



Asamblea General

Distr. general
10 de noviembre de 2016

Español
Original: inglés

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el
Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)**

Quito, 17 a 20 de octubre de 2016

Tema 8 del programa

Debate general

Informe regional para Asia y el Pacífico de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): la urbanización transformativa para la resiliencia de Asia y el Pacífico

Nota de la Secretaría

La Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) transmite por la presente el informe regional de Hábitat III para Asia y el Pacífico: la urbanización transformativa para la resiliencia de Asia y el Pacífico. El presente informe es obra de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Oficina Regional para los Estados Árabes del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en colaboración con la Secretaría de Hábitat III.

En la preparación del informe participaron muchos expertos de distintos países de la región en representación de diversos grupos interesados, como instituciones académicas, la sociedad civil, organismos y programas de las Naciones Unidas e instituciones gubernamentales.

Índice

| | | |
|------|--|----|
| I. | Introducción | 6 |
| II. | Urbanización y desarrollo: tendencias principales, 1996-2016..... | 7 |
| | A. Introducción..... | 7 |
| | B. Tendencias de la urbanización..... | 7 |
| | C. Lugares. Forma urbana y suelo..... | 9 |
| III. | Urbanización y economía | 12 |
| | A. Introducción..... | 12 |
| | B. Tendencias de desarrollo económico | 13 |
| | C. Infraestructura. El argumento a favor de las estrategias de desarrollo de la infraestructura urbana | 16 |
| | D. Inversiones sectoriales..... | 17 |
| | E. Vivienda | 19 |
| | F. Desarrollo económico local. Espacios económicos inclusivos | 20 |
| | G. Capital humano..... | 22 |
| | H. Financiación del crecimiento futuro de las ciudades | 22 |
| | I. Finanzas municipales..... | 23 |
| IV. | Urbanización y equidad social | 25 |
| | A. Introducción..... | 25 |
| | B. Tendencias de desarrollo social | 25 |
| | C. Acceso equitativo y prosperidad..... | 27 |
| | D. Obstáculos para la igualdad. El empoderamiento de las mujeres y los jóvenes | 30 |
| | E. Creación de ciudades para todas las generaciones..... | 31 |
| | F. Diversidad étnica y migraciones..... | 32 |
| | G. Las comunidades como fundamento | 33 |
| V. | Urbanización y medio ambiente, cambio climático y desastres..... | 35 |
| | A. Introducción..... | 35 |
| | B. Tendencias de desarrollo ambiental..... | 35 |
| | C. Cambio climático y desastres naturales | 36 |
| | D. Las ciudades como emisoras de gases de efecto invernadero..... | 38 |
| | 1. Aire limpio | 39 |
| | 2. Agua limpia (aguas superficiales, agua potable y saneamiento urbanos)..... | 39 |
| | 3. Gestión de los desechos sólidos | 41 |
| | 4. Protección de los ecosistemas urbanos y periurbanos | 41 |
| | E. Los nuevos compromisos mundiales como fundamento | 42 |
| | F. Aplicación de los acuerdos mundiales en las ciudades de Asia y el Pacífico..... | 42 |
| VI. | Urbanización, instituciones y gobernanza..... | 42 |
| | A. Introducción..... | 42 |
| | B. La gobernanza y el “enfoque facilitador” | 42 |
| | C. Hacia una gobernanza a varios niveles más eficaz | 42 |
| | D. La gobernanza electrónica como forma de fomentar la rendición de cuentas y la transparencia..... | 42 |
| | E. La aplicación de marcos de gobernanza metropolitana a más ciudades | 42 |
| | F. La negociación de un pacto nuevo entre los planificadores y el sector privado | 42 |
| VII. | Conclusiones..... | 42 |

Informe regional de Hábitat III para Asia y el Pacífico: la urbanización transformativa para la resiliencia de Asia y el Pacífico

Resumen

La población urbana de la región de Asia y el Pacífico ha alcanzado unos 2.100 millones de habitantes, lo que representa el 60% de la población urbana mundial¹. En los últimos 20 años ha surgido un enorme sistema de ciudades como resultado del extraordinario crecimiento económico y la transición demográfica. Las ciudades de la región, como consecuencia de su magnitud, ocupan un lugar cada vez más destacado en los programas mundiales de desarrollo sostenible, en los cuales las zonas urbanas desempeñarán un papel fundamental.

En la actualidad, la región está dominada por 18 megalópolis de más de diez millones de habitantes. En general, las tasas de crecimiento de estas enormes áreas metropolitanas están disminuyendo, sobre todo en sus zonas centrales; pero dadas las cifras absolutas de población y la previsión de que en un futuro próximo se formarán más urbes de gran tamaño, el crecimiento y los efectos de las megalópolis y sus regiones representarán una tendencia de suma importancia para la región.

Por otro lado, la mitad de todas las familias residentes en zonas urbanas –más de 1.000 millones de personas– habita en ciudades de menos de medio millón de habitantes. El papel de estas ciudades secundarias de tamaño medio es importante para el futuro desarrollo urbano de la región, por lo que su transición será fundamental para la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

También están cambiando los factores del crecimiento urbano. Si en la época en que se celebró la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) la migración era una medida de crecimiento fundamental, en vísperas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) la migración a las ciudades de Asia y el Pacífico ha alcanzado su nivel máximo –unos 50 millones de personas al año– y la reclasificación y el crecimiento natural contribuyen en igual medida a la urbanización. Según las previsiones actuales, el incremento anual debido a la migración volverá a contraerse, hasta los 25 millones, antes de 2050². Para entonces, de cada tres habitantes de Asia y el Pacífico, dos vivirán en zonas urbanas³.

En los últimos 20 años, la urbanización ha contribuido positivamente al desarrollo económico de muchos países de la región. Se han demostrado de forma convincente el éxito económico y la contribución a la economía nacional de ciudades como Sidney (Australia), Singapur, Shanghai (China), Moscú, Tokio, Hong Kong (China) y Seúl. El producto interior bruto de varias urbes de la región ya iguala o supera al de muchos países.

La calidad de vida de muchos habitantes de las zonas urbanas ha aumentado en el período posterior a Hábitat II. Se prevé que la clase media de la región alcance los 3.200 millones de integrantes antes de 2030, cifra que representará el 80% del total de la clase media mundial. El porcentaje de habitantes de Asia Oriental que residen en barrios marginales se redujo de forma considerable de 1995 a 2014 al pasar, según las estimaciones, del 41% al 26%, mientras que en Asia Sudoriental bajó del 45% al 28% y en Asia Meridional, del 51% al 31%⁴. La erradicación de la pobreza urbana extrema y la prestación de servicios urbanos básicos están convirtiéndose en objetivos viables en Asia y el Pacífico. Se ha reconocido que las comunidades pobres empoderadas de las zonas urbanas de muchos países de Asia y el Pacífico poseen un

¹ En el presente informe se usan los Estados miembros y miembros asociados de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) para definir la región de Asia y el Pacífico. Véase <http://www.unescap.org/about/member-states>.

² Cecilia Tacoli, Gordon McGranahan y David Satterthwaite, “Urbanisation, rural-urban migration and urban poverty”, Documento de trabajo del IIMAD (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Londres, 2015). Disponible en <http://pubs.iied.org/pdfs/10725IIED.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016). En el documento se usan las estadísticas publicadas en 2014 por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

³ Para un debate más amplio sobre los cambios demográficos urbanos de la región, véase Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y CESPAP, *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (ONU-Hábitat y CESPAP, 2015), capítulo 1.

⁴ ONU-Hábitat, *World Cities Report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures*. (ONU-Hábitat, 2016). Anexo estadístico, cuadro B.2.

valioso capital social sobre el que cimentar el desarrollo y pueden servir de fundamento a la creación de resiliencia a nivel local.

Muchos países de la región se han convertido –o aspiran a convertirse– en economías competitivas a nivel mundial en las que la infraestructura, la logística y los servicios urbanos cumplen una función fundamental. Las políticas nacionales de varios países dependen cada vez más de la urbanización para fundamentar su futuro crecimiento económico y prosperidad social. La región de Asia y el Pacífico puede sacar aún más partido del crecimiento urbano ininterrumpido y de su transición y beneficios demográficos en cuanto motores de prosperidad e innovación inclusivas.

Ahora bien, tal como se afirma en *The State of Asian and Pacific Cities 2015*, en el Llamamiento a la Acción de Yakarta del sexto Foro Urbano de Asia y el Pacífico y en la reunión regional preparatoria de Hábitat III, urge replantearse los modelos de desarrollo del pasado, por provechosos que hayan sido, para afrontar los problemas del futuro.

En gran medida, el crecimiento experimentado en los últimos decenios por las zonas menos desarrolladas de Asia y el Pacífico no ha sido planificado. En varios países, la especulación del suelo ha contribuido al crecimiento urbano incontrolado, fenómeno en virtud del cual la urbanización rebasa los límites administrativos municipales y se extiende por otras zonas municipales y rurales desdibujando las fronteras espaciales y económicas que separan el ámbito urbano del rural. Muchos países carecen de los instrumentos prácticos y los recursos necesarios para aplicar una planificación exhaustiva del uso del suelo, carencia que agrava el crecimiento incontrolado e impide responder a la aparición de corredores urbanos. Habida cuenta de esta expansión, la comprensión de los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales y de las complejidades de unas y otras es indispensable para gestionar con eficacia el crecimiento en provecho de todas las personas vinculadas a las zonas urbanas y periurbanas, con independencia de su lugar de residencia.

Las ciudades de la región adolecen de considerables insuficiencias financieras para satisfacer sus necesidades actuales y futuras en materia de infraestructura y otros ámbitos. Faltan fondos y políticas para garantizar que las ciudades tengan un futuro dinámico e incluyente. Para suplir esa carencia se necesitan compromisos que perduren más allá del cortoplacismo propio de los ciclos políticos. Por ejemplo, el problema de la capacidad habitacional y el acceso asequible a la vivienda en Asia Sudoriental no es un fenómeno contemporáneo, sino que viene intensificándose desde hace muchas décadas. En cambio, en Asia Meridional, región en la que las políticas de vivienda y suelo han sido mucho más endebles, uno de cada cuatro habitantes de las zonas urbanas sigue residiendo en barrios marginales.

Las ciudades de Asia y el Pacífico dependen para su funcionamiento y prosperidad de un sector privado sólido y diversificado. Todas las compañías privadas, desde las microempresas a las multinacionales, se sustentan en unas ciudades eficientes y unas redes integradas de núcleos urbanos e inversión constante. Ahora bien, no hay que pensar que la única fuente de recursos son las transferencias fiscales de las altas instancias de gobierno o de sectores internacionales: a nivel local también pueden movilizarse muchos fondos, aunque la capacidad de recaudar y obtener ingresos a nivel municipal requiera más atención.

Los instrumentos fiscales y normativos de que disponen los gobiernos locales no tienen la magnitud ni el alcance suficientes para sustentar el crecimiento urbano de la región. Está demostrado que las transferencias fiscales, los impuestos prediales, los arreglos institucionales para la distribución del valor del suelo en pro del interés general y las alianzas eficaces entre el sector público y el privado no son suficientes para satisfacer las necesidades, aunque pueden llegar a serlo. Las políticas económicas nacionales combinadas con la planificación urbana y la inversión en infraestructura son de vital importancia. El mantenimiento y el fomento de los vínculos entre las zonas urbanas y las zonas rurales con el objeto de conectar los mercados, las personas y las finanzas deben desempeñar un papel fundamental en todo desarrollo nacional equilibrado.

La urbanización de Asia y el Pacífico ha dado lugar a una diversidad y un cambio social sin precedentes. En los últimos dos decenios se ha avanzado en la reducción de la pobreza, pero la clave para hacer frente a la pobreza y la desigualdad urbanas en todas sus formas es reconocer los obstáculos que entorpecen el logro de la equidad y la inclusión social e impiden la erradicación de la pobreza extrema. Si bien ha disminuido la proporción de personas que viven en barrios marginales, las cifras absolutas siguen siendo inaceptablemente elevadas y en algunas subregiones siguen aumentando. En la actualidad, los barrios marginales de la región suman más de 500 millones de residentes, lo que representa más de la mitad del total mundial de habitantes de esa clase de asentamientos. La salud sigue siendo un problema de desarrollo grave en la región, si bien se han cosechado algunos logros, en especial la mejora del acceso a los servicios

de salud en muchas zonas urbanas. Hace falta apoyar el desarrollo económico a nivel local y la formación de una fuerza de trabajo cualificada. Las desigualdades institucionales en materia de vivienda, servicios básicos, acceso a la tierra y participación en la gobernanza y las desigualdades estructurales, en especial por motivos de género, edad, origen étnico y origen, son trabas que dificultan la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la universalización de los derechos humanos fundamentales.

En general nadie discute que el desarrollo y el crecimiento acelerados de las zonas urbanas en los últimos decenios han dado lugar a la degradación del medio ambiente, la exposición a la contaminación y los desastres naturales y la vulnerabilidad al cambio climático, todo lo cual exige respuestas y medidas políticas integradas y urgentes. La población y los bienes económicos de las zonas urbanas en expansión están cada vez más expuestos a diversos peligros. De las 20 ciudades más contaminadas del mundo, 19 están en Asia y el Pacífico, casi todas ellas en Asia Meridional. En 2025, la región generará el doble de desechos que en 1999. En demasiados países, la tasa de tratamiento de las aguas residuales todavía no ha superado el 20%, y las ciudades más pequeñas, incluidas todas las zonas urbanas de muchos países insulares del Pacífico, no disponen de ningún sistema de tratamiento generalizado.

La labor destinada a aumentar la resiliencia debe centrarse en intervenciones que produzcan múltiples beneficios secundarios y tengan por objeto las comunidades más vulnerables. Para encauzar el desarrollo hacia un futuro resiliente en el que se emita poco carbono y los recursos se usen con eficiencia hacen falta una financiación y políticas nacionales y municipales concretas y coordinadas. También se necesita la movilización de las comunidades urbanas y los principales interesados, incluido el sector privado.

En toda la región persiste un desfase entre las políticas y los planes de urbanización y su aplicación efectiva en los planos nacional y local. Las instituciones no han avanzado al mismo ritmo que el proceso de urbanización y, en general, los marcos de gobernanza no se han adaptado aún a las nuevas complejidades sociales, económicas y tecnológicas. Todavía no se ha implantado la gobernanza a varios niveles y, en demasiados casos, las políticas de desarrollo urbano siguen estando divididas entre los distintos programas y responsabilidades gubernamentales de las administraciones locales, provinciales y nacionales. Las modalidades de gobernanza, los marcos jurídicos y la capacidad institucional son insuficientes, sobre todo en las ciudades secundarias de la región. Es necesario fomentar una gobernanza más transparente y comunicativa, por ejemplo usando los instrumentos de gobierno electrónico y las redes sociales. En el período posterior a Hábitat II, la planificación urbana ha pasado a un segundo plano y en muchos países la actividad planificadora ha sido con demasiada frecuencia ineficaz y no ha contado con una participación popular y un apoyo político suficientes.

La urbanización experimentada por Asia y el Pacífico en los dos decenios posteriores a Hábitat II ha transformado la región y el mundo. Sin embargo, en demasiados países, ese proceso de urbanización no ha obedecido a ninguna política ni programa urbanísticos de índole nacional. En 2050, las zonas urbanas de Asia y el Pacífico superarán los 3.200 millones de habitantes; es decir, que albergarán a dos de cada tres personas de la región. La inversión y otras decisiones que se adopten ahora determinarán el futuro de las ciudades en los próximos decenios. A su vez, la forma en que la región de Asia y el Pacífico siga urbanizándose tendrá una enorme incidencia en la sostenibilidad de todo el planeta. El desarrollo de las ciudades de la región debe guiarse por la adhesión firme a un programa urbano que tenga por premisas fundamentales la integración, la resiliencia y la sostenibilidad.

I. Introducción

1. En los últimos veinte años, a partir de 1996, en la región de Asia y el Pacífico han surgido ciudades que se han convertido en centros mundiales de innovación y prosperidad. No resulta exagerado sugerir que el dinamismo y la importancia de la región son tales que las perspectivas de una nueva agenda urbana estarán en gran medida en función de las modalidades de urbanización de Asia y el Pacífico en los próximos 20 años. La transformación urbana que la región ha experimentado en los últimos dos decenios ha impulsado el desarrollo económico regional y mejorado la vida de muchos habitantes de las zonas urbanas. Sin embargo, puede decirse que el legado de la transición urbana resulta incompleto y sigue siendo fundamentalmente insostenible. A pesar de que las economías en crecimiento ofrecen mayores oportunidades, para millones de habitantes de las ciudades de la región las necesidades en materia de condiciones básicas de vida siguen aún insatisfechas y las consecuencias ambientales son cada vez más graves. Además de los futuros desafíos del cambio climático y la vulnerabilidad de la región ante los desastres, existen muchos riesgos de que los logros en materia de desarrollo se reviertan.
2. En el presente informe se ofrece un análisis de la forma en que la urbanización ha tenido lugar en la región de Asia y el Pacífico, y se hace un balance de lo que ha funcionado, dónde sigue habiendo problemas y qué cuestiones constituirán retos para el período de 20 años posterior a Hábitat III. En consonancia con todos los informes regionales, el presente informe está estructurado en torno a cinco esferas fundamentales respecto de la urbanización: el desarrollo, la economía, la equidad social, el medio ambiente y la gobernanza. Si bien la estructura general del informe está normalizada, se destacan los mensajes y esferas de acción principales de cada sección con vistas a subrayar las circunstancias y prioridades específicas de la región.
3. Hábitat III también tiene lugar después de que se hayan celebrado varios acuerdos fundamentales en el ámbito del desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres, el cambio climático y la financiación para el desarrollo, todos los cuales son sumamente pertinentes para las ciudades de Asia y el Pacífico y, por lo tanto, para la Nueva Agenda Urbana. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por intermedio del Objetivo 11, se refieren expresamente a la importancia de las ciudades y los asentamientos humanos sostenibles, mientras que todos los acuerdos mundiales celebrados en los últimos tiempos reconocen en diversa medida la importancia de las zonas urbanas para el desarrollo. Hábitat III brinda la oportunidad de aprovechar esos acuerdos como parte de la Nueva Agenda Urbana.
4. El presente informe también se basa en los informes regionales y los procesos intergubernamentales y de múltiples interesados directos más recientes. Principalmente, utiliza el informe Estado de las ciudades de Asia y el Pacífico en 2015, finalizado recientemente por el Programa de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), sobre las tendencias y la situación actual de las ciudades en toda la región. En la medida de lo posible, y en los casos en que tuvo acceso a ellos, el presente informe utilizó los informes nacionales para Hábitat III presentados por los países de la región. Las principales fuentes de datos demográficos son las publicaciones *World Urbanization Prospects: the 2014 Revision* y *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific*, de la CESPAP (las ediciones de 2014 y 2015), a menos que se indique otra cosa. Los informes mundiales y regionales del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático también sirvieron de fuentes para el informe. El presente informe ha aprovechado los resultados de eventos regionales importantes, como la Reunión Regional Hábitat III para Asia y el Pacífico y la Declaración de Yakarta, el sexto Foro Urbano de Asia y el Pacífico y la Asamblea de la Juventud Urbana de Asia y el Pacífico. Finalmente, el informe sacó sumo provecho de una reunión de expertos regionales celebrada en Bangkok en enero de 2016, durante la cual los participantes proporcionaron valiosos conocimientos y recursos para el informe⁵.

⁵ A/CONF.226/PC.3/5.

II. Urbanización y desarrollo: principales tendencias, 1996 a 2016

A. Introducción

5. El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial estará sujeto en gran medida a la forma en que la región de Asia y el Pacífico se urbanice en la próxima generación.
6. La región de Asia y el Pacífico puede aprovechar su transición y dividendo demográfico como motor impulsor de la prosperidad incluyente y la innovación.
7. La población urbana en Asia y el Pacífico ha alcanzado aproximadamente los 2,1 millones de habitantes. Debido a su escala, la región, y especialmente sus ciudades, se encuentran en primera línea en los programas de desarrollo sostenible a nivel mundial, en los que las ciudades desempeñarán una función fundamental.
8. En los últimos 20 años, la urbanización ha contribuido positivamente al desarrollo económico de muchos países de la región. La calidad de vida de muchos habitantes de las zonas urbanas ha mejorado. Muchos países de la región se han convertido en economías competitivas a nivel mundial, o aspiran a serlo, en las que los servicios urbanos y la logística desempeñan funciones fundamentales. Recientemente varios países de la región han vinculado sus estrategias de urbanización a sus estrategias nacionales de desarrollo, en reconocimiento de la función fundamental que las ciudades desempeñan.
9. La región en su conjunto debe avanzar hacia modelos de desarrollo basados en la inversión en políticas sociales, ambientales y económicas, y apartarse de los modelos de explotación y bajo costo. En el informe nacional de China se resume el reto de la siguiente manera: “El arquetipo basado en la oferta de mano de obra barata, el consumo ineficiente de los recursos, como la tierra, y la desigualdad de los servicios públicos básicos que reduce los costos del crecimiento rápido de la urbanización no puede continuar”⁶.

B. Tendencias de la urbanización

10. La población urbana de la región de Asia y el Pacífico ha aumentado considerablemente desde 1976, cuando se convocó la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) y continuará su transformación urbana durante varios decenios. Se espera que en 2018 el total de la población de la región que vive en las zonas urbanas alcance el 50%. Actualmente la región ya alberga al 60% de la población urbana del mundo. Treinta y tres de los 58 países y territorios de la región presentaban un carácter más urbano que rural en 2015, en comparación con 27 en 1995.
11. El crecimiento natural de la población, la migración rural-urbana y la reclasificación contribuyeron a ese crecimiento urbano. Los datos correspondientes a las poblaciones urbanas se basan en las definiciones nacionales que en algunos países se categorizan por fronteras administrativas, por lo que las cifras pueden no ser totalmente comparables, ni reflejar el crecimiento urbano efectivo en las ciudades y a nivel nacional. Las fronteras o definiciones pueden variar, lo cual a veces trae consigo cambios excepcionales importantes en la población urbana. La reclasificación de las zonas rurales en urbanas está desempeñando una función mucho mayor en la redefinición del espacio urbano y la dinámica de la población.
12. En total, cada año se suman unos 50 millones de personas a la población urbana de Asia, frente a una cifra estimada de 35 millones de personas al año a mediados del decenio de 1990 y 20 millones de personas al año a mediados del decenio de 1970, cuando se celebraron las conferencias Hábitat I y Hábitat II, respectivamente. Según las proyecciones actuales, el aumento anual debido a la migración puede haber alcanzado ahora su nivel máximo para Asia y el Pacífico y disminuirá a 25 millones de personas al año antes de 2050⁷. Esta predicción responde fundamentalmente al hecho de que, en cifras absolutas, la migración de las zonas rurales hacia las urbanas está comenzando a disminuir⁸. No obstante, la urbanización continuará aumentando, aunque algunos centros urbanos podrían reducirse debido a los

⁶ Informe nacional de China para Hábitat III, pág. 18.

⁷ Tacoli y otros “Urbanization, rural-urban migration and urban poverty” (véase la nota 2).

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Global Agriculture towards 2050.” Resumen temático para el Foro de Expertos de Alto Nivel, “Cómo alimentar al mundo en 2050,” 12–13 Oct 2009. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf (consultado el 7 de diciembre de 2016).

cambios en las oportunidades de empleo, el declive industrial, el envejecimiento de la población y la suburbanización, o a algunos de estos factores. Antes de 2050, dos de cada tres personas en la región de Asia y el Pacífico vivirán en zonas urbanas.

13. Las subregiones de Asia Oriental y Asia Nororiental siguen teniendo la mayor población urbana, con casi 1000 millones de habitantes en la actualidad, frente a 500 millones en 1995. El cambio importante en la región entre 1995 y 2015 fue el nivel de urbanización en China, que pasó del 31% en 1995 al 57% en 2015. No obstante, los porcentajes solo son un aspecto en el caso de China. Lo que ello significó en términos numéricos fue que, según estimaciones, en 2010 en las ciudades de China vivían 211 millones de personas más que diez años antes, mientras que, solo entre 2010 y 2013, el aumento fue de 60 millones. Las cifras pertinentes carecen de precedentes históricos y reflejan las políticas que han tratado de alentar la urbanización para apoyar los objetivos de desarrollo nacionales⁹.

14. Históricamente las subregiones de Asia Meridional y Asia Sudoccidental han tenido una proporción mucho menor de población urbana, pese a que esa población está aumentando en todos los países. Esas subregiones tienen la segunda mayor población urbana de la región que, según estimaciones, alcanza los 680 millones de personas.

15. Entre 1995 y 2015 la subregión de Asia Sudoriental experimentó un incremento de la urbanización. Aunque están más urbanizados que en Asia Meridional y Sudoccidental, y aún habida cuenta del aumento de la urbanización en los últimos 20 años, la mayoría de los países de la subregión sigue presentando una urbanización inferior al 50%.

16. Además, en 2015 los países de la subregión del Pacífico tenían poblaciones urbanas que variaban entre el 13% y el 100%. Con algunas excepciones, como Vanuatu y las Islas Salomón, entre 1995 y 2015 no se había producido ningún cambio significativo en la urbanización, al menos a la luz de los datos oficiales.

17. En las subregiones de Asia septentrional y Asia central, la mayoría de los países son predominantemente urbanizados, con una ligera disminución del porcentaje de personas que viven en zonas urbanas en seis de los nueve países de esas subregiones.

18. En general, esta variedad de datos demuestra la diversidad de contextos de urbanización subregionales y nacionales en Asia y el Pacífico. Sin embargo, debe obrarse con cautela al confiar en los datos urbanos habida cuenta de los relativamente imprecisos confines del crecimiento urbano. Además, los datos estadísticos de las poblaciones urbanas, si bien son importantes para comprender el crecimiento y la disminución, no siempre reflejan debidamente la experiencia de residir en las ciudades o la calidad de vida. Las deficiencias en los datos sobre las zonas urbanas y sus consecuencias normativas constituyen un importante desafío para la región en el futuro.

19. La población urbana de muchas ciudades de la región es generalmente joven, y la región alberga a más de 60% de la población joven mundial¹⁰. Más importante aún es que el porcentaje del grupo de edad económicamente activa (de 15 a 64 años) ha ido en aumento y en 2014 fue de alrededor del 68%, o casi 3 millones de personas. En los próximos 20 años muchos países de la región tienen por delante un importante dividendo demográfico y esa población laboral suele ser mejor educada y saludable que la generación anterior. No obstante, a partir de 1990 la población de personas de edad prácticamente se ha duplicado a más de 330 millones de personas, y el envejecimiento en Asia oriental y Asia Nororiental es cada vez más evidente.

20. En los últimos decenios en muchos países como Bangladesh y China, se ha constatado la migración de las mujeres y las niñas a las zonas urbanas en busca de educación y oportunidades económicas. Como en el resto del mundo, la urbanización y la prosperidad económica han contribuido a la disminución de las tasas de fecundidad, tendencia que también tendrá repercusiones en el futuro. Además, los desequilibrios en la relación entre el número de hombres y mujeres, a favor de los hombres, están entre los más altos del mundo y han empeorado en los últimos decenios.

⁹ El plan actual es el Plan nacional de urbanización de nuevo tipo (2014-2020). Véase el informe nacional de China para Hábitat III, pp. 8 y 9.

