

BUENAS POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN FACILITADORA
PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO DEL MILENIO

UNA METODOLOGÍA DE REVISIÓN Y EVALUACIÓN PARTICIPATIVA



UN-HABITAT

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Buenas Políticas y Legislación Facilitadora para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

**Una metodología de revisión y
evaluación participativa**



UN-HABITAT

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, Nairobi, 2005

Todos los derechos reservados

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT)

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenia

Teléfono +254 20 623 120

Fax: +254 20 624 266

Web: www.unhabitat.org

ISBN: 92-1-331066-8

HS /778/05S

Prólogo

La Comisión sobre Asentamientos Humanos, en su decimoséptima (1999) y decimoctava (2001) sesiones, decidió que la documentación de mejores prácticas debería ampliarse para incluir ejemplos de buenas políticas y legislación. La decisión fue respaldada por la *"Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio"*, adoptada por la Asamblea General en su sesión especial (Estambul +5) en junio de 2001. El párrafo 63 de la declaración enuncia que: "Otro objetivo es traducir las mejores prácticas en políticas y permitir su replicación. En este sentido, la comunidad internacional debe asegurar la efectividad del formato y difusión de las mejores prácticas y políticas".

De acuerdo con este mandato, UN-HABITAT, a través del Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local, desarrolló un proyecto piloto para documentar un conjunto selecto y representativo de prácticas y leyes. Los estudios se realizaron en Brasil, Burkina Faso, Colombia, México, Perú, Filipinas, Senegal, Tanzania, y Uganda. Una Reunión de Expertos (RE) se celebró en Nairobi en julio de 2004 para revisar la experiencia y la metodología.

La Reunión de Expertos concluyó que la metodología representa una herramienta costo-efectiva para revelar la esencia de las políticas y leyes, y evaluarlas. Recomendó difundir ampliamente su aplicación como apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).

Esta publicación presenta el proceso, la metodología y su aplicación; así como hallazgos clave. Además incluye aportes adicionales del Segundo Foro Urbano Mundial, *Diálogo Sobre Realidades Urbanas*, en donde se presentaron seis políticas y legislaciones sobresalientes. Esta publicación es una contribución oportuna a los esfuerzos que se realizan en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas conducentes a la incorporación de los ODMs mediante políticas apropiadas, y debe resultar de mucha utilidad para todos los niveles de gobierno, así como también para otros actores sociales del desarrollo.



Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Ejecutiva

Nota para el lector

Esta guía es el resultado de una nueva iniciativa de UN-HABITAT que ya está en marcha: documentando las buenas políticas y la legislación facilitadora. La fase piloto de este trabajo se realizó del 2002 al 2004. El documento adjunto describe el origen de la iniciativa, su proceso y estado actual, y los resultados obtenidos hasta la fecha. También incluye herramientas creadas para el proceso de identificación, revisión y documentación de leyes y políticas.

La siguiente fase representará documentación en países y abarcar más áreas temáticas, así como también una amplia difusión y elaboración de productos de valor agregado.

Como ya lo dijimos, esta es una nueva iniciativa. Quisiéramos beneficiarnos de sus comentarios, pues continuamos elaborando herramientas para evaluar y revisar políticas y leyes. Además, si supieran de alguna política o legislación sobresaliente que haya contribuido de manera decisiva a la sostenibilidad del proceso de urbanización, por favor infórmenos al respecto, pues pueden ser consideradas para su documentación y difusión.

Envíe sus comentarios a:

nicholas.you@unhabitat.org
wandia.seaforth@unhabitat.org
anne.klen@unhabitat.org
vincent.kitio@unhabitat.org
bestpractices@unhabitat.org

Reconocimientos

Debemos dar las gracias a los diversos socios que contribuyeron con esta publicación: CAIXA Económica Federal, Brasil, fue el patrocinador y anfitrión del Grupo de Expertos 2001 que elaboró los primeros criterios, listas de cotejo, y formatos de informes; el Gobierno de los Países Bajos dio los fondos iniciales para la prueba piloto; y el Gobierno de Finlandia asignó un Profesional Junior. También debemos agradecer a las instituciones que realizaron la documentación de casos reales, y contribuyeron de diversas maneras en efectivo o en especie: El Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM); la Corporación de Urbanización de Belo Horizonte, la Academia de Gobiernos Locales, con sede en Filipinas; el Instituto de Gestión de Uganda; Escuela Superior de Administración Pública de Colombia y FEDEVIVIENDA; la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima, Perú y el Gobierno de México (con la ayuda de un consultor independiente). El Comité Directivo de Mejores Prácticas y sus socios brindaron aportes sustanciales a lo largo de todo el proceso.

Índice

Políticas urbanas y legislación	1
Estudios de caso	3
Brasil: Acceso a la tierra y tenencia segura para los pobres de las áreas urbanas de Belo Horizonte.....	3
Burkina Faso: Reactivando la tributación municipal en Koudougou	4
China: Acceso a la vivienda	5
Colombia: Integrando la descentralización y la planificación del uso de tierras	6
México: Revisión de la Ley Nacional de Vivienda	6
Marruecos: Estrategia de desarrollo urbano aplicado a Tetuán.	7
Perú: Mesas municipales de consulta y concertación.....	8
Filipinas: Fortalecimiento de las autoridades locales	9
Senegal: Servicios de salud para todos en Dakar	10
Sudáfrica: Agua y saneamiento para todos.....	11
España: Fomentando la inclusión social a través de la conservación del patrimonio cultural	12
Tanzania: Descentralizando los servicios de defensa civil y seguridad ciudadana en Dar es Salaam	13
Uganda: Empoderamiento de las autoridades locales.....	14
El Grupo de Desarrollo de Tecnologías Intermedias (GDTI): Políticas en pro de los pobres	15
Diálogo sobre las Realidades Urbanas: El Segundo Foro Urbano Mundial.	17
Anexo 1: Evaluación participativa de políticas y legislación. Guía para el usuario	19
Anexo 2: Lineamientos para reportar y evaluar buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana.....	21
Anexo 3: Plantilla para reportar buenas prácticas y legislación facilitadora	24
Anexo 4: Marco institucional	29

Buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs)

Antecedentes

La Comisión sobre Asentamientos Humanos¹ en su decimoséptima (1999) y decimoctava (2001) sesiones, decidió que la documentación de mejores prácticas debía ampliarse de manera tal que también incluyera ejemplos de buenas políticas y leyes. Esta decisión fue además respaldada por la “Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio”, adoptada por la Asamblea General en su sesión especial (Estambul +5) en junio de 2001. El párrafo 63 de la declaración enuncia que “Otro objetivo es traducir las mejores prácticas en políticas y permitir su replicación. En este sentido, la comunidad internacional debe asegurar la efectividad tanto del formato que se da a las mejores prácticas y políticas que han demostrado ser tales, como de su difusión”.

Documentando las buenas políticas y la legislación facilitadora

En respuesta a lo anterior, UN-HABITAT inició en 2001 la fase piloto de un programa para documentar y evaluar las buenas políticas y la legislación facilitadora en materia urbana, que consistía en lo siguiente:

- Definir qué constituye una buena política y qué una legislación facilitadora, incluyendo criterios específicos;
- Desarrollar lineamientos para evaluar políticas y leyes;
- Elaborar una metodología y un formato de reporte para documentar políticas y legislación;
- Probar en campo la metodología con ejemplos de políticas o leyes provenientes de diferentes regiones;
- Realizar una Reunión de Expertos que incluya a participantes de la fase piloto, con el objeto de afinar la metodología y el formato de reporte y;
- Hacer recomendaciones para el futuro, incluyendo la difusión y aplicaciones en la formulación de políticas y el desarrollo de capacidades.

Para la prueba de campo, se seleccionaron ejemplos de políticas y leyes provenientes de un conjunto diverso de países. Las áreas temáticas fueron: descentralización, movilización de recursos municipales, seguridad urbana, acceso a los servicios de salud y a la tenencia segura por parte de los pobres urbanos. Se realizaron pruebas en nueve países: Brasil, Colombia, Perú, Filipinas, México, Senegal, Burkina Faso, Tanzania y Uganda. La metodología incluye las siguientes etapas fundamentales:

- Exponer y difundir la esencia de una ley o conjunto de leyes en un lenguaje simple y en una forma a la que todos los actores sociales puedan tener fácil acceso;
- La correspondencia del marco institucional concebido originalmente con lo que se da en la práctica en cuanto a su implementación, monitoreo y evaluación;
- La organización de un procedimiento para revisar la efectividad de la ley o la política en el que participen varios actores sociales y que esté basado en sus percepciones; y la evaluación de las dificultades encontradas en su implementación;
- La difusión de los resultados de la revisión junto con recomendaciones para reformar las políticas y desarrollar capacidades.

Reunión de Expertos

Se realizó una Reunión de Expertos (RE) en Nairobi en julio de 2004 para compartir experiencias en el uso de la metodología y el formato de reporte con aquellos que participaron en la fase piloto, y para afinar las herramientas. Reunió a personas e instituciones claves provenientes de los países participantes, así como a miembros del Comité Directivo de Mejores Prácticas y programas claves de UN-HABITAT involucrados en la iniciativa. Los participantes también compartieron sus planes sobre cómo usarán los resultados del estudio de determinadas políticas o leyes documentadas e igualmente cuáles son las aplicaciones que piensan darle a la metodología en el futuro.

Políticas y leyes seleccionadas en la fase piloto

En la fase piloto participaron:

- **Brasil:** atención especial a la planificación del uso de la tierra y las leyes sobre tenencia de tierras en pro de los pobres (*pro favela*) tal como se aplicó al caso de Belo Horizonte.
- **Burkina Faso:** atención especial a la movilización de recursos financieros municipales
- **Colombia:** atención especial a las leyes de descentralización y a la planificación del uso de la tierra
- **México:** aplicación *ex ante* de la metodología para una nueva Ley Nacional de Vivienda que tomará la forma de una enmienda constitucional
- **Perú:** atención especial a la gobernanza urbana

¹ El órgano de gobierno de UN-HABITAT, conocido ahora como el Consejo de Administración

- participativa tal cual se aplicó en el caso de Lima
- **Filipinas:** atención especial al Código de Gobiernos Locales de 1991
- **Senegal:** atención especial a la política de "Acceso a mejores servicios de salud para todos a un menor costo."
- **Tanzania:** atención especial a la descentralización de mecanismos de prevención del delito y justicia social tal como se aplicó en Dar es Salaam
- **Uganda:** atención especial a las políticas de descentralización y la Ley de Gobiernos Locales.

Experiencia aprendida en la implementación y lecciones

La iniciativa fue bien recibida en todos los países participantes. Respondió a una demanda para evaluar políticas y leyes en general, y políticas en materia de descentralización y la gobernanza urbana en particular.

Usando un enfoque participativo y el conocimiento acumulado de las instituciones locales, el método demostró ser efectivo en todos los países estudiados. Permite, a quienes toman decisiones en diferentes niveles, comprender rápidamente la manera en que los principales actores sociales involucrados perciben el funcionamiento de una política o ley determinada. Esta forma de evaluación no tiene que ver solamente con el proceso político. Todos los países incluidos en la fase piloto consideraron que los siguientes aspectos de la metodología fueron especialmente útiles:

- Que permite contar con una versión simplificada de una ley o política que resume sus principales disposiciones, en un lenguaje accesible para todos los actores sociales.
- Que pone énfasis en el contenido y también en el proceso de formulación de una ley o política; asimismo, permite contar con un mapa institucional de los actores clave y sus respectivas funciones y responsabilidades.
- Que una revisión participativa por parte de los actores sociales revela las percepciones de los diferentes actores e instituciones sobre los resultados y el impacto de la implementación de la ley o política. Casi todos los países se dieron cuenta del potencial de permitir que los actores sociales participen en la revisión de diversas funciones relacionadas con la implementación de sus respectivas leyes o políticas.

Los ministerios de los gobiernos centrales de Colombia, Perú, Filipinas y Uganda están considerando iniciativas que se desprenden de las revisiones de las leyes respectivas. En el caso de Brasil, las autoridades del gobierno central están considerando revisar otros

ejemplos de políticas y leyes municipales en materia urbana. En Tanzania, los resultados se usarán en la aplicación a mayor escala del programa *Dar es Salaam Más Seguro*. En el caso de México, el Senado está usando la metodología como parte del proceso de elaboración de una nueva legislación nacional de vivienda.

Los lineamientos y criterios han demostrado ser válidos. El formato de reporte ha sido afinado en base a los aportes obtenidos en la fase de prueba piloto. La metodología resultante es una herramienta costo-efectiva para la evaluación *ex ante* (como en el caso de México) y *ex post* de las políticas y leyes facilitadoras en materia urbana. Permite contar con una línea de base para evaluar la efectividad de las políticas sectoriales o leyes que coadyuvan al logro de los ODMs y para evaluar las prioridades del desarrollo de capacidades con miras a vencer los obstáculos y problemas en su implementación.

La Reunión de Expertos recomendó esta metodología de evaluación rápida como una parte integral de las herramientas existentes para propugnar y elaborar políticas. También propuso que sea ampliamente utilizada y aplicada para ayudar así a todas las esferas de gobierno a lograr los ODMs con marcos de políticas coadyuvantes. Finalmente, la RE propuso que los resultados de su aplicación, en la forma de ejemplos documentados de políticas y leyes en materia urbana, se utilicen como un medio para monitorear y evaluar los avances en la implementación de la *Agenda Hábitat* y el logro de los ODMs asociados.

Brasil: Acceso a la tierra y tenencia segura para los pobres de las áreas urbanas de Belo Horizonte.

Tema en Cuestión: El acceso a la tierra y la tenencia segura es un aspecto crítico para que los asentamientos precarios se integren a la ciudad formal y para mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos. La adjudicación de instrumentos que garanticen la tenencia



de sus propiedades, que generalmente es reconocida como la medida más decisiva para el mejoramiento de los asentamientos precarios, a menudo se ve obstaculizada por el hecho de que los asentamientos precarios e informales han sido ocupados de manera "ilegal" y no cumplen con los códigos ni con las normas legales ni técnicas de construcción. Las intervenciones de las autoridades públicas, ya sea que busquen regularizar estos asentamientos o mejorarlos, son políticamente complejas porque cualquier intervención podría interpretarse como un reconocimiento *de facto* que conduce a una situación inmanejable en virtud de la cual, sin regularización, los pobladores de los asentamientos precarios se muestran renuentes a mejorar el entorno en que viven y los proveedores de servicios no están dispuestos a asumir el riesgo de hacer inversiones en infraestructura y servicios básicos.

Contexto: Belo Horizonte tiene 177 asentamientos precarios y 63 proyectos de viviendas públicas que hacen un total de 240 barrios pobres, con unos 500,000 habitantes, que es aproximadamente el 22% de la población total del municipio. Estas áreas tienen problemas de salud pública, dificultades de acceso y viviendas de baja calidad. Su población también corre un serio peligro de inundación y de deslizamientos de tierra.

