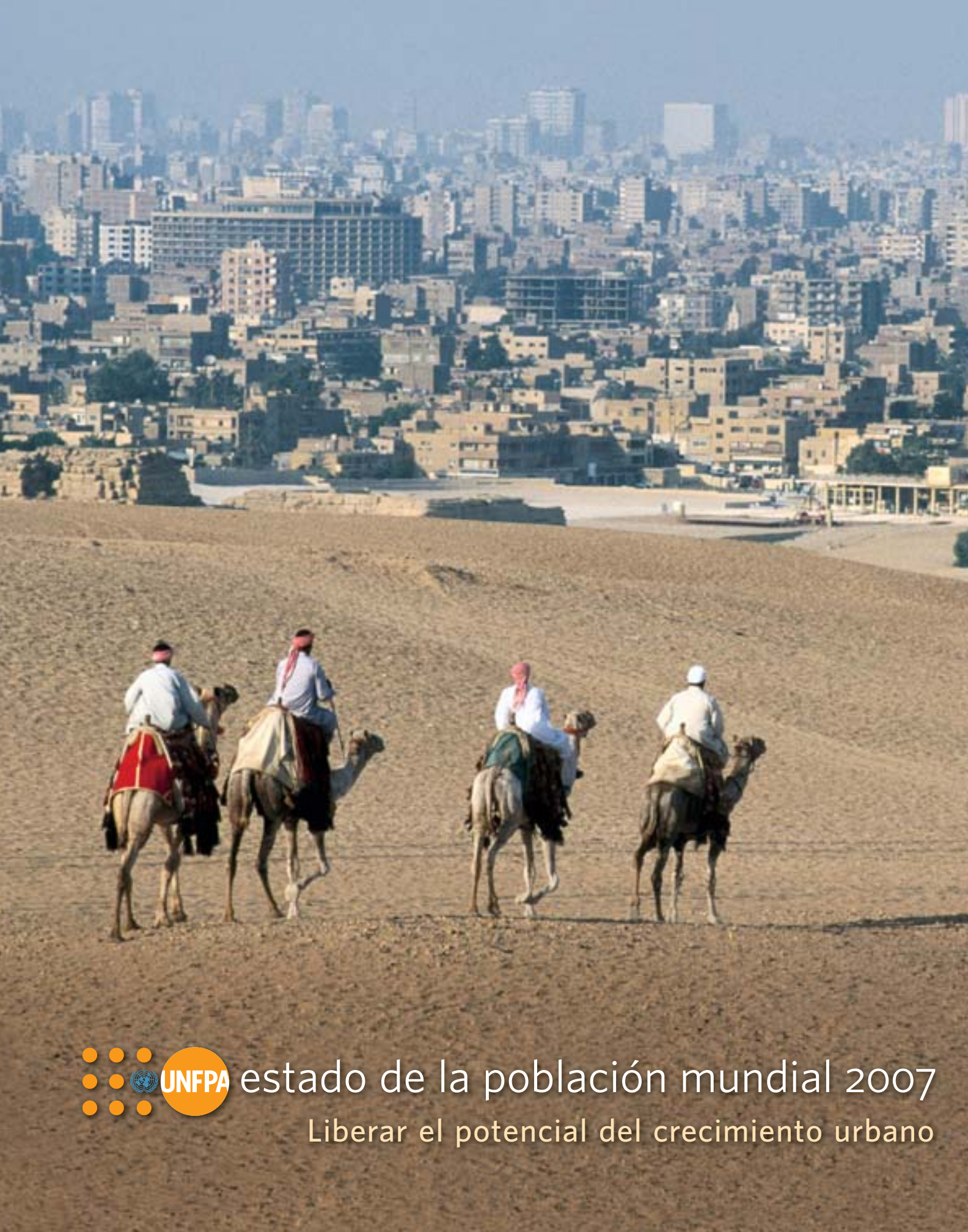




estado de la población mundial 2007

Liberar el potencial del crecimiento urbano



estado de la población mundial 2007

Liberar el potencial del crecimiento urbano

Derechos de autor © UNFPA 2007

Fondo de Población de la Naciones Unidas
Thoraya Ahmed Obaid, Directora Ejecutiva

Introducción

El alba de un milenio urbano

1

1

1

La promesa del crecimiento urbano

El iceberg está creciendo 6

La segunda ola de urbanización: una diferencia de escala 7

El futuro del crecimiento urbano: tasas, aceleración y magnitud 8

La mitad del mundo urbano vive en ciudades pequeñas 9

Diferentes velocidades, diferentes políticas 10

Políticas basadas en hechos y no en prejuicios 13

GRÁFICOS

Gráfico 1

Tasa media anual de variación de la población urbana, por región 1950-2030 8

Gráfico 2

Población urbana mundial, por tamaño de la ciudad 1975-2015 10

Gráfico 3

Porcentaje de población residente en zonas urbanas a mitad de año, 1950-2030 11

2

Los pobres urbanos: esperanza frente a desolación

15

Los dramas ocultos de los pobres urbanos 15

Tugurios: desmesurada concentración de la pobreza 16

Las persistentes disparidades 16

Bienestar y autonomía de la mujer: pilares de las ciudades sostenibles 18

Contradicciones sociales en las ciudades en crecimiento: diálogo y discordia 25

Los cambiantes perfiles demográficos de las ciudades en crecimiento 27

Como mejorar la gobernabilidad urbana e involucrar a los pobres: *lo que debe hacerse* 30

GRÁFICOS

Gráfico 4

Tasas de fecundidad total de mujeres urbanas residentes en tugurios y en otras zonas de la ciudad y de mujeres rurales: Países africanos seleccionados, 2003-2004 22

Gráfico 5

Estimación de tasas mundiales de homicidio y suicidio, por grupo de edades. Mundo, 2000 27

Gráfico 6

Grupo de edades más jóvenes, como porcentaje del total de la población masculina y femenina, por lugar de residencia urbana, en países seleccionados 28

3

Revisión de las políticas contra la pobreza urbana

35

Calles a contramano y nuevas avenidas 35

El intento de mantener alejadas a las masas: fracaso de una estrategia 36

Respuesta a las necesidades de los pobres en materia de vivienda 38

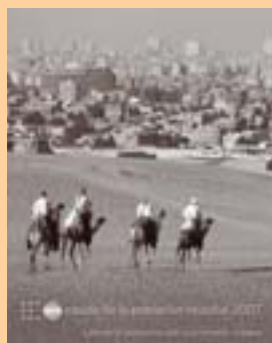
Un avance cuántico: nuevo escenario para la vivienda 39

Regulación de los mercados de suelo urbano: ¿misión imposible? 41

Promoción, votos y acción: la necesidad de liderazgo 42

Una dosis de realismo 42

Preparación para el futuro 43



Cubierta
Camelleros se dirigen a
El Cairo a través del desierto.

© Ian Berry/Magnum Photos

Liberar el potencial del crecimiento urbano

4

Uso social y sostenible del espacio	45
Crecimiento urbano y uso sostenible del espacio	45
Densidad, dispersión urbana y uso del suelo	46
El discreto encanto de las urbanizaciones	47
Dispersión y periurbanización	48
Dispersar o no dispersar	50
Políticas realistas para la expansión urbana	52

5

Urbanización y sostenibilidad en el siglo XXI	55
Las ciudades: ¿carga o beneficio?	55
Un enfoque más amplio	55
Una mirada más allá del ámbito local	56
Cambios en la cubierta del suelo	56
Las ciudades y el cambio climático	58
Pobreza y vulnerabilidad a los desastres naturales	59
Elevación del nivel del mar: la cuestión no es si ocurrirá o no sino ¿cuándo y en qué medida?	61
Adaptación al cambio climático	63
Acciones locales y consecuencias mundiales: cambios mundiales y efectos locales	65

GRÁFICOS

Gráfico 7 Relación entre las grandes ciudades y los riesgos climáticos.	60
--	----

Gráfico 8 China. Región costera del Mar Amarillo	64
---	----

CUADRO

Cuadro 1 Población y superficie ocupada en zonas costeras de baja altitud, por regiones, 2000	62
--	----

6

Un futuro urbano sostenible: políticas, información y gobernabilidad	67
¿Qué podemos hacer?	68
Una visión de futuro para las ciudades	69
Beneficios recíprocos: desarrollo social y crecimiento urbano	70
Mejor información para la adopción de decisiones	71
Preparativos para la transición urbana: una última palabra	76

Notas e indicadores	77
Notas de los recuadros	85
Indicadores	86
Seguimiento de las metas de la CIPD — Indicadores seleccionados	86
Indicadores demográficos, sociales y económicos	90
Indicadores seleccionados para países y territorios menos poblados	94
Notas de cuadros de indicadores	96
Notas técnicas	97
Equipo editorial	100

Imagen del fondo:
Mujeres empleadas en una gran empresa industrial se dirigen a pie al trabajo en la ciudad de Jamshedpur, India.

