

## Indice

1. Editorial
2. Cities Alliance
3. informe sobre la red de ciudades sudafricanas
5. Estrategia de desarrollo urbano en Burkina Faso
6. Evolución de las políticas urbanas y regionales en China
8. Estrategia de desarrollo de la ciudad de Adén
10. Lucha contra la pobreza en Madagascar
12. Marruecos – un programa nacional contra el recrudescimiento de los barrios insalubres
13. Una alianza contra la pobreza urbana
14. Rehabilitación de los barrios precarios en Mauritania
15. Cities Alliance: una herramienta para el futuro urbano de los países en desarrollo
16. La rehabilitación urbana en Túnez
17. Rehabilitación de barrios de tugurios en Vietnam
19. Una nueva favela cada semana
20. Noticias de la cooperación



PNUD

Mejora de la vivienda - Mauritania

## Cities Alliance

### Comunidades pobres: la falta de recursos y la falta de comunión

¿Por qué hoy en día tantas personas viven en barrios de tugurios? ¿Por qué la pobreza es tan característica de las comunidades urbanas y rurales en la mayor parte del mundo en desarrollo? ¿Por qué no se utilizan los recursos tanto naturales como humanos en las comunidades urbanas y rurales cuando su aprovechamiento permitiría cambiar la situación económica de la población, mejorar las posibilidades de empleo y generar ingresos para una gran mayoría de la gente que hoy en día se considera pobre?

A mi parecer, la respuesta radica simplemente en la falta de **comunión** que impera en la mayoría de nuestros asentamientos humanos, especialmente entre nuestras ciudades y poblaciones. Como es obvio, la palabra «**comunión**» (del latín *communio*) procede de la misma raíz que la palabra «**comunidad**» (del latín *communitas*). Según el diccionario Webster's New Twentieth Century Dictionary, la palabra inglesa «**communion**» significa, entre otras cosas, «unión de personas, intercambio de ideas o intereses, acuerdo, armonía»; «**community**» también significa, entre otras cosas, «unión, conjunto de personas que gozan de los mismos derechos y privilegios o viven bajo las mismas leyes y normas».

Está claro que en la mayoría de los países en desarrollo, las comunidades en el sentido de unión de personas, urbanas o rurales, son fácilmente reconocibles y observables. Lo que no es tan visible es el grado de intercambio de ideas o intereses, o el nivel de acuerdo y armonía entre los miembros. De modo general, es bastante acertado decir que cuando una comunidad es pobre desde el punto de vista material, se debe al hecho de que la «**comunión**» o el intercambio de ideas entre sus miembros es muy insuficiente. El intercambio de ideas para intentar alcanzar un acuerdo o la armonía es determinante en el concepto de participación en la toma de decisiones. Es también más fácil de conseguir a un cierto nivel de estructura administrativa descentralizada en la que se puede movilizar eficazmente a la gente para participar en la toma de decisiones que en la estructura predominante, muy centralizada y a veces autoritaria, que muchos de estos países han heredado de su pasado colonial. En los últimos años, *Cities Alliance* se ha preocupado por lanzar programas de erradicación de barrios de tugurios y reducción de la pobreza en diferentes partes del mundo mediante estrategias que favorezcan la «**comunión**» entre los habitantes. Estos esfuerzos se han orientado especialmente hacia la continuación de la descentralización y el desarrollo de procedimientos consultivos y participativos en las ciudades. Las dos campañas

«Ciudades sin barrios de tugurios» y «Estrategias de desarrollo urbano» se basan en la creación y el mantenimiento de estructuras urbanas que faciliten los procesos de participación y compromiso cívico, y definen una visión común del desarrollo entre todas las categorías de ciudadanos, ricos y pobres,

hombres y mujeres, jóvenes y ancianos.

En este número especial de *Villes en Développement*, se presentan las experiencias de distintos países en la creación y mantenimiento de estructuras de «comunidad». En países tan diferentes en cuanto a tamaño, características sociales y niveles de desarrollo como

Mauritania, Vietnam, Brasil y China, se ha vuelto evidente que estas estructuras son esenciales para tratar los problemas de los barrios de tugurios y la pobreza urbana. Ponen en evidencia que en la época de la informática, el sentido de pertenencia al grupo y de participación en la toma de decisiones sigue siendo

importante para alcanzar los objetivos humanos básicos de progreso económico y condiciones de vida decentes. ■

**Akin L. Mabogunje**  
*Presidente del Comité Técnico de la Vivienda y el Desarrollo Urbano, Gabinete de la presidencia, Abuja, Nigeria*

## Cities Alliance : ficha descriptiva

### ¿Qué es Cities Alliance?

- Una alianza internacional de ciudades con sus socios para el desarrollo, que se dedica a mejorar las condiciones de vida de los habitantes pobres mediante acciones en dos principales ámbitos:
  1. **Estrategias de desarrollo urbano** que abarcan el proceso mediante el cual los actores locales definen su visión de la ciudad, analizan las expectativas económicas y establecen prioridades claras en materia de acciones e inversiones.
  2. **Rehabilitación de los barrios de tugurios a escala de las ciudades y los países** para mejorar las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020, de acuerdo con la iniciativa Ciudades sin barrios de tugurios (Objetivo de desarrollo del Milenio n°. 11).

### ¿Por qué dedicarse a los pobres de las ciudades?

- En las próximas dos décadas, el 90% del crecimiento demográfico en los países en desarrollo será urbano.
- Ya casi un 30% de la población urbana del mundo en desarrollo vive por debajo de los umbrales de pobreza.
- Las políticas a favor de los pobres son necesarias para enfrentarse a este incremento explosivo de la pobreza urbana y a la desigualdad creciente que amenazan la cohesión social y la estabilidad política indispensables para el desarrollo social y el progreso económico.
- La demanda es alta: los pobres de las ciudades están influyendo en las prioridades de inversión puesto que votan en números cada vez mayores y la descentralización está imponiendo más responsabilidades a las autoridades locales.

### La asociación de cities alliance

- Creada en 1999 por el Banco Mundial y ONU-HABITAT, Cities Alliance está integrada por:
  - Las cuatro mayores asociaciones internacionales de ciudades.
  - Diez países: el G7 más los Países Bajos, Noruega y Suecia.
  - El Banco de Desarrollo Asiático, el PNUE, ONU-HABITAT y el Banco Mundial.
- La UE, el PNUD, UNICEF y la OIT también se han comprometido con la asociación.

- Un Consejo consultivo en política incluye a eminentes expertos de cada región, especializados en cuestiones urbanas.

### Objetivos trazados

- Objetivo de Ciudades sin barrios de tugurios: mejorar la vida de 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020.
- Estrategias de desarrollo urbano: definir planes de acción para un crecimiento equitativo que involucre a todos los actores.
- Acciones a escala de las ciudades y los países: privilegiar acciones a gran escala y sostenibles.
- Forjar una voluntad política: demostrar que los tugurios no son inevitables y gestionar el crecimiento futuro.
- Asociaciones: aumentar el nivel de recursos destinados a los pobres de las ciudades mejorando su coherencia y vinculando más directamente las subvenciones de cooperación técnica al control de las inversiones.

### El objetivo de desarrollo del milenio de «ciudades sin barrios de tugurios»

- Plan de acción Ciudades sin barrios de tugurios: elaborado por Cities Alliance y lanzado por Nelson Mandela en 1999, respaldado con fuerza por Kofi Annan e incluido en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (A/RES/55/2) adoptada por 150 Jefes de Estado, en septiembre del 2000.
- Los progresos en la consecución de este objetivo se seguirán mediante dos indicadores: (i) proporción de personas con acceso a mejores servicios de saneamiento; y (ii) proporción de personas con derecho seguro a la tenencia de la tierra.

### financiación

- 57 millones USD movilizados hasta la fecha, con objetivos de financiación de 25 millones USD al año, durante los tres próximos años, de acuerdo con el plan de acción de Ciudades sin barrios de tugurios.

→ *Cities Alliance*  
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433 USA  
Tel.: (202) 473-9233 - Fax: (202) 522-3224  
info@citiesalliance.org - www.citiesalliance.org

# informe sobre la red de ciudades sudafricanas —

Monty Narsoo, Director de la Red de Ciudades Sudafricanas

*La red de ciudades sudafricanas (SACN), en asociación con sus miembros, las administraciones nacionales y provinciales de Sudáfrica, así como sus socios internacionales, especialmente Cities Alliance, ha emprendido un cierto número de actividades que hacen del desarrollo urbano y las ciudades una de las prioridades de la política sudafricana.*

La SACN está integrada por las nueve ciudades más grandes de Sudáfrica, las cuales aportan más del 80% del producto interior bruto e impulsan así el crecimiento económico, además de constituir los centros más densamente poblados. Las principales actividades de la SACN se han concentrado en las estrategias de desarrollo urbano, y de desarrollo económico para las ciudades, los indicadores urbanos, la renovación y la rehabilitación urbanas que incluyen la mejora de los barrios de tugurios, y la incorporación de los problemas de transporte y del VIH/SIDA en las estrategias de la ciudad. Estas actividades conducirán a la preparación y publicación del informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas.

## **Estrategias de desarrollo urbano.**

El Consejo ha sido designado como grupo de referencia para el trabajo que deberá llevarse a cabo en materia de estrategias de desarrollo urbano. De esta manera, se ha elaborado un programa de investigación y formación sobre estas estrategias. Para clarificar el concepto de las mismas, se ha preparado una presentación general, definiendo un concepto genérico de estrategia de desarrollo urbano.

Se ha organizado una serie de talleres sobre estrategias de desarrollo urbano, en los cuales han estado presentes los principales representantes políticos y administrativos de las nueve ciudades miembros. Posteriormente, se ha llevado a cabo otro taller que ha contado con la participación del ministerio encargado de las administra-

ciones provinciales y locales, en el que se han explorado los vínculos entre los programas de desarrollo integrado, un plan de ordenación para las ciudades sudafricanas, previsto por la ley, y las estrategias de desarrollo urbano. Como resultado de estos intercambios, se están tomando medidas para armonizar la legislación sobre ordenación del territorio, con vistas a mejorar los proyectos de desarrollo integrado a través de la aplicación de estrategias de desarrollo urbano.

## **Desarrollo económico.**

Se ha creado un grupo de trabajo sobre desarrollo económico, formado por altos funcionarios de las nueve ciudades miembros. Igualmente, se ha esbozado un plan de trabajo, que recoge los temas en los que el grupo de trabajo deberá centrar su interés e investigaciones. Se ha organizado una presentación al Ministerio de Industria y Comercio, que ha conducido al lanzamiento de un programa de investigación conjunta centrado en a) las ciudades en la economía global y b) las ciudades en la economía nacional.

## **Transporte y VIH/SIDA.**

Se ha creado un equipo de trabajo sobre el VIH/SIDA, formado por altos funcionarios de las nueve ciudades miembros. Se ha redactado un documento para la implantación de un extenso programa de lucha contra esta enfermedad, el cual está siendo publicado y difundido a las ciudades miembros de la SACN. Actualmente, se están estudiando estrategias de transporte a nivel de las ciudades.

## **Proyecto sobre los indicadores urbanos.**

Se ha creado un grupo de trabajo sobre indicadores urbanos, con el fin de promover el uso de la información y los indicadores en una planificación estratégica, por medio del refuerzo de capacidades y el aprendizaje compartido. Se ha designado a un consultor para reunir los principales indicadores urbanos a partir de diversas fuentes de información (que incluyen datos provenientes de los censos de Sudáfrica de 1996 y 2001), los indicadores basados en datos recogidos en encuestas hechas en hogares y dentro de la población activa, las tablas de datos sobre las ciudades extraídos de las bases de datos nacionales y las informaciones provenientes de las bases de datos locales. Las primeras informaciones recolectadas gracias a este proceso ya han sido integradas en el informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas.