La Ley: *PROFAVELA*, la ley de tierras en pro de los pobres que ha sido adoptada en Belo Horizonte fue elaborada cumpliendo con la legislación facilitadora que se promulgó a nivel federal. La autoridad local suspende y flexibiliza, de manera temporal, las leyes, estatutos y normas técnicas aplicables con el fin de facilitar las mejoras y la regularización de la tenencia de la tierra. Esto permite que haya negociaciones entre las autoridades públicas, los proveedores de servicios y los moradores de asentamientos precarios para establecer un plan para el mejoramiento y regularización de sus asentamientos. Una vez que se aprueba el plan, éste se convierte en un instrumento legal que favorece aun más la intervención de lo público, fortalece la capacidad de actuar de los pobladores de asentamientos precarios para invertir en mejoras y cumplir con los códigos y normas técnicas convenidas y, al final de cuentas, ganar reconocimiento legal y obtener títulos de propiedad.

Impacto / Lecciones Aprendidas: La ley de tierras en pro de los pobres de Belo Horizonte hizo posible que decenas de miles de moradores de asentamientos precarios gocen de tenencia segura y regularicen su situación. La autoridad local implementa la ley en la forma de un instrumento de planificación y zonificación denominado ZEIS (Zona de interés social especial.) Desde entonces se ha adoptado e implementado este instrumento de regularización de tierras en varios municipios de Brasil. Un problema que aún permanece es que no todos los pobladores son capaces de invertir en la misma medida ni de cumplir siquiera con los reglamentos y normas técnicas menos rigurosas, lo que produce demoras en la adjudicación de títulos de propiedad y mejorar sus condiciones de vivienda.

Burkina Faso: Reactivando la tributación municipal en Koudougou

Tema en Cuestión: Por lo general, se reconoce que la descentralización del poder desde el gobierno central hacia los gobiernos locales es un medio para lograr que el gobierno responda mejor a las necesidades de la gente. Sin embargo, la capacidad del gobierno local de pres-



tar mejores servicios depende en gran medida de que cuente con recursos adecuados y una recaudación tributaria apropiada. En la ciudades de muchos países en vías de desarrollo, la recaudación tributaria local es escasa y rígida, y en consecuencia la recaudación per capita tiende a estancarse o incluso a caer con el correr del tiempo. Esta situación genera un círculo vicioso que disminuye la capacidad de la autoridad local de proveer servicios básicos lo que a su vez hace que la población sea renuente a pagar impuestos.

El Contexto: La nueva Constitución de 1991 facilitó, en 1995, el proceso de administración política y administrativa en Burkina Faso, que transfiere facultades administrativas y tributarias a los gobiernos locales. Se crearon 45 entidades administrativas urbanas y 350 rurales de las cuales *Koudougou*, con una población de 93,272 personas, es el tercer poblado más grande de Burkina Faso. De acuerdo con la nueva Constitución, las municipalidades están a cargo de la recaudación de tributos Estaduales y Municipales. Sin embargo, las actividades industriales de *Koudougou* han decaído como consecuencia de la globalización, y la economía local se ha vuelto predominantemente informal. Esto ha originado una rápida reducción de la base tributaria, y en consecuencia esta disminuye cada año. Estos problemas son agravados por la falta de conciencia cívica y de compromiso con el pago de impuestos.

La Política: Para contrarrestar este problema y mejorar las perspectivas de desarrollo económico y social de la ciudad, el Ayuntamiento decidió implementar una nueva

política que haga más efectiva la recaudación de impuestos. Esta política tuvo tres objetivos principales:

- Estimular la economía local recortando el presupuesto operativo de la municipalidad e incrementando la capacidad de autofinanciar la administración municipal.
- Promover el compromiso y la educación cívica.
- Promover el buen gobierno urbano, teniendo en cuenta la dimensión del contexto sociocultural y aplicando un presupuesto participativo.

Se estableció un comité de monitoreo de Recaudación Tributaria Municipal conformado por representantes de Finanzas, del Concejo Metropolitano y la Administración Municipal. Al mismo tiempo, se diseñó una estrategia de comunicación con el objeto de sensibilizar a las personas sobre la situación financiera de la ciudad e incentivarlos a pagar impuestos. Para esto se realizaron reuniones con los contribuyentes para sensibilizarlos sobre la importancia de la tributación y así mejorar su disposición para tributar. Todas las decisiones financieras se discutieron abiertamente con todos los actores sociales relevantes.

Impacto / Lecciones Aprendidas: Como resultado de esta política, la tasa de recaudación de impuestos ha aumentado de 68% en 2000 a 97% en 2002, lo que representa un incremento del 29% en la recaudación. La municipalidad ha mejorado sus posibilidades de inversión y las personas están más dispuestas a pagar impuestos pues participan en las decisiones que tienen un impacto directo en sus medios de vida, mediante la distribución de la recaudación tributaria.



China: Acceso a la vivienda

Tema en Cuestión: El problema de la vivienda para grupos de bajos ingresos ha sido una preocupación constante tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo. Existe una variedad de



estrategias para abordarlo: desde viviendas públicas subsidiadas hasta la rehabilitación de viviendas en el casco antiguo de la ciudad, pasando por terrenos, servicios y el mejoramiento de asentamientos precarios. Todos involucran aspectos sociales, económicos y políticos exacerbados por la rápida urbanización. Esto crea un círculo vicioso de pobreza, privación, y exclusión social.

Contexto: China tiene altas tasas de crecimiento económico y urbanización desde hace dos décadas. El sector vivienda ha sido liberalizado de acuerdo con los principios de mercado de la oferta y la demanda. El auge económico experimentado por las ciudades chinas ha atraído inversión en los segmentos altos y medianos del mercado de vivienda, planteando problemas para lograr que éstas sean económicamente asequibles y accesibles para las familias con ingresos y ahorros limitados. El mercado de vivienda de China, hasta principios de los años 80 del siglo pasado, era competencia casi exclusiva del estado y las empresas del estado, responsables de invertir en viviendas y asignarlas siguiendo normas estrictas y una rigurosa economía de controles.

La Política: A fin de facilitar el acceso al mercado de viviendas, las ciudades chinas han estado practicando una política que estimula la oferta y a demanda. Esto se hace mediante adjudicaciones de patrimonio a personas que habitan viviendas de baja calidad y así facilitar que sean propietarios de sus casas, e incentivos tributarios para las inmobiliarias para que ofrezcan viviendas dentro de un rango de precios negociado. La liberalización del mercado de vivienda urbano a fines de la década 1990 fue un componente decisivo de las reformas hacia una "economía socialista basada en los principios de mercado." Si bien la tierra sigue siendo propiedad del

Estado, el arrendamiento se subasta a las inmobiliarias para que provean viviendas bajo un régimen en el cual quienes compran son propietarios de las casas. A las familias de escasos ingresos que viven en asentamientos precarios o en viviendas de baja calidad se les facilita la adjudicación de patrimonio una vez en la vida en base al valor de mercado de su vivienda actual. El objetivo es facilitar el acceso a hipotecas y proporcionar incentivos en la forma de reducciones o exoneraciones tributarias a las inmobiliarias para que éstas ofrezcan viviendas dentro de un rango de precios negociado.

Impacto / Lecciones Aprendidas: Tres prácticas documentadas en Chengdu, Baotou y Shangai resaltan el éxito de esta política. En Chengdu, más de 100,000 pobladores de asentamientos precarios, habiéndose beneficiado de adjudicaciones de patrimonio, fueron reubicados en inmuebles residenciales en donde las inmobiliarias recibieron beneficios fiscales para así asegurar precios más asequibles. Similarmente en Baotou, este sistema combinado con un proceso simplificado y único de financiamiento de vivienda, permitió a la autoridad local reubicar en nuevas viviendas a 500,000 personas que perdieron sus hogares debido a un gran terremoto.

La política de vivienda urbana de China es muy diferente de las políticas y estrategias de vivienda que comúnmente se aplican para grupos de escasos ingresos. El uso de adjudicaciones de patrimonio, combinado con incentivos para que las inmobiliarias provean



viviendas económicamente asequibles, estimula la oferta y la demanda. En los últimos 4 años se han construido aproximadamente 24 millones de viviendas. Las ciudades chinas han podido evitar los problemas sociales de los inmuebles de los grupos de bajos ingresos que tienden a devenir en ghettos urbanos con el correr del tiempo. Asimismo, parece ser que los asentamientos precarios y las personas sin hogar están ausentes del panorama urbano. En grandes proyectos inmobiliarios residenciales, muchos de los cuales atraen a inversión extranjera directa, ha surgido un nuevo nivel de autogobierno: los residentes eligen comités para super-

visar y administrar la seguridad pública y defensa civil en las áreas urbanas, la conservación ambiental y la creación de áreas verdes en las ciudades, y atender las necesidades específicas de los jóvenes, los hogares con mujeres solas como jefes de hogar, y los ancianos. Sin embargo, la política de vivienda, ha tenido un impacto limitado para los residentes en conjuntos habitacionales de empresas estatales insolventes y de desempeño deficiente cuyos inmuebles son ahora de calidad relativamente menor y socialmente indeseables. Tampoco aborda las necesidades de vivienda de las personas que han migrado, cuyo número se estima en 100 millones, ni la "población flotante" que tiende a alquilar cuartos en áreas periurbanas y alrededores. Más aún, las autoridades locales no han construido suficientes viviendas que puedan ser arrendadas a familias de bajos ingresos que no pueden solventar una casa propia.

Colombia: Integrando la descentralización y la planificación del uso de tierras

Tema en Cuestión: En general, se reconoce que la descentralización es un medio de mejorar la prestación de servicios. En muchas sociedades que están experimentando una rápida urbanización, la capacidad de las autoridades públicas de proporcionar infraestructura y servicios básicos, particularmente a los pobres urbanos, se ve seriamente obstaculizada por el crecimiento desordenado y sin planificación de los asentamientos informales. La planificación efectiva del uso de la tierra es un instrumento clave para asegurar el acceso equitativo a los bienes y servicios públicos.

Contexto: La urbanización acelerada comenzó en Colombia en los años 60 del siglo pasado y más de la mitad de la población vive en áreas urbanas. La falta de una ley de tierras que fuera equitativa creó dos tipos de entornos de vivienda: asentamientos legales que cuentan con todo tipo de infraestructura y servicios, y asentamientos ilegales o informales que carecen de las condiciones mínimas de calidad de vida. Esta situación fue exacerbada por marcos legales e institucionales obsoletos que no atendían las necesidades de las comunidades de bajos ingresos.

La Ley: Una nueva Constitución, adoptada en 1991, modificó radicalmente el concepto de propiedad privada. Introdujo la noción de tierra urbana como un bien público y reconoció la necesidad de planificar el uso de la tierra en función de los intereses del público general. La Constitución de 1991 condujo a la revisión y adopción de muchas otras leyes, como la "Ley de Planificación Territorial." Uno de los objetivos principales de esta ley

fue asegurar un uso más eficiente y equitativo de la tierra. Estas son algunas de sus disposiciones:

- La definición de las respectivas funciones y responsabilidades de las autoridades estatales y locales en la planificación del uso de la tierra.
- La obligación del Estado y las autoridades locales de clasificar el uso de todas las tierras públicas de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad de género e inclusión social, y los principios de interés público, como la conservación del patrimonio ecológico y cultural y la prevención y mitigación de desastres.
- La adopción de planes municipales obligatorios que hagan uso de un proceso democrático como un prerrequisito para la aprobación de proyectos de desarrollo urbano, la autorización de construcciones y la asignación de recursos del gobierno central y subsidios para el desarrollo de vivienda e infraestructura. Además, la ley estipula el uso de instrumentos y procedimientos específicos para la solución de conflictos y mediación en asuntos de planificación.

Impacto / Lecciones Aprendidas: La "Ley de Planificación Territorial" ha transformado el paisaje urbano de Colombia. El principio global de proteger el interés general por sobre el individual ha dado lugar a un uso más racional de la tierra, a una mayor equidad en la provisión de infraestructura y servicios básicos, a la protección del medio ambiente y a la conservación del patrimonio cultural. Que el enfoque participativo sea un requisito para la adopción de planes y normas sobre el uso de la tierra ha contribuido a que los gobiernos locales sean más efectivos, transparentes y responsables en la rendición de cuentas. Los casos de Bogotá y Medellín, han permitido la adopción de prácticas innovadoras en la integración de asentamientos de bajos ingresos, así como a la creación de una red más eficiente de caminos, infraestructura y transporte. También ha dado lugar a una mayor transparencia en los costos y beneficios del desarrollo urbano. Un factor que ha contribuido de manera decisiva al éxito ha sido el papel que ha desempeñado el Ministerio de Desarrollo Económico en campañas a nivel nacional a través de la televisión, seminarios y talleres con el objeto de hacer que al público conozca bien esta ley.

México: Revisión de la Ley Nacional de Vivienda

Tema en Cuestión: El impacto combinado de una rápida urbanización y la globalización está dando lugar, en muchos países en vías de desarrollo, a la urbanización de la pobreza. Una de las manifestaciones más importantes es la proliferación de asentamientos precarios e



informales, lo que tiene un impacto directo en el logro de otros ODMs, como el acceso a los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento, y la capacidad de atender a quienes están afectados por el VIH/SIDA. Las mujeres, especialmente los hogares con mujeres solas como jefes de hogar, están entre las más gravemente afectadas.

Contexto: México es uno de los países más urbanizados de América Latina: más de dos tercios de sus 104 millones de habitantes viven en ciudades. A pesar de contar con un PIB per cápita relativamente alto (US\$ 6,250 aproximadamente), el 44% de la población urbana vive en pobreza de bienes y el 24% de hogares urbanos vive en asentamientos precarios e informales. Si las tendencias actuales no cambian, se estima que la necesidad de vivienda para el 2030 será de más de 730,000 viviendas nuevas y 390,000 viviendas mejoradas por año. Es evidente que la actual Ley de Vivienda, que se adoptó en 1984 es inadecuada para hacer frente a este desafío. Esta situación incentivó a la Comisión de Vivienda del Senado de México a proponer una nueva Ley de Vivienda.

Proceso: El proceso de formular una nueva Ley de Vivienda se inició en 2001. En él participaron una amplia gama de actores sociales, incluyendo académicos, el Gremio de Empleadores, entidades y organismos del gobierno, representantes de la sociedad civil, expertos y consultores. Los temas clave identificados incluían la necesidad de:

- Ajustar las leyes y normas actuales sobre el uso de la tierra con el fin de facilitar el desarrollo urbano.
- Asignar funciones y responsabilidades claramente definidas entre el Estado y los gobiernos municipales.
- Asegurar la participación activa y adhesión de los sectores social y privado de la economía.

- Establecer una entidad que coordine la implementación de la política nacional de vivienda.
- Adoptar instrumentos tributarios, financieros y de otro tipo que faciliten el acceso a la vivienda por parte de la población de escasos ingresos.

Se propuso y usó la metodología elaborada por UN-HABITAT como un medio para incorporar en la agenda principal consideraciones en favor de los pobres y la problemática de género.