© Werner Bischof/Magnum Photos



Introducción

El alba de un milenio urbano

En 2008, el mundo alcanzará un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de su población humana, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas. Se prevé que para 2030, esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones. De los nuevos habitantes urbanos, muchos serán pobres. Su futuro, el futuro de las ciudades de los países en desarrollo, y el futuro de la propia humanidad, dependen en gran medida de las decisiones que se adopten *de inmediato* en previsión de dicho crecimiento.

Si bien en el siglo XX la población urbana mundial aumentó muy rápidamente (de 220 millones a 2.800 millones), en los próximos decenios habrá en el mundo en desarrollo un crecimiento urbano sin precedentes. Este aumento será particularmente notable en África y en Asia, donde la población urbana se duplicará entre 2000 y 2030; es decir, el crecimiento urbano de esas dos regiones, acumulado durante toda la duración de la historia, se habrá duplicado en una única generación. Hacia 2030, las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80% de la población urbana del mundo.

La urbanización—el aumento de la proporción urbana respecto del total de la población—es inevitable, pero también puede ser un hecho positivo. La actual concentración de pobreza, con proliferación de tugurios y disturbios sociales en las ciudades crea, en verdad, un panorama amenazador. No obstante, en la era industrial ningún país ha logrado un crecimiento económico sustancial en ausencia de urbanización. Las ciudades concentran pobreza, pero también representan la mejor esperanza de escapar de ella.

Las ciudades generan efectos nocivos para el medio ambiente, como resultado de la civilización moderna; no obstante, los expertos y los encargados de formular políticas reconocen cada vez más el valor potencial de las ciudades para la sostenibilidad a largo plazo. Si las ciudades generan problemas para el medio ambiente, también contienen soluciones. Los posibles beneficios de la urbanización compensan en gran medida las desventajas. El desafío consiste en aprender de qué manera explotar sus posibilidades.

En 1994, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo exhortó a los gobiernos a “satisfacer las necesidades de seguridad personal, infraestructuras y servicios básicos de todos los ciudadanos, incluidos los habitantes de asentamientos ilegales en zonas urbanas, eliminar problemas sanitarios y sociales . . .”¹. Más recientemente, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas llamó la atención sobre la creciente magnitud de la pobreza urbana, especificando en la Meta 11, la modesta ambición de “para 2020, haber mejorado de forma significativa la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios. . .”².

◀ La intensidad de la urbanización puede chocar con tradiciones y costumbres milenarias. El denso tráfico esquiva el paso de una vaca (animal sagrado), mientras los vendedores ambulantes compiten con modernas tiendas en un abigarrado cruce de la ciudad de Mumbai, India.

© Martin Roemers/Panos Pictures



▲ Un anciano descansa a la puerta de su casa, una hutang tradicional en Beijing, China. La marca blanca en la pared indica que el edificio está destinado a la demolición para dar paso a obras de "desarrollo urbano".

© Mark Henley/Panos Pictures

En el Tercer Foro Urbano Mundial del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos, ONU-Hábitat, así como en el informe *Estado de las Ciudades del Mundo 2006/7*, se logró centrar el interés mundial en el deterioro de las condiciones sociales y medioambientales de los emplazamientos urbanos³. El proceso de globalización también ha atraído la atención hacia el potencial productivo de las ciudades y hacia el costo humano. No obstante, la gente, en general, aún no ha captado la enormidad de la escala y los efectos de la futura urbanización.

La atención prestada hasta el momento se ha centrado en gran parte en las preocupaciones inmediatas, problemas como la manera de albergar a los pobres y mejorar sus condiciones de vida; como generar empleos; como reducir la huella ecológica de las ciudades; y como mejorar la gobernabilidad y gestionar mejor sistemas urbanos cada vez más complejos.

Todas esas cuestiones son obviamente importantes, pero quedan eclipsadas en comparación con los problemas suscitados por el inexorable crecimiento futuro de la población urbana. Hasta el momento, los encargados de formular políticas y las organizaciones de la sociedad civil han venido reaccionando frente a los problemas a medida que estos iban surgiendo. Esto ya no basta. Para que la urbanización en los países en desarrollo contribuya a resolver problemas sociales y

medioambientales, en lugar de agravarlos catastróficamente, es necesario prever los acontecimientos y adoptar un enfoque proactivo.

En consecuencia, el presente informe trata de mirar más allá de los problemas actuales, por reales, urgentes y apremiantes que estos sean. Por otra parte, es también un llamamiento a la acción. El informe trata de llegar a una comprensión de las implicaciones de la inminente duplicación de la población urbana del mundo en desarrollo y de analizar qué es necesario hacer a fin de estar preparados para ese enorme crecimiento. Considera en detalle los procesos demográficos subyacentes al crecimiento urbano en las regiones en desarrollo y sus implicaciones en materia de políticas. Examina concretamente las consecuencias de la transición urbana respecto a la reducción de la pobreza y la sostenibilidad. Analiza las diferentes condiciones y necesidades de las mujeres y los hombres pobres en las zonas urbanas, y los obstáculos con que tropiezan al tratar de reivindicar sus derechos y plasmar su potencial como miembros productivos del nuevo mundo urbano.

Si bien las megaciudades han sido objeto de más atención, es preciso considerar aun más a fondo las condiciones de las áreas urbanas de menor magnitud. Contrariamente a la creencia general, lo probable es que el grueso del aumento de la población urbana ocurra en ciudades medianas y pequeñas,

cuyas capacidades de planificación y ejecución pueden ser sumamente débiles. Sin embargo, el proceso mundial de descentralización de las facultades gubernamentales está delegando responsabilidades, que se acumulan sobre estas ciudades. A medida que aumenta la población de las ciudades pequeñas, sus endeble capacidades de administración y planificación van quedando cada vez más sobrecargadas. Será preciso encontrar nuevas maneras de equiparlas para que planifiquen la futura expansión, utilicen sosteniblemente sus recursos y ofrezcan servicios esenciales.

Una de las principales observaciones del informe es que los pobres constituirán una gran parte del futuro crecimiento urbano. Este simple hecho ha sido dejado de lado, a un costo muy alto. Actualmente, el crecimiento urbano dimana mayormente del crecimiento vegetativo (mayor número de nacimientos que de defunciones) y no de la migración. Pero cualquiera que sea su origen, el crecimiento de las áreas urbanas incluye un grán número de pobres. Si se hace caso omiso de esta realidad básica se imposibilitará tanto la planificación para el inexorable crecimiento masivo de las ciudades como el aprovechamiento de la dinámica urbana para contribuir a mitigar la pobreza.

Una vez que los encargados de formular políticas y los actores de la sociedad civil comprenden y aceptan la composición demográfica y social del crecimiento urbano, surgen espontáneamente enfoques e iniciativas básicos que pueden tener enormes efectos sobre el destino de los pobres y sobre la viabilidad misma de las ciudades. A lo largo de este informe, el mensaje es claro: los gobiernos urbanos y nacionales, junto con las entidades de la sociedad civil y el apoyo de las organizaciones internacionales, pueden adoptar medidas *inmediatas* que redundarán en enormes beneficios para las condiciones sociales, económicas, medioambientales y de vida de la mayor parte de la población mundial.

Al respecto, es preciso destacar tres iniciativas en materia de políticas públicas. En primer lugar, los preparativos para un futuro urbano requieren, como mínimo, que se respeten los derechos de los pobres a la ciudad. Como se indica en el capítulo 3, muchos responsables políticos siguen tratando de prevenir el crecimiento urbano, desalentando la migración desde el campo hacia la ciudad, con tácticas como el desalojo de ocupantes sin título y la denegación de servicios. Estos intentos de prevenir la migración son inútiles, contraproducentes y, sobre todo, erróneos, además de constituir una conculcación de los derechos de las personas. Si los encargados de formular políticas piensan que las tasas de crecimiento urbano son demasiado altas, disponen de opciones eficaces que, al mismo tiempo, respetan los derechos humanos. Los

avances en materia de desarrollo social, como la promoción de la equidad de género y la igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a la educación universal y la satisfacción de las necesidades de salud reproductiva, son importantes por sí mismos. Pero también posibilitarán que las mujeres eviten una fecundidad no deseada y reducirán así el principal factor en el aumento de la población urbana: el crecimiento vegetativo.

