



20º período de sesiones

Nairobi, 4 a 8 de abril de 2005

Tema 6 del programa provisional*

Aplicación y vigilancia del objetivo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios de tugurios

Aplicación del objetivo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios de tugurios

Informe de la Directora Ejecutiva

Adición

Resumen

ONU-Hábitat ha puesto en marcha una estrategia doble para fortalecer su función de vigilancia a nivel mundial: la primera consiste en continuar el programa relativo a la recopilación de datos para su Programa de Indicadores Urbanos y la presentación de informes sobre éste, y la segunda es la de iniciar un nuevo programa, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas, con un sistema de información geográfica (SIG) y un componente de trazado de mapas. ONU-Hábitat supervisa los adelantos realizados en la consecución de la meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa de Hábitat.

La tercera etapa del Programa de Indicadores Urbanos se está llevando a cabo a través de una combinación de distintas estrategias por regiones: cinco cursos prácticos de creación de la capacidad en Asia y África; alianzas con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para las ciudades de América Latina; y por conducto de los representantes permanentes ante ONU-Hábitat en Nairobi para Europa, el Canadá, el Japón y los Estados Unidos de América.

El Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas ya se ha puesto en práctica en las ciudades de Estambul, Accra, Manila, El Cairo y Addis Abeba y se está ejecutando en Dakar y Lagos. Las sólidas modalidades de asociación con la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Comisión Económica y Social

* HSP/GC/20/1.

para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, las instituciones de Bretton Woods, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Corporación Canadiense para Hipotecas y Vivienda (CMHC) han ayudado a juntar fondos para la tercera etapa del Programa de Indicadores Urbanos y el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas, y también para su ejecución. Entre los principales donantes para esas actividades cabe citar el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), los Países Bajos, a través de un plan de asociaciones público-privadas, y contribuciones destinadas a fines específicos de los gobiernos de Alemania e Italia.

ONU-Hábitat también ha prestado ayuda en la formulación de políticas locales mediante el suministro de recursos financieros, humanos y de gestión a los observatorios urbanos locales y al servicio de suministro de indicadores locales financiado por el DFID.

El presente informe debe leerse teniendo en cuenta el informe HSP/GC/20/6, sobre la aplicación del objetivo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios de tugurios. El Consejo de Administración tal vez desee hacer suya la nueva iniciativa de vigilancia, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas, y considerar la posibilidad de aprobar una formulación más amplia de la meta 11 sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales.

I. Introducción

1. Por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas ONU-Hábitat está encargado de vigilar los adelantos realizados en la aplicación del Programa de Hábitat y presentar informes al respecto. Después de que se aprobara la Declaración del Milenio en septiembre de 2000, también se encargó al Programa presentar información sobre los adelantos realizados en la consecución de la meta 11 de los objetivos de la Declaración del Milenio, es decir, las "mejoras significativas en las vidas de los habitantes de los barrios de tugurios". ONU-Hábitat también contribuye al seguimiento de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible al incluir entre sus temas los del agua y el saneamiento.
2. En 2003, el Consejo de Administración pidió a la Directora Ejecutiva que:

"fortalezca el Observatorio Mundial Urbano como centro de aprendizaje capaz de absorber la expansión de los observatorios urbanos locales de acuerdo a la demanda, en asociación con centros de excelencia dedicados a la investigación, a fin de que el Observatorio Mundial Urbano pueda seguir prestando asistencia a los países y a las ciudades en la reunión, análisis y utilización de los indicadores urbanos" (resolución 19/5, párr.8).
3. Como parte de la estrategia doble de ONU-Hábitat, se diseñaron cuatro elementos que se están aplicando en la actualidad, a saber:
 - a) La respuesta inmediata del ONU-Hábitat a las actividades de vigilancia a nivel mundial para responder a la necesidad urgente de presentar informes mundiales sobre la meta 11, que se incluirán como contribución al informe anual y amplio del Secretario General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
 - b) La respuesta de mediano plazo de ONU-Hábitat a las actividades de vigilancia a nivel mundial para perfeccionar los programas que se ejecutan desde 1993 en relación con los indicadores urbanos y los observatorios locales urbanos, para los resultados de mediano plazo;
 - c) La preparación para que en las actividades de largo plazo se añadan nuevos componentes del programa con el fin de mantener la vigilancia del Programa de Hábitat y de la meta 11 a largo plazo;
 - d) La cooperación entre los distintos organismos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio para forjar programas conjuntos con asociados con el objetivo de obtener resultados de mediano y largo plazo.