## **Informe sobre la renovación y la rehabilitación urbanas.**

Este proyecto se ha basado en una serie de actividades que esperan favorecer el intercambio de conocimientos sobre renovación y rehabilitación urbanas en Sudáfrica. En la primera fase del trabajo, se ha redactado un informe que identifica las políticas clave, los programas y los temas que atañen a la renovación urbana en el contexto sudafricano. Dicho informe incluía un inventario detallado de los recursos, así como un repertorio de los actores clave en diferentes niveles de las administraciones, que participan en las actividades de renovación. El informe ha sido sometido y aprobado por el Consejo de

la SACN, y ciertas de las informaciones que lo componen deberían formar parte del informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas. Asimismo, el Consejo ha aprobado un programa de lanzamiento por el que se compromete con los profesionales encargados de la renovación urbana en las administraciones locales, provinciales y nacionales.

## **Crédito fiscal para la rehabilitación urbana.**

Se han iniciado discusiones con el Ministerio de Hacienda sobre la proposición de introducir un crédito fiscal para la rehabilitación urbana. Como resultado de estos intercambios, se ha nombrado a un consultor para proporcionar orientaciones en lo concerniente a la creación de un régimen de amortización acelerada, aplicable a las zonas de desarrollo urbano. Se ha preparado cuidadosamente un documento de consulta, que se ha sometido al Consejo de la SACN para su discusión, con el fin de llegar a un consenso entre las ciudades miembros. El Consejo ha aprobado el documento y ha asignado a la Secretaría de la SACN contactar directamente con el Ministerio de Hacienda y comunicarle las expectativas de las ciudades miembros en la materia. Ciertas informaciones del documento de consulta deberían integrarse en el informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas.

## **Informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas.**

Este proyecto es una de las iniciativas más importantes de la SACN durante el ejercicio financiero en curso, en la medida en que se propone determinar el papel de la SACN, al mismo tiempo que examina el estado de las ciudades en Sudáfrica. Durante el período estudiado, se ha encargado a un responsable de la redacción, un responsable de la publicación y un especialista en ayudas internacionales la elaboración de la

primera edición del informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas. Se ha definido un plan de trabajo. El Consejo ha aprobado el formato, el plan y el diseño del informe. La redacción del contenido está en curso.

### Nuestros planes futuros

**Estrategia de desarrollo urbano:** Durante el próximo mandato, está previsto que la SACN se comprometa con el ministerio encargado de las administraciones locales y provinciales en la preparación de una revisión de las leyes y las directivas relacionadas con la evaluación de los programas de desarrollo integrado, destinada a las autoridades municipales.

**Desarrollo económico:** Durante el próximo mandato, está previsto iniciar los trabajos relacionados con la designación de los investigadores en los principales campos, en colaboración con el Ministerio de Industria y Comercio.

**VIH/SIDA:** Durante el próximo mandato, se emprenderá una evaluación de la eficacia del programa y se difundirá una síntesis del informe sobre los resultados a todos los miembros de la SACN. Se organizará un taller para los meses de octubre y noviembre, con vistas a desarrollar un programa de realización. Asimismo se prevé una serie de presentaciones ante el Consejo de lucha contra el SIDA y el equipo de trabajo nacional sudafricano para el lanzamiento de los tratamientos antiretrovirales.

**Indicadores urbanos:** Se someterá un informe de evaluación sobre el estado y la disponibilidad de los datos y sobre las competencias y las capacidades de las autoridades locales en lo que a datos e indicadores urbanos se refiere. Está previsto que el informe definitivo sobre indicadores urbanos esté disponible a principios de 2004.

**Renovación y rehabilitación urbanas:** Se ha organizado en 2003 una serie de talleres en la que han estado presentes profesionales de las administraciones locales, provinciales y nacionales. Estos talleres han tenido por tema principal las acciones

de renovación en los centros urbanos, asentamientos informales (barrios de tugurios) y zonas de exclusión. Está previsto que la segunda fase del proyecto, que contempla la elaboración de un programa de intercambio de conocimientos sobre renovación urbana, se inicie durante este mandato con un taller que defina las principales áreas del programa de aprendizaje. Este trabajo debería conducir a la elaboración de un cursillo de formación de una semana, en la que se desarrolle una estrategia para institucionalizar las experiencias en lo tocante a renovación y rehabilitación urbanas.

**Crédito fiscal para la renovación urbana:** Está previsto que el Ministerio de Hacienda tome en cuenta las sugerencias de la SACN en un proyecto de ley que debería publicarse en 2003. Las presentaciones sobre el crédito fiscal para la rehabilitación urbana se llevarán a cabo durante el desarrollo de los talleres de renovación urbana, en el transcurso del año 2003.

**Resultados en el terreno financiero:** Como consecuencia de los compromisos de la SACN con el Ministerio de Hacienda, se otorgarán créditos fiscales para la rehabilitación urbana por un importe de 400 millones R, por un período de cuatro años. Las actividades de la SACN vinculadas a la integración de los problemas ligados al VIH/SIDA dentro de las administraciones locales podrían redundar en una financiación del orden de los 200 millones USD, del que se beneficiarían las ciudades miembros.

### ¿Cuál ha sido nuestra influencia?

**Estrategia de desarrollo urbano** – Hasta la fecha se ha puesto el mayor énfasis en sensibilizar a las estrategias de desarrollo urbano. Como resultado del intercambio con las ciudades miembros y con el ministerio encargado de las administraciones provinciales y locales, se están elaborando actualmente proyectos de enmienda de las leyes vigentes. La metodología de la estrategia

de desarrollo urbano ya ha tenido un impacto en varias ciudades sudafricanas, influencia que se ha hecho sentir igualmente en los criterios de ordenación de las ciudades y en sus procedimientos de contratación. Una mayor conciencia de las estrategias de desarrollo urbano debería tener, en un futuro, un impacto en la calidad de los programas de desarrollo integrado.

**Desarrollo económico** – Una mayor conciencia de la importancia de las estrategias de desarrollo económico, a largo plazo y a nivel de la ciudad, debería influir en el interés y la calidad de los programas de desarrollo integrado, en el futuro. La inclusión de estrategias de desarrollo económico en los criterios de concesión de créditos fiscales para la rehabilitación urbana podría reforzar la importancia de dichas estrategias.

**Indicadores urbanos** – Se espera que el procedimiento en vigor facilite la concientización de la importancia de los indicadores en la gestión de las ciudades. El uso de indicadores preliminares, en el informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas, debería suscitar un mayor interés en estos instrumentos.

**Informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas** – Este informe sobre el estado de las ciudades sudafricanas debería proporcionar una plataforma para la SACN, al igual que sus programas. Este informe debería, en particular, invitar a un examen más minucioso de los resultados de la administración urbana.

**Renovación urbana** – Una mayor sensibilización al contenido, el alcance y las implicaciones de la renovación urbana debería permitir una mejor realización entre las ciudades miembros. En particular, el informe sentará las bases de un compromiso, en aspectos clave de la política, ante el ministerio encargado de las administraciones provinciales y locales, el Ministerio de la Vivienda y el Ministerio de

Hacienda. La puesta en marcha de un programa de formación y capacitación debería reforzar la elaboración de un marco de actuación para los profesionales de la renovación urbana.

**Crédito fiscal para la rehabilitación urbana** – El apoyo de la SACN a la propuesta de crédito fiscal para la rehabilitación urbana ha tenido un gran impacto en la orientación de la legislación vigente y ha mejorado las perspectivas de una aplicación exitosa. Asimismo, ha mejorado la reputación de la SACN, como organismo técnico experto en el ámbito del desarrollo urbano.

### ¿Hacia dónde nos dirigimos?

Nuestros objetivos principales en el futuro son la identificación y la consolidación de nuestras relaciones en el ámbito africano e internacional. Las buenas relaciones entre ciudades, en especial entre las del Sur, en cuanto a intercambio de conocimientos e intercambios, son el punto clave para mejorar las posibilidades de crecimiento económico, oferta de servicios públicos a nuestros ciudadanos, administración eficaz y rentable, y preparación de un futuro ambiental y financiero sostenible ■

# Estrategia de desarrollo urbano en Burkina Faso

François Yatta, Consejero regional en la asociación «Partenariat pour le développement municipal» (PDM)

*Cities Alliance, en colaboración con el PDM y ONU-Habitat, ha creado una ayuda para las entidades locales de Burkina Faso en el marco de un programa de reactivación de las economías locales (REEL). El objetivo general del programa REEL es definir de modo informal y participativo una visión del desarrollo de las poblaciones interesadas y definir acciones concretas para reanudar las actividades económicas y mejorar la fiscalidad.*

La actuación de Cities Alliance en Burkina se denomina «Estrategias de desarrollo urbano y documento estratégico local de reducción de la pobreza en los municipios de Bobo-Dioulasso, Banfora y Ouahigouya». El municipio de Bobo-Dioulasso (400 000 habitantes) ya ha sido objeto de un estudio ECOLOC, mientras que en Banfora (40 000 habitantes), el estudio queda por hacer. Por otra parte, esta región del suroeste de Burkina se beneficia de una fuerte concentración de intervenciones de la Cooperación Francesa. Por último, la elección de Ouahigouya (70 000 habitantes) se justifica porque es la ciudad burkinabesa en la que se está experimentando un establecimiento público de desarrollo municipal (EPDC), creado con el apoyo de la Cooperación Suiza y que se proyecta extender al conjunto de los municipios de Burkina Faso. Así pues, la actuación de Cities Alliance está cofinanciada por la Cooperación Suiza y la Cooperación Francesa, además de la Comisión Nacional de Descentralización (CND). Se apoya en la experiencia adquirida con el programa regional «ECOLOC», llevado a cabo conjuntamente desde 1997 por el PDM y el Club del Sahel y África del Oeste. De este modo, los procesos locales que se

realizan en los sitios ya definidos constan de dos fases:

1. una fase de estudio durante la cual un equipo de asesores locales trabaja a partir de un documento inicial preparado por el equipo de funciones comunes y efectúa un análisis completo de la economía local y sus actores, acompañado de cifras y mapas;
2. una fase de concertación durante la cual, sobre la base de los resultados del estudio, la administración del centro ciudad entra progresivamente en negociaciones con los demás actores locales para preparar un marco de desarrollo que defina a la vez los objetivos a largo plazo y las acciones a corto plazo. Esta segunda fase termina con la organización de un foro de desarrollo local.

Los resultados de la actuación para cada una de las administraciones locales son:

- (a) Un marco de referencia de las acciones a nivel local
- (b) «Documentos de proyecto» para la reactivación de la economía local basada en la creación de incentivos en los principales sectores
- (c) Estrategias de desarrollo local y lucha contra la pobreza en los centros

urbanos y el interior de las tierras

- (d) Un marco y una estrategia de transposición a nivel nacional

La actuación acaba de iniciarse en los municipios de Banfora y Ouahigouya. En cambio, en Bobo-Dioulasso donde el estudio ya está terminado, la fase de concertación y elaboración de las estrategias de desarrollo económico local se está finalizando. Ha sido llevada a cabo por un comité local, creado por ordenanza municipal, y que es el propietario de la obra. Integrado por unos veinte miembros, este comité reúne a operadores económicos, representantes de organizaciones socio-profesionales y otras asociaciones, representantes de ONG y autoridades locales.

En Bobo-Dioulasso los actores locales han elaborado un marco de referencia para el desarrollo económico local (CRDE), que expone ante todo una visión a largo plazo del desarrollo económico en un horizonte de 15 a 20 años y desde esta perspectiva presenta las grandes orientaciones, los desafíos fundamentales y las principales opciones para Bobo-Dioulasso y su región. El CRDE especifica el papel que los actores económicos desean asignar a la institución municipal en

la promoción del desarrollo económico local en términos de planificación e infraestructuras, y de modo general, gastos públicos. Por último, define las «grandes obras» cuyo lanzamiento y apoyo condicionan el futuro económico de Bobo-Dioulasso y su región.

