



---

**Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos  
Primer período de sesiones de 2022  
Nairobi, 29 a 31 de marzo de 2022  
Tema 7 del programa provisional\***

**Aplicación de las actividades normativas y operacionales  
del Programa, incluida la presentación de informes sobre  
las actividades programáticas de ONU-Hábitat en 2021 y  
la ejecución de subprogramas, programas emblemáticos y  
actividades de cooperación técnica**

## **Actividades normativas y operacionales del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, centradas en el proceso popular en el Afganistán, el marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano y la labor sobre el cambio climático**

### **Informe de la Directora Ejecutiva**

#### **I. Introducción**

1. La transferencia eficaz y continua de conocimientos entre las operaciones sobre el terreno y la labor normativa en materia de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) es fundamental para mejorar la cooperación en materia de asesoramiento técnico de la organización con los Estados miembros, en consonancia con las prioridades establecidas en el plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023. La profundidad de las competencias organizativas de ONU-Hábitat puede observarse en los temas en torno a los que, con carácter prioritario, lleva tiempo desempeñando su labor, como el desarrollo dirigido por la comunidad en situaciones posteriores a conflictos y desastres, el seguimiento de indicadores urbanos y la labor sobre el cambio climático en las ciudades.
2. El presente informe comienza destacando los logros del “proceso popular” que encabeza los enfoques de desarrollo dirigidos por la comunidad, tal como se aplican en el Afganistán. Este enfoque, ideado por la Oficina Regional de ONU-Hábitat para Asia y el Pacífico, posteriormente ha sido adaptado y ampliado en otras regiones.
3. A continuación, el informe presenta información actualizada sobre la labor de ONU-Hábitat en relación con las ciudades y el cambio climático, centrándose en particular en el seguimiento de la conferencia Innovate4Cities 2021, celebrada en línea del 11 al 15 de octubre de 2021, y en el 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que acogió Glasgow (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021; y sobre la hoja de ruta para el 27º período de sesiones, que se celebrará en Sharm el-Sheikh (Egipto) del 7 al 18 de noviembre de 2022.

---

\* HSP/EB.2022/1.

4. Por último, el informe examina un nuevo marco para vigilar y evaluar los logros cosechados por las actividades de desarrollo a nivel local en las ciudades. Presenta los últimos avances en la creación de un marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano que contribuya a la aplicación de la Nueva Agenda Urbana en apoyo del logro de las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **II. Proceso popular en el Afganistán: una mirada al futuro tras 30 años de actividad**

### **A. Antecedentes**

5. “El proceso popular” hace referencia a un enfoque que sitúa a las personas afectadas en el centro del proceso de recuperación. Ello supone movilizar a las comunidades afectadas para que adopten decisiones sobre su recuperación y prestarles apoyo. Este enfoque, que está dirigiendo la transición hacia la resiliencia urbana, es especialmente pertinente en los países que sufren desastres, conflictos y otras perturbaciones. En esos contextos, el proceso popular repercute en la urbanización a través de un paradigma en materia de apoyo que está dirigido por las comunidades, frente al paradigma convencional de control liderado por la autoridad.

6. ONU-Hábitat ha desplegado el proceso popular en numerosos proyectos a nivel nacional en la región de Asia y el Pacífico durante las últimas tres décadas. Tal como lo aplica ONU-Hábitat, el proceso popular funciona como una forma democrática de desarrollo humano, en la que se empodera a los beneficiarios para que se conviertan en los principales encargados de adoptar decisiones respecto de su propio desarrollo.

7. El programa de ONU-Hábitat para el Afganistán ha ejecutado programas relativos al nexo acción humanitaria-desarrollo-paz por un valor de 520 millones de dólares de los Estados Unidos desde 2001. Los programas se han ejecutado con capacidades y contribuciones financieras, tecnológicas y de recursos humanos bien calibradas en los ámbitos normativo y operacional. Distintivo de ONU-Hábitat, el enfoque, basado en el proceso popular, de contratación comunitaria ha impulsado estos programas, que han arrojado resultados notables en materia humanitaria y de desarrollo a varios niveles.

8. El Gobierno del país anfitrión y las comunidades beneficiarias del Afganistán han sido testigos de una transformación de las actividades relativas a los asentamientos humanos en todo el continuo urbano-rural, cosechando los dividendos del proceso popular. Los Consejos de Desarrollo de la Comunidad y las Asambleas Gozar (grupos temáticos de Consejos) sirven de instrumentos fundamentales para la determinación de las necesidades y la elaboración, priorización, aplicación y seguimiento de soluciones. Estos modelos, que imitan estrechamente los consejos tribales convencionales y los reforman, se han introducido en el tejido socioeconómico del Afganistán como instituciones de gobernanza comunitaria a nivel de base y elementos de una sociedad civil que participa de forma activa.

### **B. Enfoque**

9. Lo que distingue el proceso popular de otros programas contemporáneos de desarrollo centrados en la comunidad es un modelo que se nutre de la contratación comunitaria, que transforma el tejido social local organizando los barrios en consejos de las comunidades. Además de inculcar una mayor cohesión social, que es una condición previa para la resiliencia de las comunidades, esta práctica fomenta la cultura del emprendimiento comunitario. Una vez que un consejo comunitario es elegido por la gente, el cambio empieza con la movilización social. Las comunidades debaten el establecimiento de prioridades entre sus necesidades fundamentales y luego planifican la adopción de medidas comunitarias. Las amplias deliberaciones se traducen en planes de inversión basados en el consenso, seguidos de la puesta a prueba de conceptos y la propuesta de soluciones.