II. Respuesta inmediata de ONU-Hábitat a las actividades de vigilancia nivel mundial

4. La respuesta inmediata de ONU-Hábitat fue ocuparse de varios problemas con el fin de garantizar un sistema sostenible de vigilancia a nivel mundial. Estos problemas eran, entre otros:

- a) La falta de una definición operacional de los términos "barrio marginal" y "seguridad de la tenencia" en la comunidad que se ocupa del desarrollo urbano;
- b) La falta de datos rigurosos y comparables a nivel internacional para vigilar los resultados de las actividades de ejecución realizadas por los gobiernos centrales y locales con el fin de lograr mejoras;
- c) La limitada capacidad en los niveles nacional y local para mantener la vigilancia de la meta 11;
- d) La falta de vínculos entre la producción y la supervisión de la información y el eje de formulación de políticas a nivel local.

A. Definición de barrio marginal

5. En octubre de 2002 ONU-Hábitat organizó una reunión de un grupo de expertos encargado de llegar a un consenso sobre las características comunes a nivel mundial de la vida en los barrios marginales y de definir criterios específicos para poder establecer una diferencia entre los hogares seguros y los hogares inseguros.

6. Tras una semana de intensos debates, la reunión del grupo de expertos llegó a un acuerdo sobre la definición operacional de lo que es un barrio marginal. Se elaboraron dos definiciones, que reflejaban dos unidades de análisis: la definición de una zona de barrios marginales y la definición de un hogar de barrio marginal. Como indicador de la meta 11, la proporción de habitantes de los barrios marginales dentro de la población urbana se remite al número de hogares; por consiguiente, el hogar de barrio marginal se define como una entidad que carece de una o más de las siguientes condiciones:

- a) Acceso a un abastecimiento mejorado de agua;
- b) Acceso a servicios mejorados de saneamiento;
- c) Durabilidad de la vivienda;
- d) Espacio habitable adecuado;
- e) Seguridad de la tenencia.

7. A su vez, la comunidad de los barrios marginales se definió como una entidad geográfica en la que más de la mitad de los hogares tiene las características de un hogar de barrio marginal. Como no existen datos sobre seguridad de la tenencia, las estimaciones se basaron en los primeros cuatro indicadores, que, posteriormente, se denominaron indicadores de la privación de vivienda. Para no introducir demasiados conceptos al mismo tiempo, los términos "privación de vivienda" y "barrio marginal" se utilizan para referirse al mismo fenómeno.

8. Se elaboraron directrices en las que se especifica con más precisión el significado de los cinco aspectos que conforman un barrio marginal, a saber, "acceso al agua", "acceso a servicios de saneamiento", "vivienda duradera", "espacio habitable adecuado" y "seguridad de la tenencia". Como base se tomaron las definiciones de "acceso" y "mejorado" en relación con el abastecimiento de agua utilizadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), pero se las adaptó a la situación urbana, para lo cual se tuvo en cuenta el costo y la carga que entraña el uso de los grifos públicos en las comunidades de barrios marginales, así como el amontonamiento para utilizarlos. Para definir los "servicios de saneamiento mejorados" se utilizó la misma estrategia, teniéndose en cuenta, en este caso, las condiciones higiénicas, el costo y el amontonamiento para el uso de las letrinas públicas. Actualmente, ONU-Hábitat, junto con el programa de vigilancia conjunto para el agua y el saneamiento, ha tomado la iniciativa de armonizar las definiciones.

9. Las directrices relativas a la "durabilidad de la vivienda" no se limitan a la información sobre el material de construcción, sino que también abarcan las características visibles y físicas de una vivienda de un barrio marginal, la densidad de viviendas de la zona y si la casa está situada en un lugar peligroso.

10. Países como el Brasil y Kenya también adoptaron la definición de barrio marginal. Esta definición se está utilizando en los cursos de capacitación que ofrecen los centros de excelencia sobre desarrollo urbano. La definición actual de barrios marginales también proporcionará orientación a las personas encargadas de la formulación de políticas en los niveles nacional y municipal. Con esta definición, esos responsables podrán conocer no sólo la proporción de habitantes de los barrios marginales sino también las distintas privaciones que sufren en relación con la vivienda y la magnitud de estas privaciones.

