



**NACIONES
UNIDAS**

HSP/OEWG-H.2024/5



ONU-HABITAT

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

Distr. general
16 de septiembre de 2024

Español
Original: inglés

**Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos
de Composición Abierta sobre una Vivienda
Adecuada para Todos**

Primer período de sesiones
Nairobi, 9 a 11 de diciembre de 2024
Tema 5 del programa provisional

**Progresos realizados en la aplicación del programa de trabajo
de ONU-Hábitat relacionado con la vivienda adecuada, en
particular la lucha contra la falta de hogar y la mejora de
los barrios marginales**

Progresos realizados en la aplicación del programa de trabajo de ONU-Hábitat relacionado con la vivienda adecuada, en particular la lucha contra la falta de hogar y la mejora de los barrios marginales

Informe de la Directora Ejecutiva

I. Introducción

1. El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de la resolución 2/7 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos sobre una vivienda adecuada para todos, aprobada en el segundo período de sesiones de la Asamblea, en junio de 2023. En el párrafo 1 d) de esa resolución, la Asamblea solicitó al grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta que examinase los progresos realizados en la aplicación del programa de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) relativo a la vivienda adecuada.
2. El informe recoge: a) una síntesis del programa de trabajo de ONU-Hábitat; b) una visión general de los proyectos según el tipo de intervención; y c) reflexiones para la programación futura, en particular la dirigida al 40 % más pobre de la población urbana.
3. El informe se basa en 138 proyectos de vivienda en el actual período de planificación estratégica (2019-2023) y en la evaluación del impacto que tuvo el enfoque que ONU-Hábitat aplicó a la vivienda durante el período 2008-2019.
4. Los proyectos de ONU-Hábitat se han centrado principalmente en intervenciones relacionadas con la vivienda de emergencia (recuperación y reconstrucción tras una crisis). Otros ámbitos importantes han sido la facilitación y el respaldo de proyectos de construcción y financiación de viviendas y la ayuda a la autoayuda en materia de vivienda (mejora de barrios marginales e intervenciones preventivas). El enfoque normativo de ONU-Hábitat se ha orientado hacia la aplicación de los marcos políticos y estratégicos en materia de vivienda que se han adoptado en muchos países como resultado de su asesoramiento político.

II. Mandatos y antecedentes

5. ONU-Hábitat ayuda a los Estados miembros a crear ciudades y asentamientos humanos sostenibles por medio de su labor normativa y operacional en los planos mundial, regional, nacional y local. El Programa también dirige y coordina la labor de seguimiento de los progresos realizados a nivel mundial en cumplimiento de la Nueva Agenda Urbana y del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, y de presentación de informes al respecto. El mandato se deriva de las prioridades establecidas por la Asamblea General en sus resoluciones y decisiones, incluidas las resoluciones 3327 (XXIX), 32/162 y 56/206. El Programa presta apoyo con miras a desarrollar la capacidad de los gobiernos a todos los niveles y de otros interesados esenciales para formular y aplicar políticas, planes y actividades concretas de desarrollo urbano sostenible. Este apoyo también se ofrece por medio de la ejecución de proyectos en el marco del programa ordinario de cooperación técnica y la Cuenta para el Desarrollo.

6. La de la vivienda es una cuestión clave en la labor de ONU-Hábitat, y se presta especial atención al derecho a una vivienda adecuada para todos. Las conferencias internacionales, en particular las conferencias de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II) y sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), han coincidido en la necesidad de políticas y normativas que apoyen sistemas de vivienda eficaces, incluidas reformas para facilitar el proceso de urbanización y transferencia de terrenos, ampliar la financiación de la vivienda y proporcionar tanto estrategias del lado de la oferta que apoyen la construcción y gestión de nuevas viviendas como incentivos del lado de la demanda, como subvenciones. Con todas estas iniciativas, no ha sido fácil llegar a los más pobres entre los pobres, ya que esas iniciativas requieren medios de subsistencia estables y una selección eficaz de los destinatarios.