Resultados: La metodología, como parte de un proceso *ex ante*, demostró servir como una lista de cotejo para el diseño de una nueva ley con los objetivos y principios de la *Agenda Hábitat* y de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Formó parte de un proceso integral que incluyó los siguientes componentes

- La compilación y análisis de información estadística para evaluar las tendencias y condiciones que tienen que ver con la *Agenda Hábitat* y los *ODMs*.
- El análisis de variables sociodemográficas y culturales que afectan la participación en el proceso de toma de decisiones y la apropiación del mismo.
- La identificación de variables territoriales, incluyendo las capacidades institucionales y económicas de las diferentes esferas de gobierno.
- El análisis del contexto sociopolítico y las relaciones entre los actores institucionales clave y los actores sociales para evaluar su nivel de compromiso con la nueva ley o política.

Impacto / Lecciones Aprendidas: El uso de la metodología como una herramienta *ex ante* para la elaboración de políticas fue un resultado inesperado de la fase piloto. Su relevancia como una lista de cotejo para asegurar el cumplimiento con la *Agenda Hábitat* y los *ODMs* brinda una fuente adicional de validación de sus características y criterios básicos

Marruecos: Reduciendo la pobreza urbana y estimulando el desarrollo económico local a través de la planificación estratégica urbana

Tema en Cuestión: En muchos países en vías de desarrollo las autoridades metropolitanas carecen de la flexibilidad y los instrumentos necesarios para vincular las decisiones administrativas con la planificación física y de infraestructura, servicios y con el desarrollo económico. Las autoridades municipales compiten por recursos. Cada una opera de acuerdo con su propia percepción de lo que son sus prioridades y necesidades, perdiendo algunas veces de vista el impacto de sus decisiones en las tendencias y condiciones socioeconómicas o medioambientales en la escala glo-



bal. Con frecuencia esto origina que el acceso a los servicios básicos, o la provisión de los mismos, no sea equitativo, y que haya una ineficiencia y falta de productividad generalizadas. La descentralización y la reforma administrativa pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las autoridades metropolitanas de superar esta dicotomía y emprender la planificación, monitoreo y gestión del desarrollo de manera integral. En años recientes, la planificación participativa, con el concurso de los actores sociales, y el uso de instrumentos que vinculan la planificación y la gestión social, económica y medioambiental, están demostrando tener efectividad para reducir la pobreza urbana y estimular el desarrollo económico local.

Contexto: En Tetuán, Marruecos, se aplicó la Estrategia de Desarrollo Urbano (CDS) como una herramienta integral para mejorar los beneficios de la descentralización y la reforma administrativa. En la CDS participaron todas las esferas de gobierno y las municipalidades que constituían el área metropolitana en un proceso de planificación participativa. A nivel intergubernamental, el CDS mejoró la coordinación y la elaboración de un presupuesto concertado entre los gobiernos central, provincial y municipal, lo que a su vez ha permitido el potenciar los recursos al máximo. A nivel metropolitano, permitió a las municipalidades constituyentes entender mejor las consecuencias de sus acciones y acordar un conjunto de objetivos y medios comunes para monitorear su consecución. El proceso permitió al público estar mejor informado sobre el proceso de asignación de recursos y expresar su sentir.

Impacto / Lecciones aprendidas: Los productos concretos del proceso son un conjunto de políticas en pro de los pobres y de la inversión, a saber: un Perfil de Pobreza y un Análisis Económico de la Ciudad, una Metodología de Participación Ciudadana y un Marco para una Alianza entre los Sectores Público y Privado, un Plan de Acción de Alivio de la Pobreza para la Ciudad con un Plan Operativo Integral de Mejoramiento Urbano, además de una Estrategia de Inversión y una Estrategia de Desarrollo Económico Local. Los resultados del proceso incluyen un sistema de toma de decisiones y la asignación de recursos más transparente y responsable

en la rendición de cuentas, un electorado mejor informado y educado, y un sistema administrativo y de gobernanza con una mejor capacidad de respuesta.

La CDS metropolitana es un proceso de planificación participativo innovador, que abarca a toda la ciudad, y es activado por la demanda. Hay una credibilidad y legitimidad que emana de la participación de los actores sociales locales, así como del gobierno regional o central, lo que garantiza que se tomen en cuenta los productos en los planes sectoriales y regionales. Un Foro de Aprendizaje Municipal estará abierto a sus contrapartes de ciudades Marroquíes y regionales a fin de difundir las lecciones aprendidas y los éxitos del proceso de la CDS, abriendo el camino para su replicación e institucionalización.

Perú: Mesas municipales de consulta y concertación

Tema en Cuestión: Se reconoce que la gobernanza participativa es un pilar de la democracia efectiva. Desde 2001, Perú ha establecido de manera sistemática marcos legales para la participación ciudadana en diversos aspectos del desarrollo y gobernanza locales.

Contexto: Perú es un país altamente centralizado, con grandes desigualdades regionales de desarrollo económico y humano. Las regiones más pobres son aquellas que tienen una población predominantemente indígena. A finales de los años 90 del siglo pasado, la Ley de Participación y Control Ciudadano introdujo ciertos mecanismos para la participación en la formulación de leyes, para la reforma constitucional mediante referéndum, y para la revocación de autoridades públicas a iniciativa de los ciudadanos. Sin embargo, no fue sino hasta el retorno efectivo de la democracia, a fines del año 2000, que se implementaron las instituciones participativas con el objeto de cerrar la brecha entre el Estado y a sociedad civil. Además de abordar problemas en áreas temáticas específicas, el propósito de estas instituciones fue preparar el camino hacia una gobernanza representativa y participativa.

La Ley: La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza fue creada en enero de 2001, mediante un Decreto Supremo promulgado por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano², que fue modificado en Julio de 2001 para especificar la composición, funciones y estructura orgánica de su Comité Ejecutivo Nacional y Secretaría Técnica. En Noviembre de 2002, la Ley de Gobiernos Regionales elevó el Decreto a rango de Ley por lo que a partir de entonces sólo puede ser modificada por el Congreso. Los objetivos de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza son:

² Que entonces cambió de nombre a Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

- Concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género.
- Lograr mayor transparencia, integridad y eficiencia en la implementación de los programas de lucha contra la pobreza y la discriminación
- Institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado.

La Mesa de Concertación, que está conformada por representantes de once ministerios, funciona a nivel nacional, regional y local. Las Mesas de Concertación provinciales y distritales incluyen la elaboración participativa de presupuestos, así como mesas redondas sobre área temáticas específicas. A través de consultas, se han establecido prioridades estratégicas para combatir la pobreza, incluyendo el tema de la vivienda y la regularización y mejoramiento de los asentamientos informales

Impacto / Lecciones Aprendidas: Las Mesas de Concertación han contribuido en gran manera a idear un nuevo enfoque en la lucha contra la pobreza a través de una mejor coordinación entre actores sociales; a superar la desconfianza entre el gobierno y la sociedad civil; a fortalecer el papel de la ciudadanía en la fiscalización del desempeño del gobierno y para exigir la rendición de cuentas; identificando y abordando las necesidades tanto del gobierno como de los grupos de la sociedad civil; un mejor flujo de información al público; y una cultura de resolución de conflictos y concertación.

Filipinas: Fortalecimiento de las autoridades locales

Tema en Cuestión: La descentralización efectiva depende no solamente de la transferencia del poder y la autoridad para administrar los fondos recaudados, a las esferas locales de gobierno, sino también de una clara definición de sus funciones y responsabilidades.

Contexto: La existencia de un gobierno centralizado es una tradición de larga data en las Filipinas. Si bien la centralización ha hecho posible la formación y consolidación del Estado en un archipiélago de más de 7,100 islas, éste tiene una capacidad cada vez menor de responder a la demanda por una administración pública moderna y un buen gobierno. Pero desde que se adoptó el Código de Gobiernos Locales de 1991 se ha dicho que "el sistema de gobierno filipino no ha vuelto a ser el mismo."

La Política: El Código de Gobiernos Locales se adoptó en 1991 como una enmienda constitucional. Define el mandato, las funciones y responsabilidades del gobierno local. Incluye el reconocimiento formal y la designación de cuatro niveles de gobierno: provincial, metropolitana, municipal y barrios (*barangay*, la unidad política más

pequeña.) También afecta al gobierno nacional en lo concerniente a su relación con los gobiernos locales.

El Código transfiere a las unidades de gobierno local la responsabilidad de prestar diversos servicios básicos, a saber: servicios de salud y bienestar social, protección del medio ambiente, extensión agrícola, obras públicas financiadas con recursos locales, educación, turismo, servicios de telecomunicación y proyectos de vivienda, así como apoyo y promoción a la inversión. El Código también transfiere a los gobiernos locales ciertas facultades normativas, como la reclasificación de las tierras agrícolas, exigir el cumplimiento de las leyes medioambientales, la inspección de productos alimentarios y la cuarentena alimentaria, exigir el cumplimiento el código nacional de construcción, la operación de triciclos motorizados, y la aprobación de los planes de subdivisión.

El Código de Gobiernos Locales ha incrementado los recursos financieros de las unidades del gobierno local, incrementando su participación del producto nacional del 11% al 40%. Esto se logra en gran medida distribuyendo los fondos recaudados de los impuestos nacionales mediante la adopción de la asignación de la recaudación interna (IRA) y ampliando las facultades locales de tributación. Asimismo, los gobiernos locales son ahora más innovadores con miras a maximizar los recursos locales a través de mecanismos tales como acuerdos BOT (Construir-Operar-Transferir) con el sector privado, empresas mancomunadas, y emisión de bonos. También es evidente que hay un mayor ejercicio de las facultades tributarias, aunque hay poca eficiencia en la recaudación de algunos impuestos como los arbitrios sobre la propiedad inmueble. Igualmente, los gobiernos locales han incrementado sus iniciativas de inversión local.

El Código ratifica el derecho de los votantes registrados de revocar a cualquier funcionario elegido cuyo



desempeño no haya sido satisfactorio. También ha permitido que la gente tenga un mejor acceso a la justicia, y le ha dado la facultad de mediar y decidir sobre disputas locales a través del sistema de justicia barrial. El Código también prevé un proceso de planificación participativa con representación de la sociedad civil y el sector priva-

do en consejos de desarrollo local. Los consejos están conformados por representantes de la sociedad civil, y tienen la obligación de movilizar la participación de la gente en los esfuerzos de desarrollo local y también monitorear la implementación de los proyectos de desarrollo local. Sin embargo, carece de mecanismos específicos de gestión participativa para la planificación y la ejecución de los mismos.

El Código también estipula la creación de un *Sangguniang Kabataan* (Consejo de la Juventud) como parte de la estructura de los gobiernos locales en todos los niveles. Es un ámbito para que la juventud participe en los asuntos públicos, y a la vez un espacio de capacitación para que puedan asumir cargos más altos.

Impacto/Lecciones Aprendidas: El Código de Gobiernos Locales de 1991 ha hecho posible muchas mejores en las prácticas municipales. Por ejemplo, la Ciudad de Naga promulgó su "Ordenanza de Empoderamiento" a fines de 1995. Esta legislación *sui generis* promueve la formación de alianzas activas entre el gobierno y el pueblo de la ciudad en la formulación, implementación, y evaluación de las políticas de gobierno a través del Consejo Popular de la Ciudad de Naga (NCPCL) El proceso participativo dio lugar a la formulación de un total de tres programas que abarcan a toda la ciudad: la limpieza del Río Naga, el manejo de residuos sólidos, y la revitalización del Hospital de la Ciudad de Naga. Condujo al establecimiento de la Junta de Inversión de la Ciudad de Naga, una iniciativa del sector privado con miembros del Consejo Popular de la Ciudad de Naga que promueve la inversión y el desarrollo económico local. Se ha adoptado el Plan Maestro Integral de Medios de Vida con el fin de armonizar los programas nacionales y locales de Apoyo Alimentario. El Programa de Excelencia en el Servicio Público y la Guía Ciudadana de Servicios Gubernamentales de la Ciudad han dado lugar a mejoras notables en la prestación de servicios y en la rendición de cuentas.

Senegal: Servicios de salud para todos en Dakar

Tema en Cuestión: El acceso universal a los servicios de salud es uno de los ODMs que afecta el bienestar y la productividad de todas las mujeres, hombres y niños. Para el año 2015, más de la mitad de la población mundial vivirá en ciudades. Si las tendencias actuales no cambian, la gran mayoría vivirá en asentamientos precarios con acceso nulo o deficiente a los servicios básicos. Por tanto, el papel que desempeñan las autoridades locales es decisivo para la provisión de servicios básicos de salud

Contexto: En Senegal, la ley de descentralización llama a las ciudades a asumir la responsabilidad operativa de administrar los servicios primarios de salud. Trabajando



a nivel Distrital, la Ciudad de Dakar desempeña un papel importante en proveer servicios básicos de salud a la población. Antes que se adoptara la política sobre "Mejor Acceso a los Servicios para Todos a un Menor Costo", el sistema de servicios de salud carecían de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados, tenía una coordinación deficiente y no contaba con una estrategia clara; asimismo, el monitoreo y el seguimiento eran inadecuados.

La Política: Para responder a estos desafíos, la municipalidad metropolitana adoptó un Plan Estratégico para el Desarrollo de Asuntos de Salud y Sociales 2000 – 2007. El objetivo de este Plan es brindar acceso a servicios básicos de salud para todos a un menor costo. Se pone mayor énfasis en la prevención que en la cura, como parte de una estrategia de largo plazo de servicios de salud sostenibles. El plan comprende tres componentes integrados:

- **Administración y Logística**, incluyendo recursos humanos, contabilidad, uso de tecnología de información y comunicación, infraestructura y mantenimiento.
- **Servicios de Salud Pública**, incluyendo higiene y prevención de enfermedades, coordinación y supervisión de comités de salud y educación sanitaria.
- **Servicios Sociales**, incluyendo la erradicación de la pobreza, cuidado especial para los niños, los discapacitados y los ancianos, administrados por centros comunitarios.



El acceso y economía de los servicios de salud y sociales han mejorado de manera sustancial por un enfoque combinado del uso de medicamentos genéricos, tomando en consideración el acceso geográfico y la movilidad de la población de bajos ingresos, descentralizando los servicios especializados de salud a diferentes centros de salud vecinales, introduciendo clínicas móviles itinerantes bien equipadas, e integrando los servicios sociales con los servicios de salud a nivel vecinal. El Presupuesto Metropolitano de Salud, las transferencias del gobierno central, la participación comunitaria y socios externos, entre ellos UNICEF, el PNUD y otros son fuentes de apoyo financiero para la implementación de la política y el plan.

