



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de diciembre de 2003
Español
Original: inglés

Comisión de Estadística

35º período de sesiones

2 a 5 de marzo de 2004

Tema 3 d) del programa provisional*

**Estadísticas demográficas y sociales: estadísticas
sobre asentamientos humanos**

Informe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Nota del Secretario General

De conformidad con una solicitud de la Comisión de Estadística formulada en su 34º período de sesiones**, el Secretario General tiene el honor de transmitir a la Comisión el informe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos acerca de las estadísticas sobre asentamientos humanos, que figura en el anexo a la presente nota. Los puntos concretos sometidos a la consideración de la Comisión figuran en los párrafos 47 y 48.

* E/CN.3/2004/1.

** Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento No. 4* (E/2003/24), cap. I, secc. A.



Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| Resumen | | 3 |
| I. Cambios de organización | 1-4 | 4 |
| II. Progresos logrados por los programas existentes | 5-19 | 4 |
| A. Estadísticas oficiales: <i>Compendio de las estadísticas de los asentamientos humanos</i> , el proyecto de base de datos urbanos (Citibase) y otras bases de datos | 5-9 | 4 |
| B. Programa de indicadores urbanos..... | 10-14 | 5 |
| C. Revisión de los indicadores urbanos | 15-19 | 6 |
| III. Nuevas orientaciones sobre el programa con miras a los objetivos de desarrollo del Milenio | 20-46 | 7 |
| A. Definición de los tugurios..... | 23-33 | 7 |
| B. Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas | 34-42 | 11 |
| C. Sistema de Información Geográfica en las estadísticas sobre 1.000 ciudades y áreas pequeñas | 43-46 | 14 |
| IV. Cuestiones que se presentan a la Comisión para su examen..... | 47-48 | 15 |

Resumen

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha reforzado sus funciones de seguimiento en los últimos dos años debido a dos acontecimientos recientes: la transformación del organismo de un Centro en un Programa (de Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en ONU-Hábitat); y su mandato de supervisar el mejoramiento en las vidas de los habitantes de los tugurios, objetivo 7, meta 11 del Milenio.

ONU-Hábitat ha puesto en marcha una estrategia doble. La primera consiste en proseguir el programa relativo a la recopilación y presentación de informes sobre las estadísticas oficiales de las ciudades, con inclusión de la preparación del Compendio sobre los Asentamientos Humanos, realizado conjuntamente con la División de Estadística de las Naciones Unidas, y reformar su programa de indicadores urbanos. La segunda es la de lanzar dos nuevos programas, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas y el SIG a 1.000 ciudades, junto con un programa de estadísticas de las zonas pequeñas.

El Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas abarca 35 ciudades de los tres continentes de Asia, América Latina y África, elegidas con arreglo a la probabilidad proporcional al tamaño. Ya se han llevado a cabo encuestas de los hogares sobre las desigualdades urbanas en las ciudades de Dhaka, Bangladesh; Estambul, Turquía; Accra, Ghana; Manila, Filipinas; El Cairo, Egipto; y Addis Abeba, Etiopía. Salvo en Estambul y Addis Abeba, las encuestas se han realizado como un complemento de las encuestas demográficas y de salud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y pronto darán resultados. ONU-Hábitat está en la fase de movilización de recursos para realizar las encuestas restantes como un complemento de otras encuestas o como una única encuesta de los hogares sobre las desigualdades urbanas. ONU-Hábitat se ha beneficiado inmensamente del intercambio entre otros organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods para la creación de este programa. La División de Estadística de las Naciones Unidas y USAID han prestado un considerable apoyo a la tarea de ONU-Hábitat de seguir la situación de los habitantes de tugurios. Muchos otros organismos e interesados principales han participado en la definición de los tugurios, cuestión que estaba pendiente desde hacía varios decenios.

La “aplicación del SIG a 1.000 ciudades” y el programa de estadísticas de zonas pequeñas se iniciaron en 2002, con la distribución de programas de informática a ciudades y la facilitación de una capacitación complementaria. La Canadian Mortgage and Housing Corporation, el International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation de los Países Bajos y la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte están prestando apoyo a ONU-Hábitat y a sus ciudades asociadas en la elaboración de mapas sobre los indicadores sociales, basados en encuestas, censos o datos administrativos existentes. Los programas del SIG y para la vigilancia de las desigualdades urbanas han actuado de consuno dentro de las 35 ciudades de la muestra.

ONU-Hábitat pide a la Comisión de Estadística que apruebe las nuevas iniciativas, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas y de la aplicación del “SIG a 1.000 ciudades” del Organismo, en su futura colaboración con las oficinas de estadística nacionales de los países en los que están situadas las ciudades de la muestra.

I. Cambios de organización

1. Las actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), que en adelante se asignará como “el Organismo”, y sus asociados en lo que respecta a las estadísticas de los asentamientos urbanos se han beneficiado de su cambio de posición dentro del sistema de las Naciones Unidas. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se estableció en 1978, como el principal organismo encargado de coordinar las actividades en las esferas de las ciudades y otros asentamientos humanos. El 1° de enero de 2002 el mandato del organismo se reforzó y su posición pasó a ser la de un programa pleno del sistema de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 56/206 de la Asamblea General de 21 de diciembre de 2001.