7. Las conferencias de Hábitat celebradas cada 20 años desde 1976 han dado forma al programa de trabajo de ONU-Hábitat. Hábitat I, celebrado en Vancouver (Canadá) en 1976, abordó los problemas derivados de la urbanización rápida, sobre todo el crecimiento generalizado de los asentamientos informales de bajos ingresos en el Sur Global. Hábitat II, celebrado en Estambul (Turquía) en 1996, abordó la necesidad de garantizar una vivienda adecuada para todos y un programa de apoyo a las comunidades sostenibles. Más recientemente, Hábitat III, celebrada en 2016 en Quito, abordó el objetivo de avanzar en una “nueva agenda urbana” que situase la vivienda en el centro del desarrollo urbano sostenible.

8. El plan estratégico para el período 2020-2025 de ONU-Hábitat incluye el objetivo de aumentar el acceso seguro a una vivienda adecuada y asequible. En 2019, las estimaciones del plan estratégico de ONU-Hábitat indicaron una población de 22,5 millones de personas con acceso a una vivienda adecuada en las ciudades asociadas, con un objetivo de crecimiento paulatino hasta alcanzar los 30 millones de personas en 2023. Al mismo tiempo, se estimó en un 23,3 % la proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas en las ciudades asociadas, y se fijó como objetivo reducir esa cifra al 22,5 % en 2023.

9. Para cumplir ese mandato, el enfoque del proyecto de vivienda del Programa contempla una serie de intervenciones en materia de vivienda, en particular a través de la política de vivienda; proyectos de facilitación o habilitación (relacionados con la industria de la construcción o la financiación de la vivienda); obras públicas y proyectos de colaboración público-privada para producir o vender viviendas a precio de mercado o asequibles; autoayuda asistida (como obras y servicios, cooperativas, asistencia técnica y subvenciones a la construcción, en especie o en metálico); rehabilitación y mejora de los barrios marginales; viviendas públicas o sociales; y viviendas de emergencia y reconstrucción, en particular para las personas sin hogar, los desplazados internos y los refugiados. Los proyectos fomentan la capacidad de las instituciones locales y adoptan un enfoque extenso para mejorar y localizar los sistemas de gobierno con el fin de reforzar la prestación de servicios en el sector de la vivienda, entre otras cosas mediante las normativas, la planificación y la regulación; crean capacidad; refuerzan las prácticas de construcción; y mejoran los sistemas, lugares y servicios de resiliencia, teniendo en cuenta las necesidades de todos los subsectores de las comunidades en las que se encuentran, incluidas las mujeres, los niños, las personas mayores, los discapacitados, los desplazados internos, los emigrantes retornados y todos los grupos étnicos representados.

10. Una evaluación del impacto del enfoque con el que ONU-Hábitat aborda la vivienda adecuada y asequible y la reducción de la pobreza para el período 2008-2019 mostró el amplio reconocimiento entre los interesados de la vivienda por las contribuciones del Programa al sector de la vivienda a través de su enfoque vivienda a nivel mundial, regional y nacional. El Programa está considerado un líder en la creación y difusión de conocimientos sobre cuestiones de vivienda, un defensor constante del derecho a una vivienda adecuada y un promotor de la transformación de la vida de los habitantes de los barrios marginales. Durante la evaluación se detectaron importantes diferencias interregionales

e intrarregionales y variaciones entre países en cuanto a la forma de aplicar el enfoque de la vivienda y de enfocar las estrategias de vivienda. También se identificaron diversas dificultades que han afectado a la labor del Programa en materia de vivienda. Hay varios factores de extrema importancia: la limitada capacidad del Programa para garantizar que los gobiernos cumplan los compromisos adquiridos en los eventos mundiales y en las declaraciones y acuerdos firmados, su limitado apoyo a los programas nacionales de vivienda debido a las limitaciones de su capacidad y su limitada capacidad para apoyar y llevar a la práctica programas de vivienda a gran escala. También se considera que ONU-Hábitat ha reducido su anterior papel de energético promotor del derecho a la vivienda. Algunos interesados creen que se han debilitado los anteriores vínculos del Programa con la sociedad civil.