10. A efectos de la formulación de soluciones sostenibles, el consejo comunitario –ahora registrado como empresa– recibe en esta fase una subvención en bloque por conducto de un instrumento de contratación comunitaria. En función de la naturaleza y la complejidad de la solución de desarrollo, se concede el contrato al consejo comunitario, para que lo ejecute directamente, o bien a un tercero, bajo la supervisión del consejo comunitario. La contratación comunitaria tiene el mandato de garantizar el fomento de la capacidad, la creación de oportunidades de empleo y la utilización de recursos y materiales locales a lo largo de la materialización de la solución.

11. Desde la constitución del consejo comunitario hasta la puesta en marcha de la empresa comunitaria, el proceso popular saca provecho de la banca comunitaria. Una de las dimensiones de

este modelo consiste en recibir, gestionar y desembolsar las subvenciones en bloque para los contratos comunitarios. Otra implica la recaudación de contribuciones comunitarias, que pueden incluir los ingresos percibidos de las tasas de registro de tierras, la venta de agua potable subvencionada, las tasas de gestión de viviendas o edificios abonadas por los residentes, los impuestos sobre la prestación de servicios y las contribuciones en efectivo o en especie de las comunidades locales.

12. El logro de soluciones a través del proceso popular forja un sólido sentido de cohesión y participación de la comunidad en todas las etapas del desarrollo, al tiempo que mejora los servicios de utilidad pública. Por último, un mecanismo integrado de vigilancia comunitaria garantiza la implicación de los interesados y la sostenibilidad de la solución, que es priorizada y suministrada por la comunidad.

13. En la figura 1 se ilustra el modelo del proceso popular.

Figura 1  
**Proceso popular**



People's process	Proceso popular
Community Mobilization	Movilización de la comunidad
Community Action Planning	Planificación de la acción comunitaria
Community Contracting	Contratación comunitaria
Community Banking	Banca comunitaria
Community Monitoring	Vigilancia comunitaria

### C. Logros normativos y operacionales

14. La Oficina de ONU-Hábitat en el Afganistán ha aplicado el proceso popular en la ejecución de dos de sus principales programas: “Ciudad para todos” y Programa de Seguridad Urbana en el Afganistán. A continuación, se exponen los resultados normativos y operacionales vinculados a la aplicación del proceso popular.

#### 1. Programa “Ciudad para todos”

15. Puesto en práctica entre 2015 y 2021, el programa “Ciudad para todos” sacó partido de las posibilidades existentes de una urbanización bien planificada, bien gobernada y bien financiada. Se ejecutó en 12 ciudades afganas y obtuvo tres resultados principales:

a) Gestión eficaz de la tierra: el Programa prestó apoyo a los municipios afganos en el levantamiento catastral y registro de más de 900.000 propiedades con la participación de las comunidades locales. También incluyó la asistencia técnica prestada a la Autoridad de Tierras del Afganistán para la elaboración de una nueva normativa sobre la expedición de certificados de ocupación en los asentamientos informales. La nueva normativa permitió el acceso de las mujeres a

los derechos de propiedad y mejoró la seguridad de la tenencia de millones de residentes de zonas urbanas, sobre todo en los asentamientos informales;

b) Planificación urbana estratégica: se ayudó a las comunidades urbanas a cooperar en la elaboración de 14 planes de acción estratégicos a nivel municipal y 22 a nivel de distrito, en los que se priorizaron los proyectos de infraestructuras locales para mejorar la prestación de servicios básicos. Los planes de acción estratégicos, de carácter quinquenal, incluían planes de inversión de capital para orientar a los municipios en materia de inversiones en infraestructuras críticas. Los planes han mejorado el acceso de las comunidades urbanas a los servicios básicos;

c) Mejora de las finanzas municipales: se ayudó a las autoridades municipales a aumentar los ingresos procedentes de la concesión de licencias comerciales y la tasa *safayi* (en concepto de servicios municipales) mediante la mejora de los métodos de facturación, recaudación y aplicación de los impuestos, incluidas la adopción de recomendaciones de políticas en aras de sistemas eficaces de recaudación de ingresos y la planificación y presupuestación participativas en el ciclo financiero municipal. También se ayudó a las autoridades municipales a aumentar en un 86 % el número de hogares que pagan *safayi* y a incrementar los ingresos por ese concepto en un 413 %.

## 2. Programa de Seguridad Urbana del Afganistán

16. Puesto en práctica entre 2016 y 2021, el Programa de Seguridad Urbana del Afganistán elevó la legitimidad de los gobiernos y la confianza entre los ciudadanos y el Estado, en particular la policía y las autoridades municipales, con el objetivo de que las ciudades fuesen más seguras. El Programa sacó provecho de las mejoras introducidas en materia de seguridad, rendición de cuentas y transparencia por el Programa de Consolidación de la Paz en las Zonas Urbanas del Afganistán, que de hecho hizo las veces de fase I del Programa de Seguridad Urbana del Afganistán, el cual fortaleció a su vez la elaboración de políticas en función de la demanda y los mecanismos de gobernanza participativa, y convirtió así a las comunidades urbanas en miembros activos de los sistemas sociales y de gobernanza. El Programa logró tres resultados principales:

a) A nivel comunitario, contribuyó al aumento de la participación de las comunidades, en especial de las mujeres, los jóvenes, los desplazados internos y los repatriados, en la gobernanza municipal y los servicios de seguridad urbana, mediante la introducción de un enfoque y una cultura ascendentes. Se incorporaron funciones de seguridad a los Consejos de Desarrollo de la Comunidad existentes, lo que contribuyó a legitimarlos como mecanismos oficiales de desarrollo urbano a nivel de base. El requisito de incluir, como mínimo, a un representante de los desplazados internos y a una representante ha convertido los Consejos de Desarrollo de la Comunidad en un medio práctico de que los grupos vulnerables participen en la adopción de decisiones;