2. Las repercusiones del cambio de categoría sobre la calidad y la cantidad de las estadísticas relativas a los asentamientos humanos son múltiples. En primer lugar, las funciones de seguimiento e investigación se promovieron al pasar a constituir una División separada, con responsabilidades ampliadas. El suministro de información estadística y analítica para los dos informes principales de ONU-Hábitat, el *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo* y el *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos* están pasando a ser responsabilidades importantes.

3. La transformación de un centro en un programa tenía también ramificaciones en cuanto a la capacidad y los recursos, dado que la comunidad de donantes tenía más importancia en lo concerniente al apoyo de las funciones normativas del organismo, particularmente el seguimiento. En este contexto se regularon varios puestos y se incorporaron otros. Como resultado de ello se creó un equipo de seguimiento constituido por cuatro miembros permanentes, además de los consultores y de funcionarios supernumerarios.

4. Se produjo una transformación orgánica a nivel de división y de subdivisión y, en el marco de la División de Investigación y Seguimiento (anteriormente titulada la Secretaría Urbana), la sección de estadísticas e instrumentos y el Observatorio Mundial Urbano se agruparon en una sección, con el nombre del último. La fusión de las dos secciones en una, conjuntamente con el mandato de seguir los objetivos de la Declaración del Milenio, dio un impulso a las actividades de seguimiento. La primera actividad del nuevo órgano fue la de emprender una evaluación, con el fin de determinar cuáles serían las orientaciones del programa en el futuro.

II. Progresos logrados por los programas existentes

A. Estadísticas oficiales: *Compendio de las estadísticas de los asentamientos humanos, el proyecto de base de datos urbanos (Citibase) y otras bases de datos*

5. La nueva estructura de seguimiento aplicó una estrategia doble: en primer lugar, la continuación de los programas establecidos, con inclusión del Compendio de las estadísticas de los asentamientos humanos, el proyecto de base de datos urbanos (Citibase) y otras iniciativas conjuntas de ONU-Hábitat con la División de Estadística de las Naciones Unidas, y el programa de indicadores urbanos. En segundo lugar, la extensión de esas nuevas direcciones para abordar mejor el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, la meta 11 sobre los habitantes de los tugurios y la

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. La presente sección proporcionará un panorama general sobre los progresos relativos a los programas de estadísticas y al programa de los indicadores urbanos establecidos hace tiempo.

6. ONU-Hábitat y la División de Estadística de las Naciones Unidas tienen una larga tradición de colaboración en la recopilación de estadísticas oficiales a nivel urbano, constituidas principalmente por el proyecto de base de datos urbanos (Citi-base) y la versión 2 de Datahouse. Además, ONU-Hábitat mantiene la base de datos de las estadísticas de los asentamientos humanos. Los esfuerzos conjuntos de la División de Estadística de las Naciones Unidas y de ONU-Hábitat han hecho una aportación considerable a las estadísticas urbanas, mediante la movilización de la red de oficinas nacionales de estadística con el fin de recopilar esos datos.

7. Esas bases de datos, que están disponibles en el sitio Web del Observatorio Mundial Urbano, han representado un significativo progreso en la esfera de las estadísticas urbanas. Han proporcionado una base de información para el *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos*, de 1986, 1996, 2001 y 2003. Las estadísticas se han transmitido asimismo en múltiples formas para los diferentes tipos de audiencia: mapas, folletos, compendios y en DC.

8. Un informe de evaluación¹ sobre las bases de datos estadísticos destaca varias cuestiones relacionadas con las bases de datos que hace falta abordar. Entre esas cuestiones cabe mencionar las reducidas tasas de respuesta a los indicadores relativos al seguimiento de la meta 11 sobre los habitantes de tugurios. Una masa crítica de indicadores sobre la vivienda tenía unas cantidades excesivas de valores no considerados que enajenaban a los usuarios de primer nivel. Con todo, otra cuestión que se manifestó en diferentes momentos, a menudo reflejaba la situación de los últimos años del decenio de 1980 y primeros años del decenio de 1990. El equipo de evaluación recomendó asimismo que ONU-Hábitat tenía que reforzar su capacidad para proporcionar un control de mejor calidad sobre los datos procedentes de las oficinas nacionales de estadística.

9. Dados los cambios en el programa de seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, y las recomendaciones del equipo de evaluación, ONU-Hábitat decidió revisar esas bases de datos para aumentar el índice de respuesta y mejorar la calidad de los datos.

B. Programa de indicadores urbanos

10. El Programa de indicadores urbanos, establecido en 1993, optaba por una estrategia diferente para recopilar indicadores, mediante el establecimiento de contactos directos o indirectos con expertos en ciudades que proporcionaban datos sobre los temas del Programa de Hábitat de vivienda, administración pública, desarrollo social y económico y medio ambiente. La información sobre los indicadores se recopiló en 237 ciudades en 1993 y en 232 en 1998. La base de datos sobre los indicadores urbanos de 1993 sirvió de base para los documentos de antecedentes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul en 1996. La segunda ronda de recopilación de datos correspondientes a 1998 aportó los datos estadísticos al *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo*.