Además de estas orientaciones, el CRDE describe las acciones y negociaciones prioritarias a llevar a cabo en torno a los ejes reconocidos como estratégicos para que esta visión de Bobo-Dioulasso y su región se haga realidad: es decir, lo que los actores pueden hacer por sí mismos y las estrategias a utilizar para promover las actuaciones que dependen de otros niveles decisorios como el Estado, las estructuras de integración subregionales o los socios capitalistas. De este modo se han identificado seis objetivos:

1. Recuperar la vocación de tránsito de Bobo-Dioulasso
2. Hacer de Bobo-Dioulasso una bolsa de frutas y verduras, así como una bolsa de la carne
3. Dinamizar el sector informal para impulsar el desarrollo endógeno
4. Hacer de Bobo-Dioulasso y su región un centro turístico regional
5. Promover una industrialización integrada sobre

la base de los potenciales locales

6. Promover el sector de la construcción y obras públicas

Estos objetivos constituyen cada uno un subsistema operativo y crean entre ellos interacciones para apoyar el desarrollo sostenible de la economía de la ciudad y su región gracias a un efecto de arrastre en los demás subsistemas de la economía que no se han considerado prioritarios. La concretización de estos objetivos se ha traducido luego en compromisos institucionales, compromisos en términos de instalaciones públicas e infraestructuras, compromisos en términos de movilización de recursos locales, compromisos espaciales y compromisos sociales. La coordinación de estos diferentes compromisos y el arbitraje realizado por el comité directivo han permitido elaborar la etapa ope-

rativa del CRDE, es decir, el programa prioritario de desarrollo económico local (PPDEL), que comprende:

- Un programa de desarrollo territorial (PPDT)
- Un programa de inversión prioritaria (PIP), así como el reparto de los fondos en términos de movilización de los recursos locales y exteriores
- Un programa de conservación prioritaria (PEP)
- Un programa de reforma de la fiscalidad local (PRF)
- Un programa de reforma de la gestión municipal (PRM)
- Una cartera de proyectos o acciones de reactivación de la economía local (PPR)

El plan de lucha contra la pobreza está elaborado esencialmente a partir del programa de conservación prioritaria (PEP).

Efectivamente, el mantenimiento en buen estado de las infraestructuras municipales, del orden de 3 000 F CFA por habitante/año, permitirá luchar eficazmente contra la pobreza dando trabajo a las pequeñas empresas del sector informal, que emplean mucha mano de obra. De este modo, se podrán distribuir ingresos a esta categoría de la población más desfavorecida. Previamente, en la segunda etapa, las consultas entabladas con las asociaciones, las diferentes clases y organizaciones socioprofesionales de la ciudad habrán permitido identificar las infraestructuras estructurales y de barrios que serán objeto de dicha conservación y cuyo impacto será importante en la reducción de la pobreza.

Por último, durante el foro sobre desarrollo económico local, que clausurará las consultas y está previsto para octubre, se elaborará una

Carta del Desarrollo Local. Este documento consagrará el acuerdo de principio de los diferentes actores locales sobre la visión a largo plazo para el desarrollo de Bobo-Dioulasso y su región, los programas de acciones y reformas que se han de realizar a medio plazo de conformidad con esta visión, los proyectos precisos que permitan concretizar la reanudación de actuaciones, así como los compromisos de los actores locales para la realización de estos programas y proyectos.

El PDM se encarga del apoyo técnico y metodológico de la totalidad de la actuación; ONU – HABITAT, basado en Nairobi, se responsabiliza de la formación de los actores y autoridades locales. ■

## Evolución de las políticas urbanas y regionales en China

Songsu Choi, Coordinador Sector urbano en China, Banco Mundial

*China es uno de los pocos países que poseen una política de desarrollo urbano y regional clara y orientada hacia el futuro, la cual es un elemento clave de la política nacional de desarrollo socioeconómico. Esto se ha constatado, aunque en menor grado, durante el último medio siglo. Este artículo describe brevemente la evolución de las políticas urbanas y regionales en la China contemporánea, así como de otras iniciativas y características nacionales que han influido de manera decisiva en el desarrollo urbano y regional del país.*

Durante la primera década que siguió a la fundación en 1949, la República Popular de China imitó en su desarrollo económico y urbano el esquema adoptado por muchos países después de la Segunda Guerra Mundial. La política china se orientó principalmente hacia una industrialización masiva. Sin una política urbana definida, las ventajas económicas de las ciudades y zonas mineras redundaron en un

rápido crecimiento de las mismas. Sin embargo, al mismo tiempo que la producción industrial progresaba, se agudizaban los problemas comunes de urbanización e industrialización. La colectivización de las granjas y los éxodos rurales deprimieron la producción agrícola, disminuyendo los excedentes de producción que podían sustentar el crecimiento industrial urbano. Las poblaciones urbanas sobrepasaron la capacidad

disponible de bienes y servicios.

En respuesta a esta coyuntura, se adoptó una primera serie de políticas urbanas precisas en 1959. Se implementó el sistema del hukou o registro de hogares, que restringía el acceso a los víveres y a otros servicios, tales como la vivienda y la educación, a los no agricultores. Con el fin de vencer los obstáculos a la industrialización, se desplazó el desarrollo industrial a ciudades más pequeñas, pueblos e incluso aldeas, con la consigna de El Gran Salto Adelante. Estas políticas alcanzaron su objetivo al moderar el crecimiento de las grandes ciudades, al mismo tiempo que impulsaban el aumento de la población urbana general y la producción industrial. No obstante, la consecuencia económica a largo plazo fue desastrosa, traduciéndose en una sobreabundancia de productos industriales inútiles, que se acompañó de una gran hambruna, puesto que la mano de obra rural se había orientado hacia las industrias primarias. Como consecuencia de ello, se reprimió con nuevas políticas el crecimiento de la población urbana y de las ciudades. Dichas políticas se siguieron aplicando rigurosamente bajo la Revolución Cultural, manteniendo a la población urbana más o menos al mismo nivel (alrededor del 17% del total de la población) durante las décadas de los sesenta y los setenta. El único elemento que modificó su aplicación fue la introducción de otro programa de desarrollo regional, que pretendía crear zonas industriales en regiones alejadas de la frontera con Rusia y de las grandes ciudades.

El fulgurante desarrollo urbano e industrial de los últimos tiempos no se debió

a una política deliberada de renacimiento industrial y urbano, sino a la liberalización económica general que se originó en el campo. Desde 1978, los habitantes de las zonas rurales pueden disponer libremente de su producción y comercializar los excedentes a precios de mercado, pudiendo hacer lo mismo con los bienes industriales. Aprovechando al máximo esta libertad, los pueblos y las ciudades rurales invirtieron el excedente de mano de obra y los modestos ingresos generados por una agricultura más eficiente en la fabricación de bienes que las industrias urbanas pertenecientes al Estado no podían producir de manera óptima.

Hacia la segunda mitad de la década de los ochenta, el sistema industrial urbano, sofocado por el poder central y la Revolución Cultural, comenzó igualmente a beneficiarse de reformas del mercado y de una descentralización radical. Esto favoreció las grandes inversiones, que incrementaron la capacidad de las industrias y las infraestructuras urbanas, pudiendo así superar el período de estancamiento que se había observado durante la Revolución Cultural. Sin embargo, las presiones políticas e históricas que pesaban sobre las ciudades continuaron siendo considerables. Durante los años 1980, las industrias rurales que contaban con muchos menos capital y recursos, pero que en contrapartida disfrutaban de una mayor libertad económica, generaron muchos más empleos en el sector industrial y de servicios que todas las ciudades reunidas.

El Gobierno de la República Popular de China impulsó la industrialización y la urbanización desde abajo, lo cual produjo un aumento signifi-

cativo del número de pueblos y ciudades. El número de los primeros pasó de 188 en 1978 a 450 en 1990, y a 668 en el 2000. Las ciudades (cuyas poblaciones estaban por lo general comprendidas entre 10 000 y 100 000 habitantes) pasaron de 2 000 habitantes a 10 000 en 1990, y a 20 000 en el año 2 000. Asimismo, el Gobierno definió una clara prioridad regional, favoreciendo a las zonas costeras, para de esta manera aprovechar el capital y los recursos humanos existentes y completar la política de globalización económica.

De una cierta manera, la política urbana de los años 1980 y 1990 fue similar a la de finales de los 1950, que privilegiaba la urbanización generalizada, pero sin apartar la vista del crecimiento descontrolado de las grandes ciudades. Esta posición puede resumirse en el eslogan político «Váyase de la granja, pero no del pueblo» y en una declaración oficial que figura en el marco político de la ley de urbanismo de 1986: «Controlar el crecimiento de las grandes ciudades, desarrollar razonablemente los pequeños y medianos centros urbanos y promover activamente las pequeñas ciudades». El sistema del hukou se mantuvo vigente, a pesar de que las fuerzas económicas obstaculizaron su aplicación. De esto fueron testigos las ciudades de la provincia de Guangdong, en las que el número de trabajadores inmigrantes sobrepasaba en gran medida al de habitantes que poseían un permiso de residencia. Este mecanismo, asociado a un sistema de viviendas y de seguridad social estrechamente vinculados con las condiciones de residencia y de empleo, restringió severamente el mercado laboral y constituyó una traba mayor para las empresas urbanas

chinas, en particular las estatales.

Sin embargo, en los años 1990, el crecimiento industrial rural comenzó a declinar, fenómeno que se explica en parte por la saturación del mercado de bienes de baja calidad y porque las implantaciones rurales ya no daban abasto para satisfacer los requerimientos de las empresas rurales más rentables o los modos de producción costosos en mano de obra. La crisis financiera asiática y las reformas de las empresas públicas en curso acentuaron la caída de la oferta de empleos y de la demanda interna. La deflación se instaló a finales de la década. Esta situación obligó a los responsables políticos a centrarse en el impulso de la demanda mediante incentivos fiscales a corto plazo, y una urbanización acelerada y equilibrada a largo plazo.

Estos factores llevaron al Gobierno a situar la urbanización a la cabeza de los diez programas clave de desarrollo económico del 10° Plan quinquenal (2001-2005), delante de la educación, la agricultura, etcétera. Dicho plan continúa favoreciendo a las pequeñas aglomeraciones y busca crear vínculos entre las zonas rurales y urbanas (el término oficial chino recientemente acuñado para designar la urbanización incluye explícitamente las ciudades, así como las aglomeraciones). No obstante, el plan prevé también un desarrollo más equilibrado de las ciudades y de las zonas urbanas. En lo que se refiere al tamaño de las ciudades, la nueva política contempla «diferentes modos de urbanización, acompañados de una promoción selectiva de los centros poblados, un desarrollo dinámico de las aglomeraciones pequeñas y medianas, la redefinición

del papel de las ciudades como centros regionales y la ordenación metódica de las regiones con alta densidad de población urbana». Para alcanzar este objetivo, el plan define reformas políticas esenciales, a saber: modificar y eliminar, con el tiempo, el sistema del hukou, desarrollar mercados de trabajo basados en la oferta y la demanda, que favorezcan una mayor movilidad de la mano de obra, mejorar la administración de las tierras con el fin de adaptar la ocupación del suelo a un sistema urbano más moderno, reduciendo, por ejemplo, la actividad industrial en el centro de las zonas urbanas, crear nuevos sistemas de inversión y financiación urbanos y, finalmente, modernizar las jurisdicciones

administrativas con vistas a mejorar la coordinación interjurisdiccional.