Impacto / Lecciones Aprendidas: A la fecha se han construido y puesto en operación ocho centros de salud, 29 unidades de salud y una maternidad. También se ha establecido un servicio denominado *Un mois, une Commune* (un mes, un distrito) que ofrecerá consultas gratuitas y sensibilizará e informará a la gente sobre el cuidado preventivo de la salud. La participación comunitaria es uno de los pilares principales de la política, en virtud de la cual las comunidades administran sus propios comités de salud y los suministros médicos. Desde entonces esta política se ha replicado en Kaffarine y Sédhiou en Senegal

Sudáfrica: Agua y saneamiento para todos

Tema en Cuestión: Con mucha frecuencia el acceso a los servicios urbanos básicos ejemplifica la desigualdad entre los pobres y la población pudiente en las áreas urbanas. En particular, los residentes de los asentamientos precarios sufren la carencia de un servicio adecuado de saneamiento y suministro de agua potable. Un aspecto crucial para mejorar las condiciones de vida

de los pobres urbanos es que el acceso a los servicios básicos de suministro de agua potable y saneamiento sea más equitativo.

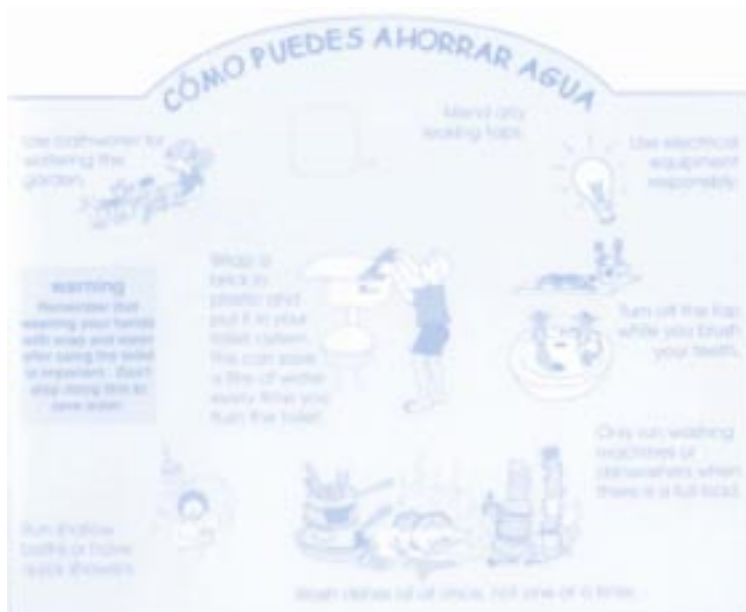
Contexto: Sudáfrica revisó de manera exhaustiva la política nacional y el marco legal sobre servicios de agua potable y saneamiento. La nueva legislación cumple con los requerimientos de justicia, equidad y sostenibilidad y compensa los desequilibrios en el acceso al agua que tienen su origen en las leyes de apartheid del pasado. El nuevo slogan del Departamento de Agua Potable y Bosques, *Algo, Para Todos, Para Siempre*, refleja estos valores fundamentales de la nueva Constitución y la constituye la parte medular de la visión de desarrollo de Sudáfrica enunciada en el Programa de Reconstrucción y Desarrollo.

La Política: El proceso de revisión representó varios años de trabajo intenso y se realizó a través de un proceso amplio de consultas a los actores sociales, incluyendo a las comunidades pobres. Las estrategias y leyes más importantes son, entre otras: El Libro Blanco sobre Suministro de Agua Potable y Servicios de Saneamiento adoptada en 1994; la Ley Sobre Servicios de Agua Potable de 1997; la Política Nacional de Aguas de 1998 relacionada con los recursos hídricos y la Estrategia de Establecimiento de Precios para los Cobros por el Uso de Agua Cruda de 1999; el Libro Blanco sobre Servicios Básicos de Saneamiento de los Hogares de 2001; y el Marco Estratégico para Servicios de Agua Potable de 2003.

El uso de agua para satisfacer las necesidades básicas de los hogares tiene una alta prioridad a nivel político. El nuevo marco define que toda agua, en cualquiera de sus formas, es un recurso común para todos. El objetivo principal del reciente Marco Estratégico para los Servicios de Suministro de Agua es que todas las personas tengan acceso a servicios operativos de suministro básico de agua para el año 2008 y servicios básicos operativos de saneamiento para el año 2010. Tiene como objetivo proveer de agua y saneamiento de manera equitativa (para todas las personas), económicamente asequible (nadie queda excluido debido al costo), efectiva, eficiente, sostenible y que tome en cuenta la cuestión de género.

Los principios de la estrategia son:

- Una clara definición de las funciones y responsabilidades de las diferentes esferas del gobierno y otras instituciones con la separación de las responsabilidades normativas y ejecutivas, y con la gestión, el proceso de toma de decisiones y el control de los proyectos de servicios de agua que se desarrollarán al nivel más bajo correspondiente al tiempo que se toma en consideración los beneficios de una mayor



- eficiencia asociada a las economías de escala.
- El importante papel que desempeña el sector privado en ayudar a los gobiernos locales y otras instituciones de servicios de agua potable.
- La necesidad de aprovechar y desarrollar más las capacidades existentes, a través del proceso de reforma institucional, de las entidades de servicios de agua y lograr su transformación, a fin de asegurar que la provisión de servicios sea efectiva, eficiente y sostenible en un contexto multicultural y multiétnico.
- La importancia de incorporar la problemática de género como un factor prioritario a fin de garantizar que las mujeres desempeñen un papel protagónico y con significado para ellas en todos los niveles y el papel sustancial que la Sociedad Civil desempeña en la planificación, monitoreo y defensa de derechos, entre otros aspectos.

Impacto / Lecciones Aprendidas: La reforma de Servicios de Agua y Saneamiento de Sudáfrica ya ha tenido un impacto significativo. El porcentaje de personas que tienen acceso a infraestructura básica de suministro de agua potable aumentó de 60% en 1994 a 83% en 2002 y 86% en 2003, mientras que el acceso a infraestructura básica de saneamiento aumentó de 49% en 1994 a 60% en 2002 y 63% en 2003. La conformación de alianzas público-privadas efectivas, el desarrollo de capacidades de las autoridades locales, y un elevado nivel de participación del público han sido elementos decisivos para la implementación de esta política.

España: Fomentando la inclusión social a través de la conservación del patrimonio cultural

Tema en Cuestión: Durante la década pasada, Europa ha experimentado niveles persistentes de desempleo, mayormente concentrados en el casco antiguo de las ciudades. Las poblaciones inmigrantes también han ocupado inmuebles antiguos que, debido a la falta de comodidades, los sectores de ingresos medianos y altos encuentran menos atractivos. Esto ha provocado el deterioro paulatino de vecindades enteras del casco antiguo de la ciudad. Esta tendencia también ha planteado desafíos particulares en la conservación y preservación del patrimonio histórico y cultural, debido a la ubicación de vecindades venidas a menos en pleno centro histórico o en zonas adyacentes al mismo. En el pasado, muchas medidas correctivas han dado lugar al aburguesamiento de las vecindades mediante su ocupación por parte de familias acomodadas y, consecuentemente, a una reducción en la oferta de viviendas económicamente asequibles, al crecimiento caótico de asentamientos urbanos y a la exclusión social.

Contexto: Santiago de Compostela era una ciudad en vías de extinción. Construidas en el medioevo, las edificaciones del centro histórico de la ciudad se iban deteriorando con el paso de los años y los residentes se mudaban. Las edificaciones abandonadas se convirtieron en un problema de seguridad y esto a su vez aceleraba el éxodo. La ciudad inició una política de restauraciones con el objetivo de restaurar la ciudad y al mismo tiempo mantener su carácter histórico y el equilibrio entre edificios y espacios residenciales y públicos. En 1994, el gobierno metropolitano hizo público un estudio que describía el estado de la ciudad y lo que había que hacer. El 50% de la población cuestionaba diversos detalles del plan, y se tuvo que realizar un denodado esfuerzo educativo que disipara los temores del público.

Las Políticas: En años recientes, varias ciudades españolas han emprendido enfoques nuevos e integrados para conservar su patrimonio cultural y su medio ambiente al tiempo que se provee soluciones



económicamente asequibles al problema de la vivienda y se promueve la inclusión social. Santiago de Compostela es un ejemplo. Los fondos sociales, que por lo general se reservan para subsidiar el acceso de familias de escasos ingresos a viviendas públicas, han sido asignados a la restauración y rehabilitación del patrimonio inmobiliario del centro histórico de la ciudad. Esto se combina con la creación de puestos de trabajo y la capacitación en oficios, incentivos para los contratistas y constructores, y la asistencia técnica proporcionada por la autoridad municipal a las familias de escasos recursos.

Impacto / Lecciones Aprendidas: En diez años, Santiago de Compostela ha recuperado 2000 edificaciones, el centro histórico ha recobrado vida y miles de turistas lo visitan cada año. Varias compañías arquitectónicas, restauradoras, y constructoras se han vuelto expertas en la restauración de edificios históricos con el uso de materiales tradicionales. La ciudad aun tiene algunos

problemas. Un resultado imprevisto de la restauración ha sido la exclusión social: el centro histórico de la ciudad se ha vuelto tan de moda que los residentes de bajos ingresos corren el peligro de ser expulsados. La ciudad está tratando de solucionar esto a través de diversos medios, pero sigue siendo un problema difícil. Otro desafío ha sido cómo lidiar con el volumen de turistas sin comprometer el estilo de vida de la población local.

Se han adoptado soluciones similares en Barcelona, Sevilla y Málaga y en las tres ciudades el casco antiguo luce floreciente y lleno de vida. Este enfoque ha estimulado la inversión privada para convertir y restaurar inmuebles antiguos. También ha evitado que el patrimonio cultural se siga deteriorando, ha revitalizado el antiguo centro de las ciudades y ha promovido la integración social. La esencia de estas políticas se puede encontrar en el enfoque innovador e integrado a la conservación del patrimonio cultural y en el uso de recursos públicos. La dimensión innovadora radica en el reconocimiento de que la propiedad del patrimonio cultural debe ser adjudicada a las personas que trabajan y viven en el centro histórico y en hacerla económicamente asequible no solo para que permanezcan en el centro sino también para que inviertan en su mantenimiento y mejora. Este objetivo se ha alcanzado en varias ciudades de España armonizando las políticas sectoriales y reacomodando la asignación convencional de recursos. En Santiago de Compostela, los subsidios que tradicionalmente se reservaban para viviendas públicas se aplicaron a quienes estuvieran dispuestos a mejorar los inmuebles antiguos. Los programas de capacitación forman destrezas en los moradores que éstos podrán aplicar inmediatamente en renovación y reparaciones.

Tanzania: Descentralización de los servicios de defensa civil y seguridad pública en Dar es Salaam

Tema en Cuestión: Los servicios de defensa civil, seguridad pública y justicia están estrechamente vinculados y a menos que funcionen de manera coordinada, la seguridad ciudadana tiende a verse afectada. Esto tiene un impacto sobre el bienestar de las personas y sus perspectivas económicas. En muchos países en vías de desarrollo, los servicios de defensa civil, seguridad pública y justicia en la gran mayoría de los casos no es competencia de las autoridades locales, sino que están muy centralizadas y dependen de diferentes ministerios, lo que provoca ineficiencia y una percepción generalizada de injusticia. En años recientes, se han hecho intentos, con resultados positivos, de descentralizar dichos servicios, haciendo participar a las autoridades locales, así como a las comunidades en los tres componentes de su administración.

Contexto: El Programa Dar es Salaam Más Seguro aprovechó la legislación existente y el marco de políticas que apoya y promueve la descentralización de los servicios de defensa civil y seguridad pública a favor de la autoridad local y las comunidades. Sus objetivos son acercar la justicia a las personas y mejorar la eficiencia de los servicios de defensa civil y seguridad pública transfiriéndoles la responsabilidad de tratar transgresiones menores a nivel de la comunidad.

La Política: La política subyacente consiste de tres componentes principales:

- Un **Sistema de Juzgados Barriales** que fortalezca la facultad de hacer cumplir la ley a nivel local y aliviar la carga del sistema judicial, que estaba excesivamente recargado por transgresiones menores y delitos de menor cuantía. Este sistema es una forma flexible de impartir justicia que toma en cuenta la cultura local y que pone un mayor énfasis en la reconciliación que en las medidas punitivas.
- La **Policía Auxiliar** metropolitana de Dar es Salaam, establecida a fines del año 2000, que ayuda a la Policía Nacional en el resguardo de la comunidad, la prevención del crimen y la facultad de hacer cumplir la ley.
- El **Sungusungu** o grupos de vigías vecinales, con facultades y funciones definidas en la prevención del crimen, que tienen su origen en las rondas campesinas tradicionales. Están dirigidas por vecindarios que trabajan con la policía auxiliar y la nacional. Los hogares contribuyen en efectivo o en especie.

Los tres componentes operan de manera conjunta, fortaleciendo así la capacidad de las autoridades locales



de dirigir y mantener la seguridad urbana. Los miembros del Tribunal Barrial y del *Sungusungu* reciben capacitación permanente. Las municipalidades han reservado un presupuesto para la Policía Auxiliar y destinan fondos para las dietas de los miembros de los Juzgados Barriales. Además de la contribución de los residentes para los grupos de *Sungusungu*, las municipalidades han proporcionado equipos. Se han realizado talleres de sensibilización de manera regular con las comunidades, la policía y las compañías privadas de seguridad y todos participan en todas las etapas de implementación. Se da especial atención a la participación de las mujeres y jóvenes en riesgo.

Impacto / Lecciones Aprendidas: El éxito de la iniciativa de Dar es Salaam Más Seguro ha dado lugar a la replicación de la Policía Auxiliar, los Juzgados Barriales y el *Sungusungu* en otras municipalidades dentro y fuera de Tanzania. Diez poblados de Tanzania están trabajando para replicar el Programa Dar es Salaam Más Seguro; Sudáfrica está considerando establecer una iniciativa similar a los Juzgados Barriales; y Nairobi, la capital de Kenia, está interesada en establecer una Policía Municipal.

Las evaluaciones internas y externas del programa y sus tres componentes revelan la existencia de varias restricciones, incluyendo brechas en materia de recursos y coordinación, y la necesidad de un mayor desarrollo de capacidades y sensibilización del público. Estos temas se están abordando actualmente al planificar su replicación y su aplicación en mayor escala.

Uganda: Empoderamiento de las Autoridades Locales

Tema en Cuestión: El que la descentralización se realice de manera efectiva depende no solamente de la transferencia de poder y de la autoridad de gestionar recursos hacia las esferas locales de gobierno, sino también de una definición clara de las funciones y responsabilidades que se asumirán. La Ley de Gobiernos Locales de Uganda fue formulada de manera participativa mediante consultas de amplia base. Ha sido simplificada en diversas formas para informar a todos los actores sociales sobre sus estipulaciones. El resultado ha sido un conjunto de reglas y procedimientos claros y una demarcación transparente de las funciones y responsabilidades de las diferentes jurisdicciones.

Contexto: La Ley de Gobiernos Locales de Uganda entró en vigencia en 1997, con una enmienda en 2001. Una disposición importante de la enmienda es la acción afirmativa para los grupos marginados por motivos de sexo, edad, discapacidad u otros. El sistema de gobiernos locales en Uganda está basado en el "distrito" bajo el cual hay gobiernos locales y unidades administrativas

de menor nivel. Los distritos urbanos están conformados por consejos metropolitanos, consejos municipales y consejos de poblado.