11. Gracias al consenso al que llegó la reunión del grupo de expertos en relación con la definición operacional de barrios marginales, ONU-Hábitat pudo hacer un cálculo estimativo de la cantidad y la proporción de esos barrios en todo el mundo, dividido por región y por país. Esos cálculos estimativos constituyeron el mensaje principal de la publicación *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2003: el Desafío de los barrios marginales*, y del documento de trabajo titulado *Los barrios marginales del mundo: el rostro de la pobreza urbana en el nuevo milenio*. En esta última publicación se presenta información sobre las privaciones de distinto tipo que padecen los hogares en relación con la vivienda.

B. Cálculos estimativos de los barrios marginales

12. Los primeros cálculos estimativos sobre los barrios marginales se basaron en un análisis secundario de 295 encuestas demográficas y de salud y en encuestas a base de indicadores múltiples. Los resultados de estos cálculos ya han servido para ayudar al seguimiento mundial puesto que se publicaron en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2003 y en el informe del Secretario General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También las retransmitió la BBC y les dieron amplia cobertura *Newsweek*, *The Times*, *The Guardian* y los medios de difusión de los países africanos.

13. Otra importante actividad fue un análisis de las tendencias en los barrios marginales entre 1990 y 2000 en la que se comparaba la proporción de habitantes de estos barrios con el número total de habitantes. Con estos análisis se pudo saber que la proporción de habitantes de los barrios marginales comparada a la población urbana total se mantuvo en un 32% en el período mencionado a pesar de que la cantidad de habitantes de estos barrios aumentó en 200 millones.

14. Si bien el África subsahariana sigue siendo la región en la que se encuentra la mayor proporción de habitantes de barrios marginales, los números dan cuenta de que a nivel nacional se ha hecho uso de las mejores prácticas. Por ejemplo, como resultado de la política aplicada después del apartheid para proporcionar vivienda económica a la población pobre de las zonas urbanas, la proporción de habitantes de barrios marginales en Sudáfrica descendió del 46% al 33%.

15. También en Asia sudoriental, particularmente en Indonesia y Tailandia, se han alcanzado progresos considerables.

16. Los resultados del análisis de las tendencias en los barrios marginales se publicaron en el folleto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas los ha difundido ampliamente en sus publicaciones en el correr del año 2004. En la publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales *Informe Amplio sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que se publicará en mayo de 2005 y constituye un importante documento informativo para los comités preparatorios del examen amplio que realizará la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su período de sesiones de septiembre de 2005, también se trata el tema de la cantidad de habitantes de los barrios marginales y su proporción en las ciudades de los países en desarrollo entre 1990 y 2000.

C. Etapa del Programa de Indicadores Urbanos

17. El Programa de Indicadores Urbanos, establecido a mediados de la década de 1990, vigila los adelantos realizados en la aplicación del Programa de Hábitat cada cinco años. Los 22 indicadores reflejan la situación de determinadas ciudades en relación con la vivienda, los servicios básicos, el medio urbano, la gobernanza, el desarrollo urbano y la cooperación internacional. La primera etapa del Programa de Indicadores Urbanos se llevó a cabo en 1995 y la segunda en el año 2000 y constituyeron la principal fuente de información para la Conferencia de Estambul de 1996 y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para la realización de un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat (Estambul + 5), celebrado en 2001.

18. Las actividades de vigilancia de ONU-Hábitat en 2004 y 2005 se centraron principalmente en la ejecución de la tercera etapa del Programa de Indicadores Urbanos, que se modificó teniendo en cuenta las recomendaciones de la reunión del grupo de expertos relacionadas con la vigilancia del logro de la meta 11. ONU-Hábitat ha modificado su estrategia sobre indicadores urbanos y realizado importantes cambios en el muestreo de ciudades y en la reunión de información.

19. En colaboración con la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, se seleccionaron 350 ciudades, de un total de 4500 ciudades de todo el mundo, para obtener una muestra mundial que representaría las 10 regiones utilizadas como fuentes de información para los informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La muestra mundial de ciudades constituirá la muestra de base de los indicadores urbanos. Para seguir con más precisión la evolución, los indicadores urbanos de la muestra mundial de ciudades se vigilarán cada cinco años.

20. Los indicadores urbanos se reunieron y analizaron en dos grupos: el grupo A abarca todos los indicadores que podrían obtenerse de encuestas de los hogares o censos, y el grupo B incluye los indicadores que reflejan el entorno relacionado con las reglamentaciones y la planificación de las ciudades, así como su crecimiento físico, obtenidos a través de estudios teóricos o de entrevistas con personas que proporcionaron información clave.