b) A nivel municipal, los Programas de Consolidación de la Paz en las Zonas Urbanas del Afganistán y de Seguridad Urbana del Afganistán fomentaron la prestación de servicios en función de la demanda y las oportunidades de participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión municipales. Los Programas respaldaron el compromiso de las autoridades locales con la ciudadanía respecto del objetivo de fomentar la comprensión de las prioridades de los ciudadanos y la inclusión de estas en los sistemas y proyectos de gestión urbana. El Programa de Seguridad Urbana del Afganistán también estrechó los lazos entre la población, los alcaldes y los municipios mediante la actualización de las funciones de las juntas asesoras municipales para mejorar su rendición de cuentas en cuanto que representantes del pueblo;

c) A nivel nacional, el Programa de Seguridad Urbana del Afganistán contribuyó a la elaboración de un marco nacional mejorado para la gobernanza municipal responsable en el ámbito de la seguridad. El Programa prestó apoyo al Ministerio del Interior en la mejora de la coordinación de la policía de proximidad e incluyó capacitación sobre seguridad urbana para el personal del nuevo Ministerio de Asuntos de la Mujer. También incluyó la primera auditoría del espacio público en Kabul, para su uso en la conservación y protección de los espacios públicos, la defensa de la igualdad de acceso a los espacios públicos y la fundamentación del mantenimiento de las infraestructuras públicas.

17. En 2019, ONU-Hábitat encargó la recopilación de pruebas empíricas sobre los resultados de la aplicación del proceso popular en Asia y el Pacífico. En el estudio figuraban siete entrevistas en profundidad con miembros fundamentales de los equipos de los programas de ONU-Hábitat “Ciudad para todos” y Programa de Seguridad Urbana del Afganistán, y tres debates de grupos focales integrados por beneficiarios de los programas. En el caso de Myanmar y el Afganistán, estas son las principales conclusiones que, en conjunto, arrojó el estudio:

a) Pertinencia del proceso popular. El 95 % de los encuestados reconocían que la ejecución de programas de procesos populares empoderaba a las personas, y el 95 % consideraba que estas forman parte del proceso de adopción de decisiones. Solo el 5 % opinaba que, si bien se incluía a la gente en el proceso de deliberación, las decisiones seguían siendo adoptadas únicamente por las autoridades. El análisis cualitativo respaldaba la opinión de que los programas relativos a asentamientos humanos que aplicaban el proceso popular eran muy pertinentes;

b) Eficiencia del proceso popular. El 65 % de los encuestados afirmó que los Consejos de Desarrollo de la Comunidad eran más eficientes a la hora de lograr resultados que las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil convencionales. Además, el 60 % creía que la eficiencia se relacionaba positivamente con la participación de las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. El 40 % de los encuestados creía que el apoyo gubernamental a los Consejos de Desarrollo de la Comunidad se traducía en una mayor eficiencia de los programas de procesos populares y el 30 % creía probable que los programas sin participación de Consejos fuesen menos eficientes. Se observó una correlación positiva entre los análisis cualitativos, lo que sustentaba la opinión de que los conceptos de movilización comunitaria eficiente habían arraigado en el diseño de los programas de proceso popular. Los programas de procesos populares que se están ejecutando en el Afganistán han dado lugar a la institucionalización de los Consejos de Desarrollo de la Comunidad y las Asambleas Gozar en el sistema de gobiernos locales;

c) Eficacia del proceso popular. El 75 % de los encuestados calificó de muy buena la eficacia de los programas de contratación comunitaria desde el punto de vista de la generación de medios de vida, mientras que el mismo informe reveló que el 40 % consideraba que, a pesar de alcanzar un buen nivel de eficacia, la generación de ingresos estaba por debajo de los objetivos. Las conclusiones cualitativas sobre el recurso a la contratación comunitaria como piedra angular del proceso popular para hacer más efectivos los programas relativos a asentamientos humanos resultaron ser una combinación interesante. En el Afganistán, aunque las oportunidades de empleo también se extendieron a las mujeres, esos puestos de trabajo solo se mantuvieron mientras hubo fondos disponibles en el marco del programa “Ciudad para todos”. El Programa de Seguridad Urbana del Afganistán brindó pocas oportunidades de empleo, que se sustentaron de subvenciones en bloque gestionadas a través de la contratación comunitaria y dedicadas en su mayoría a sectores con relativamente pocas posibilidades de generar desarrollo económico directo;

d) Efectos socioeconómicos del proceso popular. El 95 % de los encuestados consideraba que los programas habían mejorado las condiciones de vida y creado oportunidades de subsistencia, aunque el 30 % sostenía que los problemas relativos a las condiciones de vida en los asentamientos solo se habían resuelto parcialmente. El 5 % dijo que, si bien los programas habían alcanzado los objetivos de asentamiento temporal, no pudieron hacer realidad la recuperación a largo plazo. El análisis cualitativo sobre los efectos socioeconómicos reveló, por ejemplo, que los programas habían permitido mejorar las condiciones de vida gracias a la limpieza y mejora de los barrios, las carreteras, las calles, el alumbrado público, las aceras, las escaleras, los parques, las clínicas y los sistemas de drenaje y alcantarillado, y la plantación de árboles;