Aparte del interés político del Gobierno, la ayuda al desarrollo urbano que el Banco Mundial presta a China aumentó rápidamente, para constituir la mayor parte de la actuación de este organismo en el país. Las operaciones que el Banco ha realizado en el sector urbano, y que ascienden a aproximadamente 4 000 millones de dólares en préstamos, han ayudado a más de 50 centros urbanos en un gran número de proyectos, especialmente en los de mejoras del medioambiente. Asimismo, han respaldado activamente la reforma de las instituciones municipales, el sistema de

vivienda y las políticas de urbanización. Actualmente, el Banco Mundial utiliza los recursos de Cities Alliance destinados a la innovación y la asistencia, los cuales pueden emplearse difícilmente dentro de los límites de los programas normalmente en vigor. La primera estrategia de desarrollo urbano diseñada para China (2000-2002) financió un amplio estudio sobre un ambicioso programa de desarrollo de Guiyang, capital de una de las provincias más pobres. La estrategia ha igualmente contribuido, por medio de un análisis profundo y de una participación más activa, a mejorar el plan de desarrollo de una zona urbana constituida por las tres grandes ciudades vecinas de Changsha, Xiangtan

y Zhuzhou, en la provincia de Hunan. El Banco Mundial apoya esta estrategia mediante un proyecto de préstamo de gran envergadura. La segunda estrategia de desarrollo urbano para China, en la que participan Cities Alliance y el Ministerio británico de Desarrollo Internacional, se centra en el desarrollo de las zonas urbanas integradas, haciendo énfasis en la reducción de la pobreza. Para ello, trabaja con cuatro grandes ciudades y con muchas otras zonas urbanas aledañas. El Banco Mundial cuenta igualmente con la colaboración de Cities Alliance para favorecer el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades chinas, así de éstas con ciudades de otros países. ■

## Estrategia de desarrollo de la ciudad de Adén – Yahya Mohammed Al-Showaibi, Gobernador de Adén

*Adén, ciudad costera del Yemen, ha recibido el apoyo de Cities Alliance para elaborar una estrategia de desarrollo económico local con objeto de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Este proyecto, titulado «el renacimiento de Adén», ha permitido un refuerzo de las capacidades locales.*

Se piensa que las ciudades del Yemen forman parte de las áreas urbanas más antiguas del mundo y que, desde un punto de vista histórico, han sido los centros culturales y económicos del país. Actualmente, sufren tensiones extremas, producto de una elevada tasa de crecimiento demográfico (3,6%), altos niveles de pobreza (el 23,5% de la población urbana del Yemen vive por debajo del límite superior del umbral de pobreza)<sup>1</sup>, recursos hídricos insuficientes y capacidades municipales limitadas<sup>2</sup>. Estas tensiones se ven



Yahya Mohammed Al-Showaibi

Vista de la ciudad costera de Adén.

agravadas por el aumento de las migraciones del campo a la ciudad, las cuales se explican por la ausencia de un suministro fiable de agua en el interior del país. Dadas las altas tasas de urbanización que se prevén para los próximos veinte años, las ciudades yemeníes deberán desarrollar economías locales florecientes que generen crecimiento.

### **Descentralización**

Se ha adoptado un plan ambicioso de descentralización de las autoridades fiscales y administrativas para delegar la toma de decisiones del nivel central a los concejos locales. Sin embargo, dicho plan ha provocado graves dificultades a los municipios de capacidades limitadas debido a largos períodos de administración y control central. En este contexto, el Gobierno del Yemen ha tomado la decisión estratégica de concentrar sus esfuerzos y sus recursos limitados en el desarrollo de las ciudades costeras, comenzando por Adén, que es también la capital económica y comercial del Yemen. Al fijar Adén como primer objetivo, el Gobierno aspira a elaborar un modelo de desarrollo y rehabilitación que incluya no solamente a las ciudades costeras del Yemen, como Hodeida y Mukalla, sino que se extienda también a todas las zonas urbanas del país.

### **Competitividad y desafíos de Adén**

Adén es un puerto de gran importancia histórica. Su ubicación en la punta de la Península Arábiga, cerca de la entrada del Mar Rojo y a sólo cuatro millas náuticas de uno de los corredores de navegación más anchos del mundo, le confiere una gran ventaja geográfica desde el punto de vista competitivo,

en la explotación de uno de los mercados regionales de trasbordo y reabastecimiento de combustible más activos del mundo. Adén alberga un gran número de industrias, entre las que se encuentra una importante refinería de petróleo que inició su producción en 1954. Dicha refinería y el complejo portuario (entre los cuales el nuevo terminal de contenedores de Adén y el terminal Mo'alla), al igual que una zona franca en proceso de instalación, son las principales fuentes de empleo en la gobernación, cuya población estimada es de 600 000 habitantes.

A pesar de las ventajas que en el terreno competitivo ofrece Adén, las autoridades locales atraviesan serias dificultades para proveer los servicios básicos a los habitantes y los inversores, atraer nuevas inversiones que impulsen el empleo y los servicios, y definir estrategias eficaces y duraderas de reducción de la pobreza urbana. El 10% de los hogares de Adén vive por debajo del umbral de pobreza alimentaria<sup>3</sup>, mientras que el 24% se sitúa por debajo del límite superior del umbral de pobreza<sup>4</sup>. Otros problemas son la elevada tasa de desempleo, la falta de mano de obra cualificada, el aumento de las migraciones desde las gobernaciones vecinas hacia Adén, el limitado acceso a las facilidades de crédito, los complejos procedimientos de regulación y la especulación inmobiliaria que obstaculiza los esfuerzos por definir una estrategia urbana efectiva. Hasta hace muy poco, los limitados recursos humanos y financieros de los que disponía el gobierno local de Adén redujeron visiblemente el potencial de crecimiento de la ciudad, debido a la ausencia de un proyecto global de desarrollo urbano y de un verdadero plan de ordenación del suelo,

y a causa de un programa mediocre de gestión de las redes de transporte y carreteras, de las dificultades de los inversores para acceder a terrenos de uso industrial y comercial correctamente dotados en servicios básicos, así como de la deficiencia de las infraestructuras locales y las redes de servicios públicos, poco fiables y faltas de mantenimiento.

### **Apoyo de Cities Alliance**

En diciembre de 2001, Cities Alliance otorgó una subvención a la Gobernación de Adén a fin de elaborar una «estrategia de desarrollo urbano a medio y largo plazo para el desarrollo económico local», con el propósito de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esta estrategia incluye a) un plan de acción en pro del desarrollo económico local, diseñado y apoyado por varios actores clave, b) un plan de ordenación para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de infraestructura en Adén, utilizando para ello los más eficientes mecanismos de prestación de servicios y proporcionando, al mismo tiempo, una recuperación de los costes y un control reglamentario apropiados, y c) un programa de inversión en capital multianual que garantice una financiación adecuada. Todo esto con miras a favorecer la renovación de la ciudad de Adén.

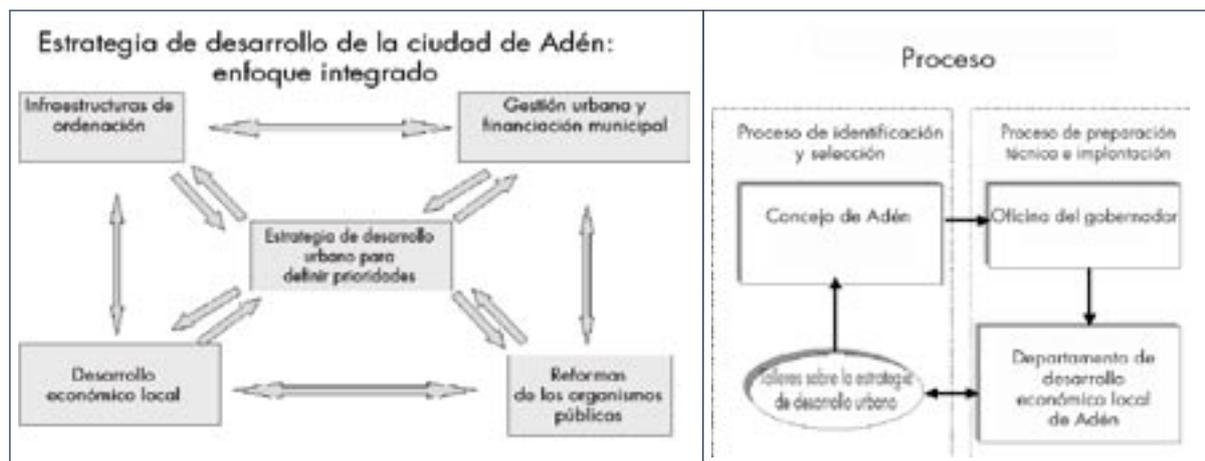
El 16 de junio de 2002, un decreto del Gobernador designaba al equipo encargado de la implantación de la estrategia de desarrollo urbano y especificaba sus responsabilidades. Este equipo está integrado por 14 miembros que representan a organismos gubernamentales y no gubernamentales. El año pasado se consultó a las autoridades locales y las organizaciones de la

sociedad civil, lo cual dio como resultado la creación de un «foro de cooperación para una estrategia de desarrollo urbano», en el que se presentan los resultados de los trabajos, se discuten los esbozos de proyectos y se toman decisiones concertadas. El foro está compuesto por actores clave, entre los que se cuentan representantes de los sectores público y privado, la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, las universidades y los expertos técnicos.

La estrategia de Adén se apoya en estudios empíricos relacionados con las ventajas comparativas y la competitividad de la ciudad y con un plan de inversiones y reformas para llevar a cabo el proyecto de desarrollo. La estrategia de desarrollo urbano de Adén, centrada en la participación de actores clave de la localidad, ha establecido y mantenido un proceso participativo dinámico, que constituirá una sólida base para realizar este programa, ambicioso y global.

La estrategia de Adén está casi terminada. El proyecto se ha resumido en un solo lema: «Obrar por el renacimiento de Adén». Los objetivos son los siguientes:

- Crear un complejo de actividades competitivo (zona franca de Adén, aeropuerto internacional de Adén y puerto de Adén).
- Garantizar que el valor económico generado por el complejo de actividades se invierta directamente en la economía de la ciudad, a través de los centros o sectores que sirven de conexión, a saber: industrias marítimas, agentes e intermediarios comerciales, escuela hotelera,



Fuente: Omar Razzaz, Banco Mundial. «La globalización y su relación con la urbanización – El caso del Yemen: programa de desarrollo de las ciudades portuarias». Presentación en el Foro urbano del Banco Mundial, Diciembre 2002.

- servicios de depósito y reexportación, productos y servicios generales.
- Diversificar la economía de la ciudad y reactivar la economía nacional.
  - Propiciar las condiciones para atraer nuevas inversiones.
  - Formar más y mejores recursos humanos.
  - Permitir un acceso equitativo a las oportunidades económicas.
  - Rehabilitar los centros urbanos.

El apoyo de Cities Alliance coincide con la preparación y el otorgamiento (el 23 de enero de 2003), por parte del Banco Mundial, de un préstamo programático adaptable de 12 años al Yemen para el programa de desarrollo

de ciudades portuarias. El objetivo de este programa es transformar las ciudades portuarias yemeníes, comenzando por Adén, en centros regionales de crecimiento económico, mediante la creación de condiciones que propicien las inversiones del sector privado y el desarrollo. La financiación de la primera fase, que asciende a 23 millones USD, servirá para el refuerzo de las capacidades del gobierno local, la ordenación del territorio, la rehabilitación de pequeñas infraestructuras y otros proyectos necesarios para cimentar las bases del futuro crecimiento económico. El respaldo de Cities Alliance ha sido de capital importancia en el refuerzo de las capacidades locales para una

planificación eficaz, estratégica y participativa, la actualización de los planes estructurales e institucionales urbanos, la identificación de los obstáculos al crecimiento y la elaboración de soluciones adecuadas. La estrategia se presenta actualmente bajo la forma de programas y proyectos prácticos, en línea con el apoyo institucional y técnico otorgado a las autoridades locales. Dado que la ejecución de la estrategia se apoyará en diferentes fuentes de financiación (entre las que se cuenta el programa de desarrollo de ciudades portuarias y la cooperación con el sector privado), se ha creado un departamento de desarrollo económico local en la gobernación, integrado por funcionarios cualifica-

dos, asistidos por consultores privados. Esperamos que este departamento contribuya al éxito de la estrategia de desarrollo urbano y se convierta en un organismo riguroso de coordinación y definición de estrategias. ■

1. Fijado en 2 873 YR mensuales por habitante (60 centavos de USD persona/día, sobre la base USD = 160 YR), lo cual representa lo mínimo que una persona puede destinar en promedio a la alimentación (umbral de pobreza alimentaria), más el importe de otros gastos básicos, como vivienda, vestido, calzado, educación, salud y transporte.
2. Banco Mundial, 2002, «Yemen Urban Sector Study».
3. Fijado en 2 067 YR mensuales por habitante (40 centavos de USD persona/día, sobre la base USD = YR160).
4. Véase nota 1.

## Lucha contra la pobreza en Madagascar

Jean-Yves Barcelo, Experto principal, Finanzas urbanas y reducción de la pobreza, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT

*Cuatro ciudades de Madagascar : Antsirabe, Antsiranana, Mahjanga y Toamasina han beneficiado de apoyo para la realización de programas urbanos de lucha contra la pobreza (PULP). El objetivo consistía en apoyar cuatro ciudades importantes en la realización de un marco estratégico de planificación y de reducción de la pobreza con el fin de favorecer la movilización de financiamientos locales, nacionales e internacionales.*

### Objetivos

El objetivo era dar apoyo a cuatro grandes ciudades en la elaboración de un marco estratégico de planificación y reducción de la pobreza que propiciaría la movilización de fondos locales, nacionales e internacionales en torno a los siguientes ejes de acción.