En segundo lugar, las ciudades necesitan un horizonte más amplio y a más largo plazo del uso del espacio urbano, a fin de reducir la pobreza y promover la sostenibilidad. Esto incluye una explícita preocupación por las necesidades de los pobres en materia de suelo. Para las familias pobres, es imprescindible disponer de un lote con suficiente superficie—y acceso a abastecimiento de agua, saneamiento higiénico, energía eléctrica y transportes—donde construir su vivienda y mejorar así su vida. Para ofrecer todo eso es preciso un enfoque nuevo y proactivo. Si se planifica para responder a esos requisitos espaciales y de infraestructura, teniendo presentes los múltiples papeles y necesidades de las mujeres pobres, se mejorará en gran medida el bienestar de las familias pobres. Este tipo de desarrollo centrado en las personas articula y afianza la trama social y alienta un crecimiento económico que incluye a los pobres.

De manera similar, la protección del medio ambiente y la gestión de los servicios de ordenamiento de los ecosistemas en previsión de la futura expansión urbana requieren una estructuración deliberada del espacio, tomando en cuenta las necesidades. La “huella urbana” se extiende mucho más allá de los límites de la ciudad. Las ciudades influyen sobre entornos medioambientales más amplios y a la vez son afectadas por estos últimos. Las políticas proactivas favorables a la sostenibilidad también serán importantes, habida cuenta del cambio climático y de la considerable proporción de concentraciones urbanas que están a nivel del mar o cerca de éste.

En tercer lugar, las instituciones y los especialistas en población pueden y deben desempeñar un papel fundamental en el apoyo a las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, los gobiernos y la comunidad internacional para mejorar la naturaleza y las modalidades de la futura expansión urbana y reforzar así sus posibilidades de reducir la pobreza y promover la sostenibilidad del medio ambiente. En este momento crítico, tiene una importancia crucial lograr una acción internacional concertada para clarificar las opciones en materia de políticas públicas y proporcionar información y análisis a fin de apoyar las estrategias encaminadas a mejorar nuestro futuro urbano.



1

La promesa del crecimiento urbano

Adegoke Taylor, un vendedor ambulante de 32 años de edad, enjuto, con aire solemne y ojos ansiosos, comparte una habitación de apenas dos por tres metros con otros tres jóvenes, en una callejuela de Isale Eko, a poco más de un centenar de metros del Tercer Puente que une la isla con el continente. En 1999, Taylor emigró a Lagos procedente de Ile-Oluji, un poblado yoruba a 130 millas al noreste. Había obtenido un diploma en minería de una escuela politécnica y su objetivo era una carrera profesional. A su llegada a la ciudad, fue a un club que ofrecía música juju—una variante popular impregnada de ritmos yoruba—y permaneció allí hasta las dos de la mañana. “Esa experiencia, en sí misma, me convenció de que había comenzado una nueva vida”, dijo en inglés, la lingua franca de Lagos. “Por todos lados se ven multitudes, todo el tiempo. Eso me motiva. En la aldea, uno no tiene libertad, y lo que hace un día es lo mismo que hará al día siguiente”. Taylor comprobó rápidamente que ninguno de los empleos en minería anunciados en periódicos de Lagos eran accesibles para él. “Cuando uno no tiene conexiones, no es fácil, porque hay muchos más candidatos que empleos”, dijo. “Si uno no tiene a alguien reconocido que diga: “Yo lo conozco, denle un empleo”, es muy difícil. En este país, si uno no pertenece a la elite”—lo pronunció “é-lait”—“uno comprueba que la vida es dura, muy dura”.

Taylor tuvo una serie de ocupaciones ocasionales: cambio de divisas, venta ambulante de artículos de escritorio, entretejido de cabello, y acarreo de bultos pesados en un depósito, con un salario diario de 400 naira, es decir, unos tres dólares. Ocasionalmente, trabajó para comerciantes del África occidental que acudían a los mercados cercanos al puerto y necesitaban intermediarios para ubicar las mercaderías. Al principio, se alojó en casa de la hermana de un amigo de la infancia, en Mushin, y luego encontró alojamiento barato en una habitación compartida, por siete dólares mensuales, hasta que el edificio quedó destruido por un incendio durante los disturbios étnicos. Taylor perdió todas sus pertenencias. Decidió mudarse a la Isla de Lagos, donde paga un alquiler más alto, 20 dólares por mes.

Taylor trató de emigrar de África, pero sus solicitudes de visado fueron rechazadas por las Embajadas de los Estados Unidos y del Reino Unido. A veces añora la calma de su poblado natal, pero nunca pensó en regresar a Ile-Oluji, con su temprano anochecer y sus monótonos días, y la perspectiva de pasar el resto de su vida haciendo trabajos manuales. Su futuro está en Lagos. . . . “No hay otra salida, excepto tener éxito”, dijo Taylor’.

◀ Una joven sonríe sentada delante de su choza a modo de tienda de campaña en las cercanías del hotel más lujoso de Dacca, Bangladesh.

© Shehzad Noorani/Still Pictures

El iceberg está creciendo

“En la primera mitad del siglo XXI, el crecimiento de las ciudades será el factor más influyente en el desarrollo”. Así comenzaba el informe *Estado de la Población Mundial* 1996 del UNFPA³. Cada día que pasa, esa afirmación se confirma aun más.

Hasta hoy, la población humana ha vivido y trabajado principalmente en zonas rurales. Pero el mundo está a punto de dejar atrás su pasado rural. En 2008, por primera vez, más de la mitad de la población del planeta, 3.300 millones de personas, vivirá en ciudades.

El número y la proporción de habitantes urbanos seguirán aumentando aceleradamente. Hacia 2030, la población urbana habrá llegado a 4.900 millones de personas. En comparación, se prevé que la población rural del mundo *disminuirá* en unos 28 millones entre 2005 y 2030. En consecuencia, a escala mundial, *todo* el futuro aumento de la población ocurrirá en ciudades de mayor o menor tamaño.

La mayor parte de este crecimiento ocurrirá en los países en desarrollo. Se prevé que la población urbana de África y Asia se duplicará entre 2000 y 2030. También en la región de América Latina y el Caribe seguirá aumentando la población urbana, aun cuando más lentamente. Mientras tanto, la población urbana del mundo desarrollado aumentará relativamente poco: desde 870 millones hasta 1.010 millones de personas.

Esta vasta expansión urbana en los países en desarrollo tiene implicaciones mundiales. Casi todas las grandes transformaciones de índole económica, social, demográfica y medioambiental ya ocurren en las ciudades. Lo que ocurra durante los próximos años en las ciudades del mundo menos adelantado conformará las perspectivas de crecimiento económico mundial, de mitigación de la pobreza, de estabilización de la población, de sostenibilidad del medio ambiente y, en última instancia, de ejercicio de los derechos humanos.

No obstante, se hace sorprendentemente poco para maximizar los posibles beneficios de dicha transformación o reducir sus consecuencias dañinas. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) recomendó claramente: “Los gobiernos deberían fortalecer su capacidad para responder a las presiones causadas por la rápida urbanización revisando y reorientando, según convenga, los organismos y mecanismos encargados de la ordenación de las zonas urbanas y velando por que todos los grupos de población participen en la planificación y la adopción de decisiones sobre el desarrollo local”⁴.