e) Sostenibilidad del proceso popular. Al 85 % de los encuestados le parecía que los programas de procesos populares habían logrado la implicación, participación y adopción, seguían siendo objeto de cuidado e interés tras la ejecución, y habían inspirado a otras comunidades. El 25 % señaló cierta sostenibilidad de los programas que siguieron recibiendo el apoyo de los donantes y los interesados. En el caso del Programa de Seguridad Urbana del Afganistán y de “Ciudad para todos”, la institucionalización de los Consejos de Desarrollo de la Comunidad como parte del sistema de gobiernos locales se consideró el mayor éxito en términos de sostenibilidad. Sin embargo, la prestación de servicios, la adopción y el cuidado de las instalaciones vinculadas con los programas tras la ejecución se habían deteriorado notablemente. Algunos participantes atribuían esta tendencia a la falta de recursos a disposición del Gobierno afgano; sin embargo, las facetas de los programas relacionadas con la generación de medios de vida, incluido el fomento del emprendimiento social, eran escasas, lo que dificultaba la sostenibilidad a largo plazo;

f) Rentabilidad y rendimiento de la inversión humana del proceso popular. Los encuestados, los administradores de programas y los miembros de Consejos de Desarrollo de la Comunidad y Asambleas Gozar coincidieron en que el proceso popular mejoró considerablemente la rentabilidad y el rendimiento de la inversión humana. Estas percepciones se basaban, según se dijo, en el aprendizaje experimental de los encuestados y en las pruebas recabadas en las auditorías sociales, los informes de evaluación y los análisis comparativos internos. Como las comunidades participaron en la priorización de las necesidades y la ejecución de los proyectos y fueron testigos de primera mano de los resultados –por ejemplo, entornos más limpios y mejoras en la tenencia de la tierra–, los

ciudadanos no tenían inconveniente en contribuir con impuestos y tasas, y en hacer contribuciones en especie;

g) Resiliencia comunitaria del proceso popular. El 80 % de los encuestados opinaba que las estructuras comunitarias estaban poco institucionalizadas y que la gente estaba parcialmente preparada para futuros desastres, y el 15 % afirmó que las estructuras comunitarias estaban debidamente institucionalizadas y que la gente estaba bien preparada en caso de desastre. En el Afganistán, aunque ambos programas se centraron en la resiliencia comunitaria, y los Consejos de Desarrollo de la Comunidad y las Asambleas Gozar estaban institucionalizados en las estructuras de gobernanza local, los protocolos de reducción del riesgo de desastres estaban implantados solo de manera parcial, debido a una situación de conflicto inestable y a la frágil cohesión de las comunidades.

#### **D. Próximas medidas**

18. El Afganistán sufre una crisis humanitaria cada vez más grave que afecta a 18,5 millones de los 40 millones de afganos, de los cuales el 25,4 % reside en zonas urbanas. En la crisis actual, 3,5 millones de afganos desplazados necesitan soluciones inmediatas de asentamiento. A fin de responder eficazmente a los desafíos multidimensionales en el ámbito humanitario y del desarrollo de emergencia a los que se enfrenta el Afganistán, ONU-Hábitat está intensificando sus intervenciones con carácter de proceso popular mediante el uso de una hoja de ruta para la resiliencia. Dicho instrumento presta apoyo a la acción humanitaria vital, aumenta la cohesión social y la seguridad humana y acelera la recuperación socioeconómica. Las intervenciones en apoyo de los logros en estas tres esferas estratégicas se están desplegando a través de una red bien posicionada de Consejos de Desarrollo de la Comunidad elegidos localmente en 13 provincias clave. Los Consejos de Desarrollo de la Comunidad tienen una trayectoria probada de ejecución en el Afganistán de programas de desarrollo urbano y rural a gran escala dirigidos por las comunidades, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad y el Programa Nacional Prioritario de la Carta de la Ciudadanía, con un valor conjunto de 2.500 millones de dólares. En todos los contratos comunitarios se prevén también estrictas normas de seguimiento y evaluación según el Sistema de Salvaguardias Ambientales y Sociales y auditorías sociales.

19. Mediante la interacción de actividades normativas y operacionales, ONU-Hábitat está potenciando la prestación de servicios básicos, la mejora de las infraestructuras, la cohesión social, la seguridad y los medios de vida de las comunidades afganas desplazadas. Ya se ha iniciado la colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y otras entidades de las Naciones Unidas para intensificar los esfuerzos concertados en aras de una acción humanitaria y de recuperación conjunta. ONU-Hábitat también está acometiendo medidas conjuntas en el contexto del Marco de las Naciones Unidas de Participación para la Transición y el fondo fiduciario especial para el Afganistán.