21. Los indicadores de los grupos A y B correspondientes a 230 ciudades de Asia y África se obtuvieron a través de cinco cursos prácticos regionales financiados conjuntamente por ONU-Hábitat, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas y el FNUAP y realizados con una ejemplar colaboración entre la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica para Europa y las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los países y el UNICEF. Los resultados de los indicadores del grupo A se triangularán con un análisis secundario basado en los archivos de datos recogidos por ONU-Hábitat con la Encuesta Demográfica y de Salud y la encuesta a base de indicadores múltiples.

22. El cálculo de los indicadores para el grupo A correspondientes a 40 ciudades de América Latina estará a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; el de las ciudades de Estados Unidos de América, en colaboración con la Dirección de censos de los Estados Unidos; y el de las ciudades de Europa por medio de la Auditoría Urbana, EuroStat. Los indicadores del grupo B correspondientes a Europa, los Estados Unidos de América y América Latina se reúnen principalmente con la ayuda de los representantes permanentes de los Estados miembros en Nairobi, y también con asociados del Observatorio Mundial Urbano y el Programa de Mejoras Prácticas y Liderazgo Local.

23. Un tercer elemento de la respuesta inmediata de ONU-Hábitat fue el lanzamiento del Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas en Addis Abeba, Estambul y Manila, cuyos elementos se describen más adelante.

III. Respuesta de mediano plazo de ONU-Hábitat a las actividades de vigilancia a nivel mundial

24. Al mismo tiempo que respondía a las necesidades inmediatas de realizar actividades de vigilancia a nivel mundial, ONU-Hábitat también expandió su labor con el fin de crear la infraestructura de un programa de vigilancia duradero. El Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas se inició en paralelo a programas existentes sobre indicadores urbanos y sistemas de información geográfica. El Programa para la Vigilancia tiene tres objetivos específicos:

a) Procurar proporcionar información representativa en el plano mundial sobre la situación de los habitantes de los barrios marginales en relación con los indicadores del Programa de Hábitat y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y sobre la magnitud de las desigualdades urbanas, cada cinco años a partir de 2004 y hasta 2030. Para cumplir este objetivo se utilizarán como herramientas principales las encuestas de ONU-Hábitat sobre las desigualdades urbanas y las encuestas realizadas por otros organismos, a las que se añaden cuestiones concretas relacionadas con la meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

b) Desarrollar la capacidad de múltiples interesados directos nacionales para realizar análisis de políticas y establecer marcos programáticos destinados a los pobres de las zonas urbanas, en los que participen múltiples interesados directos;

c) Mejorar la formulación de políticas y su difusión a nivel local sobre la base de sólidas pruebas e información.

A. Adelantos realizados en el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas

25. ONU-Hábitat ha seleccionado una muestra más reducida para el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas: se trata de 35 ciudades del total de los presuntos 50 ciudades que se seleccionaron para la muestra mundial de ciudades. Esta muestra secundaria incluye algunas megalópolis como Buenos Aires, El Cairo, Estambul, Kolkata, Manila y Shangai, así como algunas ciudades de tamaño mediano y pequeño.

26. Desde 2002, ONU-Hábitat también a establecido importantes iniciativas de asociación para la ejecución del Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas. Los contactos iniciales que se establecieron con la Oficina de programas urbanos del Programa de Crecimiento Económico y Comercio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la División de Política y Planificación del UNICEF comenzaron a dar fruto con las sinergias creadas entre las encuestas sobre las desigualdades urbanas y las encuestas demográficas y de salud. Esa relación se fortaleció cuando ONU-Hábitat contribuyó con datos de la Encuesta sobre Desigualdades Urbanas a las encuestas demográficas y de salud en Manila en 2003 y Dakar en 2004. La Encuesta parcial sobre Desigualdades Urbanas de Estambul complementó la Encuesta Demográfica y de Salud de Turquía, financiada por la Organización de Planificación Estatal del Gobierno de Turquía y la Unión Europea. ONU-Hábitat formó alianzas con la Oficina Nacional Etíope de Estadísticas y la municipalidad de Addis Abeba a fin de realizar la Encuesta en los Hogares sobre las Desigualdades Urbanas como primer paso en el proceso de análisis de la situación. El UNICEF ha incorporado el módulo de seguridad de la tenencia y durabilidad de de la vivienda a sus encuestas a base de indicadores múltiples. En 2005, con financiación del DFID, se llevará a cabo un total de 10 encuestas parciales sobre desigualdades urbanas como componente agregado de las encuestas a base de indicadores múltiples.