11. Los indicadores urbanos tuvieron más éxito con los indicadores cualitativos que con los cuantitativos, debido a la forma en que se recopilaban. Los problemas de la base de datos de los indicadores urbanos resumidos en el informe de evaluación de las actividades de seguimiento de ONU-Hábitat, giran en torno a la comparabilidad y cantidad de los datos y a la calidad de los datos.

12. El informe se refiere a la falta de series cronológicas de datos en la información sometida a análisis. Se recopiló información sobre los indicadores con respecto a 237 ciudades en 1993 y a 232 ciudades en 1998, pero de estas últimas sólo el 70% aproximadamente coincidía con los datos de la recopilación de 1993. Es preciso disponer de una muestra de ciudades que se puedan seguir sistemáticamente. Además, el índice de respuesta con respecto a la mayoría de los indicadores es considerablemente inferior al 100%. Un índice de respuesta del 80% o superior sólo se logra con relación a 5 de los 35 indicadores y subindicadores y un índice de respuesta del 50% o superior sólo se logra con respecto a 23 de los 35 indicadores y subindicadores.

13. La muestra tiene un carácter voluntario en lugar de basarse en la utilización de un marco de muestreo. Esto dificulta la extracción de conclusiones mundiales o regionales a partir de los datos. Algunas regiones están insuficientemente representadas y algunos tipos de ciudades (por ejemplo, las de países altamente industrializados) están también subrepresentados.

14. Los principales interesados también manifestaron inquietud por la calidad de los datos y las variaciones en la calidad de una región a otra. El equipo de evaluación advirtió que en el *Informe sobre el estado de las ciudades del mundo* existen pocas salvedades y un escaso examen de las limitaciones de indicadores particulares que aportarían a los lectores las necesarias advertencias de cautela, como sobre los intervalos de confianza.

C. Revisión de los indicadores urbanos

15. Dada las recomendaciones de la reunión del Grupo de Expertos del equipo de evaluación sobre el seguimiento de la meta 11 relativa al mejoramiento de las vidas de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para 2020, la Subdivisión de Sistemas de Seguimiento ha revisado su estrategia sobre los indicadores urbanos. En la muestra de las ciudades y en la recopilación de información se introdujeron cambios importantes.

16. Se eligió una muestra mundial de ciudades para representar a las 10 regiones clasificadas con respecto a la información sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Del marco de muestreo, que abarca más de 4.500 ciudades con poblaciones de 100.000 habitantes o más, se eligieron 350 ciudades con arreglo al método de probabilidad proporcional al tamaño. La muestra mundial de ciudades constituirá la muestra de los indicadores urbanos.

17. ONU-Hábitat ha recibido un considerable apoyo del intercambio con otros organismos, particularmente de parte de la División de Estadística de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de un marco de muestreo mundial de ciudades.

18. En lo que concierne a la recopilación de datos, se han aplicado diferentes estrategias con respecto a los aspectos cualitativos y cuantitativos. Los indicadores urbanos cuantitativos, como las tasas de mortalidad de los menores de 5 años, las tasas

de alfabetización y las tasas de empleo, se obtendrán por medio de un análisis secundario de fuentes de datos primarios, a saber, los censos de población y vivienda y las encuestas sobre los hogares existentes. Los datos cualitativos se reunirán por medio de una combinación de estudios preliminares, datos recopilados en Internet y encuestas sobre las opiniones de expertos, en cada país que corresponda a la muestra.

19. Los párrafos anteriores resumen las reformas aportadas por el organismo a sus estadísticas sobre los asentamientos humanos. Habida cuenta del nuevo mandato del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) con respecto al seguimiento de la meta 11 sobre los habitantes de tugurios, hacen falta nuevos criterios. En este contexto, ONU-Hábitat ha iniciado el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas, que se examinará en el próximo capítulo.

III. Nuevas orientaciones sobre el programa con miras a los objetivos de desarrollo del Milenio

20. Con arreglo a las Naciones Unidas², la urbanización está aumentando a un ritmo sin precedentes. Aproximadamente un habitante de cada dos del mundo vive en zonas urbanas. Según un informe de ONU-Hábitat, casi la tercera parte de todos los habitantes de las ciudades vive en tugurios. Un número considerable de documentos recientes³ revela que las condiciones de los habitantes de tugurios son drásticamente diferentes de las de los asentamientos rurales y urbanos. Habida cuenta de esta situación, ONU-Hábitat sugiere que se revise la taxonomía de los asentamientos humanos urbanos y rurales. Es evidente que los tugurios, debido a su magnitud, estructuras de asentamiento e indicadores del desarrollo, están adquiriendo el carácter de una categoría especial de los asentamientos humanos.

21. Conjuntamente con la importancia asignada a los habitantes de tugurios en la meta 11 del objetivo 7, ONU-Hábitat ha ideado una nueva estrategia de seguimiento que permite analizar y presentar informes sobre las estadísticas relativas a los asentamientos humanos en tres categorías: rural, urbana y tugurios.