¹⁰ Véase "REGIONAL OVERVIEW: YOUTH IN ASIA AND THE PACIFIC", folleto informativo preparado por la CESPAP como parte de una actividad de colaboración de la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-regional-escap.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

21. En 2013, el número de migrantes internacionales en la región de Asia y el Pacífico aumentó a 59,4 millones, lo que representa aproximadamente una cuarta parte de la población total de migrantes en el mundo. En comparación con el resto del mundo, el número de migrantes en la región ha aumentado lentamente desde 1990. Más de 3 millones de trabajadores asiáticos buscan empleo en el extranjero cada año, de los cuales algunos se quedan en la región, pero muchos se aventuran hasta el Oriente Medio y Europa. La mayoría de los asiáticos que trabajan en el extranjero ocupan empleos urbanos en otros lugares, en los sectores de la construcción y los servicios. Los Gobiernos de la región reconocen la importancia económica de la migración laboral y han establecido una serie de políticas y programas para mejorar la protección de los trabajadores poco cualificados y contra la migración indocumentada y la trata de personas. Además, los jóvenes migrantes de Asia representan un tercio de la población mundial de jóvenes migrantes que buscan oportunidades de educación, empleo, matrimonio, reunificación familiar y protección contra los conflictos y la persecución¹¹. La migración sigue siendo sumamente importante para la subregión del Pacífico, y sus remesas representan una gran proporción del PIB en Samoa y Tonga¹².

22. En los últimos dos decenios la diversidad de la población urbana ha aumentado. Tanto la mayor conectividad regional, como la globalización y la profusión de aeropuertos internacionales de la región han contribuido a la transformación de los centros urbanos monoétnicos y monoculturales que una vez existieron. El movimiento de personas de grupos minoritarios tradicionales, refugiados y personas desplazadas en el interior de sus países a las zonas urbanas también ha contribuido al mestizaje étnico y cultural de la región. Según una encuesta reciente, la región de Asia y el Pacífico tenía el mayor nivel de diversidad religiosa en el mundo y, si bien el estudio no distinguía entre zonas urbanas y rurales, la ciudad-Estado de Singapur está clasificada como la más diversa del mundo¹³. Port Moresby, la capital de Papua Nueva Guinea, es muy probablemente la ciudad de mayor diversidad étnica en la región, un lugar de encuentro para los 800 grupos lingüísticos de la nación. En definitiva, la región de Asia y el Pacífico siempre ha tenido un rico legado de identidades de género indígenas, más allá de la masculina y la femenina. Además de las identidades locales, también existen comunidades concentradas principalmente en zonas urbanas cuyas identidades se corresponden más con subculturas occidentales, como las de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero¹⁴. Una de las principales tendencias de los últimos decenios ha sido la creciente diversidad social en las ciudades de la región y el mayor reconocimiento en las políticas a la necesidad de cubrir las necesidades y las prioridades de las comunidades urbanas más diversas.

C. Lugares: la configuración urbana y el suelo

23. Un amplio sistema de ciudades ha surgido en Asia y el Pacífico como resultado del enorme crecimiento económico de los últimos 20 años. La región está dominada actualmente por 18 megalópolis de más de 10 millones de personas. En el momento de celebrarse Hábitat II, Tokio sigue siendo la ciudad más grande del mundo¹⁵. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región el paisaje urbano está compuesto por ciudades pequeñas y medianas. Incrementar el reconocimiento de la función y la importancia de las ciudades y las poblaciones nuevas y secundarias en la región constituye un importante imperativo de las políticas, como han subrayado varios informes nacionales elaborados para Hábitat III.

¹¹ *World Youth Report: Youth and Migration* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E. 12. IV. 6).

¹² Grupo de Trabajo Temático sobre Migración Internacional incluida la Trata de Personas del Mecanismo de Coordinación Regional de Asia y el Pacífico, *Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrants' Contributions to Development* (ST/ESCAP/2738). Disponible en <http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

¹³ Pew Research Center, "Global Religious Diversity", abril de 2014. Apéndice 1. Disponible en <http://www.pewforum.org/files/2014/04/Religious-Diversity-appendix-1.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016). El informe completo está disponible en <http://www.pewforum.org/2014/04/04/global-religious-diversity/> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Leave no one behind: Advancing social, economic, cultural and political inclusion of LGBTI people in Asia and the Pacific – Summary* (Bangkok, PNUD, 2015). Disponible en http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/hiv_aids/leave-no-one-behind-advancing-social-economic-cultural-and-po/ (consultado el 7 de diciembre de 2016).

¹⁵ En Tokio, que se reconoce como la ciudad más poblada del mundo, los grupos multiurbanos están recibiendo mayor atención como nuevas formas singulares de asentamiento urbano.

24. En los pequeños Estados insulares en desarrollo, Bhután y Brunei-Darussalam, las ciudades no han crecido por encima de los 300.000 habitantes. La proporción de hogares urbanos que viven en ciudades de menos de 500.000 ha experimentado una disminución, del 56% al 48%, pero esas ciudades siguen sumando más de 1.000 millones de personas. Seis de cada diez hogares de las zonas urbanas viven en ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

25. En todo el mundo hay actualmente 27 megalópolis, el doble que en 1995. De las 13 megalópolis añadidas a la clasificación mundial en los últimos 20 años, 11 se encuentran en la región de Asia y el Pacífico. Hace 20 años China tenía una sola megalópolis, Shanghái, pero ahora con seis, es el país con más megalópolis, no solo en la región sino también en todo el mundo. La rápida expansión de las megalópolis en Asia y el Pacífico y la fusión de las zonas urbanas están generando nuevas formas urbanas: megaregiones que engloban ciudades, pueblos, aldeas y zonas rurales, algunos de ellos atravesando las fronteras nacionales en forma de corredores urbanos planificados o no planificados. Con poblaciones que superan las decenas de millones de personas y dispersas en grandes zonas geográficas, estas formas urbanas plantean nuevos retos para las autoridades encargadas de la planificación y la administración.

26. Entre los ejemplos de regiones megaurbanas y corredores urbanos figuran la región económica del sur de Johor, que une Singapur y Malasia; el Triángulo de Crecimiento Indonesia-Malasia-Singapur; la región megaurbana Shinkansen Tokio-Yokohama-Nagoya-Osaka-Kobe-Kyoto; la región del delta del río Perla, en China, que incluye las ciudades de Guangzhou, Shenzhen, Foshan y Dongguan y la provincia de Guangdong, así como Macao (China) y Hong Kong (China).

27. A pesar de que existen pruebas de la ralentización del crecimiento en algunos núcleos urbanos, las regiones megaurbanas y los corredores urbanos en la región de Asia y el Pacífico han experimentado un crecimiento acelerado en los últimos años y es probable que esa tendencia continúe. Muchas de las megalópolis de la región podrían convertirse en corredores urbanos o megaregiones, aprovechando las ventajas de sus redes de transporte multimodal, las economías de escala y de aglomeración, su localización y la concentración cada vez mayor de trabajadores cualificados. Sin embargo, ese crecimiento es también, en gran medida, no planificado, como lo son sus consecuencias.

28. La gobernanza de los corredores urbanos y las megaregiones de Asia y el Pacífico tiende a ser muy fragmentada, y se extiende a través de las fronteras municipales y, en ocasiones, nacionales. Por lo tanto, serán necesarias nuevas modalidades de gobernanza metropolitana y sistemas de gobernanza colaborativos a múltiples niveles para mejorar la gestión de esas zonas urbanas. Las estrategias pueden incluir la consolidación de la autoridad, el fortalecimiento de los municipios locales y el fomento de las relaciones bilaterales y la elaboración de planes integrales de desarrollo que trasciendan las fronteras administrativas, como el Acuerdo Marco de Cooperación Regional del Pan-delta del río Perla, que ha guiado la cooperación regional en la región del delta del río Perla.

29. La velocidad de crecimiento de las megalópolis está experimentando una desaceleración en general, especialmente en sus núcleos. Sin embargo, habida cuenta de las cifras de población absoluta y las proyecciones de crecimiento de más megalópolis en un futuro próximo, el crecimiento y la repercusión de las megalópolis y las regiones circundantes serán sumamente importantes en la región de Asia y el Pacífico. En algunos casos, como la región del delta del río Perla, el crecimiento urbano está dando lugar a la fusión de zonas urbanas en una megalópolis de varias ciudades. El delta del río Perla abarca dos megalópolis –Guangzhou y Shenzhen– así como Dongguan y Foshan y, con más de 40 millones de personas, se considera la mayor zona urbana del mundo por muchas razones. En el caso de China, esas grandes agrupaciones urbanas que incorporan ciudades y poblaciones grandes, medianas y pequeñas se alientan en la actualidad como parte de las políticas urbanas nacionales¹⁶.

30. El crecimiento urbano no ha sido uniforme en cuanto a las modalidades de uso del suelo, ya que algunas subregiones siguen experimentando un crecimiento urbano incontrolado y en baja densidad (por ejemplo, Asia Sudoriental) y otras mantienen o aumentan su densidad (Asia Oriental). En un estudio reciente de la subregión de Asia Meridional se utilizó la iluminación nocturna para calcular el crecimiento espacial de las ciudades, y se concluyó que las ciudades han crecido en superficie aproximadamente el doble de rápido que el tamaño de su población, lo que indica una fuerte tendencia a que el crecimiento traspase las fronteras administrativas¹⁷. En cambio, otro estudio sobre el crecimiento urbano en el último

¹⁶ Informe nacional de China para Hábitat III, pág. 9.

¹⁷ Peter Ellis y Mark Roberts, *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*, (Washington, D. C., Banco Mundial, 2015).

decenio en Asia Oriental, que incluía no solo esta región sino también Asia Nororiental y Asia Sudoriental, concluyó que Asia Oriental tiene algunas de las ciudades con mayor densidad del mundo y que, si bien las ciudades se han expandido, han mantenido niveles de densidad de población relativamente altos, un fenómeno denominado “crecimiento incontrolado denso”¹⁸. No obstante, los niveles de densidad en Asia Oriental se han vuelto difíciles de determinar en los últimos años. La zona urbana de China, por ejemplo, se duplicó con creces entre 1996 y 2013, hasta alcanzar los 47.900 km²¹⁹. Sin embargo, esa expansión ha dado lugar a grandes cantidades de tierra baldía/subdesarrollada y propiedades vacías. Según el Wall Street Journal del 11 de junio de 2014, el número de residencias vacías en las zonas urbanas de China ascendió a 49 millones en 2013.

31. En muchas ciudades en toda la región, la especulación del suelo también ha dado lugar a un aumento del valor de la propiedad, bajos niveles de relleno urbano y parcelas vacías a la espera de ser vendidas por mayor importe. En varios países, ello ha contribuido al crecimiento urbano incontrolado, en virtud del cual la urbanización rebasa los límites administrativos municipales y se extiende por otras zonas municipales y rurales desdibujando las fronteras espaciales y económicas que separan el ámbito urbano del rural. Esto está teniendo consecuencias cada vez mayores para las tierras y los ecosistemas agrícolas, que se transforman en zonas urbanas y periurbanas. Muchos países carecen de los instrumentos y recursos jurídicos y prácticos necesarios para llevar a cabo una planificación exhaustiva del uso del suelo, lo que intensifica el crecimiento urbano incontrolado en los alrededores de los corredores de transporte de ciudades-región nuevas o existentes. Habida cuenta de esta expansión, la comprensión de los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales y de las complejidades de unas y otras es indispensable para garantizar una gestión eficaz del crecimiento en provecho de todas las personas de las zonas urbanas y periurbanas, con independencia de su lugar de residencia. Los patrones de crecimiento de las ciudades de Asia y el Pacífico desafían cada vez más los conceptos tradicionales de planificación urbana, y las definiciones dicotómicas de “rural” frente a “urbano” y “centro” frente a “periferia” resultan insuficientes para captar la complejidad de las zonas urbanas de la región. A través de su expansión geográfica y de los vínculos sociales y económicos entre las zonas rurales y las urbanas, las ciudades de Asia y el Pacífico están cada vez menos delimitadas. A nivel urbano, se está desvaneciendo el concepto de ciudad hermética formada por un centro denso en contraste con una periferia dispersa. Crecen los vínculos y las interacciones entre las zonas centrales y periféricas y surgen formas híbridas de densidad.

32. La densidad adopta muchas formas en toda la región de Asia y el Pacífico, y en el plano subregional no se ha observado ninguna pauta de crecimiento uniforme. Por ejemplo, en Asia Meridional la densidad de las ciudades es algo mayor, el crecimiento incontrolado prosigue sin pausa y las zonas urbanas muestran una marcada tendencia a expandirse más allá de los límites administrativos. Por su parte, en la mayoría de las ciudades de Asia Oriental, la densidad se mantiene estable o va en aumento, pero persiste el crecimiento incontrolado. En las islas del Pacífico, los niveles de densidad urbana abarcan desde ciudades densas y limitadas por los accidentes geográficos a zonas urbanas de baja densidad y grandes extensiones periurbanas edificadas. En la mayoría de las ciudades de Asia y el Pacífico, la equivalencia entre densidad urbana y resultados inclusivos y sostenibles es un logro pendiente.

33. La tendencia hacia zonas urbanas cada vez más interconectadas y la aparición de formas híbridas de densidad plantean dificultades inéditas a los planificadores urbanos de toda la región. Por tanto, en lugar de aspirar únicamente a la densidad, se necesitan soluciones de planificación destinadas a mejorar la conexión entre los núcleos operativos y las principales periferias.

34. En realidad, en la mayoría de las zonas subdesarrolladas de Asia y el Pacífico, buena parte del crecimiento urbano de los últimos decenios no ha sido planificado. La proliferación de asentamientos informales de bajos ingresos y servicios insuficientes y el crecimiento incontrolado de barrios de ingresos bajos a medios, cada vez más pujante, están perturbando el desarrollo de las zonas urbanas. Las pautas de crecimiento difusas son resultado de muchos factores, entre ellos las políticas obsoletas, ineficaces o contradictorias en materia de suelo, planificación y construcción, la falta de políticas macroeconómicas e industriales que promuevan la construcción de viviendas colectivas asequibles y las políticas microeconómicas que favorecen la urbanización fragmentada y de baja densidad. El costo de la actividad

¹⁸ Banco Mundial, *East Asia's changing urban landscape: measuring a decade of spatial growth*, Urban Development Series (Washington, D. C., Banco Mundial, 2015). Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/467661468248692758/East-Asias-changing-urban-landscape-measuring-a-decade-of-spatial-growth> (consultado el 2 de diciembre de 2016).

¹⁹ Informe nacional de China para Hábitat III, pág. 34.

empresarial y los costos de la corrupción perpetúan esta situación por cuanto son la causa de que la construcción a gran escala se circunscriba a la propiedad comercial y los sectores residenciales de alto nivel, con la consiguiente carestía de la vivienda, que obliga a la mayoría de las familias a residir en la periferia y gastar sumas elevadas en el traslado diario del domicilio al trabajo. En general, la planificación sigue siendo improvisada y apenas se vincula a objetivos a largo plazo.

35. La renovación urbana ocupa un lugar cada vez más destacado en los programas de la región. El desalojo en bloque de los barrios marginales a manos de promotores inmobiliarios o gobiernos municipales se ha vuelto más difícil y suscita más rechazo en muchos países de Asia y el Pacífico, en especial desde la celebración de Hábitat II. Ya se ha entendido que la renovación urbana es un proceso planificado de rehabilitación de barrios urbanos impulsado por la edificación o la mejora de viviendas para los habitantes pobres de las ciudades. Sin embargo, el relleno urbano y la redensificación de los barrios urbanos deprimidos dan lugar a la gentrificación y el desalojo de las familias de bajos ingresos. En muchas ciudades siguen construyéndose bloques de apartamentos independientes y de gran altura para las familias de las nuevas clases medias sin mucha planificación ni preocupación por los servicios urbanos.

36. Recientemente, en Asia Oriental se han llevado a cabo algunos proyectos de renovación y regeneración urbanas consistentes en la reforma a gran escala de bloques de viviendas de protección oficial deteriorados o anticuados y de algunos centros urbanos de entre 20 y 40 años de antigüedad que se construyeron con gran rapidez según los cánones de la planificación modernista. Esos centros ofrecen oportunidades para el relleno urbano, la redensificación y la creación de nuevos espacios públicos; por su parte, los bloques de viviendas pueden adaptarse a una gama más amplia de edades y necesidades sociales y reformarse de manera que permitan usos mixtos, por ejemplo, destinando las plantas bajas a actividades comerciales, centros de servicios o plazas de alimentación. Otra forma de aumentar el atractivo de esos proyectos de renovación es incorporándoles tecnología inteligente. La República de Corea afronta el problema de la urbanización rápida aplicando políticas de renovación urbana centradas en la revitalización de los centros urbanos y el aumento de la calidad de vida mediante fórmulas habitacionales que satisfagan una gama más amplia de necesidades²⁰. En el Japón, Singapur y Hong Kong (China) también hay constancia de iniciativas de esa índole y, en los últimos años, Australia también ha procurado revitalizar los centros de sus ciudades mediante enfoques de planificación integrados²¹. Los programas bien planificados e integrados de regeneración y renovación urbanas, en especial los dirigidos a las familias pobres y de clase media, pueden conseguir que los habitantes de las ciudades regresen a los núcleos urbanos en los próximos dos decenios, contribuyendo así a una densidad de más calidad y a unas ciudades más integradas e inclusivas.

III. Urbanización y economía

A. Introducción

37. En los dos próximos decenios, el crecimiento económico de los países de Asia y el Pacífico se basará sobre todo en la urbanización y la inversión en infraestructura, lo cual requiere políticas nacionales y locales que propicien un crecimiento sostenible y equitativo.

38. Muchos medios de subsistencia informales y un gran número de pequeñas y medianas empresas están prosperando en las zonas urbanas de la región. El crecimiento, el empleo y el desarrollo dependerán en gran medida del crecimiento de las economías locales.

39. Hace falta invertir en el desarrollo económico local y formar una mano de obra cualificada para apoyar a las dinámicas economías urbanas de la región.

40. Es necesario ampliar considerablemente la magnitud y el alcance de los instrumentos normativos y fiscales de que disponen los gobiernos locales para sustentar el crecimiento urbano de la región.

41. Las ciudades son un elemento fundamental para las economías de los países y la urbanización ha desempeñado un papel primordial en el desarrollo económico de toda la región. A medida que la agricultura sigue cediendo primacía a la industria y los servicios, el vínculo entre el crecimiento

²⁰ Informe nacional de la República de Corea para Hábitat III, pág. 9.

²¹ Australia, Departamento de Infraestructura y Desarrollo Regional, *State of Australian Cities 2014-15* (Canberra, 2015). Disponible en <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/pab/soac/> (consultado el 2 de diciembre de 2016).

económico y el desarrollo urbano se hace más estrecho. Por tanto, dado que las ciudades se han convertido en activos indispensables de las economías nacionales, su funcionamiento resulta decisivo para sostener el crecimiento económico. Sin embargo, en la planificación económica de los países no siempre se reconoce la importancia de las urbes ni el papel fundamental que desempeñan en el crecimiento económico sostenible e inclusivo. Resultado de ello es la falta de una inversión adecuada en materia de financiación y políticas que garanticen un futuro dinámico e inclusivo para las ciudades.

42. Es necesario que las políticas económicas nacionales, junto con la planificación urbana y la gobernanza municipal, potencien la capacidad económica de las ciudades para aprovechar las ventajas de la aglomeración. En las ciudades de Asia y el Pacífico, unos sectores informales de gran vigor conviven con microempresas y empresas multinacionales, y todos ellos dependen de la operatividad de las ciudades. Es fundamental mantener y reforzar los vínculos que unen a las zonas urbanas con las rurales y conectan los mercados, las personas y las finanzas para lograr un desarrollo nacional equilibrado.

43. Los gobiernos nacionales y locales de la región tienen muchas prioridades contrapuestas y las circunstancias de cada país son diferentes, pero hay algunos puntos de partida fundamentales que presentan ventajas para el desarrollo urbano sostenible a largo plazo. Esta sección del presente informe se centra en los problemas en materia de política económica que aquejan a buena parte de la región, a saber: las dificultades que experimentan los países para aumentar las inversiones en infraestructura y su financiación; la necesidad de incrementar el desarrollo económico local y el considerable potencial de la vivienda; y el problema persistente que plantean el fomento del sector informal, el desarrollo de aptitudes y la actividad de las pequeñas y medianas empresas en las ciudades.

B. Las tendencias del desarrollo económico

44. Se ha verificado una correlación muy estrecha entre el incremento anual del PIB y el aumento de la prosperidad general. Uno de los principales logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el plano mundial ha sido la reducción de la pobreza en buena parte de Asia²². Las clases medias de la región también han crecido rápidamente en los últimos decenios, al punto de que hoy representan cerca de la mitad del total mundial, y en su inmensa mayoría residen en zonas urbanas²³. En las estadísticas de todos los países se observa una correlación muy marcada entre urbanización y prosperidad. La afirmación de Edward Glaeser de que “cuando la población de un país crece un 10%, su producto per cápita aumenta en un 30%” se cumple en Asia y el Pacífico²⁴. La población de la región, 4.400 millones de personas, llegará a 5.100 millones antes de 2050, pero la tasa de urbanización pasará de menos del 50% al 70%²⁵. El producto per cápita de esta población cada vez más urbana debería aumentar en consecuencia. En 1995, el PIB de la región representaba cerca de un 25% del total mundial; en la actualidad ronda el 40%, y se prevé que en 2050 supere el 50%²⁶.

45. No obstante, la región de Asia y el Pacífico presenta diferencias muy notables en cuanto a creación y distribución de riqueza, y precisamente las ciudades suelen ser el foco de esos desequilibrios. Si bien una parte considerable del crecimiento económico se genera en las urbes, las cifras varían de unos países a otros; baste citar como ejemplo la relación entre el PIB per cápita de las siguientes ciudades y el PIB per

²² Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015* (Naciones Unidas, 2015), ISBN 978-92-1-101320-7.

²³ Para un examen más completo del crecimiento de la clase media urbana de la región, véase el capítulo III de ONU-Hábitat y CESPAP, *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (véase la nota 3).

²⁴ Edward Glaeser, “Triumph of the PPP”, *Handshake*, 4, enero de 2012, págs. 31 a 34. Disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ae63aa004a17f270b6ebfdd29332b51/Handshake4_WEB.pdf?MOD=AJPERES (consultado el 7 de diciembre de 2016).

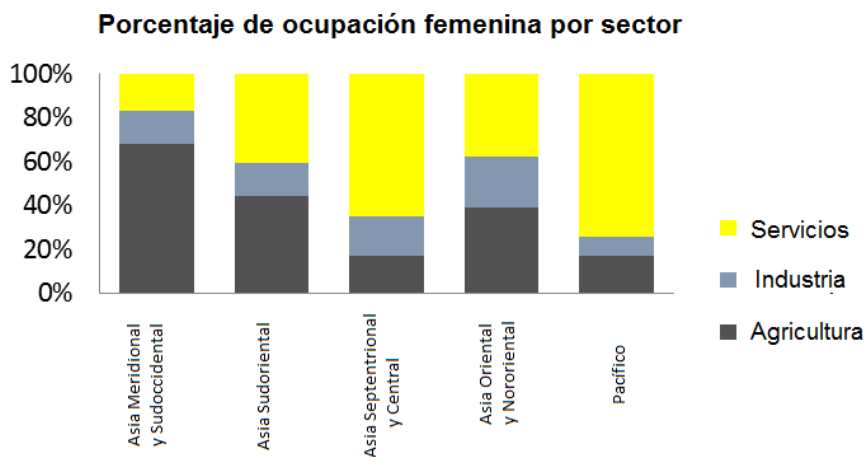
²⁵ Naciones Unidas, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Documento de trabajo núm. ESA/P/WP.241 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2015). Disponible en http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf (consultado el 7 de diciembre de 2016).

²⁶ The Economist Intelligence Unit, *Long-term macroeconomic forecasts: Key trends to 2050* (EIU, 2015). Disponible en http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Long-termMacroeconomicForecasts_KeyTrends.pdf (consultado el 7 de diciembre de 2016).

cápita nacional de sus respectivos países: Metro Manila, 1,9; Kolkata (India), 2,5; Bangkok, 3,5; y Shanghái (China), 3,7²⁷.

46. El sector privado, que abarca desde las grandes multinacionales a los pequeños empresarios del sector informal, ha sido uno de los principales motores del desarrollo de las ciudades de la región en los últimos 20 años. De hecho, cuanto se diga de la importancia del sector privado, tanto el estructurado como el informal, en la configuración de las ciudades de Asia y el Pacífico es poco. El sector privado ha cambiado literalmente el panorama de muchas ciudades de la región mediante la construcción de edificios de oficinas de varios pisos, centros comerciales de gran tamaño, bloques de apartamentos de lujo y vallas publicitarias que anuncian los productos más novedosos.

47. El aumento de la productividad laboral en la región no siempre se ha traducido en un aumento proporcional de los salarios reales; de hecho, en los últimos años, la parte de la producción correspondiente a los salarios ha disminuido en el conjunto de la región²⁸. La rápida creación de puestos de trabajo debe matizarse a la luz de la calidad del empleo. En 2013, la región de Asia y el Pacífico presentaba la tasa de desempleo más baja del mundo –un 4,6%–, pero el progreso económico no ha creado suficientes puestos de trabajo de calidad. El sector informal sigue siendo una importante fuente de empleo para muchos habitantes de la región. Resulta inaceptable que la inmensa mayoría de trabajadores de Asia Meridional, en especial las mujeres, siga dependiendo de un empleo irregular en el sector informal, con escasa cobertura social y a cambio de una remuneración que apenas supera el umbral de pobreza. En los países de la región, el porcentaje de personas ocupadas respecto del total de la población difiere enormemente entre hombres y mujeres. La mayor diferencia entre las tasas de ocupación femenina y masculina se registra en Asia Meridional y Sudoccidental (un 47% frente a un 75%). Las mujeres también tienen más probabilidades que los hombres de ocuparse en empleos vulnerables en el sector informal y recibir un salario inferior. Además, en los últimos tiempos viene registrándose una disminución del porcentaje de personas empleadas, en especial entre las mujeres y los jóvenes²⁹. La tasa de desempleo juvenil, un 11%, también es muy superior a la media. Asia Central y los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico presentan tasas de paro juvenil particularmente elevadas. La situación de los jóvenes es proporcionalmente peor hasta cuando tienen empleo, pues perciben salarios exigüos y trabajan en condiciones precarias. En 2014, el 14,2% de los jóvenes empleados de Asia y el Pacífico –unos 38 millones de personas– se hallaba en una situación considerada de pobreza extrema, frente al 9,9% de los adultos³⁰.



²⁷ Bindu N. Lohani, “The Growth of Asian Cities”, *Ethos*, World Cities Summit Issue (junio de 2008). Disponible en https://www.ccollege.gov.sg/Knowledge/Ethos/Lists/issues/Attachments/34/ETHOS_WCS.pdf.

²⁸ CESPAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2015: Year-End Update* (publicación de las Naciones Unidas, ST/ESCAP/2743). Disponible en [http://www.unescap.org/sites/default/files/2015 Year-End Update_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/2015%20Year-End%20Update_0.pdf) (consultado el 7 de diciembre de 2016).

²⁹ *World Economic Situation and Prospects 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.II.C.2).

³⁰ Mecanismo de Coordinación Regional de Asia y el Pacífico y Grupo de Trabajo Temático sobre la Juventud del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Switched On: Youth at the Heart of Sustainable Development in Asia and the Pacific* (publicación de las Naciones Unidas, ST/ESCAP/2744), pág. 24.