27. Un importante componente del Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas que facilita el uso de datos y estadísticas en la formulación de políticas locales es la combinación de estadísticas sobre áreas pequeñas y el SIG. Los mapas producidos a partir de indicadores sociales y físicos reflejan mejor las desigualdades y sirven para influir en las decisiones que adoptan tanto políticos como funcionarios.

B. La remodelación de los observadores urbanos locales

28. El objetivo de los observadores urbanos locales, modificado teniendo en cuenta los principios del Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas, es posibilitar un diálogo eficaz entre los distintos interesados del medio urbano en la formulación de políticas basadas en los conocimientos obtenidos y destinadas a mejorar la calidad de vida de las ciudades en general (Programa de Hábitat) y la situación de los habitantes de las áreas marginales urbanas en particular (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

29. De la experiencia de los 106 conservatorios urbanos locales de todo el mundo se puede concluir que la tarea de reunir a múltiples interesados directos en torno un objetivo común es ardua y absorbe un tiempo considerable. Sin embargo, una vez que se establece una base diversa, ésta se convierte en lo único que garantiza la formulación de políticas basadas en conocimientos y destinadas a hacer que las ciudades sean más habitables. La mayoría de los observatorios urbanos locales se encuentra en manos de una sola institución, que puede ser una municipalidad, un departamento de vivienda, una universidad u otras entidades similar. Los observatorios urbanos locales de Bogotá (Colombia) y Aleppo (República Árabe Siria) constituyen buenos modelos de cómo reunir a múltiples agentes de una ciudad y utilizar la información para la formulación de políticas. También como parte de las actividades del Observatorio Mundial Urbano se establecieron nuevos observatorios en el Brasil y en México y se reanudó la relación con la primera generación de observatorios urbanos locales, en su mayoría en el Oriente Medio y en la región de África septentrional, a través de los esfuerzos de la Comisión Económica Social para Asia Occidental.

C. El SIG para 1000 ciudades y estadísticas sobre áreas pequeñas

30. Sin lugar a dudas, las ciudades del siglo XXI necesitan contar con información sobre su funcionamiento interno para poder formular políticas adecuadas y dirigidas a barrios muy específicos. Para ello es necesario realizar un análisis de los datos desglosados, incluso a nivel de los barrios, y también utilizar estadísticas sobre áreas pequeñas para poder detectar zonas de pobreza y barrios marginales que, en caso de usarse datos agrupados, pasarían desapercibidos. Los sistemas de información geográfica pueden integrar esas funciones utilizando moderna tecnología de la información, y permitir con ello a las autoridades locales tomar decisiones normativas más acertadas.

31. En respuesta a la mayor demanda de información socioeconómica y espacial desglosada, ONU-Hábitat firmó un memorando de entendimiento con el Instituto de Investigaciones en Sistemas Ambientales (ESRI), un productor de programas informáticos para SIG, con sede en los Estados Unidos. El ESRI se comprometió a proporcionar programas informáticos para SIG a un máximo de hasta 1.000 ciudades de países en desarrollo y dar acceso a sus cursos en línea de capacitación sobre SIG.

32. El Programa de SIG para 1000 Ciudades de ONU-Hábitat es un proyecto de creación de la capacidad destinado a apoyar la puesta en práctica de los sistemas de información urbana a nivel local. El proyecto complementa la provisión de programas informáticos para SIG con módulos que incluyen, por ejemplo, material de capacitación especialmente adaptado sobre la puesta en práctica de un sistema de información geográfica en una autoridad local, la elaboración de indicadores para un lugar determinado destinados a la vigilancia del funcionamiento urbano, la integración a un sistema de información geográfica de imágenes satelitales de alta resolución como una fuente de información espacial, y el apoyo a la integración de datos. ONU-Hábitat estableció una alianza con varias instituciones reconocidas para contribuir con esas aportaciones: el Instituto Internacional para la Ciencia de la Geoinformación y la Observación Terrestre (ITC) de los Países Bajos desarrolló módulos de capacitación específicos y facilitó al Programa un experto de categoría superior en SIG; la CMHC proporcionó durante seis meses los servicios de un experto en SIG y teleobservación para asesorar en la forma de utilizar las imágenes satelitales de alta resolución para la planificación urbana y la integración de datos cuantitativos a un SIG. Hasta la fecha, ONU-Hábitat ha recibido 170 solicitudes de envío del programa informático Arc-Info. El ESRI ha enviado el programa a 100 solicitantes. Se realizaron cinco cursos prácticos en todo el mundo, con la asistencia técnica del ITC y la CMHC.