22. Las actividades de ONU-Hábitat desde 2002 se han estado ampliando para alcanzar las metas de esta propuesta de proyecto. Los pasos importantes que ya se han dado han comenzado a producir resultados. En primer lugar, el mandato de ONU-Hábitat de seguir la meta 11 ha dado origen a un nuevo programa dentro del organismo. Al aportar un método más sistemático y riguroso para el seguimiento de la pobreza urbana, el Programa para la Vigilancia de las Desigualdades Urbanas ya ha producido unos resultados iniciales que se utilizan ampliamente en ONU-Hábitat y entre sus asociados internacionales.

A. Definición de los tugurios

23. ONU-Hábitat preparó los documentos conceptuales y coordinó una reunión de un grupo de expertos, celebrada en octubre de 2002; ocasión excepcional que ayudó al organismo y a sus asociados a avanzar en el seguimiento de la meta 11. Al final de una intensa reunión de trabajo de una semana de duración, la amplia selección de

participantes, que representaban a diferentes regiones e interesados, llegó a un acuerdo sobre la definición operativa de un vecindario de tugurios, y de un tugurio⁴.

24. Como resultado de la reunión del grupo de expertos una familia de tugurios se define como un grupo de personas que vive bajo el mismo techo y que carece de *una o más*⁵ de las condiciones que se indican a continuación:

- Acceso a un agua mejorada;
- Acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas;
- Superficie habitable suficiente, no abarrotada;
- Calidad estructural/durabilidad de las viviendas;
- Seguridad de tenencia.

25. Otra iniciativa consistió en establecer un diálogo continuo sobre la cuestión de “¿qué entraña el mejoramiento?” ONU-Hábitat organizó por primera vez reuniones y consultas en los hogares con el Grupo de Estudio 8⁶, que tiene concretamente por tarea proporcionar apoyo con relación al mejoramiento de las vidas de los habitantes de tugurios. Como resultado de esa iniciativa se logró un consenso sobre el alcance del mejoramiento, que incluye no sólo el aspecto físico, sino también el aspecto socioeconómico de la vida en tugurios.

Estimaciones de los tugurios

26. Este programa ha permitido que ONU-Hábitat inicie estimaciones de tugurios basadas en un análisis secundario de 295 encuestas de demografía y salud y de encuestas a base de indicadores múltiples. Los resultados de estas estimaciones ya han sido útiles a los efectos de su seguimiento mundial puesto que se han publicado en el *Informe sobre Desarrollo Humano de 2003*, que es el informe del Secretario General sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Fueron estas estimaciones las que se retransmitieron por la BBC y de las que se dio ampliamente cuenta en *Newsweek*, *The Times*, *The Guardian* y *African Media*⁷. Un informe más elaborado de ONU-Hábitat, que gira en torno a la distribución ciudad por ciudad de los habitantes de tugurios, y su relación con el índice de desarrollo humano⁸, se publicó recientemente como un documento de trabajo⁸. Se espera que se realice una buena distribución de este informe para mejorar los informes de los países sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, en la mayoría de los cuales no figura la meta 11.

27. Los resultados iniciales resumidos revelaron que la tercera parte de la población urbana del mundo vive en tugurios. La máxima concentración de tugurios se da en los países menos adelantados, en los que se estima que el 78% de la población urbana constituye una población de tugurios. Según estas cifras, no sería exagerado llegar a la conclusión de que una proporción importante de las ciudades de los países menos adelantados son ciudades de tugurios (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Población de las zonas urbanas de tugurios a mediados del año 2001,
por región principal

| <i>Región principal</i> | <i>Total de población (millones)</i> | | <i>Población urbana total (millones)</i> | | <i>Población urbana como porcentaje de la población total</i> | | <i>Población de tugurios como porcentaje de la población urbana total</i> | <i>Población de tugurios urbanos (millones)</i> |
|--------------------------|--------------------------------------|-------|--|-------|---|------|---|---|
| | 1990 | 2001 | 1990 | 2001 | 1990 | 2001 | 2001 | 2001 |
| Mundo | 5 255 | 6 134 | 2 286 | 2 923 | 43,5 | 47,7 | 31,6 | 924 |
| Regiones desarrolladas | 1 148 | 1 194 | 846 | 902 | 73,7 | 75,5 | 6,0 | 54 |
| Regiones en desarrollo | 4 106 | 4 940 | 1 439 | 2 022 | 35,0 | 40,9 | 43,0 | 870 |
| Países menos adelantados | 515 | 685 | 107 | 179 | 20,8 | 26,2 | 78,2 | 140 |

Fuentes: Población total y urbana: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, Cuadro A.1; Porcentajes de tugurios: EDS (1987-2001); Encuesta a base de indicadores múltiples (1995-2000); OMS/UNICEF PCM (1998-1999).