La Ley: La Ley otorga facultades a los consejos metropolitanos en las siguientes áreas:

- **Financiera:** Los Consejos Metropolitanos tienen el mandato de recaudar fondos, aprobar y ejecutar sus presupuestos y planes; cobrar arbitrios, y recaudar estipendios e impuestos. La Ley especifica las fuentes y procedimientos de recaudación, el reparto de los fondos recaudados con los consejos de menor nivel, y facultades para obtener préstamos.
- **Inspección, Monitoreo y Coordinación.** El Ministerio de Gobiernos Locales es responsable de la coordinación y supervisión general mientras que los ministerios de línea fiscalizan y coordinan las políticas y las iniciativas gubernamentales y brindan asesoría técnica.
- **Planificación:** El consejo municipal actúa como la autoridad de planificación. Un Comité Técnico de Planificación da apoyo al consejo coordinando e integrando planes sectoriales de las unidades de gobierno de menor nivel.
- **Legislativa.** Los consejos distritales promulgan ordenanzas, sujetas a la aprobación del Ministerio de Gobiernos Locales, mientras que los gobiernos locales de menor nivel promulgan estatutos.
- **Política:** El consejo es la máxima autoridad política dentro de su área de jurisdicción y tiene poderes legislativos y ejecutivos. Todos sus miembros son elegidos y tienen un presidente, un delegado y un subdelegado que son cargos de tiempo completo.
- **Empleados:** Una Comisión Distrital de Servicios, cuyos miembros son independientes del consejo local, tienen la facultad de nombrar al personal que labora en el Consejo Distrital o Urbano, para confirmar los nombramientos y ejercer control disciplinario.

Impacto / Lecciones Aprendidas: El proceso participativo que se empleó en la formulación de la Ley de Gobiernos Locales y su amplia difusión en formas que fueran fáciles de entender ha facilitado que una amplia gama de actores sociales participe de manera activa y permanente en su monitoreo y evaluación. Esto ha conducido a la formulación, en 2003, de una estrategia integral de desarrollo de capacidades con el objeto de mejorar y perfeccionar la implementación, especialmente con respecto a las funciones de planificación. La revisión realizada por los actores sociales permitió tener una mejor inteligencia de los resultados imprevistos de la ley. Un ejemplo fue lo que algunos percibieron como la implementación a nivel local de prácticas corruptas así como la fragmentación de los esfuerzos de desarrollo. La revisión también señaló la necesidad de una mayor armonización con otras leyes que deben ser derogadas o actualizadas.

El Grupo de Desarrollo de Tecnologías Intermedias³ Cambiando las reglas: el trabajo del GDTI sobre políticas y normas en pro de los pobres

El Grupo de Desarrollo de Tecnologías Intermedias (GDTI) ha venido trabajando sobre reformas normativas durante más de una década, especialmente en los campos de vivienda, desarrollo urbano, energía y transporte. La principal motivación para este trabajo ha sido la observación de que con mucha frecuencia las políticas y normas relativas a la vivienda y los servicios no favorecen a los pobres, y en algunos casos incluso los afectan negativamente. Muchas normas de construcción, por ejemplo, impiden la construcción progresiva o el uso de tecnologías autóctonas. A menudo quienes formulan políticas favorecen el *status quo*, o están influenciados por los grupos de interés que cuentan con mejores medios para preconizar su posición. Por tanto, para acentuar el carácter en pro de los pobres de las políticas, es necesaria la participación activa de los pobres mismos.

El trabajo del GDTI concluyó recientemente un proyecto de investigación sobre *Lineamientos Normativos para el Mejoramiento Urbano*, en colaboración con varias ONGs, y financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). El proyecto tenía el objetivo de desarrollar lineamientos que ayuden a las autoridades locales y sus socios a revisar y/o diseñar el marco normativo para el mejoramiento de asentamientos precarios. Los investigadores colaboraron estrechamente con un proyecto paralelo.⁴

Se estudiaron casos sobre normas para el mejoramiento urbano en:

Bolivia: las recomendaciones dieron lugar a cambios en la Ordenanza Municipal, en particular con respecto a la definición y uso de espacios en asentamientos informales;

India: provocó que se revisara el alcance de la Zona de Regulación Costera en las riberas de un arroyo específico;

Kenia: revisión de los procedimientos de asignación de tierras y normas sobre tamaños piloto mínimos en el Concejo Municipal de Mavoko; asimismo, trabajo con el

Departamento de Planificación Física del Ministerio de Tierras;

Lesotho: se incorporaron las recomendaciones del proyecto en el anteproyecto de Ley de Tierras;

Sri Lanka: implementación de la Ley de Planificación y Normas de Construcción de 1986, que permite a las autoridades locales de la ciudad elaborar normas legales y técnicas sobre planificación con participación comunitaria;

Tanzania: se incorporaron las recomendaciones en la revisión de una Ordenanza sobre Planificación Urbana y Nacional.

En el estudio de estos casos se emplearon **dos enfoques:**

- La realización de Auditorías Normativas de las regulaciones, estándares y procedimientos administrativos relacionados con el desarrollo inmobiliario; y
- El uso de un Marco de Medios de Vida Sostenibles para revisar los marcos normativos.

Al adoptar estos enfoques se han logrado algunos resultados positivos en los países participantes. En Kenia, se han incorporado cambios que han sido sometidos a prueba por los investigadores en el manual revisado de planificación física producido por el Departamento de Planificación Física. El Departamento de Planificación de una Universidad ha incorporado la normatividad sobre mejoramiento en su plan de estudios. En la municipalidad de Mavoko, el proyecto ha dado lugar a enfoques más participativos sobre el mejoramiento, a una reducción de la burocracia, y algunos beneficios tangibles para más de 200 residentes de asentamientos precarios. En la India, la investigación fortaleció las alianzas conformadas entre habitantes de asentamientos precarios, quienes luego propugnaron de manera exitosa que el enorme asentamiento precario de Dharavi⁵ fuera exonerado de las Normas para Zonas Costeras que hasta entonces había dificultado seriamente el mejoramiento liderado por la propia comunidad. En Sri Lanka, se ha incorporado la experiencia de hacer participar a las comunidades para establecer estándares de mejoramiento en la elaboración de lineamientos normativos para el mejoramiento, lo que ha generado un gran interés entre las autoridades locales.

³ Una ONG con sede en el Reino Unido pero con un mandato internacional, el GDTI es miembro del Comité Directivo de Mejores Prácticas: www.itdg.org

⁴ Dirigido por Geoffrey Payne, sobre lineamientos para el desarrollo de nuevas viviendas. El producto principal de los proyectos mancomunados fue un manual elaborado por Geoffrey Payne y Michael Majale: *Manual de vivienda urbana: Cómo hacer que los lineamientos normativos trabajen para los pobres*. Está disponible en la editorial Earthscan, y viene con un CD-ROM que contiene material de apoyo, editado por Evelyn Tehrani.

⁵ Un gran asentamiento precario de Bombay



Los principales hallazgos de la investigación se publican en el libro y el CD-ROM, a saber: perspectivas sobre cómo las normas vigentes afectan a los pobres urbanos en aspectos tales como la tierra, tenencia segura, infraestructura, vivienda, empresas caseras, finanzas, y crédito. La investigación del GDTI encontró, en particular que los procesos para revisar las normas o políticas, a menudo son más importantes que los cambios mismos – desde los cambios dependen con frecuencia del contexto específico en que se producen y quizá no puedan replicarse fuera de su entorno original. Por tanto, en las últimas etapas de la investigación, hubo un énfasis en cómo se pueden cambiar las normas, lo que ha dado origen a un capítulo en el manual sobre *Principios Rectores para Efectuar el Cambio*. Los residentes se benefician mayormente por recibir la facultad de negociar el cambio. Las alianzas y sociedades desarrolladas en este proyecto ya han comenzado a dar réditos en tanto que han producido cambios en pro de los pobres en las normas que afectan directamente a miles de hogares, y hay mucho potencial de expandirlas y aplicarlas a una mayor escala.

El GDTI continuará trabajando en el campo de la reforma normativa y de políticas en el futuro, en torno a los temas de vivienda, la provisión de servicios descentralizados a los pobres, tanto en áreas urbanas como rurales, y (posteriormente) en las áreas de energía y transporte.

Introducción

Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) de promover la igualdad de género y el acceso universal a los servicios de salud y sociales, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos precarios, combatir el VIH/SIDA, proveer de agua potable y servicios adecuados de saneamiento, proteger el medio ambiente y reducir la extrema pobreza dependerá de la adopción de marcos legales e institucionales más efectivos y de políticas y estrategias sectoriales armonizadas. Para cumplir con el calendario y las metas numéricas de los ODMs también será necesario poner énfasis en las áreas urbanas pues la mayoría de las mujeres, hombres y niños afectados estarán viviendo en áreas urbanas y periurbanas para cuando lleguemos a las fechas establecidas en los objetivos, a saber 2015 y 2020.

Para los años 2015 y 2020, las fechas de las metas establecidas por líderes mundiales para lograr los ODMs, una cantidad muy por encima del 50% de la población mundial vivirá en áreas urbanas y periurbanas, la mayoría de los cuales vive en ciudades de países en vías de desarrollo. Si las tendencias actuales no cambian, la gran mayoría de estas personas estarán viviendo en la más absoluta pobreza, en asentamientos precarios y de invasores de tierras, sin acceso a una vivienda decente, ni servicios decorosos de agua potable y saneamiento. Tales condiciones de vida podrían inhibir gravemente las estrategias sectoriales conducentes al cumplimiento de los ODMs. Un caso típico en este punto se puede encontrar en estrategias de atención a las personas afectadas por VIH/SIDA – su efectividad depende en gran medida de condiciones de vida seguras e higiénicas y la nutrición de quienes están infectados, y de sistemas y servicios de apoyo que tengan capacidad de respuesta para los progenitores y huérfanos sobrevivientes.

Es necesario realizar reformas urgentes para dar nueva forma a los marcos legales e institucionales y los sistemas de gobernanza a fin de fortalecer la capacidad de las administraciones públicas y las autoridades locales de implementar enfoques concertados y armónicos conducentes al desarrollo económico en pro de los pobres y socialmente inclusivo. Es necesario adoptar medidas complementarias que promuevan la igualdad de género y la inclusión social en la provisión de servicios de salud y sociales, asegurar servicios adecuados de agua y saneamiento e impedir que la proliferación acelerada de asentamientos precarios y no planificados degrade aun más los ecosistemas y el medio ambiente. Tales reformas, a su vez, exigen herramientas efectivas para evaluar y mejorar las leyes y políticas vigentes y, en los casos que sea necesario, formular nuevas.

El *Diálogo sobre Realidades Urbanas* resaltó seis políticas / leyes sobresalientes. La selección se hizo de modo tal que reflejara leyes y políticas geográficamente representativas y temáticamente relevantes. Se cubrieron las siguientes áreas: tierras para los pobres urbanos, agua y saneamiento, vivienda, igualdad de género e inclusión social, descentralización y el empoderamiento de las autoridades locales, y el desarrollo económico local. Varias de estas leyes y políticas, ilustradas mediante ejemplos de buenas prácticas en su implementación, fueron evaluadas por UN-HABITAT. En el curso de la realización de pruebas y la elaboración de herramientas para revisar y evaluar de manera participativa las políticas y leyes, que ya describimos anteriormente en este mismo documento, se identificaron otras gracias a las actividades de cooperación técnica de UN-HABITAT. Los siguientes países hicieron exposiciones en dicho diálogo: Brasil, China, Marruecos, Filipinas, Sudáfrica y España [véanse un resumen de los mismos en la sección “Estudio de Casos”]

Lecciones aprendidas y guías para el futuro

Lecciones aprendidas

Los estudios de caso presentados ilustran que se pueden diseñar e implementar políticas urbanas en pro de los pobres en armonía con la *Agenda Hábitat* y que permitan el logro de los ODMs. Al parecer, los factores clave de su efectividad son los siguientes:

- (a) La adopción de un enfoque integral e integrado sobre la planificación y gestión del desarrollo. Para esto con frecuencia es necesario derribar las barreras administrativas entre las diversas esferas de gobierno y también las que hay dentro de cada una de ellas y en la asignación de recursos para infraestructura y planificación del uso de la tierra, servicios sociales, y desarrollo económico. En Marruecos, esto se logró haciendo participar a todas las esferas de gobierno y municipalidades dentro de un área metropolitana en la planificación estratégica de amplio espectro. Los recursos se asignan con un conjunto común de metas y objetivos y la participación de la sociedad civil asegura una mayor transparencia y capacidad de respuesta. En España, diferentes organismos municipales apalancan sus recursos y coordinan sus acciones gracias a un enfoque concertado sobre los siguientes temas: viviendas asequibles, conservación del patrimonio, capacitación en oficios y generación de empleos. Ambos casos subrayan la necesidad de superar el síndrome de “jurisdicciones que compiten.”

- (b) La descentralización y empoderamiento efectivos de las autoridades locales. La capacidad de las autoridades locales en las Filipinas de cumplir con su mandato se basa en una asignación sustancial de los recursos fiscales. Esto, a su vez, les permite emprender un proceso participativo de toma de decisiones y responder a las necesidades y prioridades de las personas. Similarmente, en China, las ciudades han recibido la facultad de combinar incentivos fiscales para el sector inmobiliario con adjudicaciones de patrimonio con el fin de estimular la oferta y la demanda de viviendas e infraestructura urbana. Este enfoque singular ha evitado, hasta el momento la creación de ghettos de pobres urbanos y al mismo tiempo contribuyen de manera significativa a dinamizar la economía urbana.
- (c) Poner énfasis en el tema de la tierra y los servicios básicos. La tenencia segura y la provisión de servicios básicos gozan de un amplio reconocimiento como prerrequisitos para mejorar los medios de vida y reducir la pobreza urbana. En Brasil, la legislación federal ha permitido al estado y los gobiernos locales adoptar e implementar políticas de tierras e instrumentos de planificación en pro de los pobres. Al flexibilizar los requisitos de cumplimiento con las normas legales y técnicas que sí se exige a la clase media, estas políticas permiten a las autoridades locales negociar con las comunidades pobres de las áreas urbanas para que regularicen paulatinamente sus asentamientos. Esto, a su vez, proporciona los incentivos que los pobladores necesitan, y las garantías que proveedores de servicios requieren, para mejorar sus condiciones de vida. En Sudáfrica, la nueva política y el nuevo marco legal sobre servicios de agua y saneamiento aborda de manera específica las necesidades de los pobres con el objeto de alcanzar la meta establecida para dichos servicios mucho antes del plazo final de los ODMs. Al abordar de manera unificada las necesidades y el embalse de demandas insatisfechas de los asentamientos urbanos y rurales, la ley también ayuda a cerrar la brecha rural-urbana.

de las autoridades locales, así como el acceso a la información, y su uso para la toma de decisiones. Todos ellos también responden a uno o más de los ODMs.