### **III. Marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano**

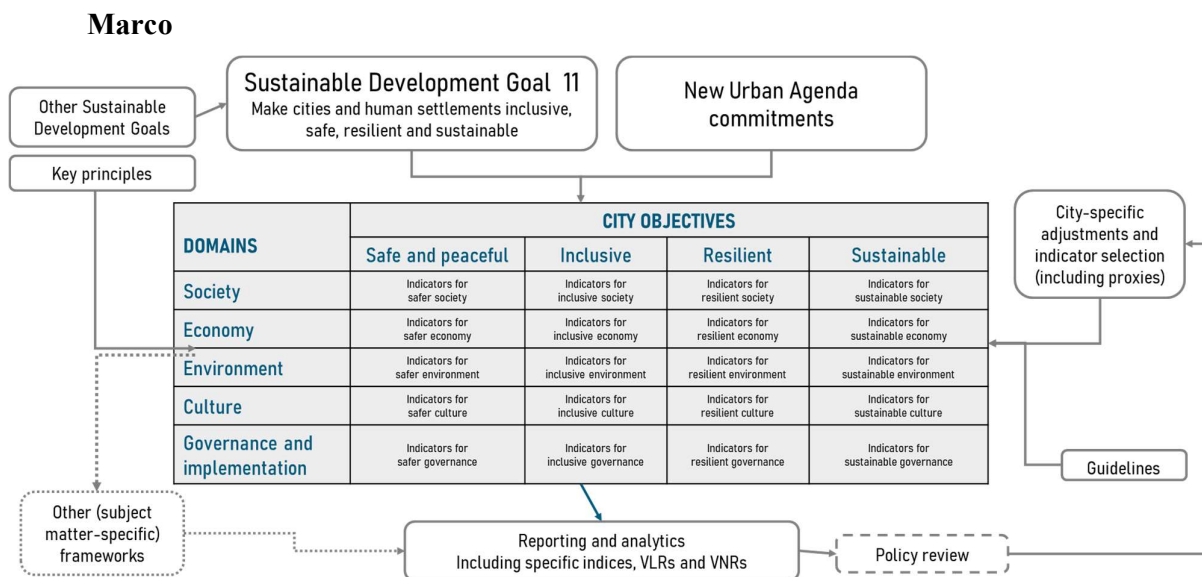
20. En su 50º período de sesiones, celebrado en Nueva York del 5 al 8 de marzo de 2019, la Comisión de Estadística acogió con beneplácito una nota del Secretario General sobre el informe de ONU-Hábitat relativo a las estadísticas de los asentamientos humanos (E/CN.3/2019/18), en la que se resumían los progresos realizados en el seguimiento mundial de las dimensiones urbanas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, incluidas diversas actividades de desarrollo de la capacidad y metodologías introducidas para facilitar la recopilación eficiente de estadísticas de los asentamientos humanos. Desde 2019, se ha seguido trabajando en la elaboración de estadísticas de los asentamientos humanos y en las actividades conexas de cooperación técnica y creación de capacidad. Se han adoptado diversas medidas destinadas a aplicar las principales recomendaciones formuladas en el informe del 15º período de sesiones, entre ellas el establecimiento de un sistema de presentación de informes gradual e inclusivo que refuerce el mecanismo de coordinación de todo el sistema de las Naciones Unidas para la vigilancia y la presentación de informes, la implantación de la definición armonizada de ciudades y zonas rurales, la creación de un grupo de expertos que trabaje en categorizar los barrios en función de si son tugurios o no, y la confección de un marco mundial armonizado de vigilancia en el ámbito urbano.

21. Como parte de la labor de armonización de la presentación de informes sobre los avances logrados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros programas locales, nacionales, regionales y mundiales, ONU-Hábitat ha encabezado el proceso de creación de un marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano. El nuevo marco es el resultado de la colaboración entre diversas entidades de las Naciones Unidas, comisiones regionales de la

Organización, representantes municipales y más de 25 asociados de instituciones que trabajan con indicadores urbanos en el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico. Las reuniones de los grupos de expertos y los debates bilaterales también orientaron la formulación del marco, incluida la definición armonizada de los principios del marco y de los criterios de selección de indicadores. El marco se ha presentado a efectos de su aprobación final por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 53º período de sesiones, que se celebrará en Nueva York del 1 al 4 de marzo de 2022.

22. El marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano abarca cinco esferas fundamentales del desarrollo urbano (sociedad, economía, medio ambiente, cultura y gobernanza y ejecución) y cuatro objetivos fijados a nivel municipal (ciudades seguras/pacíficas, inclusivas, resilientes y sostenibles), lo que permite unificar el enfoque de presentación de informes sobre desarrollo urbano sostenible a todos los niveles, entre otras cosas mediante el uso deliberado de sistemas de seguimiento bien establecidos para reducir la duplicación con las actividades de producción de datos locales y nacionales. El marco es un proceso y un conjunto de medidas de las que podrá valerse cualquier ciudad o gobierno local para cuantificar, calificar o clasificar sus avances hacia la transformación de su tejido urbano en una realidad más sostenible. Los indicadores elegidos suministran una tasa de variación o una instantánea de la situación en un momento concreto, datos con los cuales las ciudades pueden hacer un seguimiento de los progresos realizados y cerciorarse de que convergen con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los compromisos relativos a la Nueva Agenda Urbana u otros objetivos de carácter más local.

Figura 2  
Estructura del marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano



Abreviaturas: ELV – exámenes locales voluntarios; ENV – Exámenes nacionales voluntarios.

Other Sustainable Development Goals	Otros Objetivos de Desarrollo Sostenible
Key principles	Principios fundamentales
Sustainable Development Goal 11	Objetivo de Desarrollo Sostenible 11
Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
New Urban Agenda commitments	Compromisos relativos a la Nueva Agenda Urbana
City-specific adjustments and indicator selection (including proxies)	Ajustes y selección de indicadores específicos para cada ciudad (incluidos indicadores sustitutos)
Guidelines	Directrices
CITY OBJECTIVES	OBJETIVOS URBANOS
DOMAINS	ÁMBITOS
SOCIETY	SOCIEDAD
ECONOMY	ECONOMÍA
Environment	MEDIO AMBIENTE
CULTURE	CULTURA
Governance and Implementation	Gobernanza y ejecución