D. Creación de la capacidad

33. Todos los programas compartieron un elemento, a saber, un sólido componente de creación de la capacidad. ONU-Hábitat ha realizado tres cursos prácticos en África y en Asia, en colaboración con la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el FNUAP, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, el Consejo Económico y Social para Asia Occidental, así como las oficinas en los países del UNICEF y del PNUD. El primer curso práctico giró en torno a la concienciación de los directores de las oficinas de estadísticas nacionales de los países africanos, nuevos asociados de ONU-Hábitat.

34. En los cursos prácticos técnicos que se realizaron en Bangkok y en Nairobi los participantes de 50 países de Asia y África aprendieron a estimar los indicadores del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tomando como base un programa informático de análisis preparado por ONU-Hábitat.

35. ONU-Hábitat facilitó la intermediación entre los usuarios y el productor. En los últimos tres días del curso práctico, los dos grupos tuvieron la oportunidad de interactuar entre sí y dar los primeros pasos en el establecimiento de una asociación duradera. El grupo de planificadores urbanos también suministró una gran parte de los indicadores del grupo B.

36. La creación de la capacidad en la planificación estratégica y la vigilancia del rendimiento se incluye en el Programa de servicio de suministro de indicadores locales, un programa financiado por el DFID que se ejecuta en 30 ciudades de Asia, América Latina y África. Como parte del programa se realizaron varios cursos prácticos en los niveles nacional, regional y municipal destinados a impartir los conocimientos prácticos necesarios para identificar y describir indicadores, aunque en gran medida se los adaptó a la formulación de políticas locales.

IV. Preparación para las actividades de largo plazo, 2007-2010

37. ONU-Hábitat se ha estado preparando para una perspectiva de más largo plazo que le permita mantener los logros alcanzados y, a la vez, introducir nuevos componentes para mejorar la vigilancia de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la ejecución del Programa de Hábitat:

a) Las actividades mencionadas, a saber, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas y los indicadores urbanos, se repetirán cada cinco años para hacer un seguimiento de los cambios en los barrios marginales y en las ciudades. Se procurará en mayor medida aprovechar las encuestas existentes de modo de mantener la vigilancia sin aumentar la inversión de recursos. El uso a modo experimental de la versión completa de las encuestas sobre las desigualdades urbanas será muy importante a la hora de determinar la cobertura y la manera en que se encararán otras encuestas. Así pues, se contará siempre con una masa crítica de versiones completas de las encuestas sobre desigualdades urbanas para inspirar otras encuestas de los hogares;

b) Los países que pasan de un nivel de bajos ingresos a un nivel de ingresos medios llevan a cabo sus propias encuestas. Por consiguiente, la Subdivisión de Sistemas de Vigilancia se ocupará en forma continua de forjar asociaciones con las oficinas de estadística nacionales, los ministerios de vivienda y las autoridades locales para integrar y tener en cuenta el componente de la seguridad de la tenencia.

38. El primer ejemplo del criterio descrito anteriormente es la encuesta de Estambul. El fortalecimiento de los observatorios urbanos locales constituye un componente crítico para garantizar la participación de los gobiernos, las ciudades y la sociedad civil. Actualmente se están estableciendo asociaciones con los gobiernos de Egipto, Jordania y el Líbano.

39. El objetivo último de ONU-Hábitat es que en los censos demográficos nacionales en lugar de que el censado deba responder si es propietario o inquilino, conteste tres preguntas básicas relacionadas con la percepción de la seguridad de la tenencia, la experiencia con desalojos pasados y los títulos de propiedad o contratos de alquiler por escrito de las viviendas.

V. La colaboración con distintos organismos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

40. ONU-Hábitat colabora con una amplia gama de organismos de las Naciones Unidas y también con el Banco Mundial, USAID, la CHMC, bancos de desarrollo, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá, el DFID, el FNUAP, el UNICEF y las oficinas de estadísticas nacionales. También colabora con centros de excelencia de distintos lugares del mundo, tales como Opinion Research Corporation, Macro International, el Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas y el Instituto Hacettepe de Estudios sobre Población, para procesar información cualitativa y cuantitativa de importancia para la elaboración de políticas, y también para vigilar los logros del Programa de Hábitat y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

41. Las actividades interinstitucionales del Grupo Interinstitucional de Vigilancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, del Programa de Vigilancia Conjunto sobre Agua y Saneamiento y del Grupo de Encuestas sobre Demografía Urbana y Salud coordinado por USAID, y la participación en estas entidades, a dado sus frutos: por primera vez en la historia se han incorporado a las encuestas de los hogares preguntas sobre seguridad de la tenencia.