11. Entre los logros en relación con el enfoque de la vivienda de ONU-Hábitat durante el período de evaluación (2008-2019) se cuentan los siguientes:

- a) *Gestión del conocimiento*: más de 100 informes temáticos a nivel mundial, regional y nacional, 52 publicaciones sobre el derecho a la vivienda y 30 perfiles nacionales de vivienda;
- b) *Promoción*: los Foros Urbanos Mundiales atrajeron a miles de participantes, 167 países adoptaron la Nueva Agenda Urbana y el Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales benefició a casi 10,5 millones de personas de 39 países de África, el Caribe y el Pacífico y 190 ciudades;
- c) *Asesoramiento sobre políticas*: un total de 34 políticas nacionales de vivienda, 21 políticas o estrategias nacionales de mejora y prevención de los barrios marginales, y 32 estrategias de mejora y prevención de los barrios marginales a escala urbana;
- d) *Asistencia técnica y creación de capacidad*: la Liga de los Estados Árabes elaborará la Estrategia Árabe para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible 2030, y 200 ministerios, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y agentes del sector privado recibieron formación sobre el enfoque del Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales;
- e) *Ejecución*: se construyeron un total de 1 millón de viviendas de acuerdo con la séptima evaluación del impacto del enfoque de ONU-Hábitat sobre la vivienda adecuada y asequible y la reducción de la pobreza para el período 2008-2019 en los países de Asia y Pacífico a través del “proceso popular”, se mejoró la seguridad de la tenencia para más de 800.000 habitantes de barrios marginales y se mejoraron las condiciones de vida de más de 500.000 habitantes de barrios marginales a través del Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales.

III. Distribución de las intervenciones de proyectos de vivienda en el actual ciclo de planificación estratégica

12. De los 138 proyectos de vivienda incluidos en el actual ciclo de planificación estratégica, el mayor número de ellos se concentra en los Estados árabes y América Latina. La Oficina Regional para los Estados Árabes ha cosechado la mayoría de sus éxitos en intervenciones desarrolladas en contextos de emergencia y de refugiados, abordando los desplazamientos inducidos por los conflictos y el clima, con un alcance a escala relativamente grande sobre soluciones temporales de vivienda, que tienen una dinámica diferente y afectan directamente al sistema general de vivienda solo de manera limitada. Por otra parte, muchas de las intervenciones de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe tienden a producirse a una escala relativamente reducida: además de prestar apoyo a políticas de vivienda dirigidas a abordar el mantenimiento, el crecimiento interno y la equidad, a menudo llegan solo a unos pocos miles de hogares con algún grado de mejora de las infraestructuras.

13. En términos de financiación, los Estados árabes y África copan la mayoría de puestos en la lista de los diez países con más financiación para la vivienda. El Iraq y Mozambique tienen asignaciones de 126.298.144 y 48.004.920 dólares de los Estados Unidos, respectivamente, y Egipto, el Líbano, la República Democrática Popular Lao, Ghana, la República Árabe Siria, Filipinas, Sri Lanka y Kenya completan la lista. En el área cubierta por la Oficina Regional para África, la mayor parte de la financiación parece destinarse a políticas de vivienda reforzadas, que abordarían algunos de los retos relacionados con la rápida urbanización, en particular, con respecto a la creación de capacidad, la disponibilidad de datos y los marcos generales de gobernanza. En la zona cubierta por la Oficina Regional para los Estados Árabes, la financiación se centra en el nexo acción humanitaria-desarrollo y aborda el alojamiento de emergencia o la reconstrucción.

IV. Distribución de los tipos de intervención en materia de vivienda en el actual ciclo de planificación estratégica

14. De los 138 proyectos enumerados, las viviendas de emergencia (42), las políticas de vivienda (37) y las viviendas de autoayuda (24) encabezan la lista de tipos de intervención en materia de vivienda.