Fotografía 11

Trabajadores de fábricas volviendo a casa al finalizar su turno en Phnom Penh (Camboya)

(Foto: Kibae Park/CESPAP)



Factory workers returning home at the end of their shift in Phnom Penh, Cambodia

Photo by Kibae Park / ESCAP

Vendedora en un mercado local en Phnom Penh (Camboya)

(Foto: Kibae Park/CESPAP)



A working woman at a traditional market in Phnom Penh, Cambodia

Photo by Kibae Park / ESCAP

48. Según las previsiones, la región de Asia y el Pacífico seguirá siendo la región más dinámica desde el punto de vista económico y la de más rápido crecimiento del mundo³¹. Si bien el crecimiento económico en Asia y el Pacífico sigue siendo más elevado que en cualquier otra región del mundo, ha sido considerablemente inferior al promedio registrado antes de la crisis financiera de 2008. El crecimiento económico medio en el período 2012-2014 fue del 5,2% anual, frente al 9,4% del período 2005-2007. Las proyecciones de la CESPAP indican que la tasa de crecimiento de las economías en desarrollo de la región para 2016 será del 5%, lo que representa un aumento respecto del 4,5% proyectado para 2015³². De hecho, se espera que casi todas las grandes economías, con excepción de China, experimenten un aumento moderado de su crecimiento económico en 2016. La desaceleración económica gradual en China, que es en gran medida un reflejo de los esfuerzos que está realizando el país para reequilibrar la economía hacia el consumo interno, continuará previsiblemente en 2016; según las proyecciones, la tasa de crecimiento del país disminuirá al 6,5% en 2016, de un 6,9% estimado en 2015³³.

³¹ *World Economic Situation and Prospects 2016* (véase la nota 30).

³² CESPAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2015* (véase la nota 29).

³³ *Ibid.*

49. El reconocimiento de la cooperación regional y mundial y las consecuencias de las fluctuaciones económicas regionales y mundiales en las economías nacionales han sido evidentes en los últimos 20 años. Los marcos de cooperación regional, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, la Unión Económica de Eurasia y la Organización de Cooperación de Shanghái, han crecido en la región, mientras que otros marcos promueven la conectividad y la coordinación transnacionales, como el Triángulo de Crecimiento de Indonesia-Malasia-Singapur o la Comisión del Río Mekong y el Acuerdo Intergubernamental sobre los Puertos Secos³⁴. Recientemente, China ha promovido la iniciativa “Una Franja, una Ruta” para intensificar la Franja Económica de la Ruta de la Seda terrestre y crear una “Ruta de la Seda marítima”. Las zonas urbanas son fundamentales para este aumento de la conectividad y, a medida que continúe la cooperación regional, las ciudades desempeñarán un papel esencial y, a su vez, se transformarán gracias a una mejor conectividad regional.

C. Infraestructura: el caso de las estrategias de desarrollo de las infraestructuras urbanas

50. Las infraestructuras de calidad son la base del desarrollo económico y el bienestar humano, y el gran potencial que ofrece una buena infraestructura en las ciudades, en cuanto a beneficios secundarios y efectos externos positivos, pone de relieve la necesidad de darle prioridad en la región de Asia y el Pacífico³⁵. El éxito económico de las ciudades en Asia Oriental y Oceanía, desde Sídney (Australia) a Singapur y Shanghái (China) y de Tokio a Hong Kong (China) y Seúl, a menudo ha ido de la mano de inversiones en infraestructuras competitivas a nivel mundial.

51. El Japón es un claro ejemplo de ello. Su experiencia en los años sesenta de gran crecimiento económico, rápida urbanización y los problemas que se derivaron, como escasez de vivienda, desarrollo descontrolado e infraestructuras inadecuadas, dio lugar a escasez de agua e inundaciones estacionales, contaminación del agua, embotellamientos y hacinamiento en los transportes públicos y problemas de eliminación de desechos. Para resolver esos problemas, el Japón puso en marcha una estrategia de planificación espacial nacional integral sostenida durante 40 años, y desarrolló sucesivas estrategias de regiones urbanas para lograr un desarrollo territorial nacional en el que la industrialización y la urbanización alcanzaran un equilibrio.

52. La ciudad de Fukuoka (Japón) fue una de las ciudades que diseñaron una planificación de ciudad compacta desde el principio. Si bien siguió sufriendo escasez de agua en los años ochenta e inundaciones urbanas en los noventa, los muchos años de coherencia en el desarrollo urbano y el transporte público le han conferido su reputación actual como una de las ciudades más habitables del Japón. Reconociendo la importancia de las intervenciones en las ciudades del Japón y aprovechando la experiencia y el aprendizaje cosechados, el Gobierno del Japón y las organizaciones afiliadas están divulgando sus conocimientos en el extranjero mediante la promoción de infraestructuras integradas y más sostenibles sobre la base de una mejor planificación, la reducción del costo de la vida, la mejora de las salvaguardias ambientales y sociales y la reducción de los riesgos, así como el aumento de las oportunidades para la inversión local³⁶.

53. Del mismo modo, China se ha propuesto objetivos ambiciosos en apoyo al desarrollo de “ecociudades” con bajas emisiones de carbono y se propone apoyar su consecución mediante la construcción de “ciudades de demostración con un crecimiento bajo en emisiones de carbono y orientadas a la ecología”³⁷. En los próximos años, es probable que la región lidere la innovación mundial en lo relativo a los conceptos y las prácticas de ciudades ecológicas, incluso para las economías emergentes. En China, el crecimiento económico superó durante casi diez años, y hasta hace poco tiempo, el 9% anual, impulsado en gran medida por las inversiones de capital en los sectores industrial y urbano. Sin embargo,

³⁴ Véase la resolución 69/7 de la CESPAP, relativa al Acuerdo Intergubernamental sobre los Puertos Secos. Disponible en http://www.unescap.org/ttdw/common/Meetings/dry_ports/Dry-ports-Busan2013/E69-7-Resolution-on%20Dry-Ports.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2016).

³⁵ Banco Mundial, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2012).

³⁶ Daikichi Momma, “Partnership for quality infrastructure” (2016). Presentación realizada en la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Sostenible mediante la Inversión en Infraestructuras de Calidad, Tokio, 20 y 21 de enero. Material de la presentación disponible en <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/1/939471453879336734/012016-qii-s1-daikichi-momma-en.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

³⁷ Informe Nacional de China para Hábitat III, págs. 27 y 28.

esas inversiones han desatendido en buena parte los aspectos ambientales, lo que ha originado una grave contaminación del aire y elevados niveles de emisiones. Tomando en consideración las previsiones de urbanización para la región, gran parte de las infraestructuras que darán soporte al desarrollo urbano futuro se están construyendo en la actualidad o se construirán en los próximos años. Esto ofrece un punto de partida y una oportunidad para diseñar una planificación de calidad a fin de asegurar que las ciudades de Asia y el Pacífico no se queden atrapadas en una urbanización insostenible como resultado de la existencia de infraestructuras ineficientes o ineficaces.

54. Asia Meridional y Asia Sudoriental siguen teniendo una gran necesidad insatisfecha de inversión en infraestructuras sostenibles para aumentar su competitividad y su eficiencia. Los actuales planes de desarrollo económico de la India e Indonesia reconocen expresamente los déficits de infraestructura existentes a lo largo de toda su red de carreteras, los puertos y aeropuertos, los ferrocarriles (interurbanos y pendulares), la ordenación de recursos energéticos e hídricos, la protección frente a inundaciones y las telecomunicaciones.

55. En Indonesia, el Gobierno actual ha introducido recientemente una “estrategia marítima” para la construcción nacional en todo el archipiélago, haciendo especial hincapié en la mejora de los servicios de transporte marítimo y puertos entre sus muchas ciudades costeras y en una nueva interpretación a gran escala de lo que conlleva promover los vínculos urbano-rurales. Mientras tanto, el plan para el primer enlace ferroviario de alta velocidad en la isla principal de Java, entre Yakarta y Bandung, es modesto en su alcance inicial y carece de garantías de crédito por parte del Gobierno nacional. Los riesgos de inversión son sufragados parcialmente por la captura del valor de la tierra, siguiendo una tendencia que muchas ciudades chinas están tratando de imitar y que supone la construcción de muchas nuevas estaciones de ferrocarril de alta velocidad.

56. Las investigaciones apuntan a que la mejora de las infraestructuras de Asia Meridional hasta aproximadamente el 50% del nivel que ostenta Asia Oriental supondría un aumento del 60% en el comercio intrarregional³⁸. En la India, el Gobierno actual, al tiempo que reconoce el déficit en salud pública y saneamiento en todo el país, tanto a nivel urbano como rural, el cual trata de resolver con la iniciativa denominada “Misión de limpiar la India”³⁹, ha puesto en marcha también la iniciativa “Misión de Ciudades Inteligentes” y celebrado un acuerdo con el Japón para construir una red ferroviaria interurbana de alta velocidad. La mejora de los vínculos urbano-rurales seguirá siendo un imperativo en los próximos decenios y se refleja en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una de las principales preocupaciones de los Estados miembros.

D. Inversiones sectoriales específicas

57. Los propietarios de vehículos de motor en las ciudades han aumentado en toda la región, y los lugares donde la cantidad de propietarios sigue siendo baja, como Kabul, Teherán y Yangon (China), se están poniendo al día con rapidez. El informe nacional de la República Islámica del Irán pone de relieve los desafíos de la inversión en el transporte público para hacer frente a la congestión urbana provocada por la creciente dependencia de los vehículos automotores privados⁴⁰. Algunas ciudades también han avanzado al ritmo de desarrollo del transporte público –por ejemplo, Taipéi (Provincia china de Taiwán) y Shanghai (China)– lo que ha generado ciudades más centradas en el transporte. No obstante, las ciudades saturadas de tráfico y con baja movilidad siguen siendo un problema en toda la región, donde las infraestructuras de transporte no han crecido de manera proporcional a las necesidades de los pobres ni de la creciente clase media. Las pérdidas de productividad debidas a la falta de transporte han supuesto un lastre importante para la economía de muchos países asiáticos.

58. La infraestructura de transporte es un ejemplo excelente de la forma en que las inversiones selectivas pueden configurar una ciudad. A fin de aliviar la congestión y aumentar la eficiencia, un análisis reciente de los medios de transporte en la región sugiere que los encargados de formular políticas deberían concentrarse en tres objetivos principales: crear ciudades en las que sea fácil llegar a los principales destinos sin un automóvil; proporcionar una amplia gama de opciones de movilidad a fin de que los

³⁸ John S Wilson, Catherine L Mann y Tsunehiro Otsuki, “Assessing the benefits of trade facilitation: A global perspective”, *The World Economy*, vol. 28, núm. 6 (junio de 2005), págs. 841–871.

³⁹ La iniciativa “Misión de Limpiar la India”, también denominada Swachh Bharat Abhiyan, que abarca 4.041 ciudades y pueblos, se puso en marcha el 2 de octubre de 2014.

⁴⁰ Informe Nacional de la República Islámica del Irán para Hábitat III, págs. 22 y 23.

automóviles privados no sean una necesidad; y establecer un sistema de transporte eficiente en términos de espacio, de manera que la movilidad universal pueda contribuir a construir ciudades inclusivas y con bajas emisiones de carbono para las generaciones presentes y futuras⁴¹.

59. En la República de Corea, en un principio se presentó la expansión de la red viaria como solución a la congestión del tráfico, pero recientemente el Gobierno ha comprendido que es preferible promover las opciones de transporte público. La República de Corea ha llevado a cabo esa transición sin tener que construir nuevas y costosas infraestructuras y, en cambio, ha adaptado carriles exclusivos para autobuses y ha impuesto el pago de tasas por concepto de congestión. Este planteamiento demuestra cómo un cambio en las políticas, si bien utilizando las infraestructuras existentes, puede servir para mejorar el funcionamiento de las ciudades con sujeción a los recursos existentes⁴².

60. Además del transporte, las mejoras y el mantenimiento de las infraestructuras en las esferas de la energía y las telecomunicaciones resultan decisivos para la competitividad de las economías urbanas en la región de Asia y el Pacífico. El suministro poco fiable y esporádico de energía tiene un efecto negativo en la capacidad operativa de las industrias y reduce también las posibilidades de incrementar las múltiples cadenas de suministro de productos agrícolas que dependen del suministro continuo de energía eléctrica para la refrigeración.

61. Las ciudades sin unas conexiones de telecomunicación adecuadas no pueden competir con las que disponen de acceso a Internet de alta velocidad y servicios de conectividad fiables. Esto puede suponer un problema especialmente para los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral. Como consecuencia de ello, sus ciudades sufren aislamiento y falta de conectividad.

62. Las infraestructuras también juegan un papel importante en la mejora de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales. El Pakistán, que tiene muchos centros urbanos remotos, ha hecho referencia en su informe nacional a la mejora de la conectividad y el desarrollo de infraestructuras modernas como elementos fundamentales para aprovechar el potencial de las zonas rurales y urbanas. El informe nacional de Indonesia para Hábitat III también ha puesto de relieve la importancia de la infraestructura de red para fomentar los vínculos económicos entre las zonas rurales y las urbanas y la necesidad del acceso a la información, que podría mejorarse mediante el desarrollo de una infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones. En febrero de 2016, el Consejo de Estado de China publicó una nueva política de urbanización, con directrices dirigidas principalmente al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural. La política se ha denominado “Directrices para la planificación, la construcción y la gestión del desarrollo urbano”.

63. La introducción es franca: “[...] la planificación urbana y la gestión de la construcción han avanzado considerablemente [pero] en muchos casos la metodología de planificación urbana no tiene la suficiente visión de futuro, y los proyectos de construcción y desarrollo, aunque muchas veces tienen objetivos grandiosos, no están suficientemente integrados y no logran el cumplimiento de las tan necesarias normas de eficiencia energética en toda la ciudad. Es necesario dedicar más atención al patrimonio cultural, que requiere mejor conservación en una época en la que se persigue ciegamente la expansión a gran escala. La gestión urbana sigue siendo insuficiente en la mayoría de las provincias, y prevalece la gran proporción de construcciones ilegales que afectan a numerosas ciudades, además de [una] carencia de bienes y servicios públicos y de niveles de contaminación ambiental y de congestión del tráfico en ocasiones alarmantes”.

64. China siempre ha considerado que la urbanización es tan importante como la industrialización o el desarrollo agrícola. Las estrategias y políticas se han sucedido rápidamente en los últimos 20 años. La expansión urbana nunca se cuestionó, pero a medida que iban surgiendo se le fueron añadiendo elementos, como el desarrollo territorial equilibrado, la protección del medio ambiente, los servicios sociales y el transporte público. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el organismo chino de planificación del desarrollo, que pertenece también al Consejo de Estado, anunció una ambiciosa estrategia de urbanización para el período 2014–2020.

65. El objetivo de ese plan nacional es la creación de un sistema urbano de grupos de ciudades, sustentado por redes integradas de transporte y completado por un desarrollo urbano más cualitativo,

⁴¹ Paul Barter, “Achieving Sustainable Mobility”, en *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (véase la nota 3), págs. 80–87.

⁴² Informe Nacional de la República de Corea para Hábitat III, pág. 24.

sostenible y centrado en las personas. Se reconoce que hay que proporcionar a los migrantes rurales la condición de residentes y el acceso pleno a los servicios en las ciudades de China, y que es necesario emprender el desarrollo territorial rural, incluida la reforma del mercado de tierras. Esas medidas reforzarían la economía urbana y, especialmente, aumentarían el gasto en consumo con respecto al gasto únicamente en inversión.

66. Entre tanto, la directriz para 2016 subraya que las ciudades precisan de una significativa creación de capacidad en los gobiernos municipales y los órganos profesionales para controlar firmemente el desarrollo urbano. Con ello confirma la “nueva normalidad” de hacer menos inversiones primarias, establece los requisitos, no solamente de controles más estrictos de planificación, sino también de mayor participación y, en general, tiene por objeto poner fin a la expansión desenfrenada de las ciudades. Otros de los requisitos son detener la construcción de zonas residenciales de acceso restringido, aumentar la densidad de los bloques en las calles, intensificar el transporte público y emprender toda una serie de intervenciones para lograr que las ciudades sean más ecológicas.

67. Esas intervenciones deberían contribuir a mejorar el equilibrio de la economía urbana en un entorno de ciudades integradas, conectadas y más compactas que además estén mejor preparadas para los cambios demográficos, como el avance del envejecimiento. Sin duda, el monto de las nuevas inversiones de capital necesarias para lograr un desarrollo urbano más sostenible y centrado en las personas sigue siendo muy grande. Una planificación más pública y consultiva no se consigue de la noche a la mañana. Al mismo tiempo, el precio de las viviendas se ha mantenido muy volátil en algunas ciudades costeras chinas, lo que hace que los controles sean, cuanto menos, difíciles. La transición rápida hacia un mayor gasto de consumo en las zonas urbanas para impulsar la economía no es una tarea sencilla.

68. Si bien muchas ciudades de la región parecen estar en un estado perpetuo de construcción o reconstrucción, el reto para muchos gobiernos nacionales o locales es asegurar que las inversiones en infraestructura son estratégicas y cumplen las necesidades de todas las poblaciones urbanas. Además del reto de construir infraestructuras inclusivas, el nuevo crecimiento también debe ser resiliente frente a los peligros y consciente de los efectos de las emisiones de carbono provocadas por el diseño de las infraestructuras, a fin de dirigir a las ciudades de la región hacia un futuro con bajas emisiones de carbono.

E. Vivienda

69. Una política de vivienda adecuada no se limita a garantizar un nivel de vida digno para las personas. Existe una correlación evidente entre la pobreza de los hogares, el PIB bajo y la prevalencia de los barrios marginales⁴³. La relación entre la vivienda y la economía también incluye los efectos directos y multiplicadores del sector de la construcción como una contribución a la economía. El sector de la construcción cuenta con muchos tipos diferentes de trabajadores, desde los no cualificados y mal pagados a los profesionales altamente remunerados. El Banco Asiático de Desarrollo ha estimado que el sector de la construcción representó entre el 8% y el 12% del empleo anual total en Indonesia, Macao (China), Filipinas y la República de Corea en el período 2001–2008. No obstante, cubrir la demanda de vivienda ha seguido siendo un reto, sino un completo fracaso, en muchos países de la región, especialmente para los residentes urbanos de ingresos bajos y medios. Las causas de la baja asequibilidad de la vivienda son bien conocidas: los costos de la tierra y la propiedad han aumentado considerablemente en muchas ciudades de Asia y el Pacífico y el costo de construcción ha crecido, mientras que el aumento de los salarios ha sido insuficiente. Además, el crecimiento incierto o insuficiente y los impactos de la crisis han repercutido con frecuencia en la estabilidad económica necesaria para aplicar las políticas de vivienda y de financiación de la vivienda⁴⁴.

70. La excepción ha sido claramente Asia Oriental y unos pocos países de Asia Sudoriental. La capacidad de proporcionar viviendas asequibles en Asia Oriental no es un fenómeno contemporáneo, sino que se ha ido generando a lo largo de muchos decenios. El Japón estableció la Corporación Gubernamental de Préstamos para la Vivienda en 1950 y la Corporación Japonesa para la Vivienda en 1955 para hacer frente a la necesidad de 4,2 millones de viviendas después de la segunda guerra mundial. Estas

⁴³ John Doling, Paul Vandenberg y Jade Tolentino, “Housing and Housing Finance: A Review of the links to economic development and poverty reduction”, *ADB Economic Working Paper Series*, núm. 362 (Metro Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2013). Disponible en <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30348/ewp-362.pdf> (consultado el 5 de diciembre de 2016).

⁴⁴ Banco Asiático de Desarrollo e Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, reunión general extraordinaria sobre “políticas de vivienda para las economías emergentes de Asia”, Tokio, 17 de diciembre de 2014.

instituciones siguen existiendo actualmente como el Organismo Japonés para la Financiación de la Vivienda y el Organismo de Renovación Urbana, y han supuesto más de 60 años de resultados continuados⁴⁵. La Junta de Desarrollo de la Vivienda de Singapur se fundó en 1959 y se convirtió en una institución de referencia en la región. La Dirección de Vivienda de Hong Kong se creó como órgano oficial en 1973. China informó de que el número de hogares clasificados como viviendas de mala calidad, ya sea por hacinamiento o por ser viviendas inconvenientes, había disminuido del 34% al 15% ya entre 1982 y 1988⁴⁶.

71. La experiencia de la República de Corea en los últimos 50 años habla de cómo aprovechar la capacidad para llevar a cabo una transformación. A raíz del rápido crecimiento industrial del país, se hizo frente a la falta de viviendas mediante la producción en masa y el control de precios. Antes de la crisis financiera asiática de 1997, la República de Corea pudo fundar las primeras ciudades nuevas y estableció organismos para financiar la expansión, como el Fondo Nacional de Vivienda y el Fondo de Garantía de Créditos para la Vivienda. Los problemas fueron muchos, desde la escasez de viviendas y el recalentamiento del mercado hasta los desalojos. En los últimos 15 años, la República de Corea ha desregulado y vuelto a regular y establecido nuevos arreglos institucionales, de manera progresiva, centrados en la mejora del bienestar social en materia de vivienda y con el objetivo de orientar el mercado de la vivienda. El cambio institucional ha continuado, por ejemplo, reuniendo en 2009 el suelo y la vivienda en la Corporación para la Vivienda y la Tierra, con el fin de contar con una institución pública para el desarrollo de la vivienda pública en gran escala. Además, se están renovando viejos complejos de viviendas, el mercado del alquiler se está haciendo más receptivo a las diversas demandas y se han establecido arreglos para grupos de ingresos muy bajos⁴⁷.

72. La experiencia de Asia Oriental ha demostrado que resolver el problema de la escasez de viviendas e invertir en infraestructuras son intervenciones interdependientes en apoyo de las economías locales y, en última instancia, de la economía nacional. En la actualidad, existe un interés renovado en la región por promover de nuevo las viviendas asequibles como política industrial nacional, tanto en las instituciones del sector público como en el sector privado. Especialmente prometedores son los marcos normativos con un menor peso del aspecto macroeconómico, que pretenden hacer un uso más efectivo del suelo y de la planificación en el contexto local del desarrollo económico urbano⁴⁸. Sin embargo, la producción más efectiva de viviendas en lo tocante a normas, calidad, tecnología y asequibilidad sigue siendo tan pertinente como siempre.

F. Desarrollo económico local: espacios económicos inclusivos

73. El desarrollo económico local es un enfoque del desarrollo económico que se centra en el plano local para mejorar el crecimiento inclusivo y sostenible al tiempo que mejora la competitividad de las municipalidades locales. Este enfoque se beneficia de su carácter transversal y de la colaboración entre los diversos sectores y, al mismo tiempo, aprovecha las ventajas comparativas de la zona local, tanto en el plano municipal como vecinal, para diseñar las estrategias de crecimiento económico. Un ejemplo de éxito en la región es la ciudad de Naga, en la provincia filipina de Camarines Sur, que ha sorteado sus carencias en recursos naturales y ubicación mediante una estrategia de mejora de la ciudad centrada en el crecimiento económico combinado con iniciativas en favor de los pobres para crear prosperidad, asociaciones con el sector privado y la sociedad civil, y el aumento de la participación de la comunidad en la adopción de decisiones gubernamentales. El programa ha funcionado extremadamente bien, y la ciudad es actualmente una de las economías urbanas de crecimiento más rápido del país⁴⁹.

⁴⁵ Masahiro Kobayashi, “The Housing Market and Housing Policies in Japan” (2014). Artículo presentado en la reunión general extraordinaria sobre “políticas de vivienda para las economías emergentes de Asia” del Banco Asiático de Desarrollo y el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (véase la nota 46).

⁴⁶ CESPAP, *State of Urbanization in Asia and the Pacific 1993* (Nueva York, Naciones Unidas, 1993), págs. 2–42.

⁴⁷ Kyung-Hwan Kim y Miseon Park, “Housing Policy in the Republic of Korea”. Artículo presentado en la reunión general extraordinaria sobre “políticas de vivienda para las economías emergentes de Asia” del Banco Asiático de Desarrollo y el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (véase la nota 46).

⁴⁸ Banco Asiático de Desarrollo e Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, reunión general extraordinaria sobre “políticas de vivienda para las economías emergentes de Asia” (véase la nota 46).

⁴⁹ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo Económico Local, documento de políticas sobre el desarrollo económico local (de próxima publicación).

74. El ejemplo de la ciudad de Naga pone también de relieve la importancia del enfoque participativo del desarrollo económico local para lograr la colaboración de los interesados, incluidos los gobiernos locales, las empresas, las asociaciones, los movimientos obreros y sindicales, las universidades y los centros de investigación, las instituciones financieras y las organizaciones no gubernamentales y de base comunitaria, ya que proporciona una vía para involucrarse en las necesidades de los empleadores y los trabajadores, así como de grupos más amplios. En ese sentido, el desarrollo económico local es también una oportunidad para abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local y para asegurar la participación activa de las comunidades marginadas. Por ejemplo, las estrategias de desarrollo económico local pueden explorar vías para que los migrantes contribuyan de manera significativa a las economías locales o para prestar más apoyo al trabajo de las mujeres emprendedoras.

75. Las empresas y los empleos no estructurados y las pequeñas empresas seguirán siendo fundamentales para la prosperidad económica de las ciudades de la región de Asia y el Pacífico durante muchos decenios. La economía informal abarca una amplia gama de negocios y empresas, en particular, aunque no exclusivamente, los vendedores ambulantes de alimentos y los servicios de eliminación de desechos, las bicitaxis y el servicio doméstico. La experiencia en la región ha revelado que es mejor interactuar con el sector no estructurado apoyando a las empresas, protegiendo a los trabajadores e involucrando a los emprendedores para que aumenten la productividad, que tratar de erradicarlo. También es importante colaborar con los empleados y empleadores del sector no estructurado para asegurar que los planes de desarrollo económico local supongan un apoyo a los medios de subsistencia. Por ejemplo, la mejora de la infraestructura física constituye una oportunidad para mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores y el acceso a los mercados, con mejores carreteras y espacios de mercado.

76. Las autoridades locales deberían ser conscientes de que la creación del espacio económico adecuado para el sector informal y las empresas de pequeña escala sigue siendo difícil y exige una amplia gama de políticas municipales y comunitarias y de intervenciones destinadas a facilitar el acceso a la tierra, el espacio, los créditos, los mercados, la información y la educación profesional. Por ejemplo, los vendedores ambulantes son, desde hace mucho tiempo, un elemento característico de la vida en la calle en Indonesia, y su presencia tiende a aumentar en épocas de estancamiento y condiciones de vida difíciles. En los últimos años, las administraciones locales han entablado un diálogo y puesto en marcha negociaciones con los vendedores en un esfuerzo por sacarlos de las calles y alojarlos en mercados públicos construidos al efecto; muchas de esas iniciativas han supuesto la retirada de los vendedores sin conflictos⁵⁰.

77. Esas señales indican que los gobiernos locales de Indonesia están aprendiendo a mejorar la comunicación con el sector informal y a aportar soluciones a problemas de larga data acerca de los espacios públicos y el empoderamiento económico. Cuando la modernización tiene en cuenta las necesidades de los empresarios y los trabajadores del sector no estructurado, tiende a ser más eficaz. La modernización de Surabaya, la segunda ciudad más grande de Indonesia, ha incluido, entre otras cosas, dotar a los emplazamientos del sector informal de wifi gratuita para los clientes, lo que responde a las necesidades de TIC a que se hace referencia en la sección 3 de su informe nacional, acerca de la infraestructura, así como apoyar el desarrollo económico local⁵¹. En el Pakistán, la política laboral nacional de 2010 incluía la concesión de prestaciones a los trabajadores de la economía informal, entre ellos los trabajadores domésticos, con el fin de mejorar los arreglos de seguridad y salud para ellos⁵².