Safe and peaceful	Segura y pacífica
Inclusive	Inclusiva
Resilient	Resiliente
Sustainable	Sostenible
Indicators for safer society	Indicadores de una sociedad más segura
Indicators for inclusive society	Indicadores de sociedad inclusiva
Indicators for resilient society	Indicadores de sociedad resiliente
Indicators for sustainable society	Indicadores de sociedad sostenible
Indicators for safer economy	Indicadores de una economía más segura
Indicators for inclusive economy	Indicadores de economía inclusiva
Indicators for resilient economy	Indicadores de economía resiliente
Indicators for sustainable economy	Indicadores de economía sostenible
Indicators for safer environment	Indicadores de un medio ambiente más seguro
Indicators for inclusive environment	Indicadores de medio ambiente inclusivo
Indicators for resilient environment	Indicadores de medio ambiente resiliente
Indicators for sustainable environment	Indicadores de medio ambiente sostenible
Indicators for safer culture	Indicadores de una cultura más segura
Indicators for resilient culture	Indicadores de cultura resiliente
Indicators for sustainable culture	Indicadores de cultura sostenible
Indicators for safer governance	Indicadores de una gobernanza más segura
Indicators for inclusive governance	Indicadores de gobernanza inclusiva
Indicators for resilient governance	Indicadores de gobernanza resiliente
Indicators for sustainable governance	Indicadores de gobernanza sostenible
Policy review	Examen de las políticas
Reporting and analytics including specific indices, VLRs and VNRs	Análisis y presentación de informes, incluidos índices concretos, ELV y ENV
Other (subject matter-specific) frameworks	Otros marcos (específicos de cada tema)

23. El marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano incorpora instrumentos y mecanismos para el seguimiento de los indicadores del Objetivo 11 y otros indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con las urbes. Los instrumentos y mecanismos están en consonancia con las orientaciones nacionales e internacionales sobre las estrategias de seguimiento de aspectos relativos al género, la edad y los derechos humanos a todos los niveles. En concreto, instrumentos como el método de la muestra nacional de ciudades están bien integrados en el marco, lo que permite medir y evaluar el desempeño urbano de forma muy representativa. ONU-Hábitat se ha estado sirviendo también del Índice de Prosperidad Urbana, elevado ahora a la categoría de marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano, para vigilar el desempeño de las ciudades a nivel mundial con un conjunto básico de indicadores que hacen un seguimiento de la inclusión –por ejemplo, el equilibrio de género en las estructuras internas y de gobernanza y en los procesos de adopción de decisiones–, e incorporar una perspectiva de género en todas las medidas de los Gobiernos nacionales, ministerios y gobiernos locales.

24. El marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano se ha concebido para facilitar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel local. Provisto de su conjunto básico de indicadores urbanos, el marco está diseñado para ser eficiente, de modo que no suponga una carga para las ciudades; eficaz, para ayudar a las ciudades a seguir de cerca sus progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cumplir sus compromisos en el marco de la Nueva Agenda Urbana y fundamentar la adopción de medidas locales; y armonizado, para garantizar que los datos sean comparables.

25. El marco se ha puesto a prueba en varias ciudades que manifestaron interés, y los resultados de los planes piloto serán utilizados por los equipos nacionales que trabajan en la presentación de informes sobre la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, las administraciones municipales que realizan exámenes locales voluntarios, las ciudades inscritas en Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades (programa emblemático de ONU-Hábitat), y los Gobiernos nacionales que están interesados en realizar análisis urbanos destinados a los fines de evaluaciones comunes para sus países. Los resultados también pueden complementarse con conjuntos adicionales de indicadores que permitan un análisis temático más profundo, y con indicadores geoespaciales y de percepción local para comprender las diferencias que se observan a nivel de los subdistritos y distritos de las ciudades. La adopción de esta plataforma normalizada y unificada para el seguimiento y la notificación de los indicadores urbanos ayudará a los países a ahorrar tiempo y recursos dedicados a la vigilancia en el ámbito urbano. Además, el marco se está sometiendo, mediante una asociación con la Global CEO Alliance, a su conversión digital en un sistema de introducción de datos e indexación que permite a las ciudades cuantificar el desempeño en materia de desarrollo.



26. El marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano armoniza el seguimiento en la esfera urbana mediante su sistema de indicadores, lo que da lugar a un medio acordado y universal para seguir de cerca el desempeño de la Nueva Agenda Urbana y la dimensión urbana de la Agenda 2030. Cuando se adopte en marzo de 2022, se evitará la necesidad de que las ciudades y los países utilicen diferentes marcos urbanos, provistos de sistemas distintos de indicadores que se traducen en la comparabilidad virtualmente imposible de las condiciones y tendencias en todo el mundo y la consiguiente multiplicidad de conceptualizaciones del desarrollo urbano sostenible. El marco también contribuirá a reducir la carga que soportan las ciudades en términos de producción y uso de datos, ya que propone un conjunto común de indicadores en consonancia con la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

27. El marco también servirá como instrumento de seguimiento para Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Ciudades, programa emblemático de ONU-Hábitat, y orientará los exámenes locales voluntarios y los exámenes nacionales voluntarios, al tiempo que prestará apoyo a la recopilación de datos urbanos para las evaluaciones comunes para los países a cargo de los equipos de las Naciones Unidas en los países. A largo plazo, se espera que el marco sirva de base para la elaboración de un índice de desarrollo urbano/de las ciudades que ayude a estas a medir su nivel de sostenibilidad en diversas esferas temáticas o dimensiones y su sostenibilidad general, y que, en última instancia, proporcione un medio para comparar los niveles de desarrollo urbano en países y regiones y llamar la atención sobre las esferas y cuestiones en las que sean más necesarios esfuerzos adicionales.