- Entorno y vivienda: modernización de las infraestructuras y los servicios básicos, regularización de la tenencia de la tierra, identificación de los mecanismos para financiar de manera duradera los servicios urbanos básicos en los

barrios desfavorecidos.

- Crecimiento económico: apoyo al desarrollo del potencial empresarial, estimulación de los intercambios entre las ciudades y la región a la que pertenecen.
- Integración social: promoción de la ciudadanía y la vida comunitaria en los barrios, apoyo a la inserción socioeconómica.
- Gobernabilidad: cooperación organizada entre los actores locales, refuerzo de las capacidades de programación y planificación, desarrollo de procesos consultivos y participativos, comunicación.

Se hizo especial énfasis en la programación de las infraestructuras y equipamientos básicos, que complementaban las inversiones del Proyecto Infraestructuras Urbanas, respaldado por el Banco Mundial, los proyectos financiados por la Agencia Francesa para el Desarrollo y la Unión Europea y también el Programa de Apoyo a las Iniciativas Locales (PAIQ – Cooperación Francesa).

### Contexto y limitaciones

Este proyecto debía inscribirse en un contexto de profundización de la descentralización, por medio de la creación de provincias autónomas. Sin embargo, la grave crisis política de 2002 interrumpió durante un año este proceso, así como el desarrollo de las actividades del proyecto, iniciando, por otra parte, un período de excepción y de gran inestabilidad institucional.

Desde hace algunos años, diversas iniciativas han ido apoyando la implicación de la población malgache en la toma de decisiones y la gestión de proyectos locales. Igualmente, se han puesto a prueba varios



PNUD

instrumentos de planificación estratégica urbana, siguiendo un enfoque participativo (proyectos urbanos del Proyecto de Ayuda a la Gestión Urbana, planes municipales del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza). Recientemente, el nuevo Gobierno acaba de instituir un plan municipal de desarrollo de los municipios rurales. Asimismo, ONU-HABITAT y el PNUD colaboran con otros dos municipios urbanos en la elaboración de planes municipales de desarrollo.

### Actividades y resultados

Los actores locales de las cuatro ciudades han elaborado conjuntamente los siguientes instrumentos:

*Un perfil de la ciudad* que pasa revista a los principales sectores sobre los que se apoya el desarrollo local, los problemas por orden de prioridad en lo tocante a la gestión y al desarrollo de las ciudades, el marco institucional, los principales actores y las iniciativas en curso en materia de inversión y refuerzo de capacidades.

*Estrategias específicas* para

cada uno de los problemas identificados como prioritarios y los proyectos específicos fruto del consenso entre todos los actores.

*Una estrategia municipal de lucha contra la pobreza* bajo la forma de un PULP que, a nivel municipal, integra el conjunto de estrategias específicas, y uno de cuyos objetivos es el de facilitar el acceso al apoyo técnico y financiero de los interlocutores del municipio.

*Capacidades municipales reforzadas* para iniciar, impulsar y llevar a término los procesos participativos de identificación de problemas, diseño de estrategias y ejecución de planes de acción.

### Evaluación y enseñanzas:

- El respaldo de ONU-HABITAT se limita a una ayuda metodológica. Los instrumentos creados son el fruto del trabajo y la implicación de los actores locales, orientados por los coordinadores municipales y apoyados por un coordinador nacional. Las instituciones nacio-

nales y locales pueden, por lo tanto, reproducir fácilmente este tipo de planteamiento y aplicarlo a otros sectores prioritarios, así como en otras ciudades.

- Los actores locales han respondido masivamente, ya se trate de directores o de altos cargos del Estado, provincias o municipios, o bien de los provenientes del sector privado, la sociedad civil, las instituciones de enseñanza e investigación, las ONG y asociaciones diversas, y los representantes de la colectividad (señal de que hay grandes expectativas en lo que se refiere a la participación en el desarrollo local). En cada ciudad, más de 100 participantes han trabajado regularmente en la producción de los instrumentos, la elaboración de una visión común y de estrategias sectoriales y la concepción de decenas de proyectos prioritarios.
- En este período de grave crisis política, la res-

puesta por parte de los principales responsables en la toma de decisiones, tanto a nivel municipal como nacional, ha sido insuficiente, lo cual denota también una evolución limitada en términos de Gobernabilidad participativa, así como un cierto desinterés hacia las actividades que no están directamente relacionadas con las inversiones puntuales realizadas por los organismos internacionales.

- La respuesta de estos organismos internacionales también ha sido insuficiente, lo cual es un síntoma de la dificultad para hacer avanzar

las prácticas en materia de identificación y concepción de proyectos de inversión, aun cuando este enfoque cuenta con el entusiasmo y el apoyo de la comunidad internacional en su totalidad.

- La demanda en materia de regularización de la tenencia de la tierra en los barrios populares, a la que no tienen acceso la mayoría de los habitantes, es enorme debido a los altos costes oficiales y oficiosos. Este aspecto no forma parte de los programas prioritarios de los municipios ni del Gobierno.

Si bien algunos de los proyectos propuestos cuentan

con financiación, el conjunto de los actores locales debe velar por que su trabajo sea retomado y proseguido hasta que todos los proyectos sean llevados a buen término. Los programas de los candidatos a las próximas elecciones municipales deberían ser un excelente indicador de la implicación de los responsables de la toma de decisiones en este trabajo. La concertación ya se ha hecho corriente e incluso obligatoria en torno a los grandes temas relativamente abstractos, como el de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) o el de los pequeños equipamientos de barrio. Sin embargo, tanto en Madagascar como en mu-

chos otros países, la planificación estratégica, moderna y participativa se encuentra aún en estado embrionario a nivel municipal, al mismo tiempo que la práctica sigue favoreciendo con demasiada frecuencia las inversiones decididas rápidamente sin la participación de los actores principales y en condiciones de cierta opacidad. ■

*La ciudad de Antananarivo cuenta actualmente con el apoyo conjunto del Banco Mundial, ONU-HABITAT y la Cooperación Francesa en el marco de Cities Alliance. El proyecto se propone elaborar una estrategia de desarrollo de las grandes infraestructuras y planes locales de reducción de la pobreza.*

## Marruecos – un programa nacional contra el — recrudescimiento de los barrios insalubres

Driss Benjelloun, Consultor especialista en vivienda y desarrollo urbano

*Con la aplicación del nuevo programa nacional de resorción de los barrios insalubres (PARHI), el Gobierno marroquí espera mejorar, en un período de diez años, las condiciones de vida de unas 720 000<sup>1</sup> familias que ocupan zonas de vivienda precaria (barrios de tugurios, barrios mal equipados, construcciones en ruinas...). Este programa está en línea con el objetivo estratégico 2020 de Cities Alliance, llamado «Ciudades sin barrios de tugurios».*

En Marruecos, el problema de los barrios insalubres afecta a aproximadamente 262 000 familias que viven en barrios de tugurios y a otras 520 000 que lo hacen en barrios pobremente dotados en servicios y no reglamentados. Estas cifras no dejan de aumentar desde principios de los años 90, con tasas anuales que alcanzan el 5,6% para los primeros y el 4,9% para los segundos y que hubiesen podido ser aún más altos, de no ser por los esfuerzos que realiza el Gobierno,

en particular, para resorber los barrios marginales: cerca de 5 000 viviendas o lotes se realizaron y otorgaron anualmente a familias necesitadas en el transcurso de la década de los 90. Esta proporción fue mucho menor que la del período 1982-1989 (9 000 unidades realizadas por año). Esta variación de ritmos se explica, por un lado, por los factores de formación de los barrios insalubres (éxodo rural, pobreza urbana...) y, por otro, por el proceso de producción de viviendas de

interés social y las diversas trabas inmobiliarias y financieras que éste conlleva y que son características de los países en vías de desarrollo.

Estas obras, que por lo general forman parte de programas específicos, son por supuesto el resultado de diversas medidas, instrumentos y recursos creados por los diferentes gobiernos marroquíes. Y esto, bien se trate de técnicas de realojo o de rehabilitación de barrios de tugurios y otras zonas des-

provistas de infraestructuras básicas (evacuación de aguas residuales, agua potable...), o bien de planteamientos financieros en los que los principios de recuperación de costes entre las familias beneficiadas, paralelamente a las ayudas del Estado (asignaciones presupuestarias, bonificaciones de las tasas de interés) han sido de capital importancia. Las financiaciones externas por parte del Banco Mundial, la USAID y la AFD han tenido también un impacto globalmente positivo.

A partir de 1998 y frente al recrudescimiento de los barrios insalubres, el Gobierno se ha comprometido a evaluar y reflexionar sobre las estrategias que en la materia se han diseñado. Este trabajo ha dado como resultado,

entre otras cosas, la adopción del programa nacional de resorción de los barrios insalubres, el cual, en un período de diez años, prevé reducir las zonas insalubres (200 000 familias en barrios de tugurios, 430 000 familias en zonas urbanizadas no reglamentadas y otras 90 000 en construcciones en ruinas) y prevenir su desarrollo (realización anual, por parte del Gobierno, de 23 000 lotes y 10 000 viviendas a familias de renta baja).

Las medidas de apoyo a este amplio programa incluyen aspectos jurídicos (proyecto de ley específico de reducción de los barrios insalubres...), sociales (viviendas sociales, asistencia a las asociaciones locales...), técnicas (mantenimiento de los modos de actuación e introducción del principio de equipamiento progresivo de los terrenos...) y financieros (recuperación de costes, ayudas directas, fondos de garantía de la vivienda social...). Por otra

parte, se ha decidido regionalizar la administración de este programa, por medio de una política contractual con las regiones. De esta manera, se han propuesto «contratos programa» de cinco años a los Walis de las 16 regiones administrativas marroquíes. El proceso está en fase de implantación. Sin embargo, sea cual sea la importancia de estas medidas, permanecen estrechamente vinculadas a una estrategia definida, al cumplimiento

de los compromisos políticos adquiridos<sup>2</sup>; así como a la movilización de medios financieros suficientes. ■

*Cities Alliance ha encargado a Driss Benjelloun una evaluación de las estrategias de actuación en el campo de la reducción de los barrios precarios.*

1. 15% de la población urbana de Marruecos.

2. Entre los que se incluyen las varias veces evocados por Su Majestad el Rey Mohamed VI desde su ascenso al trono., en 1999

## Una alianza contra la pobreza urbana

*Daniel Biau, Director Adjunto de ONU-HABITAT, Copresidente del Comité Directivo de Cities Alliance*

Las políticas urbanas auspiciadas por Cities Alliance cuentan con la asesoría que le brinda el Consejo de Administración de ONU-HABITAT en sus sesiones bienales. Esto demuestra que han sido unánimemente aceptadas por los gobiernos de los dos hemisferios. El Grupo Consultivo de Cities Alliance tiene por misión traducir estas políticas a la práctica operativa de los organismos multilaterales, bilaterales y de las autoridades locales de los países del Sur. Esto implica en particular un cuestionamiento de las relaciones tradicionales entre los actores del desarrollo urbano, es decir, una redefinición del concepto de gobernanza urbana. Conforme con la Campaña Mundial coordinada por ONU-HABITAT, la gobernanza urbana debe ubicar a las autoridades en los puestos de mando, estimulando al mismo tiempo la democracia participativa, por medio de la inclusión de los grupos desfavorecidos y excluidos en los procesos de toma de decisiones. Para alcanzar esta nueva gobernanza (que sigue siendo esporádica) y rehabilitar los barrios espontáneos, se necesita una fuerte voluntad política unida al activismo popular.

Las estrategias de desarrollo urbano promovidas por Cities Alliance deben, en sus fases de formulación y de implantación, considerar y respetar los principios de la buena gobernanza. De esta manera pueden reflejar las orientaciones de la Campaña Mundial en la práctica, ya sea en Marruecos, en Mozambique, en Madagascar, en Indonesia o en Camboya. En lo que respecta a la rehabilitación de los barrios informales, que constituye el lado operativo de Cities Alliance, los proyectos están en línea con la campaña mundial para el derecho seguro a la tenencia de los inmuebles y la tierra. Estos proyectos tienen como objetivo garantizar esta seguridad a los habitantes de los barrios de tugurios y facilitar el acceso a los servicios básicos. ONU-HABITAT coordina las actividades del sistema de las Naciones Unidas en este ámbito y acaba de publicar el Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 2003, que lleva por título «Enfrentar el desafío

de los tugurios» («The Challenge of slums»).