42. ONU-Hábitat tiene una relación laboral diaria con la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el FNUAP, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para Europa y el Programa Conjunto de Vigilancia del UNICEF y la OMS, así como con el Banco Mundial, en la realización de actividades conjuntas.

43. Desde 2002 ONU-Hábitat participa activamente en el Grupo Interinstitucional de Vigilancia de la Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio coordinado por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. El Grupo de Vigilancia demostró una ejemplar cooperación interinstitucional actuando como uno de los principales asesores de la oficina del Secretario General en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Gracias a la activa presencia de ONU-Hábitat en el Grupo Interinstitucional de Vigilancia se han incorporado indicadores sobre los barrios marginales a los folletos y publicaciones sobre temas relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

VI. Financiación: adelantos logrados y desafíos

44. Las actividades que se describieron someramente en los párrafos anteriores se llevaron a cabo en su mayor parte con recursos generales del sistema de las Naciones Unidas, dado que ONU-Hábitat pudo recaudar fondos con subvenciones de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas y convencer al FNUAP de que patrocinara en forma conjunta a participantes en los cursos prácticos. Las actividades de ONU-Hábitat relacionadas con esa cuestión en 2003 y 2004 se llevaron a cabo principalmente con financiación del DFID, en el marco de la alianza con los Países Bajos, y con financiación de los gobiernos de Alemania e Italia. El Programa de servicios de suministro de indicadores locales se financia con fondos del DFID. ONU-Hábitat también recibió contribuciones en especie del ITC, de los Países Bajos, y de la CMHC, del Canadá, con el suministro de expertos en SIG. USAID contribuyó en forma indirecta incorporando los indicadores de seguridad de la tenencia a costosas encuestas demográficas y de salud, con una contribución mínima de ONU-Hábitat.

45. También ha habido una tendencia a movilizar recursos en los países de ingresos medios, tales como el Líbano y Marruecos, donde los asociados nacionales y locales están incorporando el uso de la vigilancia. No obstante, ONU-Hábitat todavía no ha adoptado medidas en esa esfera.

46. Si bien las actividades de recaudación de fondos acapararon una cantidad sustancial de recursos humanos y de tiempo, con ellas se reunió una parte considerable (dos quintos) del presupuesto estimado. Todavía no se han conseguido los fondos restantes. En caso de que siga habiendo limitaciones de financiación, ONU-Hábitat podrá llevar a cabo sólo dos tercios de la Encuesta parcial sobre Desigualdades Urbanas y una tercera parte de la Encuesta completa sobre Desigualdades Urbanas antes de 2007.

VII. Cuestiones que deberán debatirse

A. Meta 11

47. Se ha dedicado una energía considerable a vigilar el logro de la meta 11. Las cuestiones que se resumen a continuación han dificultado en gran medida las estimaciones y las comunicaciones.

48. En primer lugar, si bien la meta 11 se formuló en términos absolutos -"100 millones de habitantes de los barrios de tugurios"-, el indicador es una proporción, un porcentaje de los hogares urbanos con acceso a una tenencia segura. En segundo lugar, es difícil determinar con claridad qué significa "mejora" o "mejora sustancial". Por último, la frase "por lo menos 100 millones" también presenta dificultades a la hora de determinar cuál es exactamente la cantidad a la que se apunta.

49. La única manera de resolver el primer problema es hacer compatibles la meta con el indicador. Al final de esta sección se ofrece una opción para formular de otra manera esa meta.

50. Con respecto a las "mejoras", se podría haber hecho un seguimiento del cambio verdadero si en las encuestas de los hogares se hubiese incluido la pregunta relativa a la "mejoras" en las cinco categorías que se mencionaron anteriormente: acceso al agua, acceso a servicios de saneamiento, vivienda duradera, espacio habitable adecuado y seguridad de la tenencia. Dado que el factor de la mejora no se incluye en las encuestas existentes, lo que se hace en la actualidad es vigilar la proporción de habitantes de barrios marginales en momentos determinados. Nunca se obtendrá un resultado que corresponda a la mejora real ya que se corre el riesgo de calcular en un 20% menos, aproximadamente, los "hogares de barrios marginales cuyas condiciones han mejorado". A modo ilustrativo, se seguirá considerando que todos los habitantes de barrios marginales que no han satisfecho dos o más de las condiciones mencionadas y que en 10 años no han podido mejorar todos los aspectos de las condiciones que no han podido satisfacer siguen siendo habitantes de barrios marginales cuyas vidas no han mejorado. Por consiguiente, las tendencias que se describen a continuación deben interpretarse teniendo en cuenta cambios en la proporción de habitantes de los barrios marginales en distintos momentos, más que mejoras en las vidas de esos habitantes.