78. Con la expansión de la clase media en las ciudades de la región, los negocios y las empresas destinados a mejorar la calidad de vida de los residentes de las zonas urbanas están en claro aumento. Las empresas sociales en sectores como el cuidado de niños, el cuidado de ancianos y la vivienda cooperativa deberían ser un objetivo importante para el desarrollo económico local porque, más allá de su función empresarial, proporcionan servicios básicos que son necesarios para muchas comunidades urbanas empobrecidas. Las intervenciones de desarrollo económico local dirigidas a empresas de economía social permitirían obtener múltiples beneficios y abordar algunas cuestiones fundamentales de desarrollo sostenible. Asimismo, las empresas locales innovadoras que tienen un enfoque ambiental, como el suministro de energía renovable a nivel local, pueden ser decisivas para mejorar la sostenibilidad ambiental. Los gobiernos locales y nacionales pueden alentar a esas empresas con políticas que apoyen la transición hacia modalidades con bajas emisiones de carbono.

⁵⁰ John Taylor y Lily Song, "Return to the streets". Artículo presentado en el simposio *Contesting the Streets: Vending and Public Space in Global Cities*, Universidad del Sur de California, 2 y 3 de octubre de 2015.

⁵¹ Informe Nacional de Indonesia para Hábitat III, pág. 88.

⁵² Informe Nacional del Pakistán para Hábitat III, pág. 49.

79. Existen algunos instrumentos o enfoques fundamentales para mejorar el desarrollo de la economía local. La planificación estratégica de las ciudades y los barrios, incluida una cartografía de los activos y los recursos de la comunidad, es importante para determinar cuáles son las intervenciones más apropiadas. Un planteamiento más popular en América del Norte y Europa es el de los distritos de mejora de negocio, en los que un conjunto de propietarios de negocios de una zona determinada paga un impuesto o gravamen adicional para apoyar proyectos en el distrito, como la financiación de un servicio de seguridad o de señalización para promover el distrito. En la región son más populares las agrupaciones y las incubadoras de empresas. Bangalore, en la India, es una agrupación empresarial del sector de las tecnologías de la información mencionada con frecuencia, y el Japón, que recientemente ha puesto en marcha un plan para agrupaciones industriales con el fin de alentar la formación de redes entre empresas locales, instituciones de investigación y universidades, ha logrado establecer 80.000 nuevas empresas en los ocho años de duración del programa⁵³.

G. Capital humano

80. Las personas son los activos más valiosos de cualquier ciudad y es lógico, por tanto, que el desarrollo de sus conocimientos y aptitudes añada valor a la comunidad. Aunque las tendencias en la educación han sido positivas en la región en términos de mayor acceso, siguen existiendo lagunas de transición entre la escuela y el trabajo que limitan la participación en el mercado laboral. Es fundamental que los jóvenes tengan acceso a los conocimientos y la información necesarios para formar parte de la fuerza de trabajo urbana y que se apoyen las iniciativas de emprendimiento juvenil⁵⁴.

81. Con las diferencias en la educación, el empleo y los salarios de las mujeres, comunes en toda la región, la mejora de las inversiones en el desarrollo de competencias y la educación de las mujeres es un elemento importante para lograr un desarrollo socioeconómico más inclusivo. Las inversiones adecuadas en el desarrollo de la juventud también son fundamentales para aprovechar el dividendo demográfico. Indonesia ha destacado, en su informe nacional para Hábitat III, la importancia de mejorar las competencias y las capacidades de los jóvenes para promover su participación en el mercado laboral.

82. Es fundamental garantizar que las personas en las zonas urbanas tengan las competencias necesarias para trabajar en sectores emergentes e impulsar la innovación. En este sentido, la inversión en competencias y capacitación es imprescindible para el fomento de la innovación. Así se recoge en un informe reciente del Banco Asiático de Desarrollo, que pone de relieve la necesidad de que la región amplíe el desarrollo de las competencias para gestionar con éxito su transformación económica y lograr un futuro más próspero y más inteligente. Con este objetivo, la región debe hacer mayores esfuerzos para mejorar la calidad de la educación, sin dejar de ampliar el acceso, garantizar que su fuerza de trabajo tiene todas las competencias –cognitivas, no cognitivas y técnicas– necesarias para un gran crecimiento⁵⁵ (traducido).

H. Financiación del futuro crecimiento de las ciudades

83. La financiación de las transformaciones urbanas y el futuro de las ciudades son una cuestión fundamental para alcanzar la meta de ciudades sostenibles e inclusivas. Con tantas prioridades contrapuestas, las inversiones deben ser selectivas y partir de diversas corrientes de financiación. Son necesarios sistemas de gobernanza y políticas económicas para apoyar las inversiones destinadas al desarrollo económico, así como para aumentar la resiliencia y abordar cuestiones de inclusión social.

84. En la planificación económica nacional de la mayoría de los países de la región se ha reconocido que la existencia de una infraestructura eficiente, la prestación de servicios, los mercados y la gobernanza financiera son activos fundamentales para las economías nacionales. Sin embargo, aparte de los países de Asia Oriental, Malasia y Singapur, la planificación económica a menudo no ha logrado movilizar una financiación adecuada de las inversiones para asegurar un futuro dinámico para las ciudades. En general, Asia Oriental ha logrado movilizar la financiación necesaria para las inversiones previstas –o controladas por el Estado– en infraestructuras y urbanización planificada. Las corrientes de financiación interna son sólidas en algunos países y territorios de la región, con el Japón y Hong Kong (China) a la cabeza del

⁵³ Informe Nacional del Japón para Hábitat III, pág. 47.

⁵⁴ Grupo de Trabajo Temático sobre la Juventud, *Switched On: Youth at the Heart of Sustainable Development in Asia and the Pacific* (véase la nota 31).

⁵⁵ Banco Asiático de Desarrollo, *Key Indicators for Asia and the Pacific 2015* (Mandaluyong, Filipinas, Banco Asiático de Desarrollo, 2015).

crédito interno como porcentaje del PIB. Otros países de Asia Oriental y Asia Sudoriental (China, Malasia, la República de Corea y Tailandia) también disponen de un crédito interno de más del 100% de su PIB. Sin embargo, en muchos países de Asia Meridional, Asia Central y el Pacífico, el crédito interno no llega ni a la mitad del PIB⁵⁶.

85. La diversificación de las corrientes de financiación y la movilización de recursos financieros de múltiples fuentes son elementos importantes para obtener una financiación adecuada. Según destaca un informe reciente del Banco Asiático de Desarrollo, es importante lograr el equilibrio entre una inversión pública inteligente y las medidas para garantizar que esta no ejerza un efecto negativo sobre las corrientes de financiación privada. La financiación pública debería destinarse a las grandes reformas sociales sin desplazar las inversiones privadas actuales⁵⁷. Por lo que respecta a los programas más urgentes para las ciudades de Asia y el Pacífico, las políticas de financiación pública deben estar cada vez más centradas en el crecimiento a través de cambios transformadores en la urbanización que conduzcan a ciudades y comunidades más ecológicas, más compactas y con conexiones más eficaces, como se recoge en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles, a saber, la reducción de los barrios marginales, la mejora de los servicios básicos, la seguridad, el transporte público, la reducción de la contaminación, la reducción de los riesgos y la mejora general de los espacios públicos.

86. Las reformas en materia de gastos deben servir para mejorar la eficiencia y la transparencia del gasto público. Si bien a nivel global se han reconocido las ventajas de la transparencia en el gasto público nacional y local, a menudo existe una importante falta de transparencia en cuanto a la financiación y la ejecución financiera de las infraestructuras y los servicios públicos, especialmente en ciudades pequeñas y medianas. Esto dificulta la supervisión y el análisis comparado de las nuevas inversiones y a menudo hace que carezcan de los controles públicos suficientes. Con la reducción de los costos de acceso a los datos y la información debería ser más fácil lograr avances en materia de transparencia como parte del impulso hacia la creación de ciudades más inteligentes.

87. La financiación de la vivienda es otro elemento importante de la economía nacional. Es un indicador de estabilidad económica a causa de la relación entre la financiación de la vivienda y el mercado financiero en general. Los países desarrollados de Asia ya cuentan con grandes mercados de financiación de la vivienda similares a los de los países desarrollados en otras regiones, con una proporción de la deuda hipotecaria de más del 50% respecto del PIB. Si bien China, Hong Kong (China) y Singapur se acercan actualmente al 45%, la mayoría de los países de la región tienen una proporción inferior al 20%⁵⁸. El desarrollo de los mercados hipotecarios secundarios se vio paralizado por las crisis financieras de 1997 y 2008. No obstante, en 2012 se fundó la India Mortgage Guarantee Corporation, que tiene participaciones del Banco Nacional de la Vivienda, el Banco Asiático de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y el sector privado. En Indonesia, el Gobierno estableció una institución específica para las hipotecas secundarias en 2005 que debe alcanzar su funcionamiento pleno para 2018⁵⁹.

I. Las finanzas municipales

88. En la actualidad, las fuentes de ingresos municipales son insuficientes para cubrir las necesidades de financiación de las infraestructuras y la innovación a largo plazo, ya que los presupuestos municipales en muchas ciudades de la región escasamente bastan para financiar gastos básicos, como los servicios esenciales y los sueldos. Los niveles de déficit fiscal y de deuda pública son elevados en muchos países de la región, como la India, Mongolia, el Pakistán, Papua Nueva Guinea y Viet Nam⁶⁰.

89. Si bien en los últimos 20 años se ha producido una descentralización de las responsabilidades de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales en gran parte de la región, esta no ha ido acompañada de una descentralización proporcional de la financiación. En consecuencia, los ingresos son recogidos

⁵⁶ Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (consultado el 6 de diciembre de 2015).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ John Doling y otros, "Housing and Housing Finance" (véase la nota 45).

⁵⁹ Información adicional disponible en <http://www.smf-indonesia.co.id/?lang=en> (consultado el 6 de diciembre de 2016).

⁶⁰ Grupo Banco Mundial, *Global Economic Prospects, January 2016: Spillovers amid Weak Growth* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2016). Disponible en <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospects-January-2016-Spillovers-amid-weak-growth.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2016).

principalmente por el Gobierno central y redistribuidos a los municipios. Sin embargo, en muchos casos, especialmente para las zonas urbanas más pequeñas, las transferencias de fondos son inciertas e insuficientes. En Asia Central, por ejemplo, las ciudades y localidades más pequeñas no tienen presupuestos propios y dependen totalmente de las transferencias procedentes de niveles de gobierno superiores⁶¹.

90. Las transferencias fiscales intergubernamentales deberían hacerse de manera más eficaz aumentando la proporción destinada a los gobiernos locales y estructurándose para promover mejores servicios, mayor rendimiento de los ingresos y más innovación. Habría que ampliar las fuentes locales de ingresos robustas y sólidas y es necesario mejorar las instituciones para lograr una financiación basada en la propiedad y asociaciones eficaces, tanto entre el sector público y el privado como comunitarias. Los bonos municipales y regionales de inversión son solo algunas de las opciones existentes para ampliar las fuentes de ingresos.

91. No obstante, las medidas fundamentales para movilizar la financiación se adoptan a nivel local, ya sea mediante la incorporación de impuestos a la propiedad o a través de mecanismos innovadores y regulados de uso compartido del valor de la tierra entre los constructores de infraestructuras y las comunidades. En general, es necesario aumentar considerablemente la importancia y el alcance de los instrumentos normativos y fiscales para apoyar la planificación y el desarrollo integrales de las ciudades y las agrupaciones de ciudades. Estos instrumentos normativos y fiscales deben dar soporte a una mejor planificación urbana y territorial, y adecuar las inversiones a la expansión urbana compacta.

92. En toda la región, los ingresos tributarios son bajos y la eficiencia del gasto es pobre. En general, los impuestos basados en la propiedad siguen estando considerablemente infrautilizados en Asia y el Pacífico. Varias ciudades de la India vinculan sus registros de tributación inmobiliaria a las bases de datos generadas a partir de mapas basados en el sistema de información geográfica, con la consiguiente mejora de la información tributaria inmobiliaria. En el Afganistán, donde los municipios no reciben ningún tipo de financiación del Gobierno central (a excepción de Kabul) y las bases de datos no se actualizan con información inmobiliaria precisa, el uso de imágenes satelitales digitalizadas está facilitando el registro de bienes para la consiguiente recaudación de impuestos⁶².

93. Además de los ingresos tributarios, las autoridades municipales tienen tierras, activos fijos e infraestructuras que pueden utilizarse para generar financiación. Un modelo utilizado con éxito en la India consiste en evaluar adecuadamente los activos fijos como garantía subsidiaria para préstamos. Otra forma de aprovechar esos activos fijos, que se ha llevado a cabo con éxito en China, es arrendar tierras de propiedad pública para usos privados. Sin embargo, esta estrategia no está exenta de inconvenientes, ya que ha contribuido a alcanzar objetivos económicos, pero con costos sociales y ambientales.

94. El Afganistán, donde las municipalidades son las únicas entidades gubernamentales subnacionales que pueden recaudar y gastar los ingresos propios, ha destacado la posibilidad de avanzar hacia una mayor autosuficiencia operacional mediante iniciativas piloto de generación de ingresos basadas en la regularización de las propiedades informales⁶³. También hay interés en la región, por ejemplo, en Indonesia, en buscar nuevos métodos de financiación público-privada a nivel local, como los marcos normativos para alentar a las comunidades locales y a las empresas a establecer asociaciones entre los sectores público y privado. La creación de capacidad financiera y fiscal de los gobiernos locales también facilitaría la mejora de la administración presupuestaria y financiera de muchos gobiernos municipales, lo mismo que a escala nacional⁶⁴.

95. En los próximos dos decenios, las economías de Asia y el Pacífico seguirán creciendo principalmente mediante la inversión en urbanización e infraestructuras. No obstante, a fin de impulsar una prosperidad sostenida y a largo plazo, el desarrollo urbano deberá estar guiado por las políticas: el crecimiento futuro, el

⁶¹ Center for Economic Research, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects* (Taskent, Center for Economic Research, 2013). Disponible en <http://www.unescap.org/resources/urbanization-central-asia-challenges-issues-and-prospects> (consultado el 6 de diciembre de 2016).

⁶² Afganistán, Ministerio de Asuntos de Desarrollo Urbano, Dirección Independiente de Gobernanza Local y Municipalidad de Kabul, *State of Afghan Cities 2015* (Kabul, 2015). Disponible en <http://unhabitat.org/books/soac2015/> (consultado el 6 de diciembre de 2016).

⁶³ Informe Nacional del Afganistán para Hábitat III, págs. 24 y 25.

⁶⁴ Para un análisis más profundo sobre la financiación del desarrollo urbano futuro en la región, véase Michael Lindfield, "Financing our urban future", en *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (véase la nota 3).

empleo y el desarrollo dependerán en gran medida del desarrollo económico local; será necesario reformar las finanzas municipales; y habrá que intensificar las inversiones en capital humano. La Nueva Agenda Urbana debería proporcionar un marco para orientar los cambios necesarios en las políticas.

IV. Urbanización y equidad social

A. Introducción

96. Acabar con la pobreza extrema y dar acceso universal a los servicios básicos en la región de Asia y el Pacífico es factible.

97. Aceptar la diversidad y las distintas culturas es clave para que las ciudades sean más inclusivas y accesibles, así como para combatir las desigualdades sociales.

98. Las comunidades pobres empoderadas de las zonas urbanas de muchos países de Asia y el Pacífico se han convertido en una fuente de capital social y desarrollo, y pueden servir de fundamento a la creación de resiliencia a nivel local.

99. La urbanización en la región de Asia y el Pacífico ha generado una diversidad y cambios sociales sin precedentes en las ciudades. Aunque en los últimos dos decenios se ha avanzado en la reducción de la pobreza, la clave para combatir la pobreza y la desigualdad en las ciudades en todas sus formas es reconocer los obstáculos que entorpecen el logro de la equidad y la inclusión social e impiden la erradicación de la pobreza extrema. Tanto las desigualdades institucionales, en particular en materia de vivienda, servicios básicos, derechos y participación en la gobernanza, como las desigualdades estructurales, en especial por motivos de género, edad u origen étnico o nacional, son obstáculos que dificultan la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la universalización de los derechos humanos fundamentales. Este enfoque global de reducción de la pobreza se refleja en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y las ciudades de la región deben asumir los retos para garantizar que las desigualdades entre las ciudades y sus habitantes no aumenten.

B. Tendencias del desarrollo social

100. El crecimiento de la población urbana en la región no ha llevado aparejado un incremento de las unidades de vivienda o del acceso equitativo a la tierra, lo que se ha traducido en la escasez de vivienda y en el mantenimiento y aumento de los barrios marginales⁶⁵. Sin embargo, desde la celebración de Hábitat II, en la región de Asia y el Pacífico se han producido muchos ejemplos positivos en lo que respecta a los barrios marginales⁶⁶. Entre 1995 y 2014, el porcentaje de población urbana de Asia Oriental que residía en barrios marginales se redujo de forma considerable al pasar, según estimaciones, del 41% al 26%, mientras que en Asia Sudoriental disminuyó del 45% al 28% y en Asia Meridional, del 51% al 31%⁶⁷. Entre 2008 y 2013, tan solo en China se construyeron 38 millones de unidades de vivienda para realojar a las comunidades de los barrios marginales, a nuevos trabajadores y a migrantes de las zonas urbanas a las rurales⁶⁸. Por lo que respecta al acceso a la electricidad, más de la mitad de los países de la región tienen una cobertura mínima del 90% en las zonas urbanas, salvo varios pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, donde la cobertura en las zonas residenciales urbanas es solamente del 50%⁶⁹.

101. Si bien la proporción de personas que viven en condiciones de barrios marginales ha disminuido, la cifra total sigue siendo inaceptablemente alta y en algunas subregiones continúa aumentando. En la actualidad, los habitantes de barrios marginales de la región suman más de 500 millones, lo que representa más de la mitad del total mundial de habitantes de esos barrios. Si bien se han cosechado algunos logros, en especial la mejora del acceso a asistencia sanitaria en muchas zonas urbanas, la salud sigue

⁶⁵ ONU-Hábitat define “hogar marginal” como el hogar integrado por un grupo de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y que carecen de uno o más de los cinco servicios siguientes: vivienda duradera; espacio habitacional suficiente; acceso a agua apta para el consumo; acceso a saneamiento adecuado; y seguridad de la tenencia.

⁶⁶ ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide* (London y Sterling, Virginia, Earthscan, 2010).

⁶⁷ ONU-Hábitat, *World Cities Report 2016* (véase la nota a pie de página 4).

⁶⁸ Informe nacional de China para Hábitat III, pág. 3.

⁶⁹ CESPAP, Portal de energía de Asia y el Pacífico. Disponible en: <http://www.asiapacificenergy.org/> (consultado el 6 de diciembre de 2016).

constituyendo un problema de desarrollo grave en la región. El acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua y mejores servicios de saneamiento en la región, especialmente en las zonas urbanas, ha aumentado y, según se ha podido comprobar, se ha logrado un acceso del 97% y el 75%, respectivamente, al abastecimiento de agua y el saneamiento⁷⁰. Sin embargo, pese a estos avances, todavía suman más de 55 millones los residentes urbanos de la región que no tienen acceso a mejores fuentes de agua potable y más de 480 millones los que no tienen acceso a mejores servicios de saneamiento.

102. La salud materno infantil, el VIH/SIDA y las infecciones de transmisión sexual, así como las enfermedades transmitidas por el agua y por vectores, como el dengue, siguen constituyendo un desafío importante. Además, la rápida urbanización ha planteado una “triple amenaza” para la salud en las zonas urbanas: las enfermedades infecciosas; las enfermedades no contagiosas, agravadas por un estilo de vida poco saludable; y las lesiones y violencia derivadas de la peligrosidad de la circulación vial y la inseguridad laboral y de las condiciones de vida⁷¹.

103. El problema de la inseguridad en las ciudades ocupada un lugar cada vez más prominente en la agenda de la región. Aunque las tasas de homicidio son muy bajas, la seguridad urbana se está convirtiendo en un importante asunto para las nuevas clases medias de las ciudades, sobre todo en las zonas urbanas de países en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Los ataques terroristas en zonas urbanas han sido otro motivo de especial preocupación en los últimos años. El problema de la violencia contra las mujeres y las niñas es frecuente en los ámbitos público y privado. En las zonas urbanas de la región, se manifiesta en el acceso al agua y el saneamiento, tal como se expone a continuación. Sin embargo, también repercute en las oportunidades de empleo. Hay indicios de que las oportunidades de subsistencia de las mujeres vienen determinadas por su experiencia en ciudades inseguras, lo que afecta a los desplazamientos, el horario laboral y el tipo de empleo⁷². Los problemas de violencia doméstica contra las mujeres y las niñas, así como de violación de personas con las que no se mantiene una relación, han prevalecido en diversas zonas rurales tradicionales y continúan en zonas urbanas de toda la región⁷³.

104. La región en su conjunto ha realizado importantes progresos en el ámbito de la educación, con un aumento de la tasa de hombres y mujeres que han terminado un curso completo de enseñanza primaria. Previsiblemente, pese a dichos avances, uno de cada cuatro niños de Asia y el Pacífico que haya comenzado a asistir a la escuela no llegará al último año de enseñanza primaria. También se han producido mejoras en materia de paridad entre los géneros, especialmente allí donde la desventaja de las mujeres era más prominente en el pasado, por ejemplo, en Asia Meridional y Sudoccidental, aunque en muchos lugares las niñas siguen enfrentando obstáculos para ser escolarizadas, en particular en el Pacífico. Las tasas de alfabetización de adultos en la región han aumentado, especialmente en Asia Meridional y Sudoccidental y China, aunque las mujeres representan un elevado porcentaje entre la población analfabeta de la región (y mundial), casi el 65% de la población adulta analfabeta de la región.

105. Tal vez los avances y cambios más destacados a nivel regional y mundial desde Hábitat II se hayan producido en el ámbito de las TIC. Cuanto se celebró la conferencia Hábitat II, el acceso a computadoras personales, Internet y teléfonos móviles se limitaba casi exclusivamente al mundo desarrollado y a las personas más ricas, y aun así no era un fenómeno generalizado. En la antesala de Hábitat III, incluso los países más pobres y remotos tenían cierto grado de acceso a Internet y el uso de teléfonos móviles era generalizado, especialmente en el caso de los teléfonos inteligentes que brindan acceso instantáneo a la información. Aprovechar las ventajas de dicha conectividad, entre otras cosas mediante un mayor intercambio de información y conectividad entre los ciudadanos de las zonas urbanas y entre los

⁷⁰ CESPAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* (publicación de las Naciones Unidas, ST/ESCAP/2704). Disponible en: <http://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP-SYB2014.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2016).

⁷¹ Organización Mundial de la Salud (OMS) y ONU-Hábitat, *Las ciudades ocultas: revelación y superación de las inequidades sanitarias en los contextos urbanos* (OMS y ONU-Hábitat, 2010). Disponible en: http://www.who.int/kobe_centre/publications/hidden_cities_media/who_un_habitat_hidden_cities_esw.pdf?ua=1 (consultado el 6 de diciembre de 2016).

⁷² ONU-Hábitat y CESPAP, *Urban safety and poverty in Asia and the Pacific* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2010).

⁷³ Emma Fulu, Xian Warner, Stephanie Miedema, Rachel Jewkes, Tim Roselli y James Lang, J., *Why Do Some Men Use Violence Against Women and How Can We Prevent it? Quantitative Findings from the United Nations Multi-country Study on Men and Violence in Asia and the Pacific* (Bangkok, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Banco Mundial y Programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas, 2013).

ciudadanos y las administraciones locales, ofrece grandes oportunidades para las ciudades de cara al futuro. También puede fomentarse una mayor transparencia en los sistemas de gobernanza electrónica a fin de sentar las bases para el establecimiento de instituciones urbanas más fuertes, eficaces y responsables y respaldar así las conclusiones de Hábitat III.

C. Igualdad de acceso y prosperidad

106. En las ciudades de la región de Asia y el Pacífico es posible acabar con la pobreza extrema y mejorar el acceso a los servicios, sin embargo, ello requiere de esfuerzos dirigidos a resolver las causas fundamentales de la pobreza y poner en práctica respuestas coordinadas y coherentes. El empleo y la educación son necesidades fundamentales. La vivienda, la tenencia de la tierra y el acceso a los servicios básicos son elementos complejos, pero también esenciales, de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región. Una evaluación realizada por los líderes de las comunidades pobres de las zonas urbanas de la región determinó que la inseguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda eran los elementos que más claramente diferenciaban a las personas pobres de las que no lo eran en Asia y el Pacífico⁷⁴ (traducido). Asimismo, se pusieron de relieve las pésimas condiciones de vida asociadas a la falta de servicios básicos en los asentamientos informales.

107. Pese a mejoras notables en la reducción de los barrios marginales y la prestación de servicios, la realidad cotidiana de muchos residentes urbanos víctimas de la exclusión, la marginación y la pobreza no ha cambiado. Demasiadas personas siguen viviendo en condiciones inadecuadas en la región, sin servicios básicos y sufriendo inseguridad en la tenencia de la tierra. En las entrevistas mantenidas con habitantes de barrios marginales de Bombay y Pune (India) en 2002 y 2003 estos explicaban las dificultades a las que se enfrentaban diariamente para acceder de forma segura a agua limpia, dificultades que siguen siendo igual de pertinentes hoy en día, como la distancia que hay recorrer para acceder a agua corriente, el agua con calidad suficiente para lavarse, pero no para beber, el elevado costo y los sistemas de saneamiento sumamente inadecuados, con sucias letrinas saturadas situadas demasiado lejos. Los entrevistados que vivían cerca de las vías del tren confesaron que utilizaban estas como retretes, así como el peligro inherente que corrían al hacerlo; las mujeres relataron asimismo el acoso al que se veían sometidas al ir a recoger agua o utilizar letrinas situadas a tanta distancia⁷⁵.

108. Sin duda, el mercado privado de la vivienda no ha logrado una plena disponibilidad de viviendas adecuadas para atender las necesidades de las distintas clases económicas –desde las clases más pobres hasta la clase media– y, como se ha indicado en la sección anterior del presente informe, la brecha en el acceso a una vivienda asequible en el mercado oficial es cada vez mayor⁷⁶. Ello constituye un desafío para las clases medias emergentes de la región, que tal vez no puedan permitirse acceder a una vivienda del sector privado o del mercado del alquiler, lo que las obligaría a recurrir al mercado informal, excluyendo a las personas pobres y extremadamente pobres.

109. Los dos mayores países de la región han adoptado vías exitosas para la reducción de los barrios marginales, que han incluido también enfoques más holísticos. La reducción continuada de los barrios marginales y las viviendas inadecuadas en China, como ya se ha indicado en la sección anterior del presente informe, se logró mediante la renovación de los barrios urbanos destartalados y el compromiso a gran escala de construir nuevas viviendas. Aunque la desigualdad de los ingresos en China ha aumentado con el crecimiento económico, las ciudades siguen siendo más equitativas que las de la mayor parte de la región, y el país ha mejorado las condiciones de vida mediante reformas económicas específicas a favor del crecimiento y de los pobres y políticas de modernización de las zonas urbanas⁷⁷.

110. La India, por su parte, ha procurado reducir los barrios marginales de las ciudades estableciendo cuatro prioridades para su mejora y la mitigación de la pobreza: el aumento de la productividad de los

⁷⁴ Somsook Boonyabancha y Thomas Kerr, “How urban poor community leaders define and measure poverty”, *Environment and Urbanization*, vol. 27, núm. 2 (octubre de 2015), págs. 637–656.

⁷⁵ Meera Bapat e Indu Agarwal, “Our needs, our priorities; women and men from the slums in Mumbai and Pune talk about their needs for water and sanitation”, *Environment and Urbanization*, vol. 15, núm. 2 (octubre de 2003), págs. 71 a86.