El otro elemento indispensable para la expansión de los proyectos urbanos es de orden financiero. Tal como lo admitiera la conferencia de Monterrey en marzo de 2002, la ayuda pública al desarrollo debe ser mayor para poder atenuar los efectos negativos de la globalización. Esto es especialmente necesario en el sector urbano, que no se toma suficientemente en cuenta a la hora de distribuir las ayudas al desarrollo. Cities Alliance trata de desempeñar un papel más activo en este sentido, a pesar de que sus recursos son modestos. Así, la Directora de ONU-HABITAT ha propuesto recientemente la creación de un Fondo Mundial para la rehabilitación de los barrios de tugurios. Un estudio realizado sobre este tema será sometido al Consejo de Administración de ONU-HABITAT, en abril de 2005.

Si la buena gobernanza urbana implica una movilización más eficaz de los recursos locales por parte de las autoridades locales de los países del Sur, incluso gracias a reformas de la fiscalidad municipal, la comunidad internacional deberá también asumir plenamente los compromisos de la Declaración del Milenio. Adoptada en septiembre del 2000 por todos los Jefes de Estado y de Gobierno, esta declaración retoma por cuenta propia el objetivo fundamental de Cities Alliance, esto es, mejorar las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020. Por modesto que parezca, este objetivo no podrá alcanzarse sin el esfuerzo concertado tanto de los países del Sur como de los organismos internacionales. Una alianza mundial contra la pobreza sigue siendo, pues, más necesaria que nunca.

→ ONU-Habitat  
PO BOX 30030  
Nairobi - Kenya  
Tél. 254 2 520 600  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

# Rehabilitación de los barrios precarios en Mauritania

Sylvie Debomy, Urbanista, Banco Mundial

Alicia Casalis, Consultora, Profesor titular, Instituto de Urbanismo de Grenoble

*El Gobierno de Mauritania ha iniciado un programa nacional de rehabilitación de los barrios precarios, impulsado por una fuerte voluntad política de reducir la pobreza urbana.*

Mauritania es un vasto territorio en su mayoría cubierto por el desierto. El país se urbanizó recientemente, como consecuencia de períodos sucesivos de sequía (desde los años 70), que aceleraron el fenómeno de sedentarización. Hoy en día, tiene una de las tasas de urbanización más elevada de los países subsaharianos (62%) y sus centros urbanos no poseen las infraestructuras ni los equipamientos sociales necesarios para soportar la gran presión demográfica a la que han estado sometidos. El crecimiento acelerado de la población de Nouakchott (que alberga 1/4 del total nacional) favoreció la formación de barrios marginales y mal equipados alrededor de un núcleo central. Estos barrios ocupan el 40% del territorio de la capital, y presentan formas urbanas y estatutos inmobiliarios diversos: (i) las kebbé (vertederos), forma local de «barrio de tugurio» con estatuto inmobiliario ilegal, sin equipamiento alguno y compuestas de barracas de madera recuperada y láminas de zinc, (ii) las gazra (terrenos invadidos por la fuerza) igualmente ocupadas de manera ilegal, con viviendas precarias que coexisten al lado de casas sólidamente construidas, y (iii) las zonas urbanizadas mal equipadas, constituidas por construcciones legales, pero por lo general situadas en la periferia de la ciudad y pobremente dotadas en servicios y equipamientos sociales.



Banco mundial

Acompañamiento en el terreno

## **La lucha contra la pobreza urbana y la rehabilitación de los barrios precarios: prioridades en la política nacional del gobierno**

Mauritania, calificada como país pobre muy endeudado en marzo de 1999, terminó la redacción de su DERP<sup>1</sup> en enero de 2001. Su objetivo es reducir la proporción de la pobreza del 46,3% al 17% para el año 2015, lo cual representa uno de los ejes principales de la política nacional. En este sentido, se ha elaborado un programa nacional de rehabilitación de los barrios precarios, que se apoya en dos principales elementos: (i) **el Programa de Desarrollo Urbano (PDU)**, que comprende una parte importante de rehabilitación de los barrios precarios, a cargo de la Agencia de Desarrollo Urbano (ADU), y (ii) **el programa**

**Twizé** de financiación de microproyectos y de creación de puestos de trabajo, iniciado por el CDHLCPI<sup>2</sup>.

## **La operación de reestructuración y realojo de la Kebbé de El Mina**

La primera fase del PDU (2001-2005)<sup>3</sup>, se concentra en parte en la Kebbé de El Mina (Nouakchott, 51 000 habitantes, 7 475 familias), último ejemplo de este tipo de asentamiento. Su reestructuración consiste en la dotación de infraestructuras y servicios urbanos básicos, creando al mismo tiempo una zona adyacente destinada a las poblaciones desplazadas (2 316 familias, instaladas en las zonas de dominio de las futuras calles, y equipamientos públicos).

Para evitar que las poblaciones más desfavorecidas sean

desposeídas por categorías socioprofesionales superiores, se ha adaptado el nivel de equipamiento a la posibilidad de contribución de los habitantes (criterios técnicos bajos, modestos niveles de servicios) y se ha sometido la regularización de la tierra a ciertas condiciones (prohibir la reventa durante un cierto tiempo, diferir la entrega del título de ocupación). La rehabilitación de la vivienda se combina con acciones de lucha contra la pobreza: acceso a créditos, creación de empleos, etc.

Dentro de los islotes delimitados por vías de circulación en los barrios reestructurados<sup>4</sup>, se restablecerán someramente las principales vías de acceso. La red terciaria se realizará progresivamente con la participación de la población y de las organizaciones no guber-

namentales, el grupo de investigación e intercambio tecnológicos (GRET) y Tenmiya, que garantizarán la dirección de las obras sociales. Este proyecto pretende recuperar los costes por medio de los impuestos locales durante un período de 20 años.

La ADU ha preparado conscientemente un plan de acción de realojo (PAR) de la población desplazada, contando para ello con una asistencia técnica especializada. Igualmente, se ha diseñado una metodología

para identificar a los beneficiarios y las parcelas que les serán atribuidas. Además de una parcela de 120 m<sup>2</sup> dotada de letrinas, las familias desplazadas obtendrán compensaciones (por concepto de mudanza, indemnizaciones) y el acceso a los créditos Twizé (para la construcción o rehabilitación de la vivienda).

En agosto de 2003, la célula de reinstalación (ADU) inició con éxito el traslado y el realojo de las primeras 270 familias.

En un país como Mauritania,

que no posee una tradición urbana, esta primera iniciativa de reestructuración a gran escala constituye una etapa fundamental en la aplicación de una política nacional de rehabilitación de los barrios precarios. CITIES Alliance ha contribuido de manera decisiva a la difusión de esta experiencia: organización de seminarios, publicación de documentos. Igualmente, ha financiado la identificación de actividades de refuerzo de las capacidades de los actores locales. ■

1. Documento estratégico de reducción de la pobreza.
2. Comisariado de Derechos Humanos, Lucha contra la Pobreza e Inserción.
3. Crédito: 192,67 millones US\$; IDA, AFD, BAD, KfW. Previsto para una duración de 10 años (2 fases de 5 años cada una).
4. La trama urbana tipo para las operaciones de reestructuración/realojo está constituida por zonas de dominio de 20 m de ancho (revestidas) cada 550 m aproximadamente y de 12 m (afirmadas) cada 270 m.

## Cities Alliance: una herramienta para el futuro urbano de los países en desarrollo

Alain HENRY, Director de Infraestructuras y Desarrollo Urbano, Agencia francesa para el desarrollo

### ¿Cuáles son los desafíos urbanos en los países en desarrollo?

Los desafíos urbanos en los países en desarrollo son de hecho considerables. Cerca de la mitad de la población mundial ya es urbana, y las ciudades de los países del Sur siguen creciendo rápidamente, a un ritmo de más de un millón de personas por semana. Y se prevé que este ritmo se acelere aún más. Sin embargo, la ciudad es sinónimo de velocidad, productividad y transformaciones económicas. Pero es necesario acondicionarla para facilitar la circulación de bienes y personas, suministrar los servicios básicos y preservar la población de los deterioros ambientales y los riesgos para la salud pública. Frente a esta creciente demanda, las deficiencias en la gestión pública y la escasez de financiación se traducen en la exclusión de centenares de millones de habitantes, relegados a barrios precarios, sin estatuto de ocupantes ni acceso a los servicios, y alejados de la vida pública. Es por ello que entre los objetivos del milenio figura el compromiso de mejorar de manera significativa las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020. Además, las externalidades negativas de estas grandes poblaciones afectan al conjunto del planeta (calentamiento global, contaminación del agua, etc.).

**Frente a estos desafíos, ¿para qué puede servir la participación francesa en Cities Alliance?** Para salir del rincón, sin lugar a dudas, y trabajar en colaboración con los demás socios capitalistas. Los trabajos realizados permiten incrementar los conocimientos sobre lo que funciona y los métodos útiles. Al reunir a los diferentes socios capitalistas con los copartícipes del Sur, ofrecen una garantía de coherencia en la organización de grandes programas de financiación. Constituyen un instrumento de financiación de estudios e intercambios de experiencias, de fácil uso. Sirven para definir los desafíos urbanos del Tercer Mundo y difundir las buenas prácticas.

### ¿Cuáles son los proyectos de la AFD apoyados por Cities Alliance?

A título de ejemplo, el fondo acaba de lanzar un estudio de estrategia de desarrollo urbano en Níger, que constituirá un marco global de intervención para la AFD y otros donantes. Asimismo, en Hanoi estamos preparando un estudio de desarrollo de los transportes urbanos, que permitirá garantizar la coherencia de los enfoques franceses con los del Banco Mundial y los demás socios capitalistas. Los proyectos de cooperación aún son escasos, probablemente porque hemos tardado un poco en aprovechar esta oportunidad. Pero hemos decidido recuperar el retraso, diversificar nuestras colaboraciones y asociar a Cities Alliance con algunos programas africanos, como en Senegal o Camerún.

### ¿Cuál es la implicación de la AFD en Cities Alliance?

Los actores franceses son conscientes de la necesidad de intervenir aún más activamente en los foros internacionales, especialmente sobre desarrollo. A este respecto, el Banco Mundial constituye uno de los lugares estratégicos de difusión de las experiencias y las competencias francesas. Por su parte, la AFD está estrechamente asociada a los debates técnicos, económicos e institucionales. Y de hecho, nuestros colegas de Cities Alliance están interesados a la vez por las aportaciones metodológicas francesas y por nuestro apoyo, con el fin de extender su acción a los países francófonos en desarrollo. Los expertos franceses deben participar tanto en los estudios financiados por el fondo como en las reflexiones más estratégicas de su comité directivo.