15. A escala mundial, la región árabe se sitúa a la cabeza en intervenciones de emergencia en materia de vivienda, mientras que América Latina está al frente en políticas de vivienda. La cartera de vivienda en África se compone en gran parte de proyectos de facilitación y capacitación (siete en total), mientras que las carteras de los Estados árabes y de Asia y el Pacífico se componen principalmente de viviendas de emergencia, y las carteras de Europa y América Latina, de intervenciones en materia de política de vivienda. Los proyectos globales y multirregionales están determinados en gran medida por la política de vivienda y las intervenciones de autoayuda.

16. En cuanto a la asignación de fondos por tipo de intervención, el alojamiento de emergencia encabeza la lista, con 129.907.778 dólares. Los proyectos de facilitación reciben 96.944.788 dólares, los de colaboración público-privada 33.346.066 dólares, los de política de vivienda 32.733.266 dólares y los de autoayuda 29.547.936 dólares.

17. Teniendo en cuenta que el enfoque global de ONU-Hábitat en materia de vivienda se centra en gran medida en la vivienda de emergencia, la facilitación y ejecución de proyectos de habilitación de viviendas y los proyectos de autoayuda para la vivienda, sería importante no solo analizar los impactos y los logros del enfoque en la mejora del acceso a una vivienda adecuada, sino también comprender mejor las implicaciones del hecho de que el mayor número de proyectos y financiación se centre en intervenciones de vivienda de emergencia, principalmente en los Estados árabes en contextos de desplazamiento inducido por el conflicto y el clima, mientras que una cantidad insignificante de financiación se destina a las intervenciones de vivienda pública o social. A la luz de las distintas estrategias aplicadas en cada región, reviste una importancia capital analizar el desequilibrio geográfico de los proyectos de vivienda y qué planteamiento es el más eficaz para proporcionar una vivienda adecuada para todos en función de unos contextos y unas dinámicas del mercado de la vivienda significativamente diferentes, en particular para los hogares más vulnerables.

V. Conclusiones

18. El programa de trabajo muestra un enfoque centrado en la vivienda de emergencia y en la facilitación de proyectos, así como una mayor necesidad de diversificar el conjunto de la cartera de intervenciones, y revela lo necesario de un enfoque más centrado en el segmento de la población urbana con ingresos más bajos, que normalmente es el que más se beneficia de los programas de autoayuda asistida y de vivienda pública.

19. Aunque la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de lograr la construcción de viviendas seguras y asequibles (meta 1 del Objetivo 11) se recoge en varios documentos de proyectos de ONU-Hábitat, muchos proyectos no tienen un impacto directo en la vivienda *per se*.

20. La distribución geográfica de los proyectos no está equilibrada: en la región árabe se concentra un gran número de proyectos centrados en la vivienda de emergencia y una clara necesidad de prestar mayor atención a los problemas de desarrollo a medio y largo plazo derivados de la rápida urbanización en el África Subsahariana y partes de Asia y el Pacífico.

21. Ante ONU-Hábitat se abre una clara oportunidad para ampliar su labor en relación con la vivienda en el contexto del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz.

22. Existe una clara necesidad de ampliar el trabajo de ONU-Hábitat sobre vivienda y cambio climático, tanto en el ámbito de la mitigación como en el de la adaptación.

23. Existe la posibilidad de que ONU-Hábitat establezca asociaciones y colabore con instituciones financieras internacionales, así como con otros asociados para el desarrollo, organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones filantrópicas, a fin de maximizar las contribuciones y el alcance geográfico como grupo, en particular a través de la convergencia en torno a normas básicas sobre una vivienda adecuada para todos, y con un acuerdo sobre una estrategia conjunta para hacer frente a los problemas del 40 % de la población con ingresos más bajos.

24. Aunque ONU-Hábitat tiene una amplia y reconocida experiencia en la mayoría de los aspectos de las estrategias, políticas y programas de vivienda, lo relativamente limitado de sus recursos hace que, pese al éxito de muchas de sus intervenciones desde el punto de vista técnico, estas tiendan a desarrollarse a una escala relativamente pequeña, y que a menudo solo lleguen a unos pocos miles de hogares. En la mayoría de casos, las intervenciones que han tenido éxito se han llevado a cabo en contextos de emergencia y refugiados, que tienen una dinámica diferente y afectan directamente al sistema general de vivienda de forma limitada.