## **IV. Labor de ONU-Hábitat en materia de cambio climático**

### **A. Antecedentes**

28. A fin de acelerar la ejecución del subprograma 3 del plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023, relativo al fortalecimiento de la acción climática y la mejora del medio urbano, y de formular un enfoque a nivel de toda la entidad con ocasión de la conferencia Innovate4Cities de 2021, el Octubre Urbano y el próximo 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ONU-Hábitat estableció un equipo de tareas sobre Acción Climática para las Ciudades que se centró en los siguientes cinco temas, armonizados con los objetivos del 26º período de sesiones y en apoyo de los mensajes del Secretario General relativos al cambio climático:

- a) Prestar apoyo a las ciudades para que emprendan la senda hacia las emisiones netas de carbono de valor cero de aquí a 2050, a fin de evitar un cambio climático catastrófico;
- b) Prestar apoyo a las ciudades para que lideren la adaptación al cambio climático con el fin de proteger a las personas, los medios de vida y los bienes, ya que las temperaturas globales seguirán aumentando;
- c) Prestar apoyo a los Gobiernos nacionales en la labor de facilitar la adopción de medidas relacionadas con el clima de ámbito urbano a fin de lograr los objetivos climáticos nacionales;
- d) Ayudar a facilitar la prestación de financiación climática a las ciudades. Sin un aumento considerable de la financiación climática –en apoyo de la adaptación, en particular– no se puede lograr la transformación necesaria. Las actividades de recuperación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) brindan la oportunidad de invertir en un futuro resiliente y de emisiones netas de valor cero;
- e) Prestar apoyo a las ciudades para que garanticen que los planes de transición hacia un futuro resiliente y de emisiones netas de valor cero sean justos, que nadie se quede atrás y que la agitación social no frene la acción climática.

### **B. Acción climática en 2021**

#### **1. Aceleración de la acción climática en el ámbito urbano**

29. La labor realizada por ONU-Hábitat en 2021 en materia de acción climática para las ciudades incluyó la movilización interna para ampliar e intensificar el quehacer normativo y operacional. Actualmente, existen unos 50 proyectos de cooperación técnica en el marco del subprograma 3, cuyos respectivos equipos de proyecto se reúnen periódicamente en la sede con los responsables de cuestiones normativas en el contexto de una comunidad de intercambio de prácticas en materia de cambio climático a nivel de todo el organismo.

30. A fin de promover la acción climática, se celebraron 27 Campus de Pensadores Urbanos sobre la cuestión a lo largo del año. Durante el Octubre Urbano de 2021, se comunicó a ONU-Hábitat la celebración en todo el mundo de 520 eventos en línea, híbridos y presenciales. El mes arrancó con el Día Mundial del Hábitat, que, bajo el lema “acelerar la acción urbana para un futuro sin carbono”, contó en Yaundé con una ceremonia de alto nivel y cuatro mesas redondas temáticas en un formato híbrido que atrajeron a más de 1.200 participantes. El Octubre Urbano se clausuró el 31 de octubre con los actos del Día Mundial de las Ciudades, que tuvo por tema “adaptar las ciudades para la resiliencia climática”. Esta celebración de ámbito mundial, a la que asistieron unas 1.500 personas, tuvo por escenario Luxor (Egipto), donde el Primer Ministro egipcio dirigió la serie de sesiones de alto nivel. También se celebraron actos del Día Mundial de las Ciudades en la apertura del 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que acogió Glasgow (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), y en la Expo 2020 de Dubái (Emiratos Árabes Unidos).

## 2. Conferencia Innovate4Cities 2021

31. La conferencia Innovate4Cities 2021, sobre el tema “asociaciones para la ciencia y la innovación como motores de ciudades inclusivas, resilientes e inocuas para el clima”, fue organizada conjuntamente por ONU-Hábitat y el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía y copatrocinada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

32. Sobre la base de la primera Conferencia sobre las Ciudades y la Ciencia del Cambio Climático, celebrada en Edmonton (Canadá) del 5 al 7 de marzo de 2018, y del consiguiente Programa Mundial de Investigación y Acción sobre las Ciudades y la Ciencia del Cambio Climático, Innovate4Cities 2021 se centró en el nexo entre la ciencia, la práctica y la innovación como elementos decisivos para llevar a cabo una acción climática ambiciosa en las ciudades de todo el mundo. El Comité Directivo de Ciencia e Innovación y el Comité Organizador de la Red de Asociados reunieron a un amplio abanico de entidades de las Naciones Unidas, redes de ciudades, grupos de reflexión, redes comunitarias y expertos académicos y profesionales con conocimientos sobre el cambio climático y las ciudades con el fin de elaborar un marco para la versión revisada del Programa Mundial de Investigación y Acción que sirvió de guía para estructurar la conferencia.

33. La conferencia contó con 6.901 participantes inscritos procedentes de 159 países, 886 ponentes, 191 sesiones (disponibles en línea) y más de 20.000 visitas a su plataforma. El 39 % de los inscritos tenían entre 31 y 45 años, mientras que el 37 % eran representantes de los jóvenes (18 a 30 años). El 54 % de los inscritos eran mujeres y el 44 % hombres.

34. Los resultados de la conferencia guiarán la acción climática y la investigación e innovación a nivel de las ciudades y ayudarán a cerrar la brecha de implementación.

## 3. 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

35. La participación de ONU-Hábitat en el 26º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático tenía dos objetivos principales:

- a) Difusión de conocimientos y buenas prácticas que reflejen el espectro de la labor del Programa en materia de mitigación del cambio climático, eficiencia de los recursos, protección de los activos ecológicos y adaptación;
- b) Colaboración con los gobiernos locales y las autoridades municipales y otros interesados del ámbito urbano y las administraciones locales.