→ Agence française de développement  
5, rue Roland Barthes  
75598 Paris Cedex 12 - Francia  
paulaist@afd.fr - www.afd.fr

# La rehabilitación urbana en Túnez

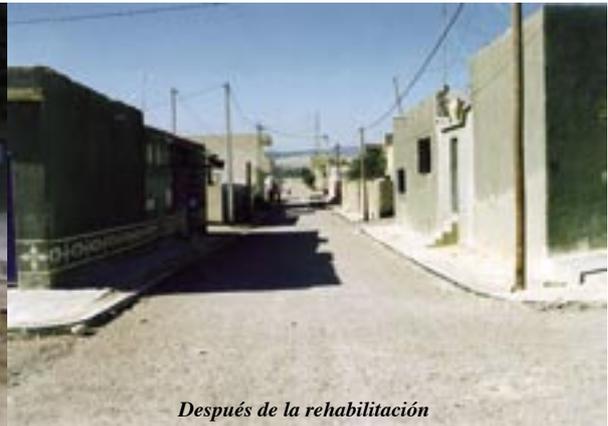
Fathi kraiem, consultor

*Desde finales de los años 70, los poderes públicos tunecinos han iniciado una política de rehabilitación de los barrios espontáneos, que se traduce en la mejora de las condiciones de vida de la población urbana y en la integración de dichas zonas en la ciudad.*



*Antes de la rehabilitación*

Fathi Kraiem



*Después de la rehabilitación*

Barrio de Ezzayatine, en Maknassy, Túnez

**Dinamismo del sector de la vivienda en Túnez.** El sector de la vivienda siempre ha ocupado un lugar privilegiado en la estrategia de desarrollo de Túnez. Así, de 1975 a 1994, la oferta de vivienda aumentó más rápidamente que el crecimiento natural de la población. Mientras que ésta progresaba a un ritmo anual en torno al 2,2%, el parque habitacional arrojaba un aumento anual medio superior al 3%. De igual manera, las condiciones residenciales mejoraron significativamente, sobre todo en las zonas urbanas, en las que las tasas de electrificación, de acceso al agua potable y de conexión a la red de aguas residuales alcanzaron en 1994 el 95%, 89% y 60%, respectivamente. Esta excelente evolución del sector vivienda se acompañó de mejoras sustanciales en la calidad de la construcción, tal como lo demuestra la reducción drástica del número de viviendas rudimentarias cuyo porcentaje respecto al conjunto total de viviendas

cayó del 44% en 1966 a sólo el 2,7% en 1994. Estos resultados excepcionales en un país en desarrollo son el fruto de una política de vivienda vigorosa por parte de las autoridades tunecinas, en la que destaca la realización continua de programas de rehabilitación de los barrios espontáneos.

## **Evolución del hábitat espontáneo y estrategias para enfrentarlo.**

Mientras que en las grandes aglomeraciones, los gourbivilles edificados a partir de 1940 fueron esencialmente el resultado del éxodo rural, el hábitat espontáneo periurbano es la consecuencia de un fuerte crecimiento urbano, agravado por la incapacidad de los programas de construcción de viviendas sociales e infraestructuras urbanas para enfrentarlo. Las encuestas realizadas en 1980 en los principales centros urbanos del país identificaron 210 barrios espontáneos que albergaban más de 500 000

personas, es decir, un 28% de la población de las ciudades estudiadas. Desde la Independencia hasta mediados de los años setenta, las acciones emprendidas fueron principalmente de tipo represivo, siguiendo una política de demolición, acompañada de medidas sociales (realojo en las afueras, regreso a los pueblos). Esta política costosa tanto desde el punto de vista económico como social, estaba destinada al fracaso. En los años setenta, las condiciones de formación de los barrios espontáneos se modificaron, lo cual implicó mejoras en la calidad de la construcción y demostró la capacidad de las familias para invertir y producir viviendas adaptadas.

## **Política y programas de rehabilitación urbana.**

La puesta en marcha de una política de rehabilitación urbana a finales de los años setenta se explica por el reconocimiento, por parte de los poderes públicos, del

hábitat espontáneo como una realidad urbana. Es por esto que a partir de 1978 se iniciaron diversos proyectos de desarrollo urbano (PDU), con la asistencia técnica y financiera de socios capitalistas extranjeros. Dichos proyectos tenían como objetivo la integración de los barrios espontáneos y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes por medio de una regularización de su situación inmobiliaria. Esto garantizó la seguridad de la población y generó una dinámica de automejoramiento, al proporcionarle las infraestructuras y las instalaciones básicas.

## **Resultados e impactos de los programas de rehabilitación urbana.**

Desde 1978, se realizaron actuaciones en el marco de programas de rehabilitación en un 18% de las viviendas urbanas, y el número de beneficiarios es actualmente de casi 1,5 millones de personas, es decir, un 25% del total de la población urbana del país.

Estos excelentes resultados se deben en gran medida a la permanencia de los dispositivos institucionales y financieros establecidos para la realización de estos programas de rehabilitación, a pesar de una política deficiente de recuperación de gastos y del papel relativamente marginal desempeñado por los ayuntamientos. Los programas de rehabilitación, en su mayoría, propiciaron la creación de microempresas, comercios y servicios de proximidad. Además de la mejora de las condiciones de vida en los barrios rehabilitados, la tasa de actividad se equiparó a la de las

zonas urbanas «formales», al mismo tiempo que los ingresos aumentaban significativamente y que las tasas de escolarización y cobertura sanitaria progresaban. Un estudio especial sobre el impacto de un proyecto de rehabilitación en la mujer y la familia, realizado en el barrio de Ettadhamen (periferia de Túnez), mostró que los servicios urbanos habían aliviado considerablemente las tareas domésticas de las mujeres. Gracias al servicio de agua corriente, las mujeres pudieron dedicar a otras actividades el tiempo que antes empleaban cargando agua en la pila comunal; el

saneamiento de la zona se tradujo en mejores condiciones higiénicas del medio circundante y, por ende, en la limpieza menos frecuente de las viviendas.

#### Conclusiones.

La rehabilitación urbana es hoy en día un elemento permanente de la política de vivienda de Túnez, que puede con razón enorgullecerse de los grandes avances en este ámbito. Esta eficaz política de rehabilitación ha mejorado las condiciones de vida de la población urbana e integrado estos barrios en la ciudad. Entre sus defectos, se puede citar la

falta de participación de la comunidad en la definición y las modalidades de financiación de los proyectos, en particular en lo concerniente a la recuperación de los gastos, aspecto que se ha dejado totalmente de lado. Asimismo, es de lamentar el papel secundario de los ayuntamientos. Los programas de rehabilitación urbana deberían formar parte integrante de las estrategias de desarrollo de los municipios. ■

*Fathi Kreim realizó un informe titulado «Evaluación de los programas de rehabilitación en Túnez», por cuenta del Banco Mundial y de Cities Alliance.*

# Rehabilitación de barrios de tugurios en Vietnam

Alan Coulthart, Coordinador de Infraestructuras, Sede del Banco Mundial en Vietnam

*Frente al incremento de los barrios de tugurios, Vietnam ha adoptado un nuevo planteamiento para la mejora de la vivienda, que se inscribe en el marco de una política urbana más global, con la ayuda de socios capitalistas multilaterales y en particular, de Cities Alliance.*

Vietnam es uno de los países más pobres del continente asiático y a pesar de que su población, estimada en unos 80 millones de personas, es en su mayoría rural, el número de habitantes urbanos podría aumentar en veinte millones para el año 2020, dadas las tasas de urbanización y de crecimiento urbano. Como la mayoría de los otros países del continente, Vietnam lucha para enfrentarse a un futuro cada vez más urbanizado y dar respuesta a los problemas inherentes a la pobreza rural y urbana.

En la ciudad de Ho Chi Minh, la renta mensual per capita es inferior a 100 \$ y

en otras zonas urbanas, no llega ni siquiera a la mitad. Alrededor del 40% de los seis millones de habitantes de Ho Chi Minh ocupa viviendas «temporales», construidas en asentamientos pobres e improvisados, en los que los servicios e infraestructuras son pocos o incluso inexistentes y las condiciones ambientales sumamente peligrosas.

El Gobierno vietnamita ha reconocido recientemente el papel cada vez más importante que desempeñan las ciudades en la economía del país. A pesar de que aún no haya adoptado formalmente una política nacional de rehabilitación de los barrios de tugurios, ya no considera las zonas de renta baja como

barrios feos en medio de la ciudad, que necesitan un «retoque». Ha estudiado las lecciones aprendidas de la realización a pequeña y gran escala de proyectos de rehabilitación en cierto número de ciudades.

Al igual que otros países en desarrollo, Vietnam atraviesa una serie de dificultades políticas de talla que traducen la incapacidad de las autoridades locales y nacionales para hallar soluciones asequibles y eficaces que mejoren las condiciones de vida de los más pobres. Estas dificultades son las siguientes:

- Ausencia de políticas urbanas centradas en las necesidades de las ciu-

dades y de sus habitantes más pobres

- Reglamentaciones urbanas y normas de ordenación obsoletas, costosas e inapropiadas
- Mercado de bienes raíces deficiente y limitado que excluye casi completamente a los pobres
- Sistemas financieros que ignoran las necesidades de los más pobres en materia de vivienda y recursos económicos
- Reacción hostil o indiferente por parte de los organismos locales o nacionales
- Condición marginal de los inmigrantes no declarados

Un enfoque novedoso de la rehabilitación de vivienda está surgiendo. Éste contempla un proceso preliminar a escala de la ciudad, que incluye talleres para discutir sobre las ventajas

de una rehabilitación in situ y las dificultades que ésta suscita con respecto al desarrollo urbano del país en su totalidad. Dicho enfoque se ha visto en gran medida facilitado por la excelente relación establecida entre los organismos internacionales de desarrollo que colaboran en el marco del Foro Urbano de Vietnam, el cual ofrece una plataforma permanente en la que Gobierno y donantes pueden reunirse y discutir sobre los retos urbanos y las respuestas que éstos exigen.

El Foro Urbano favorece la adopción de políticas más adaptadas al futuro urbano de Vietnam. Algunos organismos clave, que tienen una clara visión del desarrollo urbano, tal como la Dirección suiza de Desarrollo, el PNUD, los gobiernos francés y belga, ONU-Habitat y el Banco Mundial, han financiado programas y proyectos de rehabilitación de vivienda, concebidos para demostrar la viabilidad de una política de esta naturaleza.

Así, el proyecto vietnamita de rehabilitación urbana, que incluye las cuatro ciudades de Can Tho, Haiphong, Nam Dinh y Ho Chi Minh, es una iniciativa financiada por Cities Alliance y administrada por el Banco Mundial. En cada ciudad, serán las autoridades locales y algunas organizaciones no gubernamentales, tales como los sindicatos de mujeres, quienes se encargarán de su puesta en marcha. Cada uno de estos programas prevé la renovación urbana in situ, la construcción de infraestructuras interurbanas complementarias, el otorgamiento de préstamos para financiar mejoras en las viviendas, así como el derecho seguro a la tenencia de tierra mediante la concesión de certificados de ocupación del suelo a los habitantes de los barrios de tugurios.

Asimismo, el Gobierno ha diseñado una estrategia global de reducción de la pobreza y de desarrollo como medida nacional de lucha contra la pobreza.

Paralelamente, se está definiendo una política nacional de viviendas populares que pretende no sólo asumir el reto de la rehabilitación de vivienda, sino también la necesidad de prevenir la aparición de una nueva generación de tugurios a medida que Vietnam se desarrolla y urbaniza.

Para propiciar este proceso, ya se han reformado ciertos aspectos del mercado de bienes raíces. Recientemente, la concesión a gran escala de certificados de propiedad de inmuebles y de ocupación del suelo ha permitido la racionalización de los procesos de ordenación de tierras. De igual manera, el Gobierno está revisando las normas de construcción con miras a adoptar oficialmente normas de rehabilitación urbana más flexibles.

Sin embargo, en otras áreas no se han asumido plenamente los desafíos políticos de mayor relevancia. Tal es el caso de la política de registro de inmigrantes y de la discriminación de los

inmigrantes no declarados, en materia de prestación de servicios sociales y de diversa índole.

De manera general, el Gobierno de Vietnam ha hecho grandes progresos en favor de un enfoque más global de la política urbana y de la rehabilitación de vivienda. Si bien, por el momento, estos avances son más provisionales que definitivos, el hecho de que el Gobierno vietnamita haya abierto un diálogo político y expresado su voluntad de aprender de sus interlocutores internacionales es una buena señal. ■

## Publicaciones

### **Cities Alliance : Informe anual 2003.**

Washington : Cities Alliance, 2003.- 51p., tabl., phot.coul., graph.

Este informe anual del 2003 de Cities Alliance presenta las acciones llevadas a cabo en el marco de las estrategias de desarrollo de las ciudades de Aden en China, en Nigeria, Letonia, Pakistan y en Africa del Sur, así como, de los programas de mejoramiento de barrios de tugurios en Brasil, Chile, Mauritania, México, Marruecos, Africa del Sur, Tailandia,

Tunisia y Vietnam. Se hace un balance sobre las experiencias realizadas, el funcionamiento de la organización y sus diversos socios así como, sobre los orígenes del financiamiento de los proyectos.