El presente informe exhorta a realizar análisis a largo plazo y a adoptar medidas preventivas congruentes con dichos propósitos. El aumento previsto de la población urbana es demasiado grande, y los cambios ocurrirán con demasiada rapidez,

1

ALGUNAS DEFINICIONES BÁSICAS:

- a) *Urbano*: Dícese de los asentamientos o localidades definidos como “urbanos” por los organismos nacionales de estadística.
- b) *Urbanización*: Proceso de transición desde una sociedad rural hacia una sociedad más concentrada en ciudades. Estadísticamente, la urbanización refleja la creciente proporción de población que reside en asentamientos definidos como urbanos, debido principalmente a un saldo neto positivo de la migración del campo a la ciudad. El nivel de urbanización es el porcentaje del total de la población que reside en ciudades, mientras que la tasa de urbanización es la tasa con que crece dicha población.
- c) *Crecimiento urbano*: Aumento en el número de personas que viven en ciudades, medido en términos o bien relativos, o bien absolutos.
- d) *Crecimiento natural o vegetativo*: Diferencia entre el número de nacimientos y el número de defunciones en una población dada.
- e) *Transición urbana*: Transformación de una sociedad, desde predominantemente rural hacia predominantemente urbana.

como para que los gobiernos y los planificadores se limiten simplemente a reaccionar frente a los acontecimientos.

Una característica sobresaliente del crecimiento de la población urbana en el siglo XXI es que se compondrá, en gran medida, de personas *pobres*⁵. Las personas pobres suelen quedar excluidas de la planificación urbana; los migrantes son rechazados, o simplemente se hace caso omiso de ellos, en la vana esperanza de desalentar la continua migración.

Una planificación realista del futuro crecimiento urbano exige una explícita consideración de las necesidades de los pobres. También requiere el análisis de las cuestiones de género: con frecuencia, no se toman en cuenta las necesidades y capacidades particulares de las mujeres y las niñas pobres, y se supone que son iguales a las de los hombres y niños pobres. Y, a medida que vayan cambiando las estructuras de la población, tendrá cada vez mayor importancia prestar atención a los jóvenes y a las necesidades de las personas de edad.

En el presente capítulo se describen algunas de las principales tendencias de la transformación urbana, algunos de los obstáculos y algunas de las posibilidades existentes, como punto de partida para intercambiar ideas sobre un nuevo enfoque.

En el Recuadro 1 se ofrecen algunas definiciones. Siempre ha sido problemático definir de manera universal los conceptos básicos: “urbano” y “rural”⁶. A medida que va avanzando

la globalización, también puede considerarse cada vez más artificial la división de los asentamientos humanos en “rurales” y “urbanos”. Debido a los adelantos en los transportes y las comunicaciones, las ciudades, las aldeas y las zonas agrícolas están cada vez más cercanas y más conectadas. Las zonas rurales tienen cada vez mayor aspecto de pequeños centros urbanos, mientras que la presencia del sector informal está transformando la vivienda, los servicios y la mano de obra en las ciudades, e incluso las modalidades de producción y consumo. Pero dado que las mentalidades, las actividades de planificación y los datos todavía están compartimentados, sigue siendo necesaria la distinción rural-urbano, aun cuando sea poco precisa.

Cada país tiene su propia definición, y la velocidad del crecimiento urbano cambia continuamente los límites de la ciudad. Sin embargo, las deficiencias en los datos son menos significativas cuando se analizan las tendencias generales y las perspectivas de crecimiento urbano a escala mundial y regional, como se hace en el presente informe.

La segunda ola de urbanización: una diferencia de escala

La comparación de las tendencias futuras con las del pasado permite situar en perspectiva las tendencias actuales del crecimiento urbano. La *escala* del cambio actual no tiene

precedentes, aun cuando en la mayoría de las regiones han disminuido las *tasas* de crecimiento urbano. También difieren entre sí los factores socioeconómicos y demográficos subyacentes a la transición urbana en los países desarrollados y en los menos adelantados, como se explica en el Recuadro 2.

En América del Norte y en Europa, la primera ola de urbanización duró más de dos siglos, desde 1750 hasta 1950: la población urbana pasó del 10% al 52% y el número de habitantes urbanos, de 15 millones a 423 millones. En la segunda ola de urbanización, en las regiones menos desarrolladas la población urbana aumentará desde 309 millones en 1950 hasta 3.900 millones en 2030. En esos 80 años, la proporción de población urbana de dichos países pasará del 18% a un 56%.

A comienzos del siglo XX, las regiones desarrolladas del planeta tenían más del doble de habitantes urbanos que las menos desarrolladas (150 millones, en comparación con 70 millones). Pese a sus niveles de urbanización mucho más bajos, actualmente los países en desarrollo tienen 2,6 veces más habitantes urbanos que las regiones desarrolladas (1.300 millones, en comparación con 900 millones). Esta brecha aumentará rápidamente en los próximos decenios.

A escala mundial, en el siglo XX la población urbana aumentó desde 220 millones de habitantes en 1900 hasta 2.840 millones en 2000⁷. En el siglo actual, se producirá un

2 LA SEGUNDA OLA¹

El enorme aumento de la población urbana en los países más pobres es parte de una “segunda ola” de transiciones demográficas, económicas y urbanas, de magnitud y velocidad mucho mayores que la primera. Esa primera ola de transiciones modernas comenzó en Europa y América del Norte a comienzos del siglo XVIII. Durante dos siglos (1750 a 1950), esas regiones experimentaron la primera transición demográfica, la primera industrialización y la primera ola de urbanización. Así nacieron las nuevas sociedades industriales urbanas que hoy dominan el mundo. El proceso fue comparativamente gradual e involucró a unos pocos centenares de millones de personas.

En el último medio siglo, las regiones menos desarrolladas iniciaron la misma transición. En la mayoría de esas regiones disminuyó rápida y espectacularmente la mortalidad, se logró en uno o dos decenios lo que los países desarrollados habían

conseguido en uno o dos siglos, y los efectos demográficos de esas reducciones de la mortalidad fueron de magnitud muy superior. El proceso ha continuado con un descenso de las tasas de fecundidad, muy rápidamente en el Asia oriental y sudoriental y en América Latina, y más lentamente en África.

En ambas olas, el crecimiento de la población se combinó con cambios económicos para impulsar la transición urbana. Sin embargo, de nuevo, la velocidad y la escala de la urbanización actual son mucho mayores que en el pasado. Esto suscita problemas inéditos para las ciudades de los países más pobres, que necesitarán construir una nueva infraestructura urbana—viviendas, energía, agua, saneamiento, calles, instalaciones comerciales y de producción—más rápidamente que cualquiera de las ciudades que experimentaron la primera ola de urbanización.

La segunda ola está acentuada por dos situaciones nuevas. En el pasado, la migración hacia el extranjero mitigó la presión sobre las ciudades europeas. Muchos de esos migrantes, especialmente los que se dirigían a las Américas, se asentaron en nuevas tierras agrícolas que alimentaron a las nuevas ciudades. Debido a las restricciones actuales, la migración internacional es un factor de menor importancia en la urbanización mundial.

Finalmente, la velocidad y la magnitud de la segunda ola están reforzadas por los adelantos en las tecnologías médicas y de salud pública, que reducen rápidamente la mortalidad y posibilitan que las personas regulen su propia fecundidad. Hoy día nos enfrentamos a un desafío mucho mayor para desarrollar y adaptar nuevas formas de organización política, social y económica que satisfagan las necesidades del nuevo mundo urbano.

crecimiento similar en números absolutos en apenas cuatro decenios. Las regiones en desarrollo, en su conjunto, representarán el 93% de este aumento; y Asia y África, más del 80%.

Entre 2000 y 2030, la población urbana de Asia aumentará desde 1.360 millones hasta 2.640 millones; la de África, desde 294 millones hasta 742 millones; y la de América Latina y el Caribe, desde 394 millones hasta 609 millones. Como resultado de esos incrementos, en 2030 los países en desarrollo tendrán el 80% de la población urbana del mundo. Para ese entonces, casi siete de cada diez habitantes urbanos del mundo vivirán en África y Asia.

Los efectos de la globalización sobre las pautas de crecimiento urbano marcan una diferencia crítica entre las transiciones del pasado y del presente⁸. Las ciudades son las principales beneficiarias de la globalización y de la integración progresiva de las economías mundiales. Las personas van en pos de los empleos, los cuales son el resultado de las inversiones y las actividades económicas, y éstas, en su mayoría, están cada vez más concentradas en zonas urbanas dinámicas, grandes y pequeñas.

Por otra parte, muy pocas ciudades de los países en desarrollo generan suficientes empleos para satisfacer las demandas de sus crecientes poblaciones. Además, no todos los estratos de la población se benefician por igual de la urbanización; entre los marginados están los grupos tradicionalmente sometidos a exclusión social y económica, por ejemplo, las mujeres y las

minorías étnicas. Como se describe en el Capítulo 2, el crecimiento masivo del número de habitantes urbanos, sumado al persistente subdesarrollo y a la escasez de empleos urbanos, crean condiciones de miseria e indigencia peores que las descritas por Charles Dickens durante la Revolución Industrial. No obstante, al igual que en el relato sobre Adegoke Taylor presentado al comienzo de este capítulo, por lo general los migrantes del campo a la ciudad prefieren su nueva vida a la que dejaron atrás.