51. La meta relacionada con los barrios marginales también entraña un problema político. El texto de la meta 11, así como está redactado, no alienta la realización de adelantos porque para la mayoría de las regiones el nivel establecido de hecho no plantea un desafío. Para mejorar las vidas de 100 millones de habitantes de barrios marginales, es preciso reducir el índice actual del 32% al 29%. Esta reducción

es demasiado limitada para que se la pueda considerar un objetivo y tal vez genere una actitud complaciente.

52. Una mera reducción del 10% en un período de 10 años ayudaría poco o nada a resolver los problemas de los habitantes de barrios marginales actuales o potenciales. Según las proyecciones, en 2020 la cantidad de habitantes de los barrios marginales en el mundo ascenderá a 1416 millones, de los cuales 924 millones constituyen la población actual y 492 millones la que probablemente se sumará a ésta.

53. A fin de resolver estas cuestiones, el grupo de tareas 8 del Proyecto del Milenio propuso en su informe que el surgimiento de los 492 millones de habitantes potenciales de los barrios marginales podría evitarse "proporcionando alternativas adecuadas para que no aparezcan nuevos barrios marginales". Según las proyecciones, también en este caso, para poder lograrlo habría que reducir la proporción de habitantes de los barrios marginales en todo el mundo del 32% al 19%.

54. De todos modos, así formulada, la meta excluye a los 823 millones de habitantes de barrios marginales restantes. Habida cuenta de los datos y las cuestiones relacionadas con las definiciones, de la necesidad de que la meta sea más efectiva en el fomento de la adopción de políticas adecuadas, y la necesidad de que la formulación de la meta 11 se corresponda en mayor medida con las demás metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ONU-Hábitat y el Subgrupo de Vigilancia, uno de los grupos de trabajo del Grupo Interinstitucional de Vigilancia de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sugirieron formular la meta de la siguiente manera:

"para 2020 reducir a la mitad la proporción de habitantes de los barrios marginales, mejorando, las vidas de los habitantes actuales de esos barrios y proporcionando alternativas para que no aparezcan nuevos barrios marginales".

55. Se propone que el Consejo de Administración debata la propuesta expuesta en preparación del examen del milenio que llevará a cabo la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones.

B. Fortalecimiento del Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas

56. El Consejo de Administración tal vez desee también hacer suyas las nuevas iniciativas de ONU-Hábitat, como, por ejemplo, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas, junto con el Programa de Indicadores Urbanos existente. Con este último se proporcionan indicadores a nivel de las ciudades cada cinco años y es una continuación de los programas de indicadores urbanos I y II. Gracias a los indicadores generados por el Programa de Indicadores Urbanos, ONU-Hábitat logró que el público en general y las personas encargadas de la formulación de políticas en particular, del mundo entero, prestaran atención a las ciudades; esos indicadores también se tomaron como base para varios informes. No obstante, los indicadores a nivel de las ciudades son demasiado generales para utilizarse en la vigilancia del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel mundial, o para ayudar a los agentes nacionales o locales a tomar decisiones de políticas.

57. Por el contrario, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas está estructurado de modo tal que proporciona una rica fuente de información de referencia sobre las diferencias en el interior de las ciudades, principalmente entre los barrios marginales, las áreas residenciales no marginales y las zonas rurales. ONU-Hábitat está convencido de que las estrategias que facilitan las comparaciones entre los distintos tipos de asentamientos humanos, tanto dentro como fuera de las ciudades, traen varios beneficios:

a) Al presentar información sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se vuelve posible la consecución de la meta 11;

b) Al comparar la situación de la población en distintos asentamientos humanos, barrios marginales, áreas urbanas no marginales y zonas rurales en relación con otros Objetivos de Desarrollo del Milenio -pobreza, educación, empleo, enfermedades y de otra índole - se proporciona una base de información más sólida para sustentar las actividades de promoción de ONU-Hábitat;

c) La información más detallada, a nivel de barrios y a nivel interno de las ciudades, resulta muy útil a los dirigentes locales, técnicos y la sociedad civil en general para formular políticas locales.