⁷⁶ Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo y Shirish Sankhe, *A blueprint for addressing the global affordable housing challenge* (Instituto Mundial McKinsey, 2014). Disponible en: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

⁷⁷ ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2010/2011* (véase la nota a pie de página 66).

pobres de las zonas urbanas mediante la creación de capacidad y la facilitación del acceso al microcrédito; [...] la mejora de las condiciones de vida de los pobres mediante la prestación de servicios básicos y el desarrollo *in situ* de los asentamientos marginales; [...] la garantía de la seguridad de la tenencia a las familias pobres que vivan en asentamientos no autorizados y la mejora de su acceso a una vivienda de bajo costo con servicios y a financiación para viviendas sociales; y [...] el empoderamiento de los pobres de las zonas urbanas mediante el desarrollo de la comunidad y el fomento de su participación en la adopción de decisiones (traducido)⁷⁸.

111. Indonesia tiene una larga reputación como país donde se mejoran los barrios marginales con apoyo gubernamental a nivel comunitario. El Programa de Mejoras de Kampung de los años setenta se considera predecesor de muchos de los programas actuales de mejora de los asentamientos a nivel gubernamental impulsados por la comunidad. En los años noventa, el Banco Mundial y el Gobierno de Indonesia introdujeron el enfoque de los subsidios condicionados en efectivo, en virtud del cual las comunidades más pobres recibían asistencia para organizar sus propias prioridades y planes y asumir las tareas de adquisición y ejecución. Mediante este enfoque, aplicado durante varias generaciones, la mitigación de la pobreza extrema se ha llevado a cabo mediante la transferencia de efectivo directamente a las comunidades más pobres, la garantía de los desembolsos a todos los niveles o la aceleración de la recuperación y la reconstrucción mediante el empoderamiento comunitario a raíz del tsunami del océano Índico y el terremoto de Java Central ocurridos en 2004 y 2006, respectivamente. El enfoque ha sido elevado desde entonces a la categoría de programa nacional (el mayor programa de mejora de los asentamientos comunitarios del mundo). Más recientemente, este ha incluido la ordenación territorial integrada y las inversiones público-privadas a nivel local. El actual Plan Maestro de Indonesia de Aceleración y Ampliación de las Medidas de Mitigación de la Pobreza da prioridad a la mejora de los barrios marginales de las ciudades, con miras a su desaparición para 2019, así como a garantizar el pleno acceso al agua limpia y el suministro de servicios de saneamiento básico, de conformidad con lo establecido en el llamado programa “100-0-100”⁷⁹.

112. En Bangladesh, el Programa de Asociaciones Urbanas para la Reducción de la Pobreza (2008-2015) también promovía un enfoque integrado y holístico para mejorar las condiciones de las comunidades urbanas pobres. Sobre la base del legado de las iniciativas de microcrédito y ahorro comunitario llevadas a cabo por el Banco Grameen y el Comité de Desarrollo Rural de Bangladesh, el programa prestó asistencia a las comunidades para establecer alianzas con los agentes de desarrollo, las instituciones gubernamentales y el sector privado a fin de mejorar el acceso a los servicios básicos y el empleo. El 98% de los miembros de las asociaciones comunitarias eran mujeres. El programa demostró tener un efecto apreciable en la reducción de la pobreza y la mejora de las infraestructuras y de los servicios básicos. Un estudio del impacto de 2014 reveló que el 23% de la población encuestada era pobre desde una perspectiva pluridimensional, frente al 33% registrado en el estudio de 2013. Al examinar la puntuación dada al abastecimiento de agua, el saneamiento y las infraestructuras entre 2010 y 2014, el 51% de los asentamientos que participaban en los comités de desarrollo comunitario constataron importantes mejoras de las condiciones durante ese período⁸⁰. La labor del Programa de Asociaciones Urbanas para la Reducción de la Pobreza ha puesto de relieve la importancia del desarrollo comunitario para llevar a cabo la mitigación de la pobreza y el análisis del impacto a fin de registrar un cambio positivo.

113. En el caso de las Asociaciones Urbanas para la Reducción de la Pobreza, muchas comunidades estaban viviendo en terrenos públicos o de grandes terratenientes, con poca o ninguna seguridad de la tenencia. La falta de acceso a la tierra y la inseguridad en la tenencia siguen siendo obstáculos muy importantes para los hogares pobres y de clase media baja de la región. Incluso las iniciativas gubernamentales que cuentan con un apoyo importante, como el programa de hipotecas comunitarias de Filipinas, han enfrentado dificultades considerables relacionadas con la apropiación de tierras, para lo cual las comunidades reembolsan colectivamente pequeñas cuotas, sencillamente debido a la escalada de los costos y a cuestiones de asequibilidad.

114. Los líderes de las comunidades urbanas pobres han destacado que la seguridad de la tenencia de la tierra y una vivienda digna son fundamentales para que, una vez garantizados ambos, tiendan a mejorar

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Informe nacional de Indonesia para Hábitat III, pág. 94.

⁸⁰ Asociaciones Urbanas para la Reducción de la Pobreza, Informe anual de 2014 (UPPR, 2014). Disponible en: <http://www.upprbd.org/projectrpts.aspx> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

además otros aspectos como la salud, los ingresos y la educación, ya que incluso la más activa y mejor organizada de las comunidades no puede combatir la pobreza si no se garantiza la seguridad de la tenencia de la tierra⁸¹. También han hecho hincapié en la falta de una voz política y de poder para realizar cambios, tomar decisiones o plantear exigencias en cuanto a los impedimentos para salir de la pobreza. La protección insuficiente de los derechos y las facultades limitadas de los sistemas políticos que agravan la pobreza urbana también han sido citadas en artículos académicos⁸². Por consiguiente, la solución de cuestiones relativas a los derechos, la participación y, fundamentalmente, la tenencia de la tierra a fin de mejorar la seguridad y la sostenibilidad es crucial para garantizar una mayor equidad social en las ciudades.

115. Un estudio reciente sobre la tenencia de la tierra en la región determinó asimismo que la inseguridad en la tenencia, la mala calidad del alojamiento, el alto riesgo de peligro y la falta de infraestructuras y servicios para los habitantes de barrios marginales es motivo de preocupación en la mayoría de los países examinados⁸³. En muchos países, los obstáculos a la tenencia legal son mayores para las mujeres, especialmente las viudas y las madres solteras, ya que los hombres se consideran a menudo los cabezas de familia y, por tanto, los títulos de propiedad sobre las tierras y sobre la vivienda no se inscriben a nombre de ellas⁸⁴. Cada vez más inquilinos de asentamientos informales se enfrentan a problemas específicos, como la inadmisibilidad para recibir indemnizaciones en el marco de programas de desalojo y reubicación.

116. El éxito de los programas comunitarios de mejora de los asentamientos autorizados y organizados por Gobiernos constituyó un importante aspecto normativo de los asentamientos humanos de la región a raíz de Hábitat II. En los últimos decenios, la región de Asia y el Pacífico ha tomado un rumbo normativo distinto del de América Latina y el Caribe y África⁸⁵. No obstante, cabe subrayar que la mayoría de los programas comunitarios, incluso los llevados a cabo con apoyo gubernamental, a menudo se han centrado únicamente en los servicios básicos y no han realizado avances considerables en lo que respecta a la seguridad de la tenencia. La hipótesis de que la vivienda mejorará significativamente como consecuencia de un efecto de filtración es controvertida, especialmente en el contexto de una baja densidad persistente, la falta de servicios básicos y la ausencia de seguridad de la tenencia. Una enseñanza que se ha extraído es que el legado de los programas comunitarios es incierto cuando las estrategias participativas comunitarias desarrolladas para toda la ciudad no son lo suficientemente firmes o solidarias.

117. La desigualdad espacial ha sido otro obstáculo, con una acusada demanda de tierras en las ciudades debido al crecimiento urbano que no solo explica la escasez de viviendas y los crecientes costos de los terrenos, sino que también obliga a la población a vivir en tierras inapropiadas e inseguras. Los desalojos, resultantes del aumento de la presión que ejerce la urbanización para proyectos de construcción a gran escala, infraestructuras o viviendas a precio de mercado, generan más pobreza en las comunidades pobres que son eliminadas al perder su principal activo: el domicilio⁸⁶. Casi la mitad de los desalojos forzados en el mundo entre 2001 y 2005 tuvieron lugar en Bangladesh, China, la India e Indonesia, esto es, los cuatro países más poblados de la región⁸⁷.

⁸¹ Boonyabancha y Kerr, "How urban poor community leaders define and measure poverty" (véase la nota a pie de página 76).

⁸² Véase, por ejemplo, el artículo de Cecilia Tacoli "Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city", *Urbanization and Population Issues*, Working Paper 7 (International Institute for Environment and Development y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2012). Disponible en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

⁸³ David Mitchell, Danilo Antonio, CheeHai Teo, Lowie Rosales-Kawasaki y Donovan Storey, *Land Tenure in Asia and the Pacific: Challenges, Opportunities and Way Forward* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2015).

Véase <http://www.gltm.net/index.php/publications/publications/send/2-gltm-documents/2219-land-tenure-in-asia-and-the-pacific-challenges-opportunities-and-way-forward>.

⁸⁴ Cecilia Tacoli, "Urbanization, gender and urban poverty" (véase la nota a pie de página 82).

⁸⁵ Jan Bredenoord, Paul van Lindert y Peer Smets, eds. *Affordable Housing in the Urban Global South: Seeking Sustainable Solutions* (Abingdon, Oxon, y Nueva York, Routledge, 2014).

⁸⁶ David Mitchell y otros, *Land Tenure in Asia and the Pacific* (véase la nota al pie de página 85).

⁸⁷ ONU-Hábitat y CESPAP, *The State of Asian Cities 2010/2011* (Fukuoka, ONU-Hábitat, 2010). Disponible en: <http://www.unescap.org/sites/default/files/SoACR.pdf> (consultado el 7 de diciembre de 2016).

118. En la subregión del Pacífico, los asentamientos informales han aumentado como consecuencia de la considerable migración de las zonas rurales a las zonas urbanas y la falta de acceso a viviendas no precarias a un precio asequible. Gran parte del crecimiento de la población que se ha producido en las zonas urbanas de la región del Pacífico ha tenido lugar, por lo tanto, en comunidades periurbanas y en tierras tradicionales. Si bien una opinión común ha sido que estos asentamientos informales son temporales y que los migrantes regresarán a sus tierras tradicionales en su momento, la realidad es que varios de los asentamientos se han convertido en relativamente definitivos⁸⁸. Por consiguiente, muchas personas viven una generación tras otra sometidos a acuerdos informales, en malas condiciones de seguridad de la tenencia y con infraestructuras inadecuadas.

119. En Vanuatu, como en muchos otros países, gran parte del crecimiento urbano se ha producido fuera de los límites administrativos de la capital, Vila, extendiéndose a las inmediaciones periurbanas y a las tierras tradicionales donde el gobierno local carece de jurisdicción para realizar mejoras⁸⁹. Algunos países, como Fiji, se han esforzado por superar esos obstáculos a fin de mejorar las infraestructuras y los servicios básicos y han tratado de reconocer la tenencia informal⁹⁰. Dadas las circunstancias en el Pacífico, las soluciones eficaces para la tenencia de la tierra y los asentamientos informales deben trascender los límites urbanos a fin de desarrollar enfoques más amplios.

D. Obstáculos a la igualdad: el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes

120. Las mujeres no son un grupo homogéneo, por lo que su manera de disfrutar la vida en las ciudades difiere según sus ingresos, su educación, su edad, su estado civil y su origen étnico, entre otras cosas. Aunque la urbanización está asociada a un mayor acceso a las oportunidades de empleo, la reducción de las tasas de fecundidad y el aumento de la independencia⁹¹, esto está lejos de ser el caso de todas las mujeres. Para muchas de ellas, las ciudades les plantean problemas de salud y seguridad, y la falta de familiares y otros sistemas de apoyo puede convertirse en un obstáculo insuperable. En muchos países existe una mayor incidencia de los hogares encabezados por mujeres en las zonas urbanas que en las zonas rurales. Por lo tanto, las políticas para mejorar la igualdad de género y la inclusión social de la mujer deben comprender estos distintos elementos de la exclusión y la desigualdad a fin de abordar ambas de forma adecuada. Así pues, es esencial reconocer que muchas mujeres son víctimas de la desigualdad de oportunidades económicas y que han visto limitada su capacidad para garantizar su protección y seguridad a largo plazo, así como la de sus familias.

121. Según el *Global Gender Gap Report 2015* del Foro Económico Mundial, ocho de los 24 países analizados en Asia y el Pacífico han reducido en más del 70% la brecha entre los géneros, especialmente Filipinas, Nueva Zelanda y Australia⁹². En el extremo inferior de la clasificación, dos países de la región, a saber, la República Islámica del Irán y el Pakistán, han reducido en menos del 60% la brecha entre los géneros. En comparación con otras regiones, el promedio de los países de Asia y el Pacífico con respecto a la salud y la supervivencia es el peor, pero el mayor en materia de empoderamiento político. A pesar de ello, de los ministros de Vivienda y Urbanismo que había en la región a principios de 2016, solo tres eran mujeres.

122. En lo que respecta a la brecha económica, numerosos estudios de la región han puesto de manifiesto que, a las mujeres, independientemente de la edad, se les remunera peor que a los hombres por realizar trabajos similares. Además, las mujeres siguen teniendo una representación desproporcionadamente alta en profesiones y sectores con menor potencial de ingresos. Debido a las normas de género relacionadas con la división del trabajo, las mujeres trabajan más horas sin remuneración en el hogar. En algunas partes de la región, también se ha observado que las empresas gestionadas por mujeres del sector no agrícola tienden a ser más pequeñas y dedicarse a campos menos rentables que las dirigidas por hombres⁹³.

⁸⁸ Australia, Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional, *Making land work. Vol. 1: Reconciling customary land and development in the Pacific* (Canberra, 2008).

⁸⁹ David Mitchell y otros, *Land Tenure in Asia and the Pacific* (véase la nota a pie de página 86).

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Cecilia Tacoli, "Urbanization, gender and urban poverty" (véase la nota a pie de página 84).

⁹² En el estudio Asia Central se consideró parte de Europa, por lo que el total no incluye los datos regionales de los países de esa subregión.

⁹³ Banco Mundial, *Toward Gender Equality in East Asia and the Pacific: A Companion to the World Development*

123. Asia Meridional sufre graves desigualdades salariales por razón de género, que son mayores en las zonas urbanas que en las rurales, ya que en las ciudades las mujeres ganan un 42% menos que los hombres, mientras que en las zonas rurales la diferencia es del 28%⁹⁴. En la India los indicios ponen de manifiesto que la diferencia de participación en la mano de obra podría ser de hecho peor en las zonas urbanas, especialmente en Nueva Delhi, con un 52% de hombres empleados en 2006 frente a tan solo un 9,4% de mujeres⁹⁵. La inmensa mayoría de las mujeres de las ciudades de Asia Meridional siguen dependiendo del empleo en el sector informal: a pesar de las tasas de crecimiento económico relativamente elevadas del último decenio, las cifras apenas han disminuido. Asia Central es un ejemplo ilustrativo de cómo las restricciones legales pueden limitar el potencial económico de las mujeres. En un informe reciente del Banco Mundial se llegó a la conclusión de que en los países de Asia Central existían algunos de los mayores obstáculos al empleo femenino⁹⁶.

124. Asia Oriental ofrece una interesante perspectiva sobre el modo en que el crecimiento de los ingresos no elimina por sí solo las desigualdades de género. Los datos de esta subregión demuestran que los factores sociales, políticos y culturales son tan importantes como el desarrollo económico en lo que respecta a las diferencias salariales por razón de género y las oportunidades económicas⁹⁷. Algunas políticas se han orientado al bienestar, el cuidado de los niños y las reformas fiscales, y los movimientos femeninos ha contribuido a reducir las diferencias entre los géneros respecto a las oportunidades económicas en los países de ingresos altos⁹⁸.

125. El aumento de la participación en la fuerza de trabajo y los salarios de las mujeres puede tener el consiguiente impacto en su empoderamiento y en el fomento de ciudades más próspera e inclusivas. Tanto Bangladesh como China ofrecen ejemplos de cómo la participación en la fuerza de trabajo, en particular la migración de las mujeres a las ciudades para incorporarse a la fuerza de trabajo industrial, se ha traducido en una mejoría de su estatus en el seno familiar, lo que les otorga una voz influyente en los asuntos que allí se tratan y reduce su dependencia de los progenitores y los cónyuges, en algunos casos incluso acabando con esa dependencia.

E. Creación de ciudades para todas las generaciones

126. La edad también puede ser un factor de acceso a las oportunidades y de las cuestiones de equidad en las zonas urbanas de Asia y el Pacífico. La población urbana de muchas ciudades de la región es generalmente joven y, pese a un cierto descenso de la fecundidad, muchas zonas urbanas seguirán teniendo una sociedad predominantemente joven pasados 20 años de Hábitat III. Aunque el aprovechamiento de ese dividendo demográfico será fundamental para las ciudades de la región en los próximos decenios, exige una inversión urgente considerable en educación y en la creación de empleo.

127. Demasiados niños siguen perdiéndose las oportunidades que las ciudades ofrecen. Las investigaciones apuntan a que el trabajo y los ingresos de los niños contribuyen entre el 25% y el 45% a la renta de los hogares pobres de las zonas urbanas, lo que es crucial para la supervivencia de la familia⁹⁹. El trabajo infantil es en gran medida un problema que pasa inadvertido y que resulta difícil de resolver, ya que hay que encontrar soluciones para ayudar a los niños sin poner trabas a sus medios de subsistencia o al de sus familias. Para ello, es evidente que cualquier intervención debería tener en cuenta la opinión de los niños en esa situación y comprender sus prioridades y necesidades. Si bien últimamente se ha prestado atención a las necesidades de la juventud urbana y a la eficacia de las políticas relativas a la juventud en la región, debe hacerse mucho más para comprender las necesidades de los jóvenes y aprovechar su potencial.

128. Muchos jóvenes de entre 15 y 24 años de las zonas urbanas se enfrentan a obstáculos relativos a la inclusión como consecuencia del alto desempleo. En todas las subregiones el desempleo juvenil supera considerablemente al desempleo global y, a excepción de Asia Septentrional y Central, que tienen dos de

Report. World Bank East Asia and Pacific Regional Report (Washington D.C., Banco Mundial, 2012).

⁹⁴ ONU-Mujeres (2015), Ficha informativa sobre Asia Meridional.

⁹⁵ ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2010/2011* (véase la nota a pie de página 66).

⁹⁶ Grupo Banco Mundial, *Women, Business and the Law 2016: Getting to Equal* (Washington D.C., Banco Mundial, 2015).

⁹⁷ Banco Mundial, *Toward Gender Equality in East Asia and the Pacific* (véase la nota a pie de página 93).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Mathur, O.P. (2013) *Urban Poverty in Asia*. Banco Asiático de Desarrollo.

las tasas más altas de desempleo juvenil, aumentó entre 1995 y 2010. Asia Septentrional y Central siguen teniendo la tasa más alta (17%), seguidas de Asia Sudoriental y el Pacífico (14%). Las tasas de desempleo de las mujeres jóvenes son casi siempre superiores a las de los hombres¹⁰⁰. Son muchos los factores que contribuyen a estas elevadas tasas de desempleo juvenil, en particular el desequilibrio que existe entre las aptitudes que poseen quienes ya forman parte de la fuerza de trabajo y los demandantes de empleo, lo que podría resolverse invirtiendo en competencias y estableciendo una fase de transición de la enseñanza al empleo.

129. Si bien muchas ciudades de la región tienen una población predominantemente joven, algunas se enfrentan a los desafíos que plantea el rápido envejecimiento de la población. Por ejemplo, en Hong Kong (China) se prevé que, para 2036, las personas de 60 años como mínimo representen al menos un tercio de la población. Esto plantea problemas de vivienda, servicios y asistencia sanitaria, que en parte se satisfarán mediante estructuras de apoyo familiar, pero que también requerirán la atención de los Gobiernos.

130. Es bien sabido que la preocupación por el envejecimiento de la población es un elemento fundamental de la formulación de políticas en el Japón en todos los aspectos, ya sea la atención sanitaria, la vivienda, las pensiones o la seguridad social. Al tratarse de un país muy urbanizado, los problemas que plantea el envejecimiento en el Japón están estrechamente relacionados con cuestiones de desarrollo urbano. De las numerosas iniciativas que el Gobierno está emprendiendo para alargar la vida en condiciones sanas de las personas de edad, los organismos gubernamentales y otras organizaciones están promoviendo la difusión de información sobre la vida y el trabajo en el campo¹⁰¹. En la República de Corea, el porcentaje de personas de 65 años o más casi se duplicó, pasando del 6% en 1995 al 11% en 2010, y se estima que para 2026 el país tendrá una sociedad sumamente envejecida, en la que las personas de 65 años o más representarían, como mínimo, el 20% de la población nacional. La región tendrá que encontrar fórmulas nuevas e innovadoras de aprovechar el envejecimiento de la población que abarquen y satisfagan las necesidades económicas y sociales, y de crear empleo. Ejemplo de ello es Seúl, que ha iniciado un programa en el marco de un proyecto más amplio de intercambio en la ciudad (“Sharing City Seoul”) en virtud del cual residentes ancianos comparten apartamento con jóvenes estudiantes. El programa contribuye a reducir los gastos de vivienda y otras presiones a las que se ven sometidos ambos grupos, creando al mismo tiempo un entramado social mixto y haciendo frente así a muchos de los principales problemas señalados en esta sección del informe.

131. Otro problema para las personas de edad, así como para las personas con discapacidad, es el que plantean el acceso a los espacios públicos y la movilidad. Esto supone un reto en particular para las ciudades de ingresos medianos cuya población está experimentando un rápido envejecimiento. No obstante, ya existen marcos normativos de los que podría aprenderse mucho. La ciudad de Surabaya en Indonesia ha puesto en marcha un “movimiento favorable a los ancianos” a fin de convertirse en una ciudad adaptada también a sus necesidades.

132. En el informe nacional presentado por Indonesia para Hábitat III se esbozan los elementos de ese movimiento que se centran en la accesibilidad, en particular la mejora de la esperanza de vida de los hombres y mujeres de edad, la asistencia y la instrucción, así como la creación de una *karang wreda* o “asociación de personas de edad” en cada circunscripción, el diseño de parques abiertos con instalaciones adaptadas a las necesidades de las personas de edad, el fomento de infraestructuras adaptadas a las necesidades de los ancianos, tales como retretes y vías peatonales, el fomento del transporte público también adaptado a sus necesidades, como los autobuses de plataforma baja, la creación de una comisión local que vele por el bienestar de los ancianos y la integración de programas de desarrollo en las instituciones gubernamentales, tales como la Sección de Asuntos Sociales, la Sección de Obras Públicas, la Sección de Limpieza y Parques o la Sección de Salud, entre otras¹⁰².

F. Diversidad étnica y migración

133. La urbanización en Asia y el Pacífico ha venido cohesionando cada vez más a diversas poblaciones con un rico patrimonio cultural, lo que se traduce en ciudades vibrantes y multiculturales. Los migrantes

¹⁰⁰ Grupo de Trabajo Temático sobre la Juventud, *Switched On: Youth at the Heart of Sustainable Development in Asia and the Pacific* (véase la nota a pie de página 30).

¹⁰¹ Informe nacional del Japón para Hábitat III, pág. 11.

¹⁰² Informe nacional de Indonesia para Hábitat III, pág. 28.

internacionales contribuyen cada vez más a la diversidad interna, lo que en parte facilitan los acuerdos regionales que permiten una determinada movilidad de la mano de obra, tal como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental. En Singapur, el 40% de los matrimonios de ciudadanos singapurenses celebrados en 2010 fueron con extranjeros. Ahora bien, aunque las ciudades ofrecen nuevas oportunidades para muchos, siguen existiendo obstáculos a la integración y a la plena participación.

134. El fomento de la diversidad y la riqueza de tradiciones culturales en la región se ha traducido en ciudades socialmente más inclusivas y equitativas, donde la prosperidad futura tiene cabida. La centralidad de la cultura como medio para mejorar la inclusión social se pone de relieve en la agenda “Cultura 21: Acciones” aprobada recientemente, según la cual “[e]l acceso a los servicios culturales y la participación activa en procesos culturales son determinantes para que las personas en situación de desventaja, aislamiento o pobreza puedan superar esta situación, y convertirse en actores de su inclusión en la sociedad”¹⁰³.

135. Muchos migrantes y personas pertenecientes a minorías étnicas de las ciudades también podrían tener dificultades para encontrar empleo en el sector formal y sufrir tasas más elevadas de pobreza urbana. La contratación de migrantes en el sector no estructurado es desproporcionadamente alta, por lo que muchos de ellos se ven obligados a buscar vivienda en asentamientos informales. Esto, junto con la discriminación por parte de los gobiernos locales, se traduce en que muchos migrantes viven en la pobreza¹⁰⁴. En algunos casos, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos también experimentan dificultades para acceder a los servicios de salud y enseñanza y tienen pocas oportunidades de participar en los procesos políticos. Esta exclusión limita su capacidad para integrarse en el entramado socioeconómico de la ciudad y contribuir de manera positiva a la dinámica urbana en beneficio propio y de la ciudad, en general.

136. Los pueblos indígenas también tienen dificultades para encontrar empleo y acceder al crédito, a una vivienda y a los servicios básicos, lo que contribuye a la pobreza y la exclusión social¹⁰⁵. Aunque las estadísticas detalladas son limitadas, los datos de la India, por ejemplo, demuestran que, si bien la pobreza está disminuyendo en el conjunto de la población, las tasas de pobreza son más elevadas entre determinados grupos, tales como los *adivasi* (o “pueblos tribales”), los *dalit* y los musulmanes. Sin embargo, es importante señalar que en las zonas rurales esos mismos grupos sufren tasas de pobreza aún mayores¹⁰⁶.

G. Las comunidades como base

137. La importancia de la comunidad tiene una sólida tradición en la región de Asia y el Pacífico. En Tailandia, las organizaciones comunitarias han sido decisivas para fomentar el desarrollo y la resiliencia de las comunidades. El Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, creado en 2000 en cuanto organización pública independiente de Tailandia, es un organismo gubernamental nacional que agrupa bajo un mismo paraguas a las instituciones de desarrollo comunitario, como la Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas (organización de múltiples partes interesadas fundada para proporcionar préstamos renovables a las comunidades pobres de las zonas urbanas). En colaboración con esas comunidades, la Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas ha iniciado un proceso de cambio y empoderamiento a largo plazo. En 2011, cuando se produjeron graves inundaciones en el país, la comunidad de Wat Kao en la provincia de Nakhon Sawan estaba bien organizada y fue capaz de movilizar una respuesta rápida para detener el aumento de las crecidas. En las actividades de reconstrucción, la comunidad garantizó el reparto

¹⁰³ Agenda “Cultura 21: Acciones” adoptada por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en su primera Cumbre de Cultura. Para más información, visite la página <http://iccliverpool.ac.uk/wp-content/uploads/2016/01/Culture-21-Actions.pdf> (consultada el 8 de diciembre de 2016).

¹⁰⁴ Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015. Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2015).

¹⁰⁵ *State of the World's Indigenous Peoples. Vol. 2: Indigenous People's Access to Health Services* (publicación de las Naciones Unidas, de próxima aparición).

¹⁰⁶ Omar Khan, “Ethnic inequality is widespread and a drag on the global economy”, *The Guardian*, 20 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/jan/20/ethnic-inequality-widespread-global-economy> (consultado el 8 de diciembre de 2016).

equitativo de los suministros y las indemnizaciones y construyó de forma colectiva nuevas viviendas sobre pilotes, conforme a los nuevos estatutos¹⁰⁷.