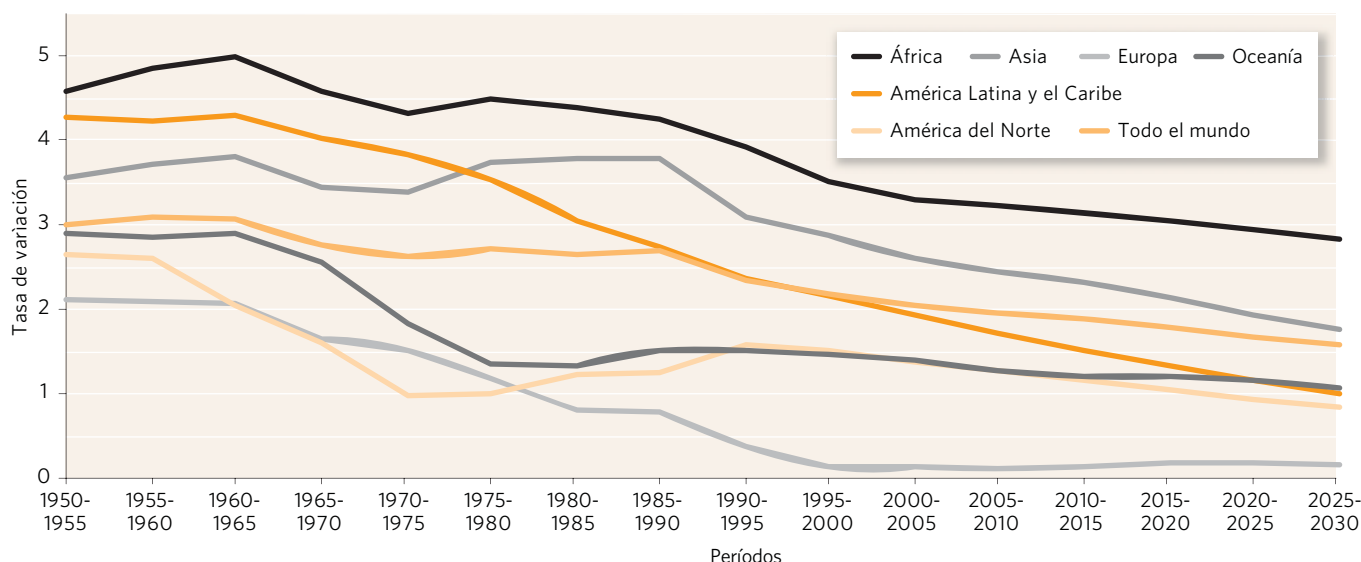
El futuro del crecimiento urbano: tasas, aceleración y magnitud⁹

En los últimos 30 años, la atención del público y de los medios de comunicación ha estado centrada en dos patrones: la velocidad del crecimiento urbano en las regiones menos desarrolladas y la expansión de las megaciudades (con 10 millones de personas o más). Actualmente, mantener la atención sólo en esos dos aspectos puede ser engañoso.

En primer lugar, el fondo de la cuestión ya no es la alta *tasa* de crecimiento de las ciudades, sino la *magnitud* absoluta de los incrementos, especialmente en Asia y África. El hecho es que en la mayoría de las regiones del mundo, la tasa general de crecimiento urbano ha disminuido de forma sostenida (Gráfico 1).

En segundo lugar, las megaciudades siguen predominando, pero no han crecido hasta los tamaños que auguraban las

Gráfico 1: Tasa media anual de variación de la población urbana, por región 1950-2030



Fuente: Naciones Unidas. 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Cuadro A.6. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

proyecciones en el pasado. Actualmente, reside en las megaciudades un 4% de la población del mundo y un 9% de todos los habitantes urbanos. Las megaciudades son una porción importante del mundo urbano, pero probablemente no se expandirán rápidamente dentro de un futuro previsible, como indica el Gráfico 2. Muchas de las mayores ciudades del mundo—entre ellas, Buenos Aires, Calcuta, México D.F., San Pablo y Seúl—en realidad están perdiendo población y no ganándola y son pocas las que se acercan al tamaño que pronosticaron para ellas los catastrofistas en el decenio de 1970¹⁰.

Algunas ciudades de gran tamaño siguen creciendo rápidamente, pero esto no necesariamente es algo malo. En una economía globalizada, y en regiones como el Asia oriental, el rápido crecimiento puede ser un signo de éxito, y no una causa de aprensión¹¹. Es cierto que algunas de las megaciudades donde reina la pobreza crecieron muy rápidamente en los últimos 30 años, pero se consideran cada vez más como excepciones.

Entre las 20 megaciudades hoy existentes, sólo seis crecieron con tasas sostenidamente superiores al 3% anual en los últimos 30 años. Las demás experimentaron más bien un crecimiento moderado o bajo. Se prevé que en los próximos diez años, sólo Dacca y Lagos crecerán a tasas superiores al 3% anual; otras seis ciudades lo harán a tasas inferiores al 1%¹².

La mitad del mundo urbano vive en ciudades pequeñas

Si bien las ciudades de menor tamaño aparecen con menos frecuencia en las noticias periodísticas¹³, un 52% de la población urbana del mundo sigue viviendo en asentamientos que tienen menos de 500.000 personas. Como indica el Gráfico 2, en los últimos decenios las ciudades pequeñas siempre han tenido más de la mitad del total de la población urbana. Además, se prevé que entre 2005 y 2015 les corresponda más de la mitad del crecimiento urbano mundial. Ese gráfico también muestra que las ciudades más grandes van acrecentando lentamente a lo largo del tiempo su proporción en la población urbana total, pero dentro de un futuro previsible, seguirán predominando las ciudades de menor tamaño.

El continuo papel predominante de las ciudades de menor tamaño en el crecimiento de la población urbana ofrece a la vez motivo de tranquilidad y de preocupación. El caso de Gaborone, presentado en el Recuadro 3, refleja ambos aspectos. El aspecto positivo es que las acciones necesarias son, en principio, más fáciles de realizar en ciudades más pequeñas. Por ejemplo, éstas suelen disponer de mayor flexibilidad en cuanto a la superficie disponible para su expansión y atraen inversiones y poder de decisión.

3

PLANIFICACIÓN PARA LOS POBRES URBANOS EN UNA CIUDAD EN EXPANSIÓN ACELERADA¹

Gaborone, la capital de Botswana, ilustra muchos de los desafíos que enfrentan las ciudades pequeñas en acelerado crecimiento. A partir de 1971, la población de la ciudad aumentó pronunciadamente, desde 17.700 habitantes hasta más de 186.000, y se prevé que hacia 2020 llegará a 500.000. En ese proceso, Gaborone se está transformando de polvoriento puesto administrativo en próspero núcleo financiero, industrial, administrativo y educacional.

En comparación con muchas otras ciudades pequeñas, Gaborone puede considerarse afortunada porque los ingresos producidos por las minas de diamante del país han aliviado sus dolores de crecimiento. Sin embargo, tropieza con la dispersión de asentamientos de baja densidad; altas tasas de desempleo; un nivel de pobreza del 47%; la proliferación del sector informal; altas tasas de prevalencia del VIH/SIDA; segregación residencial; e infraestructuras deficientes, incluidas las inadecuadas redes de abastecimiento de agua y saneamiento.

En su breve historia, la ciudad ha preparado varios planes urbanísticos, cada uno de los cuales ha quedado rápidamente desactualizado. Para regular el asentamiento de su población en rápido crecimiento, la ciudad ofreció lotes, gratuitamente al principio y luego a un costo nominal. Actualmente, los lotes totalmente dotados de servicios pertenecen al Estado, que los alquila a los ocupantes, pero las viviendas pertenecen al titular de la tenencia del lote por un período de 99 años. Para prevenir la especulación con los valores del suelo, durante un período de diez años no se permite que los ocupantes de los lotes vendan las viviendas.