Las conclusiones del *Diálogo sobre Realidades Urbanas* correspondían a los hallazgos realizados en la fase piloto de documentación de buenas políticas y legislación facilitadora. En resumen: No hay una única ley o política que pueda abordar los temas de pobreza, inclusión y sostenibilidad. La clave es contar con enfoques integrales y exhaustivos. Para esto a menudo es necesario derribar las barreras administrativas entre las esferas de gobierno y también las que existen dentro de ellas mismas y en la asignación de recursos. También es necesario el compromiso a nivel nacional para dar poder al nivel local. Esto incluye poder contar con recursos en concordancia con las responsabilidades transferidas, así como el desarrollo de capacidades. Las políticas y leyes individuales deben tener un fuerte contenido social y reconocer tanto los derechos y necesidades individuales como los colectivos. Debe haber una buena formulación, gestión y monitoreo de las alianzas público-privadas a fin de garantizar la responsabilidad social.

El desarrollo de instrumentos y metodologías actualizados e innovadores de planificación basados en la participación de amplia base de actores sociales es crucial para abordar los desafíos cada vez mayores de la realidad urbana. El primer paso para implementar buenas políticas y leyes facilitadoras es tener voluntad política y visión. Esto tiene que estar respaldado con una formulación e implementación participativa de las mismas y su monitoreo y revisión permanentes. Las responsabilidades y vínculos institucionales deben estar bien definidas. Finalmente, se deben elaborar herramientas apropiadas para la implementación y revisarlas de modo permanente para que respondan a las realidades cambiantes.

Guías para el futuro

Los ejemplos presentados demuestran que las leyes y políticas adecuadas pueden dar el impulso necesario para estimular la inversión y el crecimiento económico y promover la equidad y la inclusión social. Los ingredientes clave corresponden a los objetivos estratégicos de la *Agenda Hábitat* –participación y alianzas, desarrollo de capacidades, descentralización y el empoderamiento

Anexo 1

UN-HABITAT

Evaluación participativa de las políticas y leyes que coadyuvan al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Guía para el Usuario

Introducción

Estos lineamientos ofrecen un enfoque sistemático para evaluar la efectividad de las leyes y políticas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Han sido concebidos para ser usados por todas las esferas del gobierno y miembros de la sociedad civil interesados en la implementación, monitoreo y evaluación de las leyes y políticas para reducir la pobreza y el VIH/SIDA, promover la igualdad de género y la inclusión social, contribuir a brindar acceso universal a los servicios de salud y educación, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de asentamientos precarios y el medio ambiente.

Este método usa un proceso en el que participan varios actores sociales en una evaluación rápida y basada en percepciones. Ha sido sometido a pruebas en diez países de África, Asia y América Latina abarcando leyes y políticas diversas, desde la descentralización y la tributación municipal hasta el acceso a los servicios de salud y la tenencia de la tierra por parte de los pobres urbanos.⁶ En todos los casos el método demostró ser costo-efectivo y muy relevante para con los esfuerzos que están en marcha para mejorar la implementación y elaboración de políticas. El presente documento presenta estudios de casos y las lecciones aprendidas a partir de las pruebas de campo.

Un enfoque *paso a paso*

El enfoque *paso a paso* para la evaluación rápida de las leyes y políticas está diseñado como un ejercicio de desarrollo de capacidades que fomenta un entendimiento común de la política o ley por parte de todos los actores e instituciones clave, e identifica temas de implementación. Consiste en lo siguiente:

- Paso 1: Definir el alcance del trabajo e identificar a los actores clave

⁶ La prueba de campo se hizo posible gracias a una donación del Gobierno de los Países Bajos y el apoyo del Gobierno de Finlandia

Este paso consiste en identificar los resultados deseados de la evaluación, su alcance y los actores clave que participarán. El *alcance sustantivo* del trabajo puede ser una revisión parlamentaria, un anteproyecto de enmienda que se ha propuesto, o una evaluación de capacidades para identificar problemas en la implementación. El *alcance geográfico* puede ser nacional, en la que participe una muestra representativa de regiones y autoridades. También se puede tratar una sola región o autoridad. El alcance del trabajo determinará el número de actores sociales que participan y la profundidad de la evaluación. En todos los casos, se recomienda delegar a un tercero neutral la responsabilidad de fondo del trabajo.⁷

- Paso 2: Revelar la esencia de la ley o política Este paso consiste en la documentación de una ley o política determinada, siguiendo una plantilla recomendada y en un lenguaje sencillo. El propósito es permitir a todos los actores sociales interesados tener un entendimiento exhaustivo y común sobre la intención de la ley. Incluye un *Mapa Institucional* que ayuda a aplicar las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en el proceso de formulación, implementación y evaluación. Un panel de expertos que conozcan bien el alcance sustantivo y geográfico de la política o ley debe realizar la tarea de revelar su esencia.²
- Paso 3: Organizar una revisión en la que participen los actores sociales Este paso consiste en la organización de una o más reuniones en la que participen ministerios y/o oficinas gubernamentales clave, autoridades locales y sus asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés especial. La revisión se debe ser realizada por un facilitador o mediador experimentado y en ella deben participar los expertos que participaron en el Paso 2 como personas de apoyo especializado. Su propósito es identificar, de manera consensuada, los temas clave para su implementación. Esto son algunos de tales temas: interpretaciones compartidas o disímiles de la ley o política, temas relacionados con las capacidades y recursos para su implementación, así como las necesidades, prioridades o problemas específicos que no se previeron inicialmente. La revisión da aportes para refinar la versión explicada de la política o ley y para validar las funciones y responsabilidades de los actores clave contenidos en el *Mapa Institucional*.

⁷ Por ejemplo, un instituto de administración pública o municipal, una asociación de autoridades locales o una ONG de amplio mandato

- **Paso 4: Recomendaciones y Difusión**

En base a los Pasos 2 y 3 que hemos descrito, este paso consiste en la preparación y difusión de un documento consolidado que contiene la versión explicada final de la ley o política y las recomendaciones y percepciones más importantes resultantes de la revisión de los actores sociales. El documento resultante es un instrumento concertado que debería ser utilizado de manera inmediata para el proceso de toma de decisiones políticas. También constituye una herramienta que debe ser ampliamente difundida para ayudar a lograr un entendimiento común de la ley o política. Sus aplicaciones potenciales incluyen capacitación, desarrollo de capacidades, sensibilización y un monitoreo y evaluación permanentes.

Recursos indicativos necesarios

Los recursos necesarios para implementar el enfoque de evaluación rápida que se describió anteriormente dependen en gran medida del alcance sustancial y geográfico del ejercicio. Sin embargo, en base a una prueba de campo realizada en los 10 países, el costo estimado de realizar una evaluación rápida varió desde US\$ 35,000 hasta US\$ 50,000 por caso.⁸ En comparación con otras metodologías conocidas y existentes que por lo común cuestan entre tres y cinco veces más, estos costos son favorables.

El calendario para emprender una evaluación rápida también varía considerablemente dependiendo del alcance del trabajo y la disponibilidad de datos. En el caso de leyes y políticas complejas que involucran la investigación y análisis de conjuntos de leyes o políticas adoptadas por diferentes esferas de gobierno, el calendario puede abarcar hasta nueve meses. En la mayoría de los casos que involucran leyes o políticas recientemente adoptadas para la cual hay documentación disponible de manera inmediata, el calendario varía entre 4 y 6 meses.

Aplicaciones *ex ante*

Una de las diez pruebas de campo involucraba el uso de la plantilla en un ejercicio que estaba en marcha para formular una nueva ley. Se descubrió que los criterios,

en la forma de preguntas guía contenidas en la plantilla, sirvieron de manera relevante como una lista de cotejo de temas que aseguren la adopción de un enfoque en pro de los pobres, sensible a los problemas de género para la formulación y el contenido de la ley. Sin embargo, para la formulación de una ley o de un conjunto de políticas es necesario dar pasos adicionales en cuanto a la recopilación y análisis de los datos que están contenidos en estos lineamientos.

Cooperación e intercambio internacional

UN-HABITAT ha creado una página web que contiene la presente guía y ejemplos de leyes y políticas revisadas y evaluadas por colegas (<http://www.bestpractices.org/policies>). UN-HABITAT invita a todas las esferas del gobierno y a representantes de la sociedad civil a usar esta página web y enviar los resultados de la revisión y evaluación de sus respectivas leyes y políticas para el beneficio de otros.

UN-HABITAT facilitará y dará apoyo a las solicitudes de ayuda técnica que los gobiernos, autoridades locales, y organizaciones de la sociedad civil hagan a las agencias de apoyo externo y a los donantes para la revisión y evaluación de las leyes y políticas que coadyuven a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También tiene una red de instituciones asociadas en África, Asia y América Latina que conocen bien la metodología y pueden servir como fuentes de conocimiento experto.

⁸ Incluyendo el apoyo provisto por UN-HABITAT

Anexo 2

Lineamientos para reportar y evaluar buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana.

A. Trasfondo y Objetivos

En 1996 la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) trató los temas de mejorar el entorno en que viven todas las personas. La conferencia adoptó la *Agenda Hábitat*, en virtud de la cual todas las esferas del gobierno y organizaciones la sociedad civil se comprometieron a lograr los objetivos de “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible en un mundo que se urbaniza.” Se identificó que la documentación de “mejores prácticas” era una de las dos herramientas principales, junto con los indicadores, para monitorear la implementación de la agenda. Esto dio lugar a que el CNUAH (Hábitat) estableciera en 1997 el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local, conformado por una red mundial de socios, que hasta la fecha ha documentado más de 2,200 buenas y mejores prácticas de 140 países.⁹

En 1999, el CNUAH (Hábitat) inició, con la aprobación de la Comisión sobre Asentamientos Humanos, dos campañas globales sobre Tenencia Segura y Gobernanza Urbana como apoyo a la implementación de la Agenda Hábitat. Estas dos campañas combinan las capacidades operativas y de asesoría del CNUAH (Hábitat.) Promueven, entre otros elementos, el derecho a la vivienda; la tenencia segura y el acceso de los pobres urbanos a los recursos de vivienda; la descentralización y el empoderamiento de las autoridades locales, y formas de gobierno urbano más transparentes y responsables en la rendición de cuentas. Estos temas constituyen los puntos de entrada del primer nivel para la documentación y difusión de buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana.

En junio de 2001, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la revisión de la implementación de la *Agenda Hábitat* adoptó en el párrafo 63 de su declaración final: “Otro objetivo es

traducir las mejores prácticas en políticas y permitir su replicación. En este sentido, la comunidad internacional debe asegurar que haya efectividad tanto en el formato que se da a las mejores prácticas y políticas que han demostrado ser tales, como en su difusión.”

Como un seguimiento de esta declaración, el CNUAH convocó a una Reunión de Expertos en noviembre de 2001 para elaborar un marco para documentar y difundir las lecciones aprendidas de las buenas políticas y leyes en materia urbana para incentivar el intercambio de conocimientos especializados y experiencia que sirvan de apoyo a la implementación de la Agenda Hábitat y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹⁰ Con este fin, la reunión adoptó los siguientes términos de referencia:

- (a) Definir qué constituye una buena política y qué una legislación facilitadora en materia urbana, e incluir criterios específicos
- (b) Proponer una plantilla que permita a los funcionarios del gobierno, a los profesionales y al público informado entender mejor la esencia de las políticas y legislación documentadas.
- (c) Proponer información adicional que permita a la comunidad internacional, investigadores y analistas de políticas entender y diferenciar entre los elementos específicos al contexto y los que pueden generalizarse de las políticas y legislación documentadas, incluyendo la racionalidad socioeconómica y política de las mismas.
- (d) Proponer el alcance temático o puntos de entrada para documentar las buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana.
- (e) Proponer medios de difusión y aplicaciones en la elaboración de políticas y el desarrollo de capacidades.

En consonancia, la reunión elaboró un borrador que permitió a los responsables de formular políticas, a los legisladores y a otros socios evaluar y documentar tanto los procesos como el contenido de las buenas políticas y leyes en materia urbana. Con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos y el Gobierno de Finlandia, la plantilla y los criterios se probaron en campo en nueve países diferentes de África, Asia y América Latina, abarcando leyes y políticas que van desde la descentralización y el empoderamiento de las autoridades locales hasta la

⁹ Estas practicas están incluidas en la Base de Datos de Mejores Prácticas, disponible en la Internet www.bestpractices.org

¹⁰ La Declaración del Milenio fue adoptada por los estados miembros de la ONU el año 2000. Contiene ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) que abarcan desde la reducción de la pobreza, salud e igualdad de género hasta educación y sostenibilidad.

tenencia segura para los pobres urbanos. Los presentes lineamientos representan la versión refinada de la plantilla, los criterios y otros aportes derivados de las pruebas de campo.

B. Lista de Cotejo de Criterios

Se han propuesto los siguientes criterios para evaluar la efectividad del alcance y diseño de buenas políticas y leyes en materia urbana. Estos criterios abordan una amplia gama de temas que cubren el impacto deseado, el proceso de toma de decisiones y las estructuras de gobierno. Si bien es improbable que cualquier política o legislación por sí sola cumpla con todos estos criterios, constituyen un lista de cotejo para entender mejor la manera en que una política o ley coadyuva con las metas y objetivos estratégicos de la *Agenda Hábitat*.

a/ Criterios relativos al impacto social, territorial, económico y ambiental

- Promueve la igualdad de géneros
- Fomenta la inclusión social
- Reconoce la sensibilidad y diversidad cultural y promueve la no discriminación
- Da poder a todos los actores sociales, en particular a las mujeres, a las organizaciones de la sociedad civil, a las autoridades locales y a los pobres que viven en áreas urbanas.
- Mejora la sostenibilidad urbana, en particular mediante enfoques integrados, integrales y exhaustivos sobre la problemática social, territorio, económica y medioambiental.
- Flexibilidad para dar lugar a condiciones, grupos y necesidades diferentes

b/ Criterios relacionados con las funciones y responsabilidades institucionales

- Define y/o asigna con claridad las funciones y responsabilidades, incluyendo un marco institucional y estructuras de gobierno apropiados, y niveles adecuados de centralización y descentralización.
- Promueve el uso, disponibilidad y accesibilidad de hallazgos e información obtenidos mediante investigaciones
- Simplicidad y claridad
- Realista en cuanto a su alcance e implementación
- Permite medir el impacto y/o resultados
- Fomenta la participación de todos los actores sociales, incluyendo a los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones, monitoreo y evaluación.

C. Marco institucional y estructuras de gobierno

Un aspecto clave es el marco institucional y la estructura de gobierno para crear e implementar buenas políticas y leyes en materia urbana. La experiencia ha demostrado que se debe definir y asignar claramente las funciones que desempeñarán los diversos actores, entidades y jurisdicciones responsables de supervisar y normar, coordinar e implementar, y evaluar y hacer seguimiento. En general, los enfoques que descentralizan la autoridad y responsabilidad dan lugar a una mejor prestación de servicios y capacidad de respuesta ante las prioridades de desarrollo local. Esto es así especialmente en lo tocante a las necesidades de los pobres –en particular, de las mujeres– y otros grupos desfavorecidos. Tales formas de descentralización deben conllevar una genuina reasignación del poder, recursos y responsabilidades a los niveles locales, y no solamente el reacomodo o reasignación de responsabilidades administrativas. La experiencia ha demostrado que en muchas situaciones, la descentralización puede promover respuestas más efectivas para reducir la pobreza –una cuestión clave y prioritaria para alcanzar los ODMs.

D. Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres

Un aspecto importante y de naturaleza transversal de las buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana es la igualdad de género.¹¹ Para lograr la igualdad de género, es crucial dar poder político, social y económico a las mujeres. Asimismo, enfocar de manera específica el tema de la igualdad de género implica la necesidad de que las buenas políticas y legislación facilitadora tomen en cuenta la problemática de género, es necesario que distingan entre hombres y mujeres en los temas que procuren abordar. Por ejemplo, una política o ley que procure ayudar a los pobres urbanos a obtener tenencia segura debe especificar la manera en que esto se puede hacer tanto para las mujeres como para los hombres. Una contribución crítica a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres es asegurar que las políticas y la legislación se basen en la evaluación de las diferentes necesidades e inquietudes de los hombres y las mujeres, así como en los papeles que desempeñan y responsabilidades que asumen ambos géneros.

¹¹ La igualdad de género es uno de los siete compromisos de la Agenda Hábitat y fue ratificada por la Declaración de Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio. Los ODMs la incluyen como uno de sus temas.

E. Plantilla

La plantilla adjunta tiene el propósito de brindar información detallada con respecto a quién elaboró la política o legislación, su contenido y sustancia, la manera en que se formuló y se está implementando y cuáles son los resultados e impactos mensurables. También incluye la manera en que se está monitoreando y evaluando las políticas y leyes y, lo que es muy importante, las lecciones aprendidas para su replicación y transferencia. Se adjunta una versión completa de la plantilla, gran parte de la cual es auto-explicativa. Sin embargo, UN-HABITAT desea resaltar varios puntos clave con respecto al propósito y la racionalidad de las categorías que se reportan.

- (i) Es importante explicar el contexto gubernamental en términos de cuáles entidades son responsables de los diversos aspectos del proceso y los resultados esperados. Con respecto a las iniciativas legislativas, además de la fecha de adopción, es importante registrar la fecha en que la ley entró en vigencia.
- (ii) La plantilla requiere que cada política y ley identifique los aspectos clave de la *Agenda Hábitat* y los ODMs que se están abordando en cuanto al mejoramiento del ambiente en que viven las personas, como el mejoramiento de asentamientos precarios y la reducción de la pobreza.
- (iii) Reconociendo el hecho de que cada país es diferente, el formato de reporte inquiriere sobre información contextual con respecto a las circunstancias que giran en torno a las políticas y las leyes para permitir a otros evaluar en qué medida es relevante para su situación específica.
- (iv) Se pide información detallada con respecto al propósito e intención de la política o ley así como de sus elementos sustanciales.
- (v) Se privilegia obtener información que permita los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y leyes. En cada etapa es vital dar información exacta con respecto a la participación plena de todos los actores sociales en el proceso, y su capacidad de participar en la toma de decisiones y el acceso a la información, en particular por parte de grupos desfavorecidos y marginados.
- (i) La plantilla solicita una explicación detallada y la enumeración de los resultados e impactos mensurables de la política o legislación, incluyendo resultados positivos y negativos. Finalmente, es crucial que la documentación incluya un análisis de las lecciones aprendidas y otras implicancias.

F. Información y difusión

La información proporcionada a través de esta plantilla será parte de la Base de Datos de Mejores Prácticas de UN-HABITAT y se pondrá a disposición en todo el mundo a fin de coadyuvar a los gobiernos, las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil a desempeñar tareas más efectivas en la implementación de la *Agenda Hábitat* y los ODMs. Además, las lecciones aprendidas serán analizadas y discutidas en foros internacionales y utilizadas con fines de capacitación y desarrollo de capacidades.

G. Procedimiento de envío del reporte

Cualquier actor social puede, en todo momento, remitir buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana a UN-HABITAT. Tal material será revisado por un comité independiente para finalmente ser incluido en la base de datos. Las buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana que se remitan deberán, en principio, haber estado en existencia y plenamente vigentes durante dos años como mínimo. Se considera que este es el periodo de tiempo necesario para evaluar la efectividad e impacto e ilustrar la contribución de una política o ley a la implementación de la *Agenda Hábitat*, la *Agenda 21 Local* y los ODMs.

H. Revisión por parte de los actores sociales

Se deben realizar una o dos reuniones que cuenten con la participación de ministerios y entidades gubernamentales clave, autoridades locales y sus asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés especial, como parte del proceso de revisión. Las reuniones deben ser conducidas por un facilitador o mediador experimentado. Su propósito es identificar, de manera concertada, los temas clave en cuanto a la implementación. Tales temas pueden ser: interpretaciones compartidas o divergentes de la ley o las políticas, temas relacionados con las capacidades y los recursos necesarios para su implementación, así como necesidades, prioridades o aspectos específicos que no se previeron inicialmente. La revisión genera aportes para refinar la versión explicada de las políticas o leyes y para validar las funciones y responsabilidades de los actores clave. La diversidad de puntos de vista y opiniones mejorará aun más la experiencia de aprendizaje para aquellos que están directamente involucrados y son directamente afectados por las políticas o leyes y para otros usuarios finales de la base de datos.

Anexo 3

Plantilla para reportar buenas políticas y legislación facilitadora en materia urbana

1. TÍTULO DE LA POLÍTICA O LEY

2. PAÍS

3. ESTADO:

PROVINCIA:

DISTRITO:

CIUDAD:

OTRO (Por favor especifique):

4. IDIOMA del documento / borrador original

5. NIVEL / ESFERA DE APLICACIÓN (por ejemplo: nacional, regional, metropolitano, local, etc.)

6. FECHA DE ADOPCIÓN:

FECHA EN QUE LA POLÍTICA ENTRÓ EN VIGOR

FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA (para el caso de legislación)

7. ADOPTADO POR:

- A nivel nacional:
 - Presidencia de la Nación
 - El Gabinete
 - El Poder Legislativo (por ejemplo, Parlamento, Cámara de Diputados)
 - Ministerio/agencia
 - Otro...
- A nivel regional
 - Autoridad regional
 - Oficina / entidad
 - Otro...
- A nivel local
 - Consejo Metropolitano
 - Consejo Municipal / Comunitario
 - Consejo Barrial
 - Consejo de Asentamiento Rural
 - Oficina / entidad
 - Otro...

8. ENTIDAD / ORGANISMO RESPONSABLE DE:

- Elaboración / Revisión
- Adopción

- Implementación
- Monitoreo y evaluación

9. OBJETIVO / PROPÓSITO DE LA POLÍTICA O LEY

Por favor describa brevemente el propósito de la política. Por favor procure también proporcionar información sobre lo siguiente, considerando temas de género en los casos que sea aplicable:

- El problema que ha conducido a la adopción de la política o ley, considerando el trasfondo político, económico, social, cultural y físico.
- Consistencia de la política o ley con otras políticas y leyes nacionales e internacionales relacionadas.
- ¿Se cumplió con convenciones internacionales y hubo una racionalidad tras la adopción la política o ley? De ser así, ¿cuál ley o convención?
- ¿Esta política o ley está vinculada con alguna política o legislación que se ha adoptado previamente? De ser así, ¿a cuál política nacional o local?
- ¿Esta política o ley deroga políticas o legislaciones previas?

10. ÁREAS

Por favor marque las tres categorías principales y las subcategorías que están siendo abordadas por la política o ley.

Reducción de la Pobreza: generación de ingresos; creación de empleos; capacitación vocacional; acceso al crédito; igualdad de acceso al empleo; crédito y capacitación.

Desarrollo Económico: desarrollo industrial; desarrollo empresarial (sectores formal e informal); desarrollo de inversiones; formación de capital; capacitación empresarial; oportunidades de cooperación; microcrédito; igualdad de acceso a los recursos económicos; competitividad económica e innovación.

Servicios Sociales: educación; recreación; salud y bienestar; conocimiento y prevención del VIH/SIDA; seguridad pública; reducción y prevención de la delincuencia; reforma del sistema de justicia; igualdad de acceso a los servicios sociales (especialmente para las mujeres); grupos vulnerables, incluyendo a las mujeres.

Gestión Ambiental: reducción de la contaminación; desarrollo de áreas verdes; tecnologías que no afectan negativamente al medio ambiente; recuperación del medio ambiente; preservación del medio ambiente;

evaluación de impacto; monitoreo y control; indicadores de sostenibilidad; sostenibilidad ecológica; contabilidad "verde"; incentivos para gestión ambiental atinada; gestión de recursos; ecoturismo.

Infraestructura, telecomunicaciones, transporte: uso, conservación y producción de energía; transporte y movilidad; comunicación y medios masivos; provisión de agua potable; manejo y tratamiento de residuos; alcantarillado y saneamiento; tecnología de infraestructura; necesidades y seguridad específica de género.

Vivienda: viviendas asequibles; personas sin hogar; tenencia de tierras y seguridad; acceso a financiamiento para vivienda; modernización y mejoramiento de asentamientos precarios y otros; derechos a la vivienda; industria de la construcción; materiales y tecnología de construcción; igualdad de acceso a los recursos de vivienda y propiedad (especialmente de las mujeres).

Gestión del uso de la tierra: planificación del uso de la tierra; sistemas de información geográfica; incentivos de desarrollo; conservación de espacios abiertos; desarrollo territorial; renovación urbana y de suburbios; gestión de inmuebles; derechos a la propiedad y herencia de las mujeres.

Gobernanza urbana: Gestión y administración urbana; desarrollo de alianzas con la sociedad civil; desarrollo de alianzas con el sector privado; procesos participativos de elaboración de presupuestos y toma de decisiones; desarrollo de recursos humanos y liderazgo; descentralización; movilización de recursos; reforma institucional; sistemas de gestión e información; auditoría; visión; transparencia y rendición de cuentas; monitoreo y evaluación; gobierno a nivel metropolitano / urbano; mujeres con roles de liderazgo.

Compromiso cívico y vitalidad cultural: participación comunitaria; vitalidad social y cultural, expresión y animación; conciencia y educación cívica; las artes y el desarrollo cultural.

Igualdad de género: papeles y responsabilidades que asumen los géneros; necesidades específicas de género; empoderamiento de las mujeres; acceso a los recursos; control de recursos.

Inclusión social: eliminación de barreras para lograr la equidad; aspectos étnicos; integración social; no discriminación.

Desastres y emergencias: reducción de la vulnerabilidad; conciencia cívica y preparación; planificación de contingencias; reducción y mitigación

de riesgos; sistemas de emergencia; rehabilitación/reconstrucción; evaluación de riesgos; riesgos y necesidades específicas al género.

Patrones de producción y consumo: reutilización y reciclado de residuos; eficiencia de la energía; producción de energía limpia; uso y consumo de agua; conservación de recursos; sensibilización de consumidores; responsabilidad de los productores; ciclos de producción y/o consumo.

Planificación urbana y regional: implementación a nivel local de la Agenda 21; programación de la inversión de capitales; elaboración de presupuestos; planificación y desarrollo comunitario; renovación urbana; manejo y mediación de conflictos; procesos de consulta; patrimonio cultural; planificación de la conservación; planificación regional; desarrollo económico regional; planificación (integrada) a nivel metropolitano y/o urbano; mejorar formas y estructuras urbanas.

Tecnología, herramientas y métodos: Software; hardware; herramientas y sistemas de gestión; transferencia de tecnologías; investigación y desarrollo; herramientas y técnicas de planificación; trabajo en redes; tecnología y sistemas de información y comunicaciones; tecnologías apropiadas; capacitación y desarrollo de capacidades.

Niñez y juventud: 0-9 años; 10 años a edad adulta; salud y nutrición; educación y capacitación vocacional (incluyendo guarderías, cuidado post-escuela); programas medioambientales con énfasis en la juventud; planificación participativa y desarrollo de liderazgo en la niñez; programación recreativa y/o cultural; legislación / defensa de derechos; programas de apoyo comunitario, especialmente para circunstancias difíciles (abuso, trabajo infantil, guerra); juventud en riesgo; habitabilidad urbana..

Arquitectura y diseño urbano: diseño económicamente asequible y/o ecológico, construcción ecológica; diseño comunitario sostenible, diseño paisajístico; conservación histórica; necesidades especiales.

Necesidades de los ancianos: diseño seguro / accesible de viviendas; participación; salud; empleo; actividades multigeneracionales; transporte; hogares grupales; seguridad financiera; necesidades de personas con discapacidad.

Información en la toma de decisiones: Indicadores y estadísticas; mapeo (SIG); gestión (MIS); uso de ICT; uso de los medios de comunicación y sensibilización;

mejor acceso y participación; investigación; datos y análisis desagregados por género.

11. CONTEXTO

La información que se solicita a continuación está diseñada para proporcionar a los usuarios de la base de datos de buenas políticas información contextual que les permitirá entender mejor las circunstancias y razones subyacentes a la política o legislación:

- Población y estadísticas urbanas relevantes, incluyendo el porcentaje de pobres urbanos y/o porcentaje de que vive en asentamientos informales
- Sistema constitucional y de gobierno (federal / unitario; niveles de gobierno)
- Breve descripción de la estructura ejecutiva (presidencia, ministerios, comisiones, consejos, etc.)
- Breve descripción del poder legislativo (autoridad / proceso para la aprobación y enmiendas)
- Breve descripción del sistema judicial (sistema de juzgados, incluyendo sistemas de arbitraje y/o mediación, etc.)
- **SOLO PARA EL CASO DE LEGISLACIÓN:** ¿ha habido eventos particularmente importantes, tales como decisiones judiciales o debate legislativo que haya contribuido a la interpretación de la ley?

12. TEMA DE FONDO

Por favor, provea información que responda a las siguientes preguntas orientadoras, *Por favor tenga en cuenta que probablemente no todas estas preguntas sean relevantes a una política o ley en particular*

- ¿Cuál es el *espíritu y/o intención* de la política o ley?
- ¿Hay algún grupo objetivo específico al cual la política o ley esté orientado? De ser así, por favor detalle
- ¿Qué necesidades, demandas, desafíos específicos aborda la política o ley?
- **POLÍTICA:** ¿Qué estrategias específicas y/o planes de acción se han incluido y/o previsto para lograr los objetivos de la política?
- **LEGISLACIÓN:** ¿Qué normas, derechos, responsabilidades, mecanismos para hacer cumplir la ley e incentivos se han establecido para lograr los objetivos de la ley?
- ¿La política o ley aborda la igualdad de género y las necesidades específicas de las mujeres? De ser así, ¿de qué manera y en qué áreas?
- ¿Se ha tomado en cuenta los valores culturales, tradiciones, y leyes consuetudinarias en el tema de fondo de la política o ley? ¿Qué medidas se tomaron para aprovechar los aspectos positivos o eliminar los posibles efectos discriminatorios (por ejemplo, la exclusión de las mujeres y grupos minoritarios) de las leyes consuetudinarias o tradiciones?