138. Las comunidades han sido a menudo un recurso para el desarrollo urbano, especialmente en el caso de las comunidades vulnerables. En varios países de la región de Asia y el Pacífico, como Camboya, Filipinas, Nepal, Sri Lanka y Tailandia, se han creado confederaciones de pobres de las zonas urbanas, integradas por miembros de grupos de ahorro comunitario que viven en asentamientos informales y comunidades empobrecidas, que participan en iniciativas impulsadas por la comunidad para mejorar los barrios marginales, desarrollar nuevas opciones de vivienda social y mejorar la provisión de infraestructuras y servicios. Las confederaciones también han colaborado con los gobiernos municipales en proyectos de mayor envergadura para mejorar la calidad de vida de esas comunidades. A nivel doméstico, los grupos de ahorro comunitario de las confederaciones pueden desembolsar pequeños préstamos de emergencia. Las mujeres han sido especialmente activas en estos grupos, que les brindan la oportunidad de participar en las actividades de la comunidad¹⁰⁸.

139. El programa de mejora de la comunidad de Baan Mankong fue puesto en marcha en 2003 por el Gobierno de Tailandia para hacer frente de una manera novedosa a los problemas de tierras, tenencia y vivienda de los pobres de las zonas urbanas. El enfoque aplicado más habitualmente por los distintos Gobiernos y demás agentes en la región ha sido construir casas “para los pobres”. Esto a menudo ha dado lugar a necesidades incompatibles en lo que se refiere al proyecto, la calidad y ubicación de la vivienda, las posibilidades financieras y la asignación de beneficiarios. El Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, que es el organismo gubernamental encargado de ejecutar el programa Baan Mankong, optó por una vía distinta al apoyar a las comunidades mediante un proceso dirigido por la población. Con ayuda de profesionales, tales como miembros de universidades y organizaciones no gubernamentales, así como de las administraciones locales y terratenientes, el Instituto alentó a las comunidades pobres de las zonas urbanas a realizar encuestas y mapas acerca de los asentamientos informales de la ciudad, dirigir grupos de ahorro, establecer redes, encontrar solares vacíos para viviendas, llevar a cabo proyectos de mejora y de vivienda, gestionar sus propios fondos y negociar con las autoridades locales sobre las tierras. Como resultado de ello, en lugar de limitarse a proporcionar viviendas, el proceso amplió los recursos de las comunidades a medida que la población iba generando su propia información, redes, ahorros y soluciones. Ello permitió a los pobres dejar de ser beneficiarios excluidos (o meramente pasivos) para pasar a ser los responsables principales de garantizar la tenencia de la tierra, la vivienda y el acceso a los servicios públicos, el crédito y otros servicios. Es importante destacar que el Instituto también concedió subvenciones flexibles a las infraestructuras y préstamos de vivienda y suelo blandos directamente a las comunidades pobres, que a continuación planificaron y aplicaron soluciones de manera colectiva. Durante años, esos fondos se aportaron con cargo al presupuesto del Gobierno de Tailandia. Varias características innovadoras del programa Baan Mankong garantizaban que pudiera beneficiar a un gran número de personas. En primer lugar, una proporción considerable de los fondos era renovable, a medida que las comunidades iban devolviendo sus préstamos. En segundo lugar, la organización y los conocimientos operacionales se propagaban mediante un sistema con un efecto de “bola de nieve”, mediante el cual los líderes de las comunidades participantes compartían sus conocimientos con los nuevos. En tercer lugar, las soluciones de la población resultaban más baratas que las opciones similares de vivienda construidas para ella y reflejaban mucho mejor sus necesidades. Los resultados hablan por sí solos: en 2015, el programa Baan Mankong facilitó viviendas y mejoró las condiciones de vida de más de 97.000 hogares de 1.817 comunidades en 312 ciudades de Tailandia. Además, el enfoque del programa Baan Mankong ha dado a la población la confianza y las herramientas necesarias para abordar toda una serie de otras cuestiones en sus comunidades, desde la prestación de servicios de bienestar y enseñanza hasta la reducción de la delincuencia y la preparación para hacer frente a los desastres naturales.

140. En el Afganistán se han creado consejos de desarrollo comunitario en muchas ciudades. Los consejos, que trabajan en los barrios de las principales ciudades del país, como Kabul, Herat, Mazar-e-Sarif y Jalalabad, han coordinado y ejecutado proyectos para la mejora de la comunidad, tales como la

¹⁰⁷ ONU-Hábitat y CESPAP, *Quick Guide for Policy Makers: Pro-Poor Urban Climate Resilience in Asia and the Pacific* (Nairobi y Bangkok, ONU-Hábitat y CESPAP, 2014).

¹⁰⁸ Celine d’Cruz y David Satterthwaite, “Building homes, changing official approaches: The work of Urban Poor Organizations and their Federations and their contributions to meeting the Millennium Development Goals in urban areas”, Human Settlements Working Paper Series: Poverty Reduction in Urban Areas, núm. 16 (Londres, International Institute for Environment and Development, 2005).

construcción de carreteras y cunetas de drenaje, el patrocinio de cursos de alfabetización informática para mujeres y la recogida de basura. Los consejos de desarrollo comunitario también han contribuido a facilitar la colaboración entre las comunidades locales y los municipios para que aúnen esfuerzos a fin de dar prioridad a las cuestiones que requieren atención.

141. En algunos países, el cultivo de las tradiciones culturales y el desarrollo de nuevas comunidades que podrían extenderse más allá de las fronteras espaciales tradicionales puede ayudar a abordar algunos problemas urbanos. Por ejemplo, en Seúl, como se destacó anteriormente, la ciudad está emprendiendo programas para promover un espíritu comunitario y mejorar los intercambios de todo tipo, desde herramientas hasta ropa para bebé, como medio de tratar cuestiones relacionadas con la limitación de espacio y recursos, así como la seguridad. A tal fin, Seúl ha elaborado un programa denominado “Prevención del delito mediante medidas de tipo ambiental” para combatir la delincuencia, infundir un espíritu comunitario y promover la calidad de vida con un circuito de gimnasia conocido como “The Salt Way (El camino de la sal)”, que atrae a peatones y atletas, aumentando así el número de personas en las calles y mejorando la seguridad.

142. Varias ciudades de Indonesia han seguido mejorando el enfoque comunitario. Surabaya ha situado a sus 154 comunidades *kampung hijau* o “aldeas ecológicas” en el centro de su estrategia de desarrollo urbano. Estas comunidades, repartidas por toda la ciudad y en aumento, limpian intensamente y ecologizan sus barrios aplicando un enfoque de gestión integrada de los desechos sólidos basada en las “3 erres”, en colaboración con “bancos de desechos” urbanos. Los ahorros de gastos resultantes de la reducción de la recogida de desechos municipales se canalizan hacia facilitadores comunitarios empleados para fomentar la introducción de nuevas iniciativas y la innovación. Esto se combina con iniciativas municipales de gobierno electrónico, en particular la elaboración electrónica de los presupuestos para la mejora de los asentamientos comunitarios.

143. Las comunidades fuertes han proporcionado seguridad y actúan como catalizadores del cambio. Los vecindarios y comunidades que ya están establecidos siguen sentando las bases para el desarrollo y el apoyo. En muchos asentamientos informales, las organizaciones comunitarias, formales e informales, seguirán siendo cruciales para el entramado social y económico. De hecho, los Gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras no gubernamentales han recurrido a las comunidades y se han beneficiado de ellas, por diversos medios, desde Hábitat II y es probable de nuevo que durante los próximos 20 años estas constituyan un recurso vital para la región de cara a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

V. La urbanización y el medio ambiente, el cambio climático y los desastres

A. Introducción

144. El desarrollo y el crecimiento acelerados de las zonas urbanas en los últimos decenios han dado lugar a la degradación ambiental, la exposición a la contaminación y los desastres naturales, así como la vulnerabilidad al cambio climático, todo lo cual exige respuestas y medidas políticas integradas y urgentes.

145. Los compromisos políticos contraídos a nivel mundial en Sendai y París deben ahora traducirse en la adopción de medidas concretas e inmediatas en las localidades de la región, donde ya están tomando fuerza las buenas prácticas para ser reproducidas y multiplicarse.

146. Para encauzar el desarrollo hacia un futuro resiliente con bajas emisiones de carbono y un uso eficiente de los recursos hacen falta financiación y políticas nacionales y municipales concretas y coordinadas.

B. Tendencias del desarrollo ambiental

147. La construcción de ciudades resilientes para hacer frente al cambio climático y a los desastres es fundamental para garantizar que se obtengan progresos en materia de desarrollo sostenible, que no se inviertan en los próximos decenios. La urbanización en la región de Asia y el Pacífico tiene un impacto mundial en el cambio climático, ya que hasta el 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de sus ciudades¹⁰⁹, y viceversa, ya que las ciudades y sus habitantes sufren cada vez más los

¹⁰⁹ Fondo Verde para el Clima: *Elements 02. Investment Opportunities for the Green Climate Fund: GEF's role and*

efectos del cambio climático. En los últimos 20 años, los riesgos de inundaciones, ciclones o tifones, terremotos y tsunamis han sido muy evidentes en casi todos los países de Asia y el Pacífico. Además, el entorno de las ciudades de Asia y el Pacífico y sus alrededores se ha visto gravemente degradado, lo que ha reducido su eficacia para proporcionar servicios de los ecosistemas, como el agua.

148. La expansión urbana ineficaz y no planificada ha dado lugar a la conversión de la agricultura, los bosques, los humedales y otros ecosistemas, así como a la contaminación terrestre, mientras que la contaminación del aire y el agua son un importante obstáculo para un paisaje urbano limpio y saludable. Al igual que la contaminación, el cambio climático y el riesgo de desastres no están limitados por fronteras nacionales o municipales. Los peligros ambientales y las soluciones necesarias para hacerles frente son transfronterizos y exigen esfuerzos coordinados tanto a nivel local como internacional.

149. La renovación de los compromisos políticos en materia de desarrollo sostenible y los acuerdos mundiales históricos aprobados en 2015, en particular la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ofrecen una oportunidad única para impulsar medidas mundiales en favor del desarrollo sostenible. La Conferencia Hábitat III puede ser decisiva para asegurar que dichos compromisos se traduzcan en medidas concretas, coherentes y concertadas a nivel local y permitir a las ciudades convertirse en los motores del desarrollo sostenible.

C. El cambio climático y los desastres naturales

150. La región de Asia y el Pacífico es muy vulnerable a los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Está sujeta a múltiples peligros: geofísicos (terremotos, desprendimientos de tierras y tsunamis); biológicos (epidemias); e hidrometeorológicos (inundaciones, ciclones y otro tipo de tormentas). El Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático deja patente que existen muchos peligros relacionados con el cambio climático y que su frecuencia e intensidad van en aumento. Muchas ciudades de la región podrían verse asimismo expuestas a múltiples tipos de peligros, siendo las inundaciones y las tormentas los más frecuentes, seguidos de los terremotos y los tsunamis.

151. Los efectos de los fenómenos hidrometeorológicos y geofísicos han aumentado considerablemente en las últimas décadas, con el cuádruple de desastres hidrometeorológicos entre los años setenta y el primer decenio del siglo XXI¹¹⁰. Si bien, en general, ha habido pocos cambios en términos del total de ciclones que han pasado por la región en los últimos decenios, se ha registrado un aumento de su intensidad, con ciclones de categorías 4 y 5 y la disminución de los ciclones de categoría 1 y 2. En los últimos dos decenios, los ciclones han causado estragos en varios países, siendo los ejemplos más recientes el ciclón Nargis en Myanmar y el tifón Haiyan (Yolanda) en Filipinas. Los países insulares del Pacífico están experimentando cada vez más algunos de los ciclones tropicales más poderosos, como el ciclón Pam, que golpeó Vanuatu, entre otros países insulares del Pacífico, en marzo de 2015 y el ciclón Winston, que azotó Fiji en febrero de 2016. Ambos ciclones tenían vientos de más de 250 km/h y causaron pérdidas económicas superiores a los 250 millones de dólares. Es muy probable que, debido al cambio climático, los desastres hidrometeorológicos sigan aumentando en los próximos decenios.

152. Las últimas tendencias urbanísticas han aumentado los niveles de exposición de riesgo debido al consiguiente aumento del número de personas y activos económicos presentes en zonas de peligro. Actualmente, más de la mitad de la población urbana de la región vive en zonas costeras bajas. Aunque muchas de esas personas residen en grandes núcleos urbanos densamente poblados, los centros de las ciudades de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico también afrontan riesgos muy tangibles de, quizá, mayor proporción y escala. El número de residentes urbanos de la región que se enfrentan a múltiples peligros altos o extremos asciende actualmente a alrededor de 742 millones y podría rozar los mil millones en 2030¹¹¹. Solamente en 2010 y 2011, se calcula que había más de 42 millones de personas desplazadas en Asia y el Pacífico, a menudo debido a fenómenos meteorológicos extremos.

impact within the climate finance ecosystem (Fondo Verde para el Clima, 2015), pág. 55. Disponible en: http://www.greenclimate.fund/documents/20182/194568/GCF_ELEMENTS_02.pdf/bfbbc1e8-1b21-44d6-80cc-dcd59406dcfb (consultado el 11 de diciembre de 2016).

¹¹⁰ CESCAP, *Overview of Natural Disasters and their Impacts in Asia and the Pacific 1970–2014*, Working paper series (2015). Disponible en: http://www.unescap.org/sites/default/files/Technical%20paper-Overview%20of%20natural%20hazards%20and%20their%20impacts_final.pdf (consultado el 11 de diciembre de 2016).

¹¹¹ *Disasters Without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development. Asia-Pacific Disaster Report 2015*

153. A pesar del aumento del riesgo de inundaciones, la falta de una gestión eficaz y las variaciones en los regímenes de precipitaciones hacen suponer que la escasez de agua se convertirá en un problema importante en la región. Dada la dependencia de los residentes de las zonas urbanas en sistemas de ordenación de los recursos hídricos, la escasez afectaría a las personas que viven en asentamientos informales, con medios financieros reducidos para adaptarse al mayor costo del agua. En el caso de los atolones de los océanos Pacífico e Índico se observa, además, con preocupación que la escasez de agua dulce y la intensidad de las sequías y las tormentas podrían provocar un deterioro de las condiciones de saneamiento e higiene¹¹².

154. La vulnerabilidad varía según la zona de la región, disminuyendo en Asia Oriental y Nororiental, donde las medidas de preparación y adaptación se han aplicado más ampliamente. El Japón, por ejemplo, es líder en estructuras resistentes a los terremotos y sistemas avanzados de alerta de tsunamis. Sin embargo, la vulnerabilidad es muy alta en muchas otras partes de la región, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y numerosos países de Asia Meridional y Sudoriental. En esas subregiones, buena parte del crecimiento de la población urbana se está produciendo en condiciones de hacinamiento en viviendas de baja calidad, altamente vulnerables a los peligros¹¹³. La ubicación de los asentamientos informales en zonas de peligro hace que esas personas sean más vulnerables, lo que aumenta en gran medida los riesgos después de un desastre. Además, si bien los desastres de gran envergadura, como los mencionados anteriormente, suelen atraer la atención y los recursos, muchas comunidades son vulnerables a pequeños peligros, como las inundaciones localizadas, para los que no se reciben recursos externos, pese a que causan destrozos e importantes complicaciones.

155. El aumento del nivel del mar previsiblemente afectará a toda la región, desde el Ártico asiático – donde se vaticina que interactuará con cambios en el permafrost e incrementará la erosión costera– hasta las aguas más cálidas donde, entre otras cosas, los pantanos de agua dulce y las marismas serán vulnerables a la intrusión de agua salada. Los asentamientos humanos en zonas costeras de baja altitud, que actualmente abarcan la mitad de la población urbana de la región, están más expuestos al mayor riesgo de inundaciones previsto y a los efectos de las tormentas, aun cuando la gravedad y la frecuencia se mantengan. Previsiblemente, las ciudades con mayor tasa de exposición de la población a las inundaciones serán Calcuta, Bombay, Daca, Cantón, Ciudad Ho Chi Minh, Shanghái, Bangkok, Rangún y Hải Phòng¹¹⁴. Si el nivel del mar aumentara un metro, solamente Bangladesh perdería el 17,5% de sus zonas urbanas, dejando a millones de personas sin hogar¹¹⁵, aunque el riesgo de inundaciones no se limita a esas zonas. Las enormes inundaciones ocurridas en los últimos años en el Pakistán, agravadas por los conflictos, han provocado el desplazamiento de millones de personas, lo que ha generado una rápida afluencia de desplazados internos hacia las ciudades y ha contribuido a un crecimiento urbano a menudo desordenado¹¹⁶.

156. Los pequeños Estados insulares en desarrollo están especialmente en situación de riesgo debido al aumento del nivel del mar, los ciclones tropicales, el incremento de las temperaturas de la superficie marina y del aire en la superficie, así como a las alteraciones del régimen pluviométrico, tal como se indica en el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. También en las islas del Pacífico se ha observado ya un aumento de la incidencia de enfermedades como la malaria y el dengue. El aumento del nivel del mar previsto hasta 2100 en los pequeños Estados insulares en desarrollo junto con fenómenos extremos comunes relacionados con el nivel del mar plantea graves

(publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.F.13).

¹¹² Anthony McMichael y Elisabet Lindgren, “Climate change: present and future risks to health, and necessary responses”. *Journal of Internal Medicine*, vol. 270, núm. 5 (noviembre de 2011), págs. 401a 413.

¹¹³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático (Washington D.C., Banco Mundial, 2010).

¹¹⁴ Susan Hanson, Robert Nicholls, Nicola Ranger, Stéphane Hallegatte, Jan Corfee-Morlot, Celine Herweijer y Jean Chateau, “A global ranking of port cities with high exposure to climate extremes”, *Climatic Change*, vol. 104, núm. 1 (enero de 2011), págs. 89 a 111.

¹¹⁵ Gordon McGranahan, Deborah Balk y Bridget Anderson, “The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones”, *Environment and Urbanization*, vol. 19, núm. 1 (abril de 2007), págs. 17 a 37.

¹¹⁶ Rebecca Anne Dixon y Teresita C. Schaffer, “Pakistan Floods: Internally Displaced People and the Human Impact”, *South Asia Monitor*, núm. 147 (noviembre de 2010). Disponible en: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/101101_SAM_147_PakistanFloods.pdf (consultado el 11 de diciembre de 2016).

riesgos de inundaciones y erosión de las zonas costeras bajas y los atolones¹¹⁷. En el Pacífico, la mayor parte de la población, las infraestructuras y el desarrollo se concentran en las zonas costeras, que son vulnerables a las mareas extremas, las marejadas y el aumento del nivel del mar, y los tipos de migración y el crecimiento demográfico están generando un aumento de la población en esas zonas vulnerables¹¹⁸.

157. Las ciudades de las regiones montañosas también tienen su propio conjunto de riesgos para el medio ambiente agravados por el cambio climático, tales como el derretimiento de la nieve y el retroceso de los glaciares. En países menos adelantados como el Afganistán, Bhután y Nepal, con ecosistemas montañosos frágiles, las consecuencias económicas negativas de la disminución de los recursos hídricos y la productividad agrícola podrían dificultar aún más sus esfuerzos de desarrollo sostenible.

158. Honiara, la capital de las islas Salomón, está experimentando un rápido crecimiento, que ha llegado a superar el 15% en las zonas periurbanas (fuera de los límites urbanos) y que dentro de la ciudad se caracteriza por la propagación de asentamientos informales en zonas vulnerables a las inundaciones y los desprendimientos de tierra. En 2013, ONU-Hábitat presentó la evaluación de la vulnerabilidad de Honiara, que sirvió de fundamento para que la ciudad elaborase su plan de gestión de desastres. En abril de 2014 las lluvias torrenciales causaron inundaciones devastadoras, que dejaron el asentamiento informal de Koa Hill completamente arrasado, aunque el número de víctimas fue relativamente reducido. El hecho de que la evaluación de la vulnerabilidad hubiera identificado este asentamiento informal como una zona de riesgo por el cambio climático hizo que se convirtiera en un informe extremadamente útil para la fase de recuperación del desastre y dio lugar a que la ciudad solicitara a ONU-Hábitat que elaborase un plan de acción detallado sobre el cambio climático. Mediante análisis del riesgo adicionales y consultas municipales y comunitarias, se elaboró un conjunto de mecanismos de respuesta integral para reducir el riesgo de exposición y la sensibilidad climática y aumentar la capacidad de adaptación. En el plan se abordan tres campos de actuación en las zonas de riesgo por el cambio climático, a saber, medidas en toda la ciudad, incluido a nivel transfronterizo, medidas a nivel de distrito y medidas comunitarias. Las medidas abarcan la planificación urbana y la ordenación territorial, las intervenciones sectoriales (agua, saneamiento y otras infraestructuras), la salud, los ecosistemas, la prevención de desastres, la sensibilización, el desarrollo de la capacidad y la gobernanza. Incluso antes de que se haya finalizado el plan de acción, ya se han iniciado algunas medidas, como la integración del cambio climático en el sistema de planificación local de Honiara y la planificación del traslado del hospital de referencia.

159. En el Plan de acción de resiliencia urbana y contra el cambio climático de Honiara se determinan como puntos críticos aquellos lugares en que las comunidades son especialmente vulnerables al cambio climático.

D. Las ciudades como emisoras de gases de efecto invernadero

160. Desde la celebración de Hábitat II, el cambio climático ha pasado a un primer plano como problema de desarrollo determinante. Sus efectos y los de otros desastres seguirán agravando las múltiples tensiones causadas por la rápida urbanización, la industrialización y el desarrollo económico en la región de Asia y el Pacífico.

161. Desde la celebración de Hábitat II en 1996, las emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado en la mayoría de los países de Asia y el Pacífico. A nivel regional, se estima que las ciudades contribuyen a entre el 71% y el 76% de los gases de efecto invernadero, lo que es aproximadamente proporcional a la contribución que hacen al PIB nacional. El reconocimiento del cambio climático como desafío clave o esfera prioritaria no fue incluido en la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, aprobada en la Conferencia Hábitat II, aunque desde entonces esta amenaza ha sido reconocida en todo el mundo, más recientemente en el Acuerdo de París, aprobado durante el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

¹¹⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis* (Ginebra, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2014). Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Equipo principal de redacción: Rajendra K. Pachauri y Leo Meyer (eds.).

¹¹⁸ Kevin J. E. Walsh, Kathleen L. McInnes y John L. McBride, "Climate change impacts on tropical cyclones and extreme sea levels in the South Pacific – A regional assessment", *Global and Planetary Change*, vols. 80 y 81 (enero de 2012), págs. 149 a 164.

162. Durante los dos últimos decenios, China ha superado a los Estados Unidos de América en cuanto principal emisor de dióxido de carbono y gases de efecto invernadero. La India, la República Islámica del Irán, el Japón, la República de Corea y la Federación de Rusia ya figuran también entre las diez principales naciones emisoras de dióxido de carbono. Indonesia, debido a los cambios de uso de la tierra y la deforestación, es asimismo uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero. A pesar de que estos países son emisores a gran escala, la región todavía registra muchas menos emisiones per cápita que América del Norte y Europa y abarca muchos países con emisiones mínimas.

163. No obstante, existen lagunas de conocimiento fundamentales que dificultan la evaluación del porcentaje de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero provenientes de las ciudades. Entre los principales factores que influyen en las emisiones urbanas están la forma urbana, la geografía, los aspectos económicos y la dinámica de la población. Habida cuenta de ello, existe mucha variabilidad entre las ciudades. Sin embargo, es evidente que el elevado consumo de recursos se traduce en un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, una tendencia creciente en muchas ciudades de Asia con una clase media en aumento.

164. Las causas y las consecuencias del cambio climático son complejas y, aunque las ciudades pueden y están adoptando medidas, como se demuestra en esta sección del presente informe, las soluciones pueden ser difíciles de aplicar y en general no está exclusivamente en manos de las ciudades. Al mismo tiempo, las ciudades de Asia y el Pacífico también se enfrentan a importantes desafíos ambientales a nivel local, en particular los que se exponen a continuación.

1. Aire puro

165. La contaminación atmosférica es un problema importante que afecta a muchas ciudades de la región. De las 20 ciudades con mayor contaminación atmosférica del mundo, 19 están en Asia y el Pacífico, concretamente 13 en la India, tres en el Pakistán y las tres restantes en la República Islámica del Irán, en Bangladesh y en Turquía¹¹⁹. Aunque la megalópolis de Delhi registra los niveles más altos de contaminación atmosférica, no solamente las grandes ciudades se ven afectadas por este problema, sino también ciudades medianas de menos de un millón de habitantes, como Gwalior y Raipur (India), y pequeñas ciudades de menos de medio millón de habitantes, como Iğdir (Turquía) y Khormabad (República Islámica del Irán). Otras ciudades de la región también sufren peligrosos niveles de contaminación atmosférica. En particular se están produciendo graves problemas en Singapur y en ciudades de Malasia e Indonesia debido a la quema de bosques y turberas en Sumatra (Indonesia).

166. Los efectos adversos para la salud de la contaminación atmosférica se han hecho evidentes: en Beijing, por ejemplo, la tasa de cáncer de pulmón ha aumentado un 60% en el último decenio, a pesar de no haberse producido un aumento general en la cantidad de gente que fuma. Si bien existen múltiples causas de contaminación atmosférica, el crecimiento de las propias ciudades suele ser el principal factor. En Beijing, alrededor del 40% de las partículas en suspensión en el aire provienen de las 5.000 obras que se están realizando aproximadamente en la ciudad¹²⁰. Se calcula que solo en 2012 se produjeron más de 2,6 millones de muertes prematuras relacionadas con la contaminación del aire exterior en toda la región¹²¹.

2. Agua limpia (aguas de superficie, agua potable y saneamiento urbanos)

167. Aunque la contaminación atmosférica copa a menudo los titulares, la degradación del agua y el suelo son problemas igualmente graves para la salud y el bienestar de la población urbana, que minan la capacidad y los recursos de los gobiernos municipales de la región. La contaminación industrial, las aguas residuales sin tratar, la recogida y la eliminación inadecuadas de los desechos sólidos y los desechos médicos contribuyen a la contaminación y la degradación de los ecosistemas de agua dulce, marinos y terrestres de las ciudades y sus alrededores. Por ejemplo, el 60% de los desechos sólidos se vierte en espacios abiertos en Bangkok¹²².

¹¹⁹ Ross Chainey, "Which is the world's most polluted city?", 25 de junio de 2015. Disponible en: <https://agenda.weforum.org/2015/06/which-is-the-worlds-most-polluted-city> (consultado el 12 de diciembre de 2016).

¹²⁰ ONU-Hábitat y CESPAP, *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (véase la nota a pie de página 3), pág. 130.

¹²¹ Organización Mundial de la Salud (2014), *Burden of disease from ambient air pollution for 2012. Summary of results*. Disponible en: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf (consultado el 12 de diciembre de 2016).

¹²² Tadashi Matsumoto y Loïc Daudey, "Urban Green Growth in Dynamic Asia: A Conceptual Framework",

168. En toda la región, los ríos contienen hasta el triple del promedio mundial de bacterias provenientes de desechos humanos¹²³. Las duras advertencias sobre lo perjudicial que resulta la toxicidad de los ríos, no solo para beber sino también para usos agrícolas y contacto humano, son habituales en muchas de las principales ciudades de la región¹²⁴. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, el suministro de agua dulce es también motivo de gran preocupación debido al agotamiento de los recursos de aguas subterráneas y los cambios en las pautas meteorológicas. Sin embargo, incluso en los países más ricos, como Australia, la escasez de agua se está convirtiendo en un problema importante que repercute directamente en las perspectivas económicas. Asia Oriental ha venido asimismo experimentando escasez de agua debido a la falta de lluvia y la sobreexplotación de los recursos hídricos.