36. En relación con el primer objetivo, ONU-Hábitat se dedicó a los ámbitos de la planificación, la movilidad, la vivienda, el agua y el saneamiento, la reducción del riesgo de desastres, la financiación para el clima, la innovación urbana y la resiliencia al clima de los pobres de las zonas urbanas, compartiendo las actualizaciones de la conferencia Innovate4Cities 2021 y presentando las conclusiones del análisis del contenido urbano de las contribuciones determinadas a nivel nacional más recientes. Las medidas relacionadas con el segundo objetivo incluían la prestación de servicios de asesoramiento técnico y normativo a los Estados miembros en apoyo de la inclusión general de las cuestiones urbanas y el fortalecimiento de las deliberaciones acerca de la jornada temática titulada “Ciudades, Regiones y Entorno Construido”.

37. A pesar del reducido tamaño de la delegación de ONU-Hábitat, el carácter híbrido de la conferencia hizo posible que sus representantes dirigiesen o codirigiesen 9 actos e interviniesen en otros 21. La Directora Ejecutiva participó como ponente o pronunció un discurso de apertura en 10 de

esos 30 actos, que culminaron en las reuniones del pabellón de gobernanza a varios niveles copatrocinadas por ONU-Hábitat que albergaron las salas consistoriales de Glasgow y en las que participaron cerca de 200 alcaldes y funcionarios municipales, y en la reunión del Secretario General con alcaldes y redes de ciudades.

### C. Hoja de ruta para el 26° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

38. A fin de alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, las ciudades, a las que se asocian aproximadamente tres cuartas partes de las emisiones mundiales de carbono y que albergan a algunas de las personas y bienes más vulnerables, deben desempeñar un papel más importante. A ONU-Hábitat se le presentan diversas oportunidades en 2022 y después de esa fecha para fomentar la acción climática a escala local:

- a) A fin de impulsar el programa de investigación, innovación y acción, ONU-Hábitat:
  - i) Difundirá la versión actualizada del Programa Mundial de Investigación y Acción sobre las Ciudades y la Ciencia del Cambio Climático, en colaboración con el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía y sus asociados;
  - ii) Prestará apoyo al intercambio de conocimientos, la investigación y la innovación a nivel mundial sobre la acción climática a escala local y reforzará la institucionalización de la conferencia Innovate4Cities y las asociaciones conexas;
  - iii) Fortalecerá el marco e instrumentos normativos de ONU-Hábitat para orientar a los Estados miembros en la lucha contra el cambio climático;
  - iv) Ampliará la elaboración de programas en apoyo de la acción climática, haciendo hincapié en las lagunas regionales y mundiales definidas en la versión actualizada del Programa Mundial de Investigación y Acción, por ejemplo, la informalidad, la infraestructura azul y verde, y la planificación y el diseño urbanos. Procederá de este modo en los países y subregiones prioritarios más afectados por el cambio climático y en colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas;
- b) A fin de prestar apoyo a las políticas y medidas mundiales contra el cambio climático en el ámbito urbano, ONU-Hábitat:
  - i) Colaborará con el IPCC y una amplia gama de interesados del ámbito urbano con miras a ultimar el informe especial del IPCC sobre las ciudades y el cambio climático, previsto para el séptimo ciclo de evaluación del IPCC;
  - ii) Difundirá información actualizada sobre la acción climática en las zonas urbanas a los Estados miembros y a los interesados del ámbito urbano, en apoyo de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el examen de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana;
  - iii) Velará por un sólido contenido en materia de acción climática en el ámbito urbano y por la implicación de los participantes en el 11° período de sesiones del Foro Urbano Mundial, que se celebrará en Katowice (Polonia) del 26 al 30 de junio de 2022;
  - iv) Ayudará a los Estados miembros y a los interesados del ámbito urbano a prepararse para el 27° período de sesiones mediante:
    - a. El fortalecimiento del contenido urbano y nacional de las contribuciones determinadas a nivel nacional, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
    - b. El respaldo a un pabellón para la acción climática en el ámbito urbano y a varios niveles en la conferencia;
    - c. El apoyo a los actos de alto nivel designados durante la jornada “Ciudades, Regiones y Entorno Construido”;
    - d. El cometido de seguir estudiando, en consulta con la Presidencia, la celebración de una reunión de ministros de asuntos urbanos antes o durante 27° período de sesiones.

## V. Conclusión

39. Las actividades normativas y operacionales enunciadas en el presente informe ponen de manifiesto la versatilidad y aplicabilidad de los conocimientos especializados de ONU-Hábitat sobre cuestiones urbanas en términos de los éxitos alcanzados en contextos de crisis concretos y de gran dificultad –como es el caso del Afganistán– y en medio de los desafíos mundiales en materia de desarrollo, como la lucha contra el cambio climático en las ciudades. Esta labor contribuye a la ejecución de los subprogramas 3 y 4 del plan estratégico de ONU-Hábitat para el período 2020-2023;

40. La labor normativa sobre los indicadores urbanos –el marco mundial de vigilancia en el ámbito urbano– pone de relieve los conocimientos especializados fundamentales que ONU-Hábitat aporta a los programas de desarrollo mundiales y a sus asociados para el seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 a nivel local. La adopción de medidas a nivel local ocupa un lugar preferente en los planes para intensificar los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la década de acción y resultados, y en el informe del Secretario General titulado *Nuestra Agenda Común*.

---