28. La distribución regional es coherente con esta conclusión en el sentido de que en las ciudades de África, 6 de cada 10 habitantes urbanos habitan en un tugurio (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Población de las zonas urbanas de tugurios en las regiones en desarrollo
a mediados de 2001, por región

| <i>Región</i> | <i>Total de población (millones)</i> | | <i>Población urbana total (millones)</i> | | <i>Población urbana como porcentaje de la población total</i> | | <i>Población de tugurios como porcentaje de la población urbana total</i> | <i>Población de tugurios urbanos (millones)</i> |
|-------------------------------|--------------------------------------|-------|--|-------|---|------|---|---|
| | 1990 | 2001 | 1990 | 2001 | 1990 | 2001 | 2001 | 2001 |
| Mundo | 5 255 | 6 134 | 2 286 | 2 923 | 43,5 | 47,7 | 31,6 | 924 |
| Regiones en desarrollo | 4 106 | 4 940 | 1 439 | 2 022 | 35,0 | 40,9 | 43,0 | 874 |
| África | 619 | 683 | 198 | 307 | 31,9 | 44,9 | 60,9 | 187 |
| América Latina y el Caribe | 440 | 527 | 313 | 399 | 71,7 | 75,8 | 31,9 | 128 |
| Asia (con exclusión de China) | 3 040 | 3 593 | 928 | 1 313 | 30,5 | 36,5 | 42,1 | 554 |
| Oceanía | 6 | 8 | 1 | 2 | 23,5 | 26,7 | 24,1 | 5 |

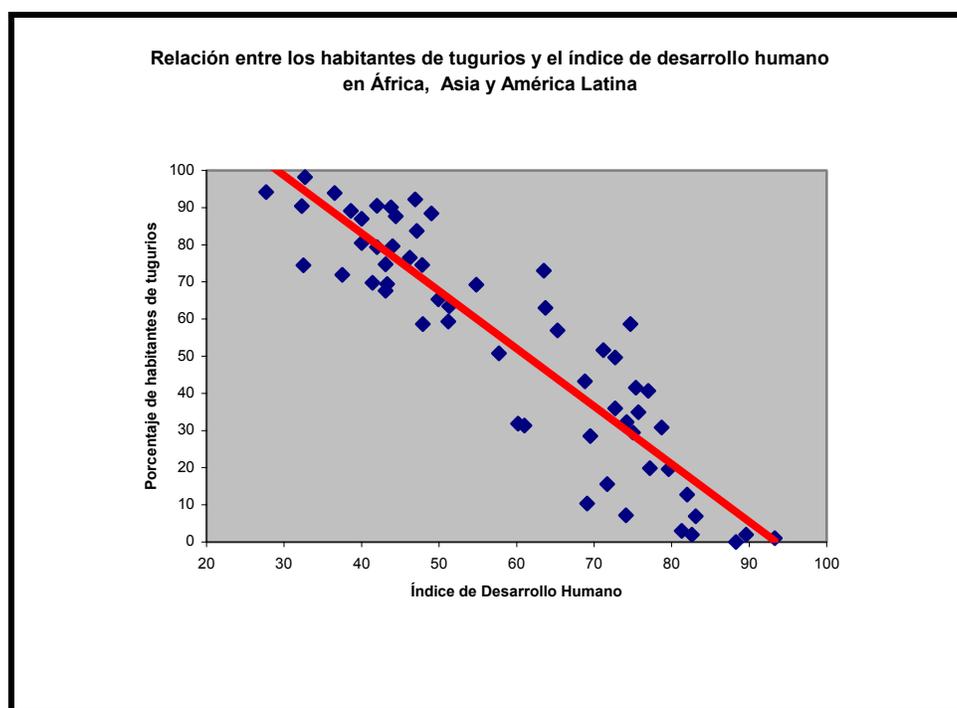
Fuentes: Población total y urbana: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, Cuadro A.1; Porcentajes de tugurios: EDS (1987-2001); Encuesta a base de indicadores múltiples (1995-2000); OMS/UNICEF PCM (1998-1999).

29. Con respecto a las cifras absolutas, el número total de habitantes de tugurios urbanos, a nivel continental, Asia y el Pacífico dominan el panorama mundial, con un total de 554 millones de habitantes de tugurios no oficiales en 2001 (con exclusión de China). En África el número total de habitantes de tugurios asciende a 187 millones de personas.

30. Otra conclusión sorprendente es la correlación que existe entre el índice de desarrollo humano a nivel nacional y la proporción de habitantes de tugurios (véase el gráfico 1). De hecho, cuanto más elevado es el porcentaje de habitantes de tugurios en un país, menor es el índice de desarrollo humano, y cuanto más elevado es el índice de desarrollo humano, menor es la proporción de habitantes de tugurios.

Gráfico 1

Ecuación de regresión entre el porcentaje de habitantes de tugurios y el índice de desarrollo humano



31. El ONU-Hábitat prepara actualmente un análisis de series cronológicas basado en estimaciones análogas de tugurios correspondientes a 1990. Asimismo, continuará la labor sobre estadísticas de asentamientos humanos y estadísticas por sectores de ciudades.

32. La descripción completa de la metodología figura en la publicación del ONU-Hábitat titulada *Slums of the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium*⁹.

33. Las estimaciones sobre los tugurios mundiales basadas en fuentes secundarias de datos se están ampliando para incluir el análisis de series cronológicas. En las estimaciones sobre los tugurios no se indican plenamente las desigualdades urbanas porque

las fuentes primarias de datos no tenían ese propósito. Sin embargo, los resultados de las estimaciones por países proporcionan valiosas aportaciones a los esfuerzos por comprender y eliminar la pobreza urbana, que es el objetivo del proyecto.

B. Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas

El ámbito del Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas

34. De conformidad con las recomendaciones de la reunión del grupo de expertos sobre seguimiento de la meta 11 relativa a los habitantes de tugurios, el Programa de Hábitat y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, ONU-Hábitat está formulando un programa nuevo titulado “Vigilancia de las desigualdades urbanas” en relación con algunos indicadores relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio y con respecto al Programa de Hábitat.

35. El objetivo principal del organismo es influir en las políticas urbanas a favor de los habitantes de tugurios y los pobres de las zonas urbanas mediante la prestación de un apoyo eficaz y materiales de información. La función de vigilancia se ha ampliado de forma que incluya el Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas junto con programas existentes sobre los Indicadores Urbanos y los Sistemas de Información Geográfica (SIG). El Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas tiene tres objetivos concretos. El primero es suministrar información representativa en el plano mundial sobre las *medidas adoptadas por los gobiernos* en aplicación del Programa de Hábitat, los objetivos de desarrollo del Milenio y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, los *efectos de las medidas* para la vida de los habitantes de tugurios y la vida de los ciudadanos, y la magnitud de las desigualdades urbanas. Las actividades relacionadas con la información se realizarán cada cinco años, a partir de 2004 y continuarán hasta 2030. El segundo objetivo del proyecto es fomentar la capacidad entre múltiples interesados nacionales sobre el análisis de políticas y la aplicación de marcos de programas de múltiples interesados a favor de los pobres de las zonas urbanas. El tercer objetivo es promover la formulación y difusión de políticas en el plano local de acuerdo con información y pruebas concretas.

36. El primer objetivo, relacionado con la vigilancia mundial, abarca un conjunto de actividades que incluyen la aplicación de una serie de métodos para la reunión y el análisis de datos, las encuestas de hogares sobre las desigualdades urbanas, las evaluaciones rápidas participatorias, la elaboración de perfiles de comunidades, el SIG y las evaluaciones de políticas. Las actividades del segundo objetivo sobre el fomento de la capacidad abarcan desde la capacitación sistemática en grupo hasta el aprendizaje a largo plazo basado en la aplicación directa de técnicas y el aprendizaje a distancia. Los temas del fomento de la capacidad comprenderán métodos analíticos, así como la comunicación, la promoción, la creación de redes y las técnicas para la formación de equipos. El tercer objetivo sobre la formulación de políticas locales se alcanzará al obtener la participación de diversos asociados en los diálogos sobre políticas, la presupuestación participatoria, la elaboración de perfiles y marcos de referencia de las comunidades, como parte de la cuestión de los “observatorios locales urbanos”.

Progresos

37. El alcance geográfico del Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas se limita a una muestra de 35 ciudades del mundo seleccionadas en función de la probabilidad en proporción al tamaño. La muestra abarca algunas ciudades grandes: Shanghai, Buenos Aires, Kolkata, Manila, El Cairo, Dakar y Estambul, así como otras ciudades medianas y pequeñas. Las ciudades (cuadro 3) se obtuvieron de la primera muestra mundial de probabilidad en proporción al tamaño de 350 ciudades y se seleccionaron para el programa de indicadores urbanos.

Cuadro 3
Ciudades de la muestra

| <i>Ciudad</i> | <i>País</i> | <i>Ciudad</i> | <i>País</i> | <i>Ciudad</i> | <i>País</i> |
|---------------|--------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Hong Kong | China | Beirut | Líbano | Aleandría | Egipto |
| Singapur | Singapur | São Paulo | Brasil | Rabat | Marruecos |
| Tabuk | Arabia Saudita | Dakar | Senegal | Casablanca | Marruecos |
| Pusan | República de Corea | Vijayavada | India | Jartum | Sudán |
| | | Hama | República Árabe Siria | Abidján | Côte d'Ivoire |
| | | Addis Abeba | Etiopía | Lagos | Nigeria |
| | | Estambul | Turquía | Buenos Aires | Argentina |
| | | Kolkata | India | Guadalajara | México |
| | | Mumbai | India | México, D.F. | México |
| | | Accra | Ghana | Caracas | Venezuela |
| | | El Cairo | Egipto | Shanghai | China |
| | | Dhaka | Bangladesh | Leshan | China |
| | | Manila metropolitana | Filipinas | Guangzhou | China |
| | | | | Tashkent | Uzbekistán |
| | | | | Yakarta | Indonesia |
| | | | | Yangon | Myanmar |
| | | | | Ciudad de Ho Chi Minh | Viet Nam |
| | | | | Ammán | Jordania |

s

38. Se estableció un instrumento de referencia para realizar la Encuesta sobre Desigualdades urbanas, a raíz del Seminario sobre indicadores e instrumentos urbanos en el que participaron el Centro Africano de Investigaciones sobre Población y Salud de Kenya; el Instituto FAFO de Ciencia Social Aplicada de Noruega; el Instituto Hacettepe de estudios sobre población; y la Subdivisión de Sistemas de Supervisión de ONU-Hábitat. El manual para la Encuesta sobre desigualdades urbanas se basa en

el manual de fin de decenio del UNICEF para la encuesta agrupada de indicadores múltiples (Manual MICS-2). Con sujeción a posibles revisiones mientras ONU-Hábitat dirige la encuesta sobre desigualdades urbanas, el manual proporciona orientación esencial en materia de aplicación y análisis de encuestas.

