de tierra urbanizable y asequible, y la disponibilidad de financiación, así como mecanismos para la introducción de infraestructuras y servicios básicos que atiendan a la demanda, y disponibilidad de materiales y componentes de construcción adecuados y asequibles.

**Estrategia:** Este término hace referencia a un plan de acción diseñado para conseguir un objetivo específico. Una estrategia establece la dirección y el alcance de una organización a largo plazo para conseguir ventajas a través de su configuración de recursos en un entorno cambiante, para satisfacer las necesidades de los mercados y cumplir las expectativas de los interesados.

---