Este enfoque ha beneficiado a personas pobres y de medianos ingresos, pero no a los muy pobres, quienes terminan en asentamientos marginales y precarios, donde la vivienda no está planificada, tiene difícil acceso y carece de conexión con las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento higiénico. Los canales a cielo abierto para el avenamiento de las aguas pluviales suelen estar llenos de lodo, arena o basuras, lo

cual causa reiterados desbordes y la consiguiente propagación de enfermedades.

La perspectiva de albergar a medio millón de personas para el año 2020 hace que los problemas actuales parezcan sólo el ápice del iceberg. Los altos funcionarios municipales hablan de crear una ciudad sostenible, pero este sueño está amenazado por la magnitud del crecimiento que se avecina, así como por la falta de personal de planificación capacitado, de información crítica y de una estrategia realista a largo plazo.

Para plasmar la visión de futuro de que Gaborone sea una ciudad mucho más grande y sostenible, es preciso que los encargados de formular políticas adopten medidas basadas en las lecciones aprendidas en la misma ciudad y en otras. Hay que promover el activo involucramiento de los pobres de la ciudad—el grupo social más afectado por la transformación—y lograr el firme compromiso de los responsables políticos a nivel nacional y local para adoptar sin tardanza las necesarias decisiones estratégicas y prepararse para el inevitable crecimiento urbano.

El aspecto negativo es que, por lo general, las ciudades de menor tamaño tienen más problemas sin resolver y menos recursos humanos, financieros y técnicos a su disposición. Las ciudades más pequeñas—especialmente, las que tienen menos de 100.000 habitantes—tienen notables carencias en materia de vivienda, transporte, agua corriente, eliminación de residuos y otros servicios. En muchos casos, las condiciones de vida de los pobres en estas ciudades no son mejores que la de los campesinos pobres. La situación es particularmente grave en el caso de las mujeres, quienes soportan una carga desproporcionada para poder satisfacer las necesidades del hogar en materia de agua, saneamiento, combustible y manejo de residuos¹⁴.

Las ciudades más pequeñas pueden beneficiarse de la tendencia mundial a la descentralización política y administrativa, en virtud de la cual los gobiernos nacionales están delegando en los gobiernos locales parte de sus facultades y competencias en la recaudación de ingresos. En teoría, esto abre nuevas oportunidades para que cada gobierno local exhiba sus particulares ventajas, y atraiga así las inversiones y la actividad económica¹⁵. La globalización, que cada vez más es el factor decisivo para determinar dónde ocurrirá el crecimiento económico, puede alentar ese proceso, debido a que hay menos necesidad de concentrar ciertas actividades económicas¹⁶.

Muchas ciudades de menor tamaño todavía no pueden aprovechar la descentralización del gobierno. Pero mediante la

mejora de la gobernabilidad, una mayor información y un uso más eficaz de los recursos, combinados con la flexibilidad intrínseca de las ciudades más pequeñas, la descentralización podría acrecentar la capacidad de las autoridades locales para responder al desafío del crecimiento urbano. Además, el nivel local proporciona más oportunidades para la participación activa de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones. Así se podría afianzar la rendición de cuentas y mejorar la prestación de servicios¹⁷.

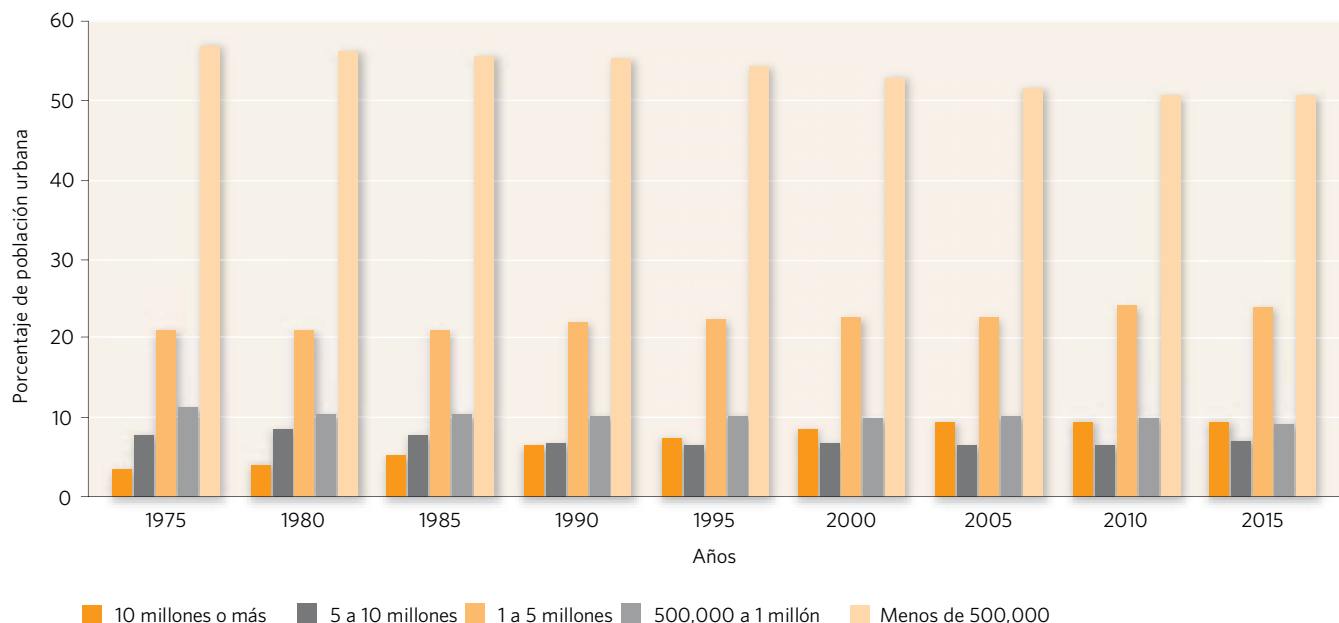
Diferentes velocidades, diferentes políticas

El calendario y el ritmo de la urbanización varían considerablemente entre las regiones menos desarrolladas (véase el Gráfico 3). Las tendencias generales ocultan amplias variaciones locales entre diferentes países y entre diferentes ciudades. En este informe sólo se consideran las características más significativas.

El estudio de varios casos en diferentes regiones y países revela que, por lo general, los encargados de formular políticas se han resistido a aceptar el crecimiento urbano y que muchos han intentado incluso evitarlo reduciendo la migración del campo a la ciudad.

La región de América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones menos desarrolladas, experimentó una transición precoz y rápida¹⁸. En 2005, un 77% de la población de la región se definía como urbana y un porcentaje de su pobla-

Gráfico 2: Población urbana mundial, por tamaño de la ciudad 1975-2015



Fuente: Naciones Unidas. 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Cuadro A.17. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

ción superior al de Europa vivía en ciudades de más de 20.000 habitantes. La transición urbana en esta región ha avanzado pese a numerosas y explícitas políticas de corte anti-urbano. En general, la transición urbana ha tenido un efecto positivo sobre el desarrollo. Pero si se hubiera adoptado una actitud proactiva frente al inevitable crecimiento urbano, se habrían minimizado muchas de sus consecuencias negativas, en particular la formación de tugurios y la falta de servicios urbanos para los pobres.

Los Estados árabes del Asia occidental presentan una amplia gama de niveles de urbanización, desde muy altos hasta bajos, y predominan los que están en una etapa intermedia¹⁹. Los centros urbanos dominan las economías de la mayoría de esos países y la migración del campo a la ciudad sigue siendo cuantiosa en varios de ellos. Si se agrega el crecimiento vegetativo (es decir, mayor número de nacimientos que de defunciones), en algunos casos se generan altas tasas de crecimiento urbano. En general, las políticas oficiales son hostiles a la migración y esto contribuye a la limitada existencia de viviendas para los pobres urbanos, quienes a menudo se ubican en asentamientos marginales precarios²⁰. En esta región, como en las demás, la ausencia de una planificación previa del crecimiento urbano acrecienta en esos vecindarios la densidad y la formación de tugurios.