- ¿Qué medidas se tomaron para hacer que el tema de fondo de la política o ley sea simple, claro, comprensible y lo más específico posible?

13. PROCESO DE FORMULACIÓN

Por favor describa la secuencia cronológica de los eventos, pasos que se tomaron y actores que participaron en al formulación de la política o ley. Por ejemplo:

- ¿Qué actor o actores dio (dieron) inicio a la política o ley, cuándo y cómo?
- ¿Qué actor o actores formuló (formularon) el borrador de la política / anteproyecto de ley, cuándo y cómo?
- ¿Se asignó un presupuesto u otras fuentes de financiamiento? ¿Quién lo hizo?
- ¿Participaron otros actores sociales en el proceso? ¿En qué etapa? ¿Qué actores?
- ¿Qué grupos de interés especial solicitaron o hicieron cabildeo a favor o en contra de la política o ley y cómo? ¿Cómo se logró el consenso?
- ¿De qué manera se logró que el proceso fuera transparente para todos los actores sociales, como las organizaciones de la sociedad civil, grupos minoritarios, etc.?
- ¿En qué medida se puso a disposición de todos los actores sociales los hallazgos y conocimiento relevantes que se encontraron en las investigaciones?
- ¿En qué medida se emplearon datos desagregados por género como información de trasfondo?
- ¿En qué etapas se consultó a otros actores sociales? ¿A cuáles?
- ¿Qué medidas específicas se tomaron para asegurar la participación activa de las mujeres en el proceso de su formulación?
- ¿De qué manera se tomó en cuenta la sensibilidad y diversidad cultural en el proceso? ¿De qué manera se aseguró la inclusión de las mujeres en el proceso? ¿De qué manera se incluyó a grupos minoritarios en el proceso?

14. IMPLEMENTACIÓN

Por favor describa qué pasos se tomaron para implementar la política o ley; mencione los temas de género en los casos que sea aplicable. Por ejemplo:

- ¿De qué manera se difundió la política o ley? ¿Qué actor o actores lo hizo (hicieron) y qué medios se emplearon?
- ¿Qué medidas específicas se tomaron para informar al público general sobre la ley y/o política y sus implicancias? ¿Quién o quiénes lo hizo (hicieron) y qué medios se emplearon (por ejemplo, prensa, radio, TV, afiches, actuaciones teatrales, camisetas, etc.)?
- ¿Qué recursos (humanos, técnicos, financieros) se pusieron a disposición para apoyar la implementación

- y diseminación de la ley o política? ¿Quién o quiénes lo hizo (hicieron)?
- ¿Los recursos fueron adecuados y tomaron en cuenta las desigualdades de género? De no ser así, ¿por qué?
 - ¿Hubo una estrategia y/o plan de acción para la implementación y se cumplió? De no ser así, ¿por qué?
 - Describa las circunstancias favorables y adversas que se encontraron en la implementación de la ley o política. ¿De qué manera se tomaron en cuenta?
 - ¿La política se puso a disposición en idiomas/dialectos locales, en los casos aplicables?
 - ¿Qué actividades de capacitación y desarrollo de capacidades se han previsto para asegurar la implementación efectiva de la política o ley, y a qué actores y/o instituciones estarán orientadas?
 - ¿Se han emprendido actividades de capacitación y desarrollo de capacidades orientadas a las autoridades locales? De ser así, por favor descríbalas.
 - ¿Se han emprendido actividades de capacitación y desarrollo de capacidades orientadas a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a los grupos marginados? De ser así, por favor descríbalas.
 - ¿De qué manera la implementación (mediante difusión, entre otras) de la política o ley contribuye al empoderamiento de las autoridades locales?
 - ¿De qué manera la implementación (mediante difusión, entre otras) de la política o ley contribuye al empoderamiento de los grupos de la sociedad civil, de las mujeres y de los grupos marginados?
 - **SOLO PARA EL CASO DE LEGISLACIÓN:** ¿Se han promulgado normas para implementar la ley? De ser así, ¿cómo se denominan y cuál es su alcance, y qué funciones y responsabilidades otorgan o norman?

15.1 RESULTADOS MENSURABLES

Por favor describa en forma concreta los resultados de la implementación de la política o ley. En los casos que sea aplicable y haya información disponible, desagregue por sexo. Por ejemplo:

- Cambios en los sistemas de gestión y de toma de decisiones,
- Cambios en el uso y asignación de recursos, incluyendo partidas presupuestarias, adjudicaciones, préstamos y transferencias intergubernamentales,
- Mejores condiciones medioambientales (calidad del aire, agua o suelo),
- Mejor desempeño fiscal y financiero,
- Mejor cobertura de servicios; por ejemplo, saneamiento, servicios de salud; suministro de agua potable,

- Porcentaje y número de pobladores de asentamientos precarios que han obtenido tenencia segura (incluyendo derechos de tenencia y ocupación y formas alternativas de tenencia),
- Porcentaje y número de mujeres nombradas y/o elegidas en posiciones de liderazgo,
- Cambio sustanciales entre modos de transporte.

15.2 IMPACTO

Por favor describa los impactos positivos y negativos. Por ejemplo:

- Impacto a nivel social, económico, ambiental,
- Impacto en términos de sostenibilidad social, económica y ambiental,
- Impacto sobre las instituciones y los procesos de toma de decisiones,
- Impacto en los grupos marginados,
- Impacto en la igualdad de género,
- Impacto en el uso y asignación de recursos financieros, humanos y técnicos,
- Impacto en la capacidad, funciones y responsabilidades (mandato) de las autoridades locales,
- Impacto en la capacidad, funciones y responsabilidades de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres y de grupos marginados,
- Impacto en la calidad de vida y mejor habitabilidad de las comunidades,
- ¿Se replicó la política o ley en otras partes del país o en otras comunidades?.

16. MONITOREO

- ¿Quién participa en el proceso de monitoreo y en calidad de qué?
- Por favor describa el proceso de monitoreo que se está evaluando
- ¿Qué se está monitoreando y con qué frecuencia?
- Por favor enumere los indicadores y/o parámetros que se usan en el monitoreo.
- ¿Qué niveles de detalle y agregación conllevan los indicadores y/o parámetros?
- ¿En qué medida se usan datos desagregados por género?
- ¿En qué medida la sociedad civil puede ejercer el derecho a participar en el monitoreo?
- ¿Quién tiene acceso a monitorear información y de qué manera se difunde la información?
- ¿Qué dificultades se encontraron y cómo pudieron superarlas?

17. EVALUACIÓN

- ¿La política o ley sigue operativa?
- ¿Quién participa en el proceso de evaluación y en calidad de qué?

- ¿Qué métodos de evaluación se emplearon?
- ¿En qué medida se lograron los objetivos o se logró el objetivo?
- ¿Qué dificultades (por ejemplo, legales, institucionales, financieras) en la implementación reveló la evaluación? ¿Qué medidas se necesitan y/o recomiendan para superar dichas dificultades?
- ¿En qué medida la política o ley responde a la problemática y tendencias actuales?
- ¿De qué manera se evalúa la eficiencia y efectividad de la política o ley?
- ¿Con qué frecuencia se evalúa la política o ley?
- ¿Cómo actuar en respuesta a los resultados de la evaluación?

18. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS FUTUROS

Por favor describa las lecciones aprendidas que se podrían tomar en consideración para modificar la política o ley existente o para la formulación de políticas o leyes en materia urbana en el futuro. Por favor especifique las lecciones aprendidas para cada etapa del proceso (formulación, adopción, implementación, etc.) ¿De qué manera se han documentado y difundido estas lecciones y en qué medida han sido incorporadas en otras iniciativas, planes de acción, políticas, leyes y normas?

OTROS DESAFÍOS

Describa los desafíos previstos que se encontrarán para lograr la implementación efectiva de la ley o política.

19. RECOMENDACIONES

- modificaciones propuestas a la política o ley
- modificaciones propuestas a otras políticas y/o leyes relevantes
- otras recomendaciones (por ejemplo, propuesta de cambios institucionales, propuestas de mejoramiento de coordinación entre entidades gubernamentales, etc.)

20. BUENAS PRÁCTICAS

- ¿A qué buenas prácticas a dado lugar la política y/o legislación?
- ¿Qué buenas prácticas inspiraron la formulación de la política o legislación?
- ¿Qué otras leyes y/o políticas influenciaron la formulación de esta ley o política?

21. OTRAS IMPLICANCIAS

Por favor describa brevemente cualquier otra implicancia o implicancias de la política o legislación, incluyendo efectos imprevistos, necesidad de adoptar otras políticas y/o leyes o normas legales o técnicas, etc.

22. AUTOR DEL REPORTE

Por favor indique el nombre y dirección de contacto de la persona y/u organización que reporte la política o ley

23. NOMBRES Y DIRECCIONES DE CONTACTO DE LOS ACTORES SOCIALES QUE PARTICIPARON EN LA REVISIÓN DEL REPORTE ENVIADO

Por favor indique los nombres y direcciones de las personas u organizaciones que han revisado esta información remitida

24. NOMBRES Y DIRECCIONES DE CONTACTO DE LAS PERSONAS U ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON EN LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PROCESO

Por favor indique los nombres y direcciones de contacto de las organizaciones con las que uno puede comunicarse para solicitar información adicional en materia de:

- El tema de fondo e interpretación de la política o legislación
- La implementación de la política o ley y la capacidad de hacerla cumplir
- El monitoreo y evaluación de la política o ley

Anexo 4

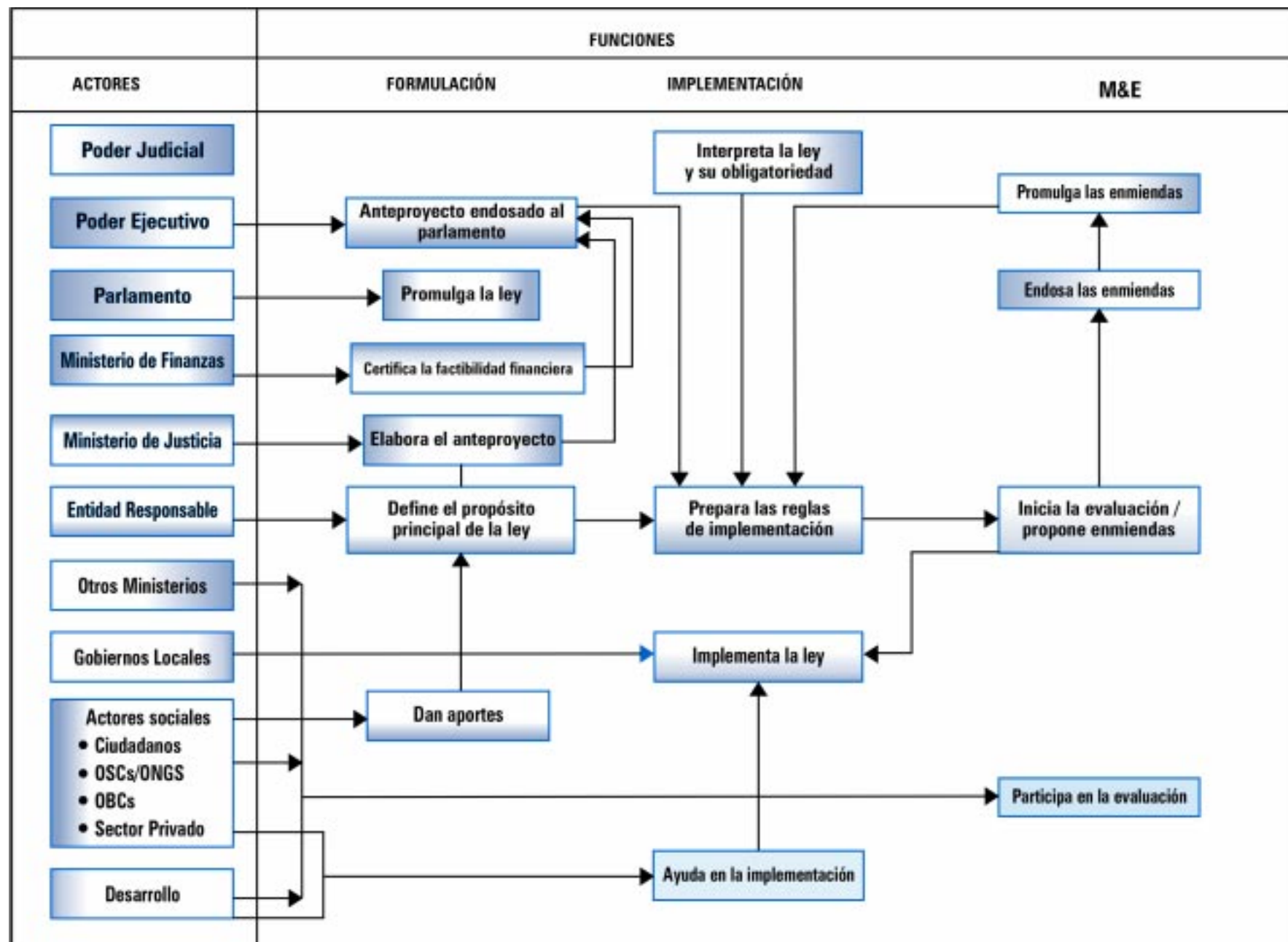
El marco institucional

Se presenta el siguiente marco como un ejemplo de la forma que podría tomar un mapa institucional para una ley o política determinada. Hacemos hincapié en que se trata simplemente de un ejemplo: los actores y el papel que desempeñan variará dependiendo del contexto constitucional e institucional. Lo importante es lograr identificar con claridad a los actores clave, definir sus funciones y responsabilidades, y establecer con claridad los vínculos constitucionales e institucionales que hay entre ellos.

Al evaluar una ley o política, es importante dar mayores detalles sobre los diversos organismos y entidades de los ministerios del gobierno, sus entidades de línea y paraestatales o cuasi-ONGs, con el fin de verificar si las funciones y responsabilidades convenidas originalmente aún tienen validez. En muchos casos, la reforma institucional puede haber modificado estas funciones y responsabilidades, lo que da lugar a ambigüedades en la implementación, monitoreo y evaluación.

El ejemplo está basado en el estudio hecho en Uganda, uno de los países en donde se realizó la prueba piloto. El equipo de estudio diagramó los vínculos institucionales en función de la Ley de Gobiernos Locales, delineando las funciones de veintidós actores diferentes y la manera en que éstos se relacionaban con respecto a la Ley. El mapa institucional que ponemos como ejemplo a continuación se deriva del mapa elaborado para Uganda.

Ejemplo de Marco Institucional





UN-HABITAT



Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Av. Presidente Vargas, 3131 / 1304
20210-030 Rio de Janeiro, Brasil
Tel: (55-21) 2515-1700
Fax: (55-21) 2515-1701
Correo electrónico: rolac@habitat-lac.org
www.unhabitat-rolac.org

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)