39. Asimismo, ONU-Hábitat ha puesto en marcha y obtenido los primeros resultados de importantes actividades conjuntas de ejecución del Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas. Los contactos iniciales que se establecieron con la Oficina de Desarrollo Económico, Agricultura y Comercio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional —la Oficina de Programas Urbanos y la ORC Macro comenzaron a dar fruto cuando se inició la colaboración entre la encuesta sobre desigualdades urbanas y las encuestas demográficas de salud. Esa relación se fortaleció cuando ONU-Hábitat agregó una fracción de la encuesta sobre desigualdades urbanas a las encuestas demográficas de salud en Accra, El Cairo, Manila y Dhaka en 2003 y Sao Paulo y Dhakar en 2004. La encuesta sobre desigualdades urbanas de Estambul complementa la encuesta demográfica de salud de Turquía, financiada por la Organización de Planificación Estatal del Gobierno de Turquía y la Unión Europea. También está en trámite la creación del Observatorio Urbano de Estambul con la participación de la Municipalidad de Estambul Metropolitana. ONU-Hábitat entabló relaciones con la Oficina Etíope de Estadística Nacional y la municipalidad de Addis Abeba a fin de realizar la encuesta de hogares sobre las desigualdades urbanas como medio de acceso a Addis Abeba. El componente de preparación de información para las actividades en Kolkata y Mumbai en la India se realizará conjuntamente con el Centro de Estudios sobre el Desarrollo de Kerala (India). Como medio de acceso, el ONU-Hábitat realizará un análisis secundario de las encuestas nacionales de salud de la familia que contiene una sección separada sobre tugurios correspondiente a Kolkata y Mumbai.

40. Habida cuenta de las limitaciones financieras de ONU-Hábitat, se ha aplicado la estrategia de concatenación con otras iniciativas, como cinco estudios de viviendas que se están realizando a un costo bajo en las ciudades de la muestra de Dhakar, Accra, Estambul, El Cairo y Manila.

41. ONU-Hábitat seguirá colaborando en el futuro próximo con otros asociados internacionales, incluidos el UNICEF, la OMS y el PNUD, junto con el Instituto del Banco Mundial, la Cities Alliance y el Environmental Health Project, que patrocina la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

42. Un componente importante del Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas, que facilita la utilización de datos y estadísticas para la formulación de políticas locales, es la combinación de estadísticas sobre áreas reducidas con el Sistema de Información Geográfica (SIG). Cuando se incluyen los indicadores sociales y físicos, estos reflejan mucho mejor las desigualdades e influyen en los encargados de adopción de decisiones y los políticos.

C. Sistema de Información Geográfica en las estadísticas sobre 1.000 ciudades y áreas pequeñas

43. Algunas ciudades de los países en desarrollo afrontan una crisis de información debido a dos razones principales. Mediante la descentralización y la devolución del poder, las autoridades locales se están encargando de responsabilidades adicionales en esferas como el abastecimiento de agua, el saneamiento, los servicios de salud o la educación, a menudo con insuficiente información sobre la demanda de servicios, su calidad o las tendencias de utilización. Por otra parte, el público en general, los grupos de la sociedad civil, el gobierno nacional y la comunidad de donantes exigen un alto nivel de rendición de cuentas y transparencia, así como un vínculo claro entre los insumos de recursos y la gestión municipal.

44. En consecuencia, las ciudades han creado sistemas de información que cumplen diversos fines desde la información pública sobre supervisión de la ejecución hasta la gestión financiera y planificación urbana. Para ello se requiere un análisis de datos a nivel desagregado, incluso a nivel de barrios, y la aplicación de estadísticas sobre áreas pequeñas para descubrir zonas pobres y tugurios que quedarían niveladas mediante la agregación. Los sistemas de información geográfica pueden integrar esas funciones con la utilización de la tecnología moderna de la información para permitir a las autoridades locales adoptar mejores decisiones de política.

45. En atención a la demanda creciente de información socioeconómica y espacial desagregada, ONU-Hábitat firmó un memorando de entendimiento con el Instituto de Investigaciones sobre Sistemas Ambientales, una empresa estadounidense productora de programas para el Sistema de Información Geográfica. El Instituto convino en proporcionar programas del SIG a un total de 1.000 ciudades en países en desarrollo y dar acceso a sus cursos de capacitación en línea sobre el SIG.