3. Gestión de los desechos sólidos

169. Por lo que respecta a las tendencias en la gestión de desechos, ninguna otra región del mundo se enfrenta con una mayor necesidad de romper el vínculo indisoluble entre la tasa de generación de desechos y la riqueza que Asia¹²⁵. Para 2025, la región habrá generado en las zonas urbanas el doble de desechos que en 1999¹²⁶. Aunque la mayor parte de los desechos siguen estando compuestos de materia orgánica, las corrientes de desechos son cada vez más complejas, tóxicas y no biodegradables. Para poner fin a esta tendencia de generación de desechos y a la contaminación, los riesgos para la salud y la inmensa presión sobre los recursos públicos conexos, las ciudades de la región de Asia y el Pacífico deben transformar sus sistemas de gestión de desechos sólidos, pasando de un enfoque de “reunir y verter” a un modelo de “utilización de los desechos como recursos”, especialmente el modelo de “utilización de los desechos como energía”¹²⁷. Las asociaciones de amplio alcance en las que participan los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado a diversos niveles son esenciales para lograr el cambio necesario en materia normativa y en la práctica¹²⁸.

4. Protección de los ecosistemas de las zonas urbanas y periurbanas

170. Los actuales modelos urbanísticos han dado lugar a la expansión de las ciudades hacia las zonas rurales, lo que repercute en la agricultura, los bosques y los ecosistemas de agua dulce. En muchas partes de la región, las ciudades no han otorgado prioridad a un medio urbano limpio ni a la conservación de los ecosistemas como parte de su estrategia de crecimiento, lo que ha traído como consecuencia una grave degradación en su interior y alrededores.

171. La expansión de las zonas urbanas ha tenido como resultado la degradación de los ecosistemas y la pérdida de hábitats para la diversidad biológica, incluidas muchas de las especies en grave peligro de extinción de la región, como los tigres, los rinocerontes, los orangutanes y los leopardos. De los 35 focos críticos de biodiversidad que existen en el mundo, 13 se encuentran en la región de Asia y el Pacífico; se prevé que el crecimiento urbano, especialmente la urbanización de ciudades más pequeñas, se produzca en las regiones situadas alrededor de dichos focos, lo que tendría consecuencias potencialmente graves para esas áreas críticas^{129,130}.

¹²³ Alexandra E. Evans, Munir A. Hanjra, Yunlu Jiang, Manzoor Qadir y Pay Drechsel, “Water pollution in Asia: The urgent need for prevention and monitoring”. Global Water Forum Discussion Paper 1222 (junio de 2012). Disponible en: <http://admin.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Water-pollution-in-Asia.pdf> (consultado el 12 de diciembre de 2016).

¹²⁴ Joanna Lillis, “Kazakhstan: Scientists Alarmed at Pollution of Central Asia’s Longest River”, 13 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.eurasianet.org/node/72961> (consultado el 12 de diciembre de 2016). Véase también Elizabeth C. Economy, “China’s Water Pollution Crisis”, *The Diplomat*, 22 de enero de 2013. Disponible en <http://thediplomat.com/2013/01/forget-air-pollution-chinas-has-a-water-problem/> (consultado el 12 de diciembre de 2016).

¹²⁵ Daniel Hoornweg y Perinaz Bhada-Tata, *What a Waste: a Global Review of Solid Waste Management*, Urban Development Series, núm. 15 (Washington D.C., Banco Mundial, 2012).

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ ONU-Hábitat y CESPAP, *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (véase la nota a pie de página 3), pág. 128.

¹²⁸ CESPAP, *Valuing Waste, Transforming Cities* (Bangkok, Naciones Unidas, 2015).

¹²⁹ Los “focos críticos de biodiversidad” se definen como las zonas con un alto porcentaje de flora que no se encuentra en ninguna otra parte del planeta, y que está amenazada (como mucho, solamente conservan el 30% de su vegetación natural original).

¹³⁰ Kiran Rajashekariah, *Impact of urbanisation on biodiversity: Case studies from India* (Nueva Delhi, World Wildlife Fund India, 2011).

172. La conectividad de las zonas urbanas mediante la ampliación de la red vial y otras infraestructuras también está teniendo consecuencias para las especies autóctonas, como en el caso de las poblaciones de koalas de Australia¹³¹. Esto pone de relieve la importancia de que la planificación urbana y las autoridades municipales tengan en cuenta la diversidad biológica, la gestión de los recursos naturales y los servicios de los ecosistemas para la sostenibilidad a largo plazo de las zonas urbanas y rurales. La pérdida de ecosistemas y zonas verdes en general también acentúa el efecto de “isla térmica urbana”, que provoca que las grandes ciudades de la región experimenten una subida de las temperaturas de hasta 3 o 4 °C en comparación con las zonas rurales circundantes.

E. Aprovechando los nuevos compromisos mundiales

173. Los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático y los desastres, y la experiencia regional al respecto, constituyen una de las bases fundamentales para que las ciudades de la región de Asia y el Pacífico avancen hacia un futuro resiliente y con bajas emisiones de carbono.

174. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible brinda una visión mundial amplia para alcanzar el desarrollo sostenible una oportunidad única para seguir mejorando las prácticas y los conceptos de desarrollo sostenible e incorporarlos a las estrategias de planificación y gestión urbanas. El Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que trata específicamente sobre las ciudades y tiene por objeto “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, es una forma de reconocer el papel clave que desempeñan las ciudades en la consecución del desarrollo sostenible. Promover la sostenibilidad ambiental en las ciudades contribuirá directamente a alcanzar muchos otros Objetivos y metas, entre otros, los Objetivos 2 (hambre cero), 3 (salud y bienestar), 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), 12 (producción y consumo responsables) y 13 (acción por el clima).

175. En su 21º período de sesiones, celebrado en París en diciembre de 2015, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se comprometió a trabajar para impedir que las temperaturas mundiales aumentaran más de 2°C (3,6°F) para 2100, y se fijó como meta ideal mantener el aumento de la temperatura por debajo de 1,5°C (2,7°F). Para las ciudades de Asia y el Pacífico, el compromiso implica la responsabilidad de tomar medidas para reducir las emisiones y posiblemente destinar fondos a la construcción de infraestructura resiliente y a otras estrategias de adaptación y mitigación. El Acuerdo de París sobre el cambio climático reconoce específicamente el papel de los interesados que no son Partes, entre ellos las ciudades y otras autoridades subnacionales, y los insta a intensificar sus esfuerzos y apoyar las medidas destinadas a reducir las emisiones, aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático. Además del Acuerdo, la presencia durante las conversaciones de organizaciones tales como el Pacto de Alcaldes, que reunió a líderes locales y urbanos para que analizaran en conjunto diversos desafíos e innovaciones en el plano urbano, dio más trascendencia al papel de las ciudades.

176. Hacia finales de 2015, 48 países de la región de Asia y el Pacífico habían presentado sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y 23 habían presentado sus segundas comunicaciones nacionales. Las CPDN reflejan metas de acción para el clima con años de base que van de 1990 a 2011, en tanto que para 2030 deberán haberse realizado la mayoría de las presentaciones. La totalidad de las 48 CPDN presentadas incluyen metas de mitigación relativas al consumo energético, y hacen un llamamiento unificado a aumentar el uso de fuentes renovables de energía para reducir la dependencia en los combustibles fósiles con fines energéticos. Veinticuatro países han incluido metas que se relacionan específicamente con las zonas urbanas. Para la mayoría de esas metas, el objetivo es crear ciudades sostenibles mediante la aplicación de estrictos códigos de construcción y medidas de protección contra las inundaciones. China ha anunciado su intención de controlar las emisiones provenientes de los edificios y promover estrategias de desarrollo con bajos niveles de carbono. Del mismo modo, la India ha incluido normas mínimas de energía, y el Japón y Mongolia promueven el ahorro energético a través del

¹³¹ Australia, Comité de Consultas sobre Medio Ambiente y Comunicaciones, *The koala – saving our national icon* (Canberra, Dependencia de Impresión del Senado, 2011). Disponible en: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Completed_inquiries/2010-13/koalas/report/index (consultado el 12 de diciembre de 2016).

aislamiento térmico. Fiji, Kiribati y Viet Nam también han incluido metas de planificación urbana relacionadas con el reasentamiento y la reubicación.

177. Menos de la mitad de las 18 presentaciones correspondientes a la región incluyen declaraciones explícitas sobre la adaptación. Sin embargo, la mitad de las CPDN presentadas mencionan el elevado riesgo de exposición a peligros naturales derivados del clima. Específicamente, los pequeños Estados insulares en desarrollo, junto con el Afganistán y Bangladesh, han hecho hincapié en su intención de mejorar sus estrategias de reducción del riesgo de desastres y elaborar medidas de preparación. En más del 70% de las CPDN presentadas se solicita apoyo internacional en la forma de creación de capacidad, transferencia de tecnología o asistencia financiera. Las metas de las CPDN presentadas por los países de Asia y el Pacífico reflejan un objetivo unificado que implica tomar medidas inminentes en el plano local y contar con la asistencia internacional, a fin de trabajar juntos hacia un futuro resiliente frente al cambio climático y con bajas emisiones de carbono.

178. Otro acuerdo internacional importante para la región es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el período 2015-2030, adoptado en marzo de 2015 en Sendai (Japón) durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. El objetivo del Marco de Sendai es reducir sustancialmente el riesgo de desastres y las pérdidas de vidas, medios de subsistencia y salud en las comunidades y los países. El Marco consta de siete metas y cuatro medidas prioritarias en los planos local, regional, nacional y mundial que reconocen la necesidad de resolver las cuestiones relativas al uso de la tierra y la planificación urbana, los códigos de construcción, la gestión ambiental y de los recursos y las normas de salud y seguridad. Por ejemplo, el Gobierno del Japón está instando a las organizaciones voluntarias de respuesta a desastres a trabajar en cooperación con los servicios voluntarios de lucha contra incendios. En su informe nacional para Hábitat III, el país también da una gran importancia al uso de técnicas de construcción resilientes frente a los desastres, y menciona las medidas que se han tomado para fortalecer los sistemas, las instituciones y el aparato gubernamental japonés con mecanismos mejorados de información de alerta anticipada y recopilación de datos¹³².

F. De los acuerdos mundiales a las acciones en las ciudades de Asia y el Pacífico

179. Actualmente las ciudades de toda la región están tomando medidas para enfrentarse a los problemas ambientales que las afectan y, en un plano más estratégico, para desempeñar el papel que les corresponde en el logro de las metas establecidas en el Acuerdo de París sobre el cambio climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el período 2015-2030.

180. Además, las ciudades de la región están tomando la delantera en el diseño de planes que propician la transición hacia un modelo de desarrollo resiliente y con bajas emisiones de carbono. Por ejemplo, entre los signatarios del Pacto de Alcaldes se cuentan ciudades ubicadas en Australia, Bangladesh, Bhután, Filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Malasia, Nueva Zelanda, la República de Corea, Sri Lanka y Vanuatu. Algunas de ellas se han fijado metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, la ciudad de Adelaida (Australia) se ha comprometido a reducir en un 35% sus emisiones de gases de efecto invernadero hacia 2020, y se ha trazado el objetivo de transformarse en la primera ciudad del mundo con un saldo nulo de emisiones de CO₂. En la India, la ciudad de Rajkot se ha comprometido a reducir en un 16% sus emisiones de gases de efecto invernadero en 2016. Con vistas a transformarse en una “ciudad-estado de tecnología ecológica” hacia 2020 y para definir medidas de mitigación, en 2013 la ciudad de Malaca (Malasia) elaboró un informe sobre el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero¹³³.

181. Además del ámbito de aplicación del Pacto de Alcaldes, se han definido otras iniciativas de mitigación del cambio climático en la región. Por ejemplo, algunas ciudades y regiones en China, entre otras Beijing, la provincia de Sichuan y Wuhan (que alcanzarán sus máximos históricos de emisiones de dióxido de carbono alrededor de 2020, 2030 y 2020, respectivamente), se han fijado metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, se han aplicado programas experimentales de mercados de carbono en cinco ciudades (Beijing, Chongqing, Shanghai, Shenzhen y Tianjin) y dos provincias (Guangdong y Hubei) de China, lo que permitirá poner en funcionamiento un régimen nacional de comercio de emisiones en 2017.

¹³² Informe Nacional del Japón para Hábitat III, pág. 34.

¹³³ Informe para 2013 sobre el Inventario de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero para el estado de Malaca (2013) ICLEI Asia Meridional.

182. A través de marcos jurídicos, políticas, inversiones y evaluaciones en el plano local, los gobiernos municipales también desempeñan un papel clave en la transición hacia la resiliencia, lo que incluye adaptarse con éxito al cambio climático en las zonas urbanas. Por consiguiente, crear la capacidad humana e institucional necesarias para la adaptación y la mitigación en el plano local reviste una importancia fundamental. Dicha labor también necesita del apoyo de los Gobiernos nacionales y ha de llevarse adelante en cooperación con el sector privado y la sociedad civil. La cooperación entre estos distintos agentes permite generar las sinergias necesarias para promover inversiones en infraestructura, la planificación urbana, el desarrollo económico y la conservación de los ecosistemas.

183. Dado que muchas de las medidas de adaptación al cambio climático y de reducción del riesgo de desastres son similares, combinar acciones en ambas agendas puede ser una estrategia eficiente y rentable para una región que enfrenta riesgos múltiples e inminentes. La Estrategia de Resiliencia frente al Clima y los Desastres en el Pacífico, un enfoque integrado que se puso en marcha en 2015 y que ha permitido que muchas islas del Pacífico elaboren planes de acción nacional conjuntos, es un buen ejemplo de esta estrategia y parte del conjunto de mejores prácticas a nivel mundial. Integrar dichos procesos a los marcos normativos locales, nacionales y regionales también puede multiplicar los beneficios. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, la adaptación al cambio climático genera mayores beneficios cuando se integra a otras iniciativas de desarrollo y enfoques atractivos de tipo comunitario. Asimismo, las iniciativas eficaces de adaptación urbana, periurbana y rural que buscan mitigar la inseguridad alimentaria mediante la agricultura urbana, los edificios ecológicos y los espacios verdes también pueden reducir la vulnerabilidad frente al clima de los residentes de bajos ingresos de las zonas urbanas.

184. En lo referido a las medidas para mitigar las emisiones, uno de los ejemplos más sobresalientes es la manera en que muchos países de la región se han transformado en líderes en la generación de energía a partir de fuentes renovables (e inversiones en tecnologías de ese tipo), un factor fundamental para reducir las emisiones. En materia de inversiones en fuentes renovables, China va a la cabeza: entre 2014 y 2015, su capacidad de generación de energía solar aumentó un 74%, en tanto que su capacidad eólica lo hizo en un 34%. El Japón ocupa el tercer lugar mundial por total de inversiones; Turquía ocupa el segundo lugar en inversiones en energía geotérmica e hidroeléctrica y en capacidad de calentamiento de agua con energía solar; por último, la India ocupa el cuarto lugar en el uso de tecnologías para concentrar la energía solar y el quinto lugar en la generación de biomasa y energía eólica¹³⁴. La presencia en la región de esos países líderes brinda una excelente oportunidad para realizar intercambios regionales entre los Gobiernos nacionales y para ampliar los servicios de energía renovable y sostenible.

185. Las ciudades también están tomando medidas para reducir la contaminación atmosférica. Algunas de las más grandes de la región, como Colombo (Sri Lanka), Guangzhou (China) e Islamabad (Pakistán), han adherido a la iniciativa *Clean Air Asia*, a través de la cual las ciudades desarrollan conocimientos científicos sólidos para adoptarlos como el fundamento de sus políticas y prácticas en materia de gestión de la calidad del aire, transporte sostenible, energía limpia y desarrollo urbano. Esto significa que como resultado de la iniciativa, por primera vez las ciudades tienen a su disposición un marco de orientación que las dota a ellas (y a sus países) con los conocimientos y la orientación que necesitan para reducir con eficacia la contaminación atmosférica, y que define los pasos y las medidas que los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones en los ámbitos local y nacional deben tomar para mejorar la calidad del aire, a la vez que posibilita aplicaciones específicas en sectores tales como el transporte y la construcción¹³⁵.

186. En lo que respecta a afrontar el desafío de la gestión de los desechos sólidos, en varias zonas de la región se han comenzado a aplicar buenas prácticas. La República de Corea y Singapur están probando asociaciones público-privadas para establecer plantas de conversión de desechos a energía como una manera de responder a ese desafío. Filipinas, Malasia, Sri Lanka y Tailandia están trabajando para diseñar marcos normativos que permitan institucionalizar los sistemas integrados de gestión sostenible de desechos. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de las ciudades de Asia y el Pacífico se enfrentan a importantes obstáculos para gestionar los desechos sólidos de una manera rentable y responsable desde el punto de vista ambiental. Eso se debe a que los municipios carecen de la capacidad y los recursos humanos y financieros necesarios para encargarse de la totalidad de los desechos sólidos que se producen y hacer

¹³⁴ *Renewable Energies Policy Network for the 21st Century, Renewables 2014 Global Report: Key Findings* (París, REN21, 2014).

¹³⁵ Existe información adicional sobre la iniciativa *Clean Air Asia* en el sitio web <http://cleanairasia.org> (consultado el 12 de diciembre de 2016).

cumplir las normas que rigen su eliminación. Sin embargo, las iniciativas que integran la gestión de los desechos sólidos a los enfoques de gestión urbana y comunitaria, como el sistema metropolitano de perfil comunitario de “bancos de desechos” que se utiliza en Surabaya (Indonesia), están teniendo buenos resultados y son modelos muy prometedores que vale la pena reproducir, tal como se señala en la sección anterior (párrafo 145). De la misma manera, los centros comunitarios integrados de recuperación de recursos que promueve *Waste Concern*, una organización no gubernamental en Bangladesh, han demostrado ser una solución eficaz para muchas ciudades en la región¹³⁶.

187. El éxito de las tareas de limpieza del río Singapur, un proyecto que en diez años y con un presupuesto de 170 millones de dólares de los Estados Unidos transformó el río, anteriormente una vía fluvial contaminada e insalubre, en un modelo de ecosistema de agua dulce en un contexto urbano, ha quedado bien documentado. Los Gobiernos de China y la India también han anunciado sus planes de invertir en la revitalización de cursos de agua contaminados. En muchos otros países, entre ellos Filipinas, Maldivas, Tailandia y numerosos países insulares del Pacífico, tales como Kiribati y Tuvalu, por mencionar tan solo algunos, las iniciativas ambientales de captación del agua de lluvia también han tenido buenos resultados.

188. Un ejemplo de soluciones que reportan múltiples beneficios que protegen el medio ambiente y brindan acceso a servicios básicos es una iniciativa aplicada en Seúl que, mediante la quema de desechos sólidos, permite mitigar el problema que plantea la cantidad insuficiente de vertederos; el vapor a alta presión que se genera como subproducto se utiliza como una fuente alternativa de energía para las comunidades cercanas¹³⁷. Por último, Sri Lanka es un ejemplo del uso de políticas para promover estilos de vida más beneficiosos para el medio ambiente: un sistema tributario que desde 2010 otorgaba importantes exenciones fiscales a los vehículos híbridos fue ampliado en 2015 para incluir a los vehículos eléctricos, con lo que la cantidad de vehículos de ese tipo en el país ha aumentado a más de 80.000 unidades¹³⁸.

189. Por supuesto, para que las ciudades avancen hacia un futuro resiliente y con bajas emisiones de carbono es necesario contar con la financiación adecuada. Muchos de los compromisos de contribución prevista determinada a nivel nacional dependen de la financiación, y gran parte de ellos mencionan cifras exactas que reflejan la realidad nacional en su conjunto; sin embargo, para que las ciudades (como centros importantes de mitigación y adaptación) puedan transformarse, es fundamental que la financiación se destine a las zonas urbanas. Las ciudades pueden valerse de los impuestos, particularmente los impuestos sobre la propiedad, para promover estrategias de desarrollo eficientes desde el punto de vista energético y con bajas emisiones de carbono. En lo relativo al uso de los recursos, especialmente el agua y la energía, los gobiernos locales y nacionales también deberían utilizar regímenes tarifarios progresivos y basados en el consumo, y otorgar incentivos para impulsar la transición hacia conductas más sostenibles.

190. A nivel mundial han surgido nuevos flujos de financiación y organizaciones que tienen por objeto apoyar a las ciudades en las cuestiones relativas al cambio climático. Un ejemplo es la Alianza para el Liderazgo en materia de Financiación Climática de las Ciudades, una organización que comenzó a funcionar en 2014 con la misión de impulsar la llegada de flujos adicionales de capital a las ciudades, maximizar la inversión en infraestructura con bajas emisiones de carbono y resiliente frente al clima, y reducir el déficit de inversión en las zonas urbanas durante los próximos 15 años¹³⁹. Si bien no está destinado exclusivamente a las ciudades, el Fondo Verde para el Clima, que entre sus prioridades de inversión menciona a las ciudades compatibles con el clima, es otra posible línea de financiación para las iniciativas de adaptación y mitigación. El Fondo Verde para el Clima ha reconocido que, si bien la mitigación y la adaptación urbanas tienen una gran importancia, han recibido un apoyo limitado y, en consecuencia, el Fondo podría utilizarse para aplicar soluciones climáticas innovadoras en las zonas urbanas.

191. En última instancia, los gobiernos locales y nacionales tendrán que trabajar en conjunto para diseñar soluciones y elaborar presupuestos que permitan corregir estos problemas de resiliencia, con el

¹³⁶ CESPAP, *Valuing Waste, Transforming Cities* (véase nota al pie 132).

¹³⁷ Existe información adicional sobre la iniciativa en <https://seoulsolution.kr/node/3411?language=en> (consulta el 12 de diciembre de 2016).

¹³⁸ Existe información adicional sobre la iniciativa en <http://www.globalfueleconomy.org/blog/2016/january/fuel-economy-policy-development-in-sri-lanka> (consulta el 12 de diciembre de 2016).

¹³⁹ Véase <http://www.citiesclimatefinance.org/about/mission/>.

objetivo final de crear ciudades en las que el medio ambiente, lejos de obstaculizar, promueva el desarrollo sostenible.

VI. Urbanización, instituciones y gobernanza

A. Introducción

192. La región de Asia y el Pacífico debe seguir consolidando y ampliando las prácticas y políticas de gobernanza urbana que tienen buenos resultados.

193. Para gestionar la escala y la complejidad de sus ciudades, sus regiones urbanas y sus sistemas urbanos subnacionales, la región debe adoptar una estrategia de gobernanza de múltiples niveles que promueva una mayor apertura y transparencia.

194. La gobernanza urbana del futuro debería sustentarse en la participación activa y en el establecimiento de alianzas entre el sector privado, las comunidades y todos los niveles del gobierno.

195. Existen muchos desafíos de gobernanza urbana en la región, con un desfase persistente entre las políticas y los planes de urbanización y la manera en que efectivamente se aplican en los planos nacional y local. La gobernanza no se ha adecuado a la urbanización y a las nuevas complejidades sociales, económicas y tecnológicas.

196. Esta sección del informe se aboca a tres áreas de la gobernanza que los países y las ciudades de Asia y el Pacífico deben fortalecer para gestionar dichas complejidades en pro del interés público, a saber: la promoción de una gobernanza de múltiples niveles que sea más eficaz; la aplicación de los marcos de gobernanza metropolitana a muchas más ciudades, no solo las más grandes; y la negociación de un nuevo pacto entre los planificadores y el sector privado.

B. Gobernanza y el “enfoque habilitador”

197. El “enfoque habilitador” fue el principal concepto en materia de gobernanza del Programa de Hábitat en el período posterior a Hábitat II. En líneas generales, se ha considerado que el concepto se refiere a mejorar la eficiencia del mercado, en un contexto en que el gobierno deja de ser el proveedor directo de las infraestructuras y los servicios básicos y se transforma en un agente regulador que establece el marco para que el sector privado se encargue de la provisión directa¹⁴⁰. Desde entonces, ha habido considerables críticas (empíricas e ideológicas) respecto de las fallas de la habilitación, especialmente en lo que respecta a sus repercusiones sobre la prestación de servicios y la provisión de vivienda. En el período posterior a Hábitat III, será necesario prestar más atención a la elaboración de nuevos marcos de gobernanza que reconozcan y equilibren las necesidades en materia de sostenibilidad, inclusión y prosperidad económica. Se trata de una necesidad clave si la región de Asia y el Pacífico desea aprovecharse y beneficiarse de su transformación urbana.

198. Sin embargo, la comprensión más amplia del “enfoque habilitador” tradicionalmente ha sido que se trata promover iniciativas y estrategias de cooperación entre agentes e interesados, incluidos los líderes y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias del ámbito local, a fin de reducir las limitaciones sobre la productividad urbana. Tal como ya se ha mencionado, la voluntad aplicar enfoques impulsados por los propietarios y basados en la comunidad ha demostrado ser muy eficaz en muchos países. En los dos últimos decenios, numerosos países de Asia y el Pacífico han demostrado estar más conscientes de la necesidad de empoderar a las comunidades urbanas, si bien una gobernanza urbana eficaz exige una cooperación continua y la creación de alianzas para posibilitar el progreso.

199. En muchos países de la región, la legislación y la aplicación de los principios del estado de derecho han dado mayor importancia al respeto a los derechos humanos y a la promoción de la participación, si bien persisten algunas deficiencias. El derecho a la ciudad y el acceso a la tierra son ejemplos ilustrativos de este desafío, y de los desafíos pendientes. En el Programa de Hábitat la igualdad se enmarca en el contexto de la igualdad en las oportunidades de empleo, la igualdad en el acceso a la tierra y los servicios y

¹⁴⁰ Isa Baud, “*Collective action, enablement and partnerships: issues in urban development*”. Disertación en la Universidad Libre de Ámsterdam, 27 de octubre de 2000. Disponible en http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_partic_proc/IHS_Baud_collective_action.pdf (consultado el 15 de diciembre de 2006).

la igualdad de derechos para hombres y mujeres. Sin embargo, en muchos países de Asia y el Pacífico el derecho a la ciudad y a sus servicios continúa estando lejos de la realidad de muchas personas.

200. La desigualdad se percibe con mayor intensidad cuando los ciudadanos sienten que las normas no se aplican de la misma manera a todas las personas¹⁴¹. En muchos países de la región, persisten las diferencias en la manera de aplicar las normas y los derechos a los hombres y las mujeres, entre otras cosas con respecto a los derechos sobre tierras y herencias. En China, los migrantes y sus familias todavía no gozan de plenos derechos de residencia en las ciudades, si bien la situación está cambiando. Hacia el futuro, los organismos urbanos de gobernanza y las instituciones públicas deberán gestionar las mayores exigencias que enfrentarán las ciudades y sus recursos. Para alcanzar las metas del Programa de Hábitat III, será fundamental gestionar y equilibrar estas crecientes complejidades y transformaciones fundamentales.

C. Cómo lograr una gobernanza de múltiples niveles más eficaz

201. Si bien las estrategias de gobernanza de las zonas urbanas varían en los distintos países de la región de Asia y el Pacífico, todos ellos, con la excepción de los más pequeños, tienen múltiples agentes y niveles y sectores de gobierno amplios que exigen una integración horizontal y vertical. A menudo se promulgan normas y planes de aplicación nacional sin brindar los medios necesarios para adaptarlos e implementarlos en los ámbitos subnacionales correspondientes, una situación que sigue generando tensiones. Para las ciudades de toda la región sigue siendo un desafío aplicar soluciones de gobernanza y de gestión a nivel subnacional y de regiones urbanas. Para gestionar la escala y la complejidad de sus ciudades, sus regiones urbanas y sus sistemas urbanos subnacionales, la región aún debe avanzar mucho en la adopción de estrategias de gobernanza de múltiples niveles. Esto se refiere a las políticas y marcos de urbanización a escala nacional, a la descentralización (incluidas iniciativas de coordinación entre fronteras administrativas), y a la participación.