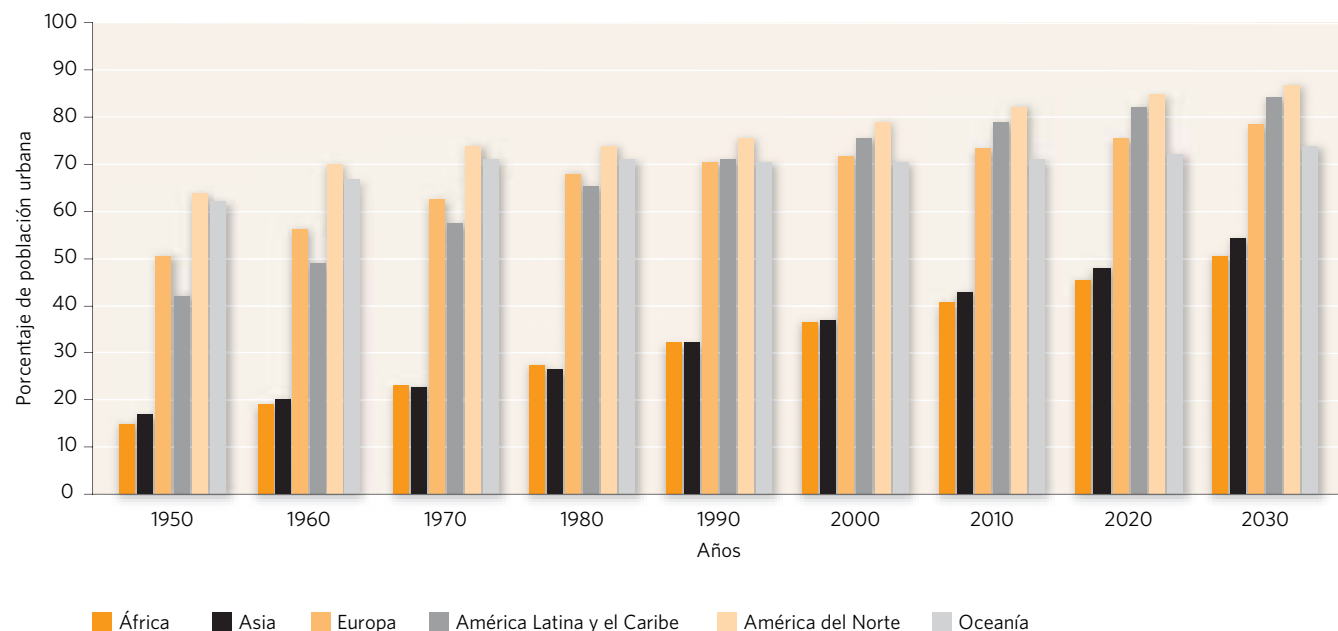
Indudablemente, es en Asia y en África donde el fenómeno tiene mayor prominencia, debido a la gran magnitud de sus

poblaciones y a sus perspectivas de enorme crecimiento urbano. En 2005, el nivel de urbanización en Asia era del 40% y en África, del 38%. Pese a que en muchos países hay oposición política a la urbanización, se prevé que en los próximos 25 años las tasas de crecimiento urbano permanecerán a un nivel relativamente alto, originando pronunciados aumentos de la población urbana de ambos continentes y del mundo.

Pese a que la región de África al sur del Sahara es la menos urbanizada, tiene ya una población urbana de la misma magnitud numérica que la de América del Norte²¹. Recientemente, el ritmo de crecimiento urbano se ha mitigado, debido a un crecimiento económico más lento y menores tasas de crecimiento vegetativo, así como algún grado de migración de retorno al campo. No obstante, se prevé que durante varios decenios en esa región se producirán las más altas tasas de crecimiento urbano del mundo, y las tasas de crecimiento vegetativo desempeñarán un importante papel en dicho crecimiento.

Algunas características de la migración y la urbanización en África al sur del Sahara son únicas; por ejemplo, el predominio de ciudades más pequeñas, la baja densidad de población, la alta prevalencia de la migración circular o iterativa y los vínculos con el VIH/SIDA. En algunas partes de la región, el factor primordial de la urbanización es el desplazamiento forzado de poblaciones debido a sequías, hambrunas, conflic-

Gráfico 3: Porcentaje de población residente en zonas urbanas a mitad de año, 1950-2030



Fuente: Naciones Unidas. 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Cuadro A.2. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

tos étnicos, disturbios civiles y guerras. En los últimos años, muchas ciudades han perdido sus tradicionales ventajas respecto a las zonas rurales en los ámbitos social y de la salud. Uno de los desafíos más manifiestos que enfrenta la región es el empobrecimiento de la vida urbana.

Pese a esas características, gran parte de la migración a las zonas urbanas ha tenido efectos positivos sobre la economía y sobre los propios migrantes²². Muchos son comparativamente pobres, especialmente a su llegada, pero en general los migrantes expresan su preferencia por la ciudad en comparación con la vida rural que dejaron atrás.

Con todo, al parecer los encargados de formular políticas en la región son cada vez más renuentes a aceptar el crecimiento urbano. Quienes viven en la pobreza rural están menos concentrados, son menos visibles y más predecibles. A diferencia de los residentes urbanos pobres, carecen de potencial para movilizarse en masa y plantear perentorias exigencias políticas. No obstante, probablemente la urbanización y la migración urbana en África beneficien tanto a los migrantes individuales como a las economías nacionales. Pese a las condiciones de vida de los pobres urbanos, si se toman en cuenta sus recursos, sus limitaciones y sus oportunidades, las decisiones de los migrantes son perfectamente racionales.

La vasta y heterogénea región de Asia y el Pacífico contiene algunas de las economías mayores y más ricas, así como algunas de las más pequeñas y más pobres. En esta región habitan las tres quintas partes de la población mundial y la mitad de la población urbana; allí se ubican once de las ciudades más grandes del planeta. La población urbana de Asia y el Pacífico se ha quintuplicado desde 1950, pero los niveles de urbanización son bajos en casi todos los países, salvo pocas excepciones.

China y la India, conjuntamente, albergan un 37% del total de la población mundial; por consiguiente, sus enfoques respecto del crecimiento urbano tienen importancia particularmente crítica para el futuro de la humanidad.

Las zonas urbanas de la India todavía tienen menos del 30% del total de la población nacional²³. Se prevé que esa proporción llegará al 40,7% en 2030. Este nivel, relativamente bajo, se debe en parte a una rigurosa definición nacional del

término “urbano” (por ejemplo, se excluyen las zonas periurbanas). Incluso con esa definición, se prevé que en 2030 habrá unos 590 millones de habitantes urbanos.

Los responsables políticos de la India esperan poder retardar más el crecimiento urbano aplicando el Plan nacional de empleo rural aprobado en 2005, en virtud del cual el Gobierno asume la responsabilidad de ofrecer garantías jurídicas de 100 días de empleo en cada ejercicio financiero a cada hogar rural donde haya un miembro adulto dispuesto a desempeñar un trabajo manual no calificado²⁴. Está por ver cuáles serán los efectos de dicho Plan sobre la migración del campo a la ciudad.

El crecimiento vegetativo es el principal factor del crecimiento urbano en la India. Las oportunidades de empleo en

el sector estructurado de la economía son limitadas y gran parte de la mano de obra urbana trabaja en el sector informal; pero esto no impide que los migrantes acudan a las ciudades más grandes en busca de ventajas intangibles, oportunidades y comodidades. En las ciudades pequeñas, siempre hubo más prevalencia de pobreza que en las ciudades con más de un millón de habitantes o las ciudades de tamaño intermedio; además, entre 1987-1988 y 1993-1994, la pobreza urbana disminuyó más pronunciadamente en las ciudades con más de un millón de habitantes que en las ciudades medianas y pequeñas.

Como ocurre en otras partes, el aumento en términos absolutos de la población urbana ha impuesto enormes exigencias a la capacidad de las autoridades urbanas para satisfacer las crecientes demandas de vivienda y servicios. Las asociaciones de voluntarios y las organizaciones de pobres urbanos (OPU) han logrado notables adelantos en el abordaje de esos problemas, pese a considerables dificultades.

La trayectoria urbana de la India contrasta marcadamente con la de China²⁵, donde entre 1949 y 1978 se controló rigurosamente el tamaño de la población urbana, y la residencia en las ciudades era privilegio de una minoría. Pero las políticas económicas posteriores favorecieron la migración hacia la costa, a centros urbanos en rápido crecimiento, dentro de zonas económicas especiales. Poco a poco, se fueron flexibilizando las restricciones a la migración interna y disminuyó el prejuicio oficial contra las ciudades, a medida que éstas se fueron transformando en el motor del rápido crecimiento económico de China.