→ [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

### **Transformación de las ciudades: cambio demográfico e implicaciones en el mundo en desarrollo (2003).**

Barney Cohen, Director de la Comisión sobre población de la Academia Americana de las Ciencias National Academies Press Publications, 2003, 506 pp.

En un futuro no muy lejano, el crecimiento de la población mundial se concentrará, casi en su totalidad, en las ciudades y aglomeraciones

del mundo en desarrollo. En los próximos veinte años y por primera vez, la mayoría de estos países serán más urbanos que rurales. No pueden negarse las ventajas de la urbanización, pero la velocidad y el alcance de esta transformación plantean no pocas dificultades. Una nueva clase política se está forjando para asumir las numerosas responsabilidades relacionadas con la gobernanza urbana. Mientras que muchos gobiernos descentralizan y delegan sus funciones, los programas en materia de pobreza, salud, educación y servicios públicos se confían cada vez más a autoridades municipales y regionales hasta entonces inexperimentadas. Sorprendentemente, los demógrafos

han tardado en interesarse por las implicaciones de los cambios urbanos. Este libro, que explota numerosas fuentes de datos, muchas de ellas antes inaccesibles, analiza las implicaciones de diferentes contextos urbanos en el matrimonio, la fertilidad, la salud, la escolarización y las condiciones de vida de los niños. Sabrá despertar el interés de todas las personas relacionadas con la investigación, la política, la ordenación y las decisiones de inversión en materia urbana.

→ [Contacto: bcohen@nas.edu](mailto:bcohen@nas.edu)

## Una nueva favela cada semana

Adaptado de: Folha De S. Paulo, 12 de febrero de 2003

Entre 1991 y 2000, São Paulo ha asistido a la aparición de nuevas favelas al ritmo de una por semana, con la llegada de 74 nuevos habitantes por día. A pesar de que la población de la ciudad sólo haya aumentado en un 8% en el mismo período, el número de habitantes de favelas se ha incrementado en un 30%.

Tales son las conclusiones de un estudio encargado por la ciudad de São Paulo y presentado en primera plana de uno de los diarios locales más importantes. A partir de 8 500 fotografías aéreas y 800 visitas sobre el terreno, el Centro de Estudios Metropolitanos de la ciudad y el Ministerio de Vivienda han trazado el mapa de las favelas de São Paulo, definiendo sus perímetros y realizando el censo de sus habitantes. Estos resultados se han comparado con los del censo de favelas de la ciudad efectuado en 1991.

En esta ciudad, 286 954 familias viven en favelas y 420 337 viviendas particulares están vacías, según los datos del censo del Instituto de Estadística realizado en el 2000. Conforme al programa de alquileres sociales creado por el municipio, las subvenciones públicas permiten ahora a las familias de renta más baja ocupar viviendas vacías. Actualmente hay setecientas familias inscritas en este

programa que contribuyen al pago del alquiler con el 15% de su renta, el resto está sufragado por las autoridades. La ciudad proyecta extender el programa a 3 000 otras familias de aquí a 2004.

El derecho seguro a la tenencia de tierra sigue formando parte integrante del programa de mejora de la vivienda de la ciudad llamado «Bairro Legal» y está financiado por el Gobierno Federal. Se están tomando medidas para regularizar la propiedad inmobiliaria. El municipio ha vuelto a definir el estatuto de utilidad pública de ciento sesenta terrenos ocupados, que cubren una superficie de 3,6 km<sup>2</sup>. Las visitas para registrar a los habitantes ya han empezado en unos veinte barrios.

Se trata ahora de saber si conviene registrar las tenencias de tierra a título individual o colectivo. El registro de los terrenos públicos ocupados debería beneficiar a 48 000 familias. En cuanto a los terrenos privados, la administración quiere alcanzar un acuerdo con el Colegio de Abogados para prestar una ayuda jurídica a todas las personas que deseen solicitar un título de propiedad, en virtud de las disposiciones sobre el tiempo de tenencia. Se está estudiando un decreto que fije las normas de concesión de la propiedad a los habitantes de favelas.

## Conferencias

**Cumbre Africités 2003**  
Yaoundé, Camerún, del  
2 al 6 de diciembre de  
2003

«Garantizar el acceso  
a los servicios básicos  
en las entidades locales  
africanas»

El 2 y el 3 de diciembre de 2003  
se dedicarán a encuentros temá-  
ticos que permitan intercambios

profundos en torno al tema de la  
cumbre.

Se organizarán dos series de sesio-  
nes temáticas.

La primera serie incluirá diez sesio-  
nes que se celebrarán en paralelo  
sobre cada uno de los servicios bá-  
sicos: agua, saneamiento, residuos,  
energía, transportes, seguridad,  
educación, salud, cultura y comuni-  
cación, infraestructuras económicas.  
La segunda serie incluirá cuatro  
sesiones organizadas en paralelo,  
sobre las cuestiones transversales  
relativas a la definición de las po-  
líticas públicas locales:

- Acceso de la población a los servicios básicos
- Financiación de los servicios básicos
- Gobernanza y aspectos institucionales

- Participación de la población y los usuarios

El 4 de diciembre de 2003 se dedicar a sesiones especiales que permitan a las diferentes redes e instituciones interesadas por el trabajo con las entidades locales africanas aprovechar la ocasión de la cumbre para dialogar con ellas.

Ejemplos de sesiones especiales:

- Cooperación descentralizada (propuesta por la Federación Mundial de Ciudades Unidas y la IULA).
- El lugar ocupado por África en la iniciativa Cities Alliance (propuesta por la secretaria de Cities Alliance).
- Ciudades africanas y patrimonio (propuesta por la Unesco).

El 5 y el 6 de diciembre de 2003 se

dedicarán a los encuentros políticos del Consejo de Municipios y Regiones de África (CCRA), la Conferencia Africana de la Descentralización y el Desarrollo Local a nivel ministerial (CADDEL) y los socios para el desarrollo que apoyan la descentralización en África.

Paralelamente a los diferentes encuentros, la feria Citexpo permitirá a los gobiernos centrales, entidades y operadores económicos presentar los diferentes productos, servicios y experiencias en relación con el tema de la cumbre.

→ Contacto: Correo electrónico  
[pdm@pdm-net.org](mailto:pdm@pdm-net.org)  
Sitio Web: [www.pdm-net.org](http://www.pdm-net.org)

# Noticias de la cooperación

## Cumbre de Alcaldes

Una cumbre de Alcaldes, organizada por iniciativa del banco DEXIA y que tenía por tema principal la «Nueva Europa» (países de la Unión Europea y futuros países miembros) se celebró en París los días 18 y 19 de septiembre de 2003, para tratar sobre la financiación de los proyectos de inversiones municipales. Centrada en la experiencia de grandes entidades locales (París, Lyon, Atenas, Berlín, Praga, Bratislava...) y de instituciones financieras regionales (BERD, BEI) y multilaterales (SFI), esta cumbre abordó sucesivamente las políticas encaminadas a consolidar el desarrollo local, así como las técnicas y recursos establecidos por los sectores público y privado en favor del progreso urbano. Cabe destacar la intervención de Michel Camdessus, ex director general del FMI, sobre la necesidad de financiar los proyectos con fondos recaudados en moneda local. Por otra parte, varios participantes insistieron en que era esencial considerar nuevos mecanismos de financiación directa de las inversiones locales, que permitieran superar las limitaciones a las que estas entidades locales están sometidas.

→ *Contacto: Dirección electrónica: marie-alice.lallemand-flucher@clf-dexia.com*  
*www.dexia-creditlocal.com*

## Asociación de profesionales del desarrollo urbano y cooperación (AdP)

Presentada por Claude Pralraud, su nuevo presidente, la jornada de la AdP, Asociación de profesionales del desarrollo urbano y la cooperación, se celebró el pasado 5 de septiembre en la ENPC, escuela nacional francesa de puentes y calzadas. El tema principal fue «las profesiones y las carreras relacionadas con la cooperación urbana». La oferta de Francia en materia de desarrollo urbano se encuentra en un período de transición, tal como lo demostraron las comunicaciones de una decena de profesionales, quienes dieron testimonio de sus experiencias. Miembros de organizaciones no gubernamentales, investigadores, responsables de formación, consultores o funcionarios, todos están en busca de un nuevo marco de actuación, ya sea para integrar a los nuevos profesionales o para mantener y desarrollar la experticia francesa. Esta jornada fue, por tanto, la ocasión de abrir un debate sobre las diferentes estrategias posibles en materia de cooperación urbana. Tal como señalara Michel Arnaud, del encuentro se concluye que el marco de la cooperación descentralizada es seguramente el más adecuado para hacer de ésta un sector competitivo, en un contexto de intensa competición internacional. Se trata pues de continuar el debate sobre la ciudad entre todos los actores de la cooperación urbana, con el fin de reflexionar sobre sus métodos y prácticas.

→ *Contacto: fhjreynaud@noos.fr*

## Reuniones regionales del Programa de Investigación Urbana para el Desarrollo

El programa de investigación urbana para el desarrollo (PRUD) es una acción con carácter incitativo, concertada entre el Ministerio francés de Asuntos Exteriores, conjuntamente con el Grupo de Interés Científico para el Estudio de la Globalización y el Desarrollo (GEMDEV) y el ISTD. En dicho programa, 32 equipos de investigación trabajan en proyectos que abarcan la totalidad de la zona de solidaridad prioritaria (ZSP). Una de las novedades del programa radica en la organización de reuniones regionales a mitad de proyecto que, además de promover el encuentro de investigadores del PRUD para hacer balance de los progresos realizados, incluyen un seminario abierto en el que investigadores y especialistas (profesionales y expertos en ordenación, gestores urbanos) se reúnen para crear, en condiciones específicas, un evento que sensibilice a los poderes públicos y a los actores de lo urbano hacia las cuestiones de desarrollo urbano, investigación y cooperación internacional en este ámbito. Por este motivo, el PRUD ha organizado una serie de seminarios regionales en cuatro ciudades de la ZSP: en Hanoi, en noviembre de 2002; en Rabat, en enero de 2003; en La Habana, en febrero de 2003 y finalmente en Dakar, en abril de 2003. El boletín informativo en línea N.º 6 del PRUD (disponible desde julio 2003 en el sitio Web del ISTD y el GEMDEV) presenta la síntesis de los trabajos de estos encuentros. El programa de las reuniones puede consultarse en el sitio del ISTD.

→ *Contacto: Isabel Díaz prud@isted.com*  
*www.isted.com*

## Nombramiento

Bernard Hoarau releva a Nicolas Frelot en el cargo de Jefe de la Oficina de Desarrollo Local y Urbano, que depende de la Dirección de Desarrollo y Cooperación Técnica, Subdirección de Cooperación Institucional, en el seno de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo del Ministerio francés de Asuntos Exteriores.

Ex consejero de Cooperación en Tanzania y Zimbabwe, Bernard Hoarau fue Director Regional de Relaciones Culturales en la isla de La Reunión.

→ *Contacto: bernard.hoarau@diplomatie.gouv.fr*

Financiado por

Ministerio francés de Obras Públicas, Transportes, Vivienda, Turismo y Mar

Ministerio francés de Asuntos Exteriores

Director de la publicación:  
Jean Didier Blanchet,  
Presidente del ISTD

Redactor jefe:  
Jean-Michel Maurin,  
Asociación de profesionales del  
desarrollo urbano y cooperación (AdP)

Comité de redacción:  
Michel Arnaud  
Anne Charreyron-Perchet  
Xavier Crépin  
Marie-Julie Dupont  
Philippe Gratadour  
Bernard Hoarau  
Françoise Reynaud  
Jean-Marie Tetart

Redactora: Christine Pointereau  
EAO: : Christiane Rebel-Graechen

Impression: Lefevre - LP Presses  
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN en cours

Suscripciones: 4 n.º al año 18,29 euros

ISTED  
Centre de documentation et d'information  
«Villes en développement»  
Arche de la Défense  
Paroi Nord  
92055 La Défense Cédex  
Francia  
Tel. (33) 1 40 81 78 01  
Fax. (33) 1 40 81 78 07  
Correo electrónico:  
nicole.lacombe@isted.com  
Sitio Web: : http : //www.isted.com

Este boletín está disponible en línea en el sitio Web del ISTD.