46. El Programa del Sistema de Información Geográfica del ONU-Hábitat a 1.000 ciudades es un proyecto de fomento de la capacidad que tiene por objeto apoyar la aplicación de un sistema de información urbana en el plano local mediante la utilización de tecnología del SIG. El proyecto complementa el suministro de programas del SIG con módulos como la capacitación adaptada al cliente relativa a la aplicación de un sistema de información geográfica en algún organismo local, el desarrollo de indicadores localmente específicos para la vigilancia de la gestión urbana, la integración de imágenes de satélite de alta resolución como fuente para la información espacial en el sistema de información geográfica y el apoyo para la integración de datos. El organismo inició la colaboración con diversas instituciones de renombre en lo tocante a la prestación de esos insumos. El International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation de los Países Bajos prepara materiales específicos de capacitación y aporta durante cinco meses al organismo los servicios de un funcionario de categoría superior del sistema de información geográfica. La Empresa Canadiense de Hipotecas y Vivienda proporciona durante seis meses los servicios de un experto en el sistema de información geográfica y la teleobservación para asesorar en la forma de utilizar las imágenes de satélite de alta resolución para la planificación urbana y la integración de datos cuantitativos en el sistema de información geográfica. La Agencia Espacial Europea prepara mecanismos para estudiar los cambios históricos en los patrones de utilización de tierras y tugurios mediante técnicas de interpretación de imágenes de satélite semiautomáticas. El University Consortium for Geographic Information, una iniciativa financiada por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos de América,

apoya el programa del sistema de información geográfica para 1.000 ciudades con los servicios de instructores y la celebración de seminarios sobre el sistema. La Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte enseñó cómo utilizar estadísticas sobre áreas pequeñas para la vigilancia y planificación urbanas, con financiación del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. Se tiene previsto también colaborar con el Center for International Earth Science Information Network de la Universidad de Columbia en Nueva York.

IV. Cuestiones que se presentan a la Comisión para su examen

47. **Con el fin de ejecutar las actividades sintetizadas anteriormente, es imprescindible que ONU-Hábitat cuente con el apoyo y la colaboración de las oficinas nacionales de estadística de todos los países en desarrollo y desarrollados. En el programa reformado de indicadores urbanos, así como en los programas nuevos de vigilancia de las desigualdades urbanas y de “el sistema de información geográfica a 1.000 ciudades”, se necesitaría la participación estratégica y técnica de las oficinas nacionales de estadística, que puede consistir en proporcionar acceso a los censos y datos de encuestas de hogares, asistencia técnica o promoción de la utilización de los datos entre los encargados de la adopción de decisiones.**

48. **ONU-Hábitat pide a la Comisión de Estadística que haga lo siguiente:**

a) **Respaldar las iniciativas del Programa para la vigilancia de las desigualdades urbanas y “el sistema de información geográfica a 1.000 ciudades” y alentar a las oficinas nacionales de estadística de América Latina, Asia y el Pacífico y África a que colaboren con ONU-Hábitat en la ejecución de esos programas;**

b) **Tomar nota de las asociaciones que ONU-Hábitat ha promovido entre las oficinas nacionales de estadística del Norte y el Sur y promover una mayor colaboración sobre estadísticas relativas a áreas pequeñas;**

c) **Tomar nota de la importante función que han desempeñado en la promoción de esas asociaciones los organismos de desarrollo de los países del Norte, vale decir, el Organismo de los Estados Unidos de Desarrollo Internacional, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Empresa Canadiense de Hipotecas y Vivienda, así como el International Institute for Geo-Information Science in Earth Observation organismo de investigación de los Países Bajos.**

Notas

- ¹ Sue Funnell y Harvey Herr, “Evaluation of Global Urban Observatory programmes on official statistics and the Urban Indicators” Nairobi, septiembre de 2001.
- ² Naciones Unidas, “World Urbanization Prospects: The 2001 Revision, Data Tables and Highlights”, 20 de marzo de 2002 (ESA/P/NP.173).
- ³ *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*. Consejo Nacional de Investigación (2003), Grupo sobre la dinámica de la población urbana. M. R. Montgomery, R. Stren, B. Choen, y H. E. Reed, compiladores, Comité sobre Población, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington D.C.: The National

Academies Press. African Population and Health Research Center, *Population and Health in Nairobi's Informal Settlements*, Nairobi, 2002.

- ⁴ ONU-Hábitat (2002), *Guidelines on Slum Dwellers and Security of Tenure* (proyecto) documento preparado después de la reunión del Grupo de Expertos celebrada en octubre de 2002. Según esas directrices, un hogar se califica de tugurio si carece de una o más de las condiciones siguientes: a) seguridad de tenencia, b) espacio habitable adecuado, c) agua adecuada, d) saneamiento adecuado, e) vivienda durable.
- ⁵ Según la situación en una ciudad concreta esta definición se puede adaptar localmente. Por ejemplo, en Rio de Janeiro la “superficie habitable” es insuficiente tanto para las clases medias como para la población de los tugurios y no es un buen índice discriminador. Se podría omitir o formular como dos o más condiciones, como el hacinamiento y la durabilidad de la vivienda.
- ⁶ El Grupo de Estudio 8 entra en el marco más amplio del Proyecto del Milenio establecido por el Secretario General para proporcionar apoyo de políticas y asesoramiento a la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- ⁷ Las conferencias de prensa recientemente celebradas sobre el lanzamiento del Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos de 2003 han tenido un éxito sin precedentes en lo que respecta a la cobertura por parte de los medios de comunicación. Las estimaciones de los tugurios se recogieron a menudo en los titulares.
- ⁸ *Slums of the World. The Face of Human Poverty in the New Millenium*, ONU-Hábitat 2003.
- ⁹ Véase <http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/SlumReport.pdf>.