El alto crecimiento en términos absolutos de la población urbana ha impuesto enormes exigencias a la capacidad de las autoridades locales para satisfacer las crecientes demandas de vivienda y servicios. Las asociaciones de voluntarios y las organizaciones de pobres urbanos han logrado notables adelantos en la resolución de estos problemas, pese a las considerables dificultades existentes.

Actualmente, China es un importante centro manufacturero mundial y casi todas sus fábricas están ubicadas en las ciudades o sus alrededores. Según datos oficiales, hay en el país más de 660 ciudades. Si bien tal vez se hayan ampliado las disparidades económicas entre el campo y la ciudad, vivir en las ciudades ya no entraña privilegios automáticos. Según las proyecciones, en apenas un decenio unos 870 millones de habitantes, más de la mitad de la población de China, residirán en ciudades. De las 139 ciudades que en 2005 tenían 750.000 ó más habitantes, sólo nueve tendrán en 2015 más de cinco millones de habitantes. La ubicación cerca de la costa de muchas de esas ciudades es causa de preocupación, debido a los eventuales efectos del calentamiento climático mundial sobre las costas de baja altitud (Capítulo 5).

China está hoy en el ápice de su transición urbana. Dada su baja tasa de fecundidad urbana—resultado de políticas de planificación de la familia, crecientes costos de la educación y cambio en las aspiraciones de los habitantes urbanos sobre el modo de vida—, la migración del campo a la ciudad ha sido un factor contribuyente al crecimiento urbano mucho más importante en China que en la mayoría de los demás países en desarrollo. Según estimaciones oficiales, cada año unos 18 millones de personas migran desde el campo a la ciudad, con un predominio de los hombres entre los migrantes. La escala y la velocidad de la transformación urbana no tienen precedentes; si bien el proceso conlleva diversos problemas medioambientales y sociales, su continuidad es inevitable.

Políticas basadas en hechos y no en prejuicios

Es comprensible que la velocidad y la magnitud del crecimiento urbano hayan sido motivo de preocupación para los responsables políticos. Muchos preferirían que el crecimiento fuera más lento o que no existiera en absoluto; en teoría, un crecimiento más lento les daría más flexibilidad para subsanar los problemas urbanos. En general, tratan de frenar el crecimiento restringiendo la migración hacia la ciudad, pero, como se explica en el Capítulo 3, esto pocas veces da resultado.

Además, las medidas de ese tipo reflejan una deficiente comprensión de las raíces demográficas del crecimiento urbano. La gente, en su mayoría, piensa que la migración es el factor dominante; pero, en realidad, actualmente la causa principal es, por lo general, el crecimiento vegetativo. Otro factor contribuyente al crecimiento urbano es la reclasificación de zonas y residentes anteriormente “rurales” como “urbanos”.

En los países en desarrollo, el crecimiento de las ciudades durante la “segunda ola” (Recuadro 2, *supra*) está impulsado por tasas de crecimiento vegetativo más altas que las existentes

en Europa y América del Norte en el punto culminante de sus respectivos procesos de urbanización.

Las más recientes investigaciones integrales encaminadas a deslindar el crecimiento vegetativo de los demás componentes del crecimiento urbano muestran que en el país al que corresponde la mediana matemática, la contribución del crecimiento natural era de un 60%²⁶. La parte restante del crecimiento urbano—aproximadamente 40%—se explica por una combinación de migración y rezonificación.

A medida que va pasando el tiempo y que los países van teniendo mayor predominio urbano, inevitablemente aumenta la proporción del crecimiento urbano atribuible al crecimiento natural. Es decir, cuanto más alto sea el nivel de urbanización de un país, tanto más pequeño será el número de migrantes potenciales del campo a la ciudad, y tanto mayor el grupo de residentes urbanos que contribuyen al crecimiento natural.

Por supuesto, las experiencias son muy diferentes de un país a otro. En la India, un reciente estudio de los componentes del crecimiento urbano entre 1961 y 2001 constató que la proporción atribuible al crecimiento natural o vegetativo en ese período oscilaba entre un 51% y un 65%²⁷. En América Latina, un 65% del actual crecimiento urbano dimana del crecimiento vegetativo, pese a las pronunciadas reducciones de las tasas de fecundidad, especialmente en zonas urbanas²⁸. El caso de que el factor predominante sea la migración, como ocurrió recientemente en China, es infrecuente²⁹.

Dada la mayor importancia del crecimiento vegetativo y el fracaso de las políticas contra la migración, parece obvio que el medio de reducir la tasa de crecimiento urbano sería la disminución de las tasas de fecundidad, y no el control de la migración. Puesto que las altas tasas de fecundidad en las zonas rurales suelen ser el factor subyacente de la migración rural-urbana, si tanto en las zonas rurales como urbanas hubiera menores tasas de fecundidad, esto desaceleraría el crecimiento urbano. Con dicha reducción los encargados de formular políticas dispondrían de más tiempo para hacer frente a la expansión de la población urbana.

En consecuencia, las políticas encaminadas a frenar el crecimiento urbano deberían prestar más atención a los factores positivos que inciden en la disminución de la fecundidad: el desarrollo social, las inversiones en salud y educación, la ampliación de la autonomía de la mujer y un mejor acceso a los servicios de salud reproductiva. Cuando se reflexiona al respecto, sorprende la escasa influencia de este enfoque en las políticas públicas, en contraste con el enfoque predominante orientado a contener la migración³⁰. En el último capítulo de este Informe se trata este tema.



2

Los pobres urbanos: esperanza frente a desolación

“Como el mundo en desarrollo es cada vez más urbano y la pobreza se localiza en las ciudades, la batalla por alcanzar los ODM se librará en los tugurios de todo el mundo”¹.

El crecimiento urbano sin precedentes que está teniendo lugar en los países en desarrollo refleja las esperanzas y aspiraciones de millones de nuevos habitantes de las ciudades. Las ciudades tienen un enorme potencial para mejorar la vida de la gente, pero una gestión urbana inadecuada, basada con frecuencia en percepciones e información inexactas, puede transformar las oportunidades en desastres.

Consciente de esa deficiencia, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo recomendó: “Los gobiernos deberían aumentar la capacidad y la competencia de las autoridades locales y municipales para administrar el desarrollo urbano, proteger el medio ambiente, satisfacer las necesidades de seguridad personal, infraestructuras y servicios básicos de todos los ciudadanos, incluidos los habitantes de asentamientos ilegales en zonas urbanas, eliminar problemas sanitarios y sociales, incluidos los problemas relacionados con la droga y la delincuencia, y los problemas resultantes del hacinamiento y los desastres, y ofrecer a las personas alternativas a su permanencia en zonas vulnerables a los desastres, tanto naturales como provocados por el hombre”². En este capítulo se abordan algunas de estas preocupaciones, particularmente las que afectan a las mujeres, habida cuenta del futuro crecimiento urbano previsto en los países en desarrollo.

Los dramas ocultos de los pobres urbanos³

Hasta hace poco, los asentamientos rurales eran el epicentro de la pobreza y el sufrimiento humano. Todas las mediciones de la pobreza, se basaran éstas en el ingreso, el consumo o el gasto, mostraban que la pobreza rural era más grave y estaba más generalizada que en las ciudades⁴. En general, los centros urbanos ofrecían mejor acceso a servicios de salud y educación, a infraestructura básica, a información y conocimientos, y a oportunidades⁵. Esas constataciones eran fáciles de comprender, tomando en cuenta las asignaciones presupuestarias, la concentración de servicios y los demás beneficios intangibles de las ciudades.

Sin embargo, actualmente la pobreza está aumentando más rápidamente en las zonas urbanas que en las rurales, aunque se le ha prestado mucho menos atención. Las estadísticas agregadas ocultan profundas desigualdades y no ponen de manifiesto las concentraciones de extrema pobreza dentro de las ciudades. Las estimaciones, en su mayoría, no reflejan suficientemente la escala ni la profundidad de la pobreza urbana⁶.

En las ciudades de los países de medianos y bajos ingresos hay centenares de millones de personas que viven en la pobreza y, con toda seguridad, su número aumentará en los

◀ Una mujer camina atravesando charcos en las orillas del río Yantzé en Chungking, China. Cuando termine la construcción de la gran presa de las Tres Gargantas, el nivel de las aguas crecerá de forma espectacular.

© Ian Teh/Panos Pictures

próximos años. Más de la mitad de la población urbana está por debajo de la línea de pobreza en Angola, Armenia, Azerbaiyán, Bolivia, el