202. Tradicionalmente, las políticas urbanas nacionales han hecho hincapié en el equilibrio entre el crecimiento urbano y la redistribución de la riqueza. Más recientemente, dichas políticas han destacado las medidas y las estrategias de coordinación necesarias para lograr un proceso de urbanización transformador, productivo, inclusivo y resiliente¹⁴². En un estudio reciente de ONU-Hábitat y el Instituto Real de Tecnología de Melbourne, se evaluaron 21 países de Asia y el Pacífico con el objetivo de aplicar o examinar sus políticas urbanas nacionales. Las políticas de Fiji, Filipinas, Malasia y Singapur se encuentran en etapa de aplicación. Bhután, Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Nepal, Samoa, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam están aplicando sus planes, todos los cuales se pusieron en marcha, a lo sumo, hace diez años, en tanto que Bangladesh y las Islas Salomón los están formulando. Myanmar, el Pakistán, Timor-Leste y Vanuatu están transitando la etapa de preparación de políticas¹⁴³. Independientemente de cuán visionarios sean, muchos de estos planes no son más que orientaciones básicas, y con frecuencia guardan poca relación con los avances concretos sobre el terreno. Si bien el surgimiento de políticas urbanas nacionales es una tendencia importante y bienvenida en la región, es necesario seguir trabajando para promover su aplicación.

203. La interacción entre los ámbitos local y nacional también es fundamental para la eficacia de las políticas urbanas, pero en muchos países de la región dicha relación cambia constantemente. Los niveles de descentralización varían según el país y la subregión. Si bien no ha sido fácil, muchos países de Asia Meridional y Sudoccidental, así como de Asia Sudoriental, tales como Filipinas, la India, Indonesia y Nepal, han impulsado reformas de descentralización. En Filipinas, el gobierno local tiene importantes responsabilidades en materia de planificación del uso de la tierra y vivienda, pero frecuentemente los fondos disponibles no han sido suficientes para cumplirlas.

204. Del mismo modo, la India ha aumentado con éxito sus niveles de participación, pero la transferencia de fondos ha reducido la capacidad del gobierno local de satisfacer las necesidades y demandas. Por muchos años, los estados de la India han tenido la autoridad en cuestiones de urbanización y vivienda, si bien el Ministerio de Vivienda y Reducción de la Pobreza Urbana conserva el mandato

¹⁴¹ Pierre Rosevale, "How to create a society of equals: overcoming today's crisis of inequality", *Foreign Affairs*, vol. 95, núm. 1 (ene./feb. de 2016). Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-create-society-equals> (consultado el 15 de diciembre de 2016).

¹⁴² ONU-Hábitat, *National Urban Policy: A Guiding Framework* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2015).

¹⁴³ *Ibid.*

general sobre la política de vivienda y la autoridad de apoyar a los estados con misiones de vivienda, es decir, importantes programas plurianuales. A través de misiones como las ya mencionadas (saneamiento y ciudades inteligentes), el Ministerio de Desarrollo Urbano se encarga de las iniciativas de desarrollo urbano.

205. En el Pakistán, en 2010 se inició un proceso de descentralización a favor de las provincias, que actualmente tienen autoridad sobre gran parte la agenda de aplicación de las estrategias de urbanización. El Ministerio de Cambio Climático del país ha conservado la responsabilidad residual respecto de la política urbana, un legado relacionado con el mandato de gestionar el medio ambiente urbano.

206. El proceso general de descentralización que Indonesia impulsó en 1999 asignó gran parte de la autoridad a los municipios y los distritos rurales, pero no a las provincias. En los primeros años, la falta de fondos y de capacidades supusieron un obstáculo para las ciudades. Además, después de las elecciones locales, la preparación de estatutos y presupuestos quedó en manos de los consejos locales. La curva de aprendizaje fue pronunciada, y la percepción común en muchas ciudades fue que la descentralización había fracasado. Sin embargo, con el surgimiento de una nueva generación de alcaldes jóvenes, que aprendieron a trabajar con las comunidades, las empresas locales y sus propias administraciones locales, los resultados y los niveles de transparencia mejoraron sensiblemente. Esos alcaldes lograron capturar la imaginación del público, tanto de la nueva clase media como de los pobres, y en 2014 uno de ellos resultó electo Presidente de Indonesia.

207. Muchos países del Pacífico, como Australia, Fiji, las Islas Salomón y Nueva Zelandia, han puesto en marcha reformas de descentralización. Incluso países con sistemas políticos más centralizados, como China, Kirguistán, Tayikistán y Viet Nam, han impulsado iniciativas de descentralización con diversos grados de eficacia. China es un ejemplo de un país claramente comprometido con la reforma que busca impulsar el crecimiento urbano como parte de sus prioridades y esfuerzos de desarrollo nacional. Los principios fundamentales del Nuevo Plan de Urbanización Nacional (2014–2020) de China se formularon como parte de la preparación del duodécimo plan quinquenal de China, en 2011. El Nuevo Plan de Urbanización Nacional incluye un capítulo sobre cómo fortalecer la organización y la coordinación¹⁴⁴.

208. En última instancia, con frecuencia las capacidades humanas e institucionales no son suficientes para enfrentarse con éxito a la transferencia de responsabilidades y beneficiarse de ese proceso. Así ocurre, en particular, en el caso de las ciudades pequeñas y medianas, cuyos conocimientos sobre planificación urbana, por ejemplo, no son suficientes. A esta situación se suman los innumerables desafíos y la falta del nivel de coordinación necesario para resolver todos los problemas que actualmente enfrentan las administraciones municipales. El desarrollo de la capacidad es un medio para alcanzar un fin, por lo que debe centrarse en las prioridades locales y nacionales de desarrollo. Esto es especialmente cierto en el caso de las pautas de crecimiento urbano que han llevado a las ciudades a “rebasar” sus límites administrativos y ocupar zonas periurbanas y rurales. En algunas políticas de descentralización, como las de Filipinas, la India, Indonesia, y Tailandia, se reconoce cuán necesaria es la coordinación, sin embargo, la cooperación ha sido mayormente ineficaz y exige nuevas formas de gobernanza.

209. Una estrategia de gobernanza eficaz también debe tener en cuenta la participación de la comunidad. Este aspecto será fundamental para el éxito de la Nueva Agenda Urbana. Como se expuso anteriormente, integrar la larga tradición de organización comunitaria de la región a estructuras verticales de gobernanza muy probablemente mejore los vínculos y facilite la provisión de servicios básicos, entre otras cosas, al movilizar la financiación basada en la comunidad. Las entidades gubernamentales no solo deben mejorar su coordinación entre sí, sino que deben ser más receptivas a las necesidades de los residentes urbanos y aplicar estrategias de gobernanza urbana que promuevan una mayor participación. Los espacios urbanos brindan oportunidades de participación ciudadana mediante procesos formalizados, tales como los consejos de desarrollo comunitario, o a través de vías informales de comunicación, como las redes sociales.

¹⁴⁴ Agencia de noticias Xinhua “*China outlines roadmap to build better cities*”, agencia de noticias Xinhua, 22 de febrero de 2016. Disponible en http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/21/c_135117880.htm (consultado el 17 de diciembre de 2016) y, con un vídeo, http://news.xinhuanet.com/english/video/2016-02/22/c_135119946.htm (consultado el 17 de diciembre de 2016).

210. Ejemplos de países como el Afganistán¹⁴⁵, Indonesia¹⁴⁶ y la República Islámica del Irán¹⁴⁷ han subrayado la importancia de que las entidades no gubernamentales participen más activamente, así como del papel que ha desempeñado la sociedad civil, entre otras cosas, al aplicar estrategias eficaces de descentralización. Como ya se ha explicado, las movilizaciones comunitarias y las elecciones de los consejos han permitido formar consejos de desarrollo comunitario en las principales ciudades del Afganistán, entre ellas Kabul, Herat y Mazar-e-Sharif, en un proceso que ha demostrado la capacidad de las personas para organizarse y encontrar soluciones a los problemas locales, entre ellos las deficiencias en materia de infraestructuras y servicios básicos¹⁴⁸.

211. En Filipinas, la India y Malasia, las cartas ciudadanas, es decir, pactos entre los ciudadanos y los gobiernos locales que definen los parámetros para una correcta prestación de los servicios, han logrado mejorar la rendición de cuentas de las instituciones urbanas. Como se ha indicado anteriormente, el Instituto de Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, en Tailandia, es un buen ejemplo de cómo empoderar a las organizaciones comunitarias y reducir las diferencias entre las modalidades de participación rural y urbana.

212. La colaboración y participación activas de residentes urbanos de todos los sectores de la sociedad es fundamental para la gobernanza y el crecimiento inclusivos. Es preciso otorgar prioridad a la rendición de cuentas, transparencia y capacidad de respuesta de los Gobiernos respecto de los intereses públicos en las zonas urbanas de la región.

D. Uso de la gobernanza electrónica para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia

213. El surgimiento de las TIC y el acceso a la información han brindado a los Gobiernos opciones innovadoras para comunicarse con sus ciudadanos, y para que estos les pidan cuentas por sus acciones. En la región existen muchos ejemplos de Gobiernos que promueven la gobernanza electrónica y la participación. El primer plan de gobernanza electrónica de la República Islámica del Irán, que supuso la adopción de procedimientos administrativos automatizados y la creación de sitios web para los organismos públicos, así como de portales de acceso a información electrónica para los ciudadanos, se puso en marcha en 2002. Posteriormente, en 2003, el parlamento del país asignó 100 millones de dólares de los Estados Unidos a creación de la infraestructura informática del sector de la administración pública, lo que incluyó proyectos de gobierno electrónico, comercio electrónico y banca electrónica. Si bien estas iniciativas se han implementado con diferentes grados de éxito, las encuestas de usuarios indican que los servicios municipales electrónicos y los de banca electrónica se consideran dos de los mayores aciertos¹⁴⁹.

214. En muchos países, las plataformas de gobernanza electrónica están evolucionando con gran rapidez y de manera gradual, sustentadas por programas informáticos locales. En Indonesia, la ciudad de Jakarta lanzó un programa de “inscripción estudiantil transparente” para facilitar el acceso de los “estudiantes idóneos” a las “escuelas públicas idóneas”, con vistas a erradicar la corrupción en las inscripciones. En tan solo unos años, Surabaya ha logrado avances exponenciales en materia de gobernanza electrónica y ha puesto en marcha con éxito, entre otras cosas, sistemas de servicios centralizados, inscripciones y presupuestos participativos. Los barrios tienen acceso a una aplicación cartográfica en la que pueden señalar calles u otras infraestructuras que necesiten trabajos de reparación o renovación y someter sus propuestas a una votación en línea para obtener apoyo local, luego de lo cual se asigna a la solicitud una estimación automatizada de costos y una evaluación de la vulnerabilidad comunitaria, todo ello a partir de bases de datos. Los microproyectos más válidos reciben fondos del presupuesto municipal. En Solo, la ciudad y una organización no gubernamental local colaboraron en el diseño de mapas comunitarios de actualización sistemática a nivel de parcelas para definir intervenciones conjuntas.

215. En la región también se han puesto en marcha algunas iniciativas ciudadanas que se valen de sitios web para hacer que los políticos rindan cuentas por sus acciones e intentar reducir la corrupción. En Kirguistán, el sitio web Politmer (<http://politmer.kg/ru>) permite verificar si los políticos, una vez que asumen sus cargos, cumplen las promesas que hicieron durante la campaña electoral. En la India, se utiliza

¹⁴⁵ Informe Nacional del Afganistán para Hábitat III, pág. 21.

¹⁴⁶ Informe Nacional de Indonesia para Hábitat III, págs. 120 a 125.

¹⁴⁷ Informe Nacional de la República Islámica del Irán para Hábitat III, pág. 24.

¹⁴⁸ *Afghanistan, State of Afghan Cities 2015* (véase nota al pie 64).

¹⁴⁹ ONU-Hábitat, *E-Governance and urban policy design* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2015).

el sitio web *I Paid A Bribe* (www.ipaidabrike.com) para denunciar cuándo, dónde y para qué servicios fue necesario pagar un soborno a un funcionario público.

216. El periodismo también ha sido importante para sacar a la luz los hechos de corrupción y hacer que los Gobiernos rindan cuentas por sus actos, y si bien en algunas zonas de la región existen restricciones a la libertad de prensa, los periodistas (desde los blogueros hasta los reporteros de investigación) son agentes cada vez más importantes para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia.

217. Por último, la ampliación del acceso a la tecnología de la información también puede propiciar el surgimiento de ciudades inteligentes, las cuales, en los últimos años, están cobrando una relevancia cada vez mayor en materia normativa en la región de Asia y el Pacífico. Actualmente muchos países en Asia y el Pacífico están llevando adelante iniciativas de ciudades inteligentes. En 2011 China seleccionó 300 ciudades para ensayar una política nacional de construcción de ciudades inteligentes, y el Comité Nacional de Reforma y Desarrollo está supervisando la ampliación de la iniciativa. La iniciativa Smart City Mission, que ocupa un lugar de máxima prioridad en la agenda de políticas del Gobierno de la India, ha contado con la cooperación de organizaciones, fundaciones y empresas internacionales. En 2010 el Japón estableció la Alianza de Comunidades Inteligentes del Japón, una plataforma de cooperación entre los sectores público y privado que tiene un fuerte componente industrial, y puso en marcha programas experimentales de ciudades inteligentes en cuatro ciudades: Kitakyushu, el Distrito de Kyoto Keihanna, Yokohama y Toyota. Ya en 2008, la República de Corea había comenzado a trabajar en la iniciativa *U-City* (o “ciudades ubicuas”) en ciudades nuevas y en otras ya existentes, en las que las tecnologías informáticas se integran a la administración, la gestión del tráfico, los servicios de salud, la educación, la reducción del riesgo de desastres y otros sectores. La ciudad de Sejong brinda 49 servicios electrónicos.

218. Las expectativas en cuanto a utilizar tecnologías inteligentes para gestionar grandes zonas urbanas son muy altas y, gracias a la rápida disminución de sus costos, su despliegue es cada vez mayor. Con todo, las cuestiones de gobernanza siguen siendo un terreno inexplorado. En primer lugar, el pacto entre las instituciones públicas y las empresas privadas no está claro. En segundo lugar, las cuestiones de privacidad y la posibilidad de que se produzcan ciberataques presentan motivos genuinos de preocupación. Por último, las ciudades pequeñas y medianas podrían beneficiarse fácilmente de las mismas tecnologías y datos, dado que los costos de desarrollar sus infraestructuras y gestionar sus servicios públicos, y los ingresos que estos generan, son elevados.

E. Aplicación de los marcos de gobernanza metropolitana a más ciudades

219. Los marcos de gobernanza de la región deben estar más orientados al futuro y adaptar los conocimientos especializados sobre gobernanza metropolitana provenientes de otras regiones del mundo. Tal es el caso, en particular, para las ciudades medianas y secundarias, que con frecuencia carecen de las redes y los recursos disponibles en los centros mundiales mejor conectados de la región. Si bien las tendencias de organización administrativa de las ciudades, las prefecturas, las provincias y otras divisiones subnacionales son diversas, es probable que para muchas de ellas ampliar el desarrollo más allá de los territorios urbanos siga planteando un desafío en los próximos decenios. A pesar de que Bangladesh, China, Filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Malasia, Nueva Zelandia, el Pakistán, la República de Corea, la República Islámica del Irán y Tailandia cuentan con marcos de coordinación pertinentes, muchos no son más que plataformas de coordinación de la planificación. Dado el alcance territorial de las zonas urbanas de la región, queda aún mucho por hacer en materia de planificación urbana integrada más allá de las administraciones individuales.

220. En varios países de Asia y el Pacífico la descentralización ha contribuido a la formulación de políticas en los niveles intermedios de las provincias y los estados y ha creado mecanismos que podrían cerrar la brecha normativa que existe entre “el campo y la capital”, además de fomentar un desarrollo territorial práctico y promover los vínculos con las zonas rurales. En el Pakistán, la gobernanza eficiente de las zonas periurbanas es fundamental reforzar los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales y garantizar que los servicios, las instalaciones, las infraestructuras y el desarrollo económico beneficien a tantos habitantes como sea posible. Ello se ha vuelto más fácil desde 2010, con la descentralización de la agenda de gestión urbana para dar mayor autonomía a las provincias¹⁵⁰. Sin embargo, las administraciones subnacionales intermedias y los encargados de formular políticas a menudo no conocen de cerca las realidades de la red de ciudades que forman sus territorios. Además, con frecuencia carecen de los

¹⁵⁰ Informe Nacional del Pakistán para Hábitat III, pág. 28.

conocimientos y las herramientas necesarias para formular políticas que trasciendan los límites administrativos urbanos.

221. En todo el mundo, instituir un marco administrativo eficaz para las ciudades en crecimiento siempre ha sido un desafío. Para promover la urbanización, es necesario que el desarrollo territorial de los países sea equilibrado y equitativo. Por ejemplo, el Ministerio de Territorio, Infraestructura, Transporte y Turismo del Japón tiene el mandato explícito de planificar el desarrollo territorial equilibrado del país, y tiene bajo su supervisión los instrumentos normativos relativos a la administración del uso de la tierra, el desarrollo de infraestructuras y el transporte terrestre, marítimo y aéreo. De la misma forma, por mandato o por expresión de los votantes, se insta a los estados y las provincias a desarrollar su territorio de manera equitativa. El ámbito para la formulación de las políticas que promueven una urbanización compacta y con bajas emisiones de carbono es amplio y presenta desafíos, especialmente cuando exige políticas que permitan detener e incluso revertir el crecimiento urbano incontrolado. Por lo tanto, cada vez más la gobernanza urbana exige soluciones que trasciendan las fronteras de las ciudades individuales y puedan aplicarse a una escala territorial más amplia, una de tipo metropolitano. Según un estudio reciente, las áreas metropolitanas se están transformando en la “nueva normalidad”¹⁵¹.

222. El ámbito de influencia de las regiones metropolitanas está dado por sus dimensiones territoriales, que se basan en las relaciones funcionales entre los ciclos de recursos, los sistemas económicos regionales y las modalidades formales e informales de desarrollo de los asentamientos. Los vínculos entre las regiones metropolitanas rebasan los límites administrativos y políticos y usualmente incluyen una serie de gobiernos locales, tierras rurales y periurbanas y ciudades aledañas¹⁵². Las ciudades y sus entidades administrativas deben cooperar en materia de provisión conjunta de servicios, planificación territorial y estratégica regional, desarrollo económico, desigualdades fiscales y problemas sectoriales, entre otros la gestión de las inundaciones y la eliminación de los desechos sólidos.

223. Las entidades de planificación y administración metropolitanas dan máxima prioridad al desarrollo integrado de infraestructuras, al aumento de la productividad territorial y a la disminución de los costos. En el Japón, la fuerte centralización de la formulación de políticas, como se explicó anteriormente, ha promovido la cooperación entre las ciudades y en las regiones urbanas, con hincapié en los planes de desarrollo territorial a largo plazo. El gobierno central envía a especialistas a las ciudades y prefecturas para que supervisen todos los aspectos de la implementación. En China, la fuerte descentralización y el hecho de que las zonas administrativas frecuentemente incluían extensas zonas rurales promovieron el desarrollo territorial de las ciudades. El acceso al apoyo y la financiación depende de la situación administrativa de las ciudades, que ha cambiado a lo largo del tiempo.

224. Hay buenos ejemplos de asociaciones de gobernanza de ese tipo en el apoyo brindado a las agendas ecológicas y de reducción de las emisiones de carbono. Con una orientación nacional eficaz en materia de políticas, las ciudades pueden lograr que las regiones apliquen impuestos sobre la propiedad que sean equitativos y más ecológicos (por ejemplo, para desalentar las viviendas unifamiliares) o que regulen los cargos por congestión¹⁵³. A fin de promover un futuro más ecológico, el Gobierno de la República de Corea ha intentado promover los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales valiéndose de políticas que desarrollan ciudades consolidadas de tipo urbano-rural, las cuales propician el intercambio entre las zonas rurales y urbanas. Para seguir mejorando la competitividad local y armonizar las condiciones de vida, entre 1994 y 1995 el Gobierno de la República de Corea se embarcó en una importante reorganización de los distritos administrativos, de la cual surgieron 40 ciudades consolidadas de tipo urbano-rural¹⁵⁴. En Nueva Zelanda, en 2010 se estableció el Consejo de Auckland encargado de gestionar las siete ciudades y consejos de distrito de la zona de Auckland. La consolidación, que no ha estado exenta de preocupaciones sobre la falta de fondos para las juntas locales y la inclusión de las zonas rurales, reconoce la necesidad de amalgamar las estrategias de gobernanza en las zonas metropolitanas.

¹⁵¹ Mats Andersson, *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development* (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH y ONU-Hábitat, 2015).

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ OCDE, *Green Growth in Cities, OECD Green Growth Studies* (OCDE, 2013). Disponible en http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/oecdgreengrowthincities.pdf (consultado el 17 de diciembre de 2016).

¹⁵⁴ Informe Nacional de la República de Corea para Hábitat III, pág. 2.

225. China también ha reconocido la importancia de equilibrar el desarrollo urbano y el rural y de procurar que las políticas y la planificación de ambos se complementen¹⁵⁵. Ello incluye el ideal de limitar el crecimiento de las ciudades y aumentar los controles sobre la asignación de tierras. Para ello será necesario poner en práctica iniciativas más claras para limitar el crecimiento y valerse de estrategias de relleno urbano, renovación urbana y revalorización de las zonas periurbanas y rurales para desarrollar ciudades verdaderamente más compactas. En los últimos diez años, varias ciudades chinas importantes han crecido gracias a iniciativas de ciudades nuevas y “ciudades piloto”, todas ellas relacionadas con la adquisición de tierras y el desarrollo urbano. La respuesta inicial fue ampliar las redes de coordinación y planificación para que incluyeran a las regiones y las redes urbanas. Sin embargo, si lo que se pretende es revertir el crecimiento espacial y el desarrollo incontrolados de las ciudades y crear ciudades más compactas y productivas, así como fomentar un desarrollo equilibrado entre las zonas periurbanas y rurales, será necesario introducir cambios en los mandatos y los instrumentos de las zonas metropolitanas, las ciudades y los distritos¹⁵⁶.

F. Negociación de un nuevo pacto entre los planificadores y el sector privado

226. La planificación y las acciones a largo plazo exigen más que solo planes. Si bien es importante que existan instituciones de gobierno eficaces y que funcionen, también es necesario establecer asociaciones que permitan lograr cambios eficaces. Lejos de ser únicamente interesados en el desarrollo urbano, los círculos académicos, las instituciones de investigación y las financieras, y las empresas multinacionales y las locales también son asociados. Para que las aspiraciones se hagan realidad, estas diversas instituciones deben participar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planos local y nacional. Ajustarse a principios de “buena” gobernanza urbana al implementar la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible implicará encontrar maneras de coordinar con mayor eficacia y equidad los trabajos de estos asociados para el beneficio de las ciudades y los países de Asia y el Pacífico y, en última instancia, del mundo entero.

227. En el futuro, las empresas municipales podrían contar con la estructura de negocios necesaria para absorber muchas tecnologías inteligentes y de gobernanza electrónica que se incorporarán en las ciudades y los territorios de Asia y el Pacífico.

228. Establecer alianzas más sólidas entre los planificadores y el sector privado también podría ayudar a colmar los importantes déficits de datos e información que enfrenta la región. Actualmente el sector privado está generando una enorme cantidad de información sobre aspectos tales como el transporte, las modalidades de consumo y la vivienda, una tendencia que persistirá en el futuro. Al desarrollar estos recursos y datos, muchos de los cuales estarán georreferenciados y se basarán en mapas, sería apropiado hacer más hincapié en el interés público. De hecho, promover consultas en el ámbito público podría ser una manera de mejorar dichos datos e información. A medida que la región sigue urbanizándose de maneras cada vez más diversas y complejas, que van más allá del ámbito de influencia de un único interesado o una sola comunidad, los planificadores urbanos y regionales tendrán que trabajar con el sector público y el privado y garantizar una verdadera participación en la política urbana para apoyar la Nueva Agenda Urbana.

VII. Conclusiones

229. Tal como se señala en este informe, en los últimos dos decenios se han producido importantes progresos en materia de desarrollo urbano inclusivo y sostenible en toda la región de Asia y el Pacífico. En la mayor medida posible, este informe ha resaltado la diversidad de contextos y experiencias de las ciudades de la región y la amplia variedad de problemas y desafíos que enfrentan.

230. Si bien los desafíos persisten, en particular en lo referido al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, a saber, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, el dinamismo y la diversidad de la región presentan una oportunidad para avanzar hacia un futuro urbano más sostenible.

¹⁵⁵ Informe Nacional de China para Hábitat III, pág. 32.

¹⁵⁶ Véase Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial de ONU-Hábitat.

-
231. Para promover un desarrollo urbano sostenible y transformador, es fundamental generar y utilizar datos urbanos precisos, que estén separados de los datos nacionales y que incluyan las perspectivas de diversos habitantes de las zonas urbanas.
232. Las intervenciones en materia fiscal y normativa deben adaptarse para maximizar los beneficios secundarios y resolver múltiples desafíos, con vistas a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
233. Deberían diseñarse sistemas eficaces de gobernanza colaborativa y a múltiples niveles para gestionar los complejos desafíos de zonas urbanas que rebasan los límites administrativos y políticos.
234. Para promover un desarrollo transformador y sostenible, es necesario contar con leyes y políticas nacionales progresistas y con mecanismos innovadores de financiación.
235. La tecnología ofrece cada vez más oportunidades de acceder a la información sin limitaciones y de participar de manera más activa en la toma de decisiones.
236. A la hora de evaluar las necesidades financieras urbanas, se necesita una agenda amplia que incluya aspectos de infraestructuras ecológicas e inclusión social. Las opciones de financiación urbana exigen una base de financiación intergubernamental coherente y deben incluir diversos mecanismos.
237. Satisfacer la demanda actual y futura de recursos naturales en las ciudades, en particular en materia de energía, agua y alimento, así como las necesidades de vivienda y servicios básicos, exigirá que todos los municipios y departamentos avancen hacia un modelo de gobernanza integrado, planificado, colaborativo y basado en los ecosistemas.
238. Incorporar estrategias de reducción del riesgo de desastres y de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos en las políticas nacionales sobre el uso y el desarrollo de la tierra puede promover la participación necesaria a todos los niveles del gobierno, con vistas a trabajar con los interesados para reducir las vulnerabilidades y mejorar la resiliencia.
239. Para lograr un desarrollo urbano sostenible, es necesario establecer alianzas eficaces con el sector privado, el sector informal, la sociedad civil y las organizaciones comunitarias.
240. Esta región tiene la oportunidad de aprovechar el enorme caudal de conocimientos y experiencias que se acumula en la heterogénea región de Asia y el Pacífico para facilitar la colaboración Sur-Sur y la aplicación de enfoques regionales a problemas locales, nacionales, regionales y mundiales.
241. Más allá de Hábitat III, la región de Asia y el Pacífico tiene la oportunidad de aprovechar la diversidad de sus experiencias y capacidades para construir ciudades más sostenibles, inclusivas, prósperas y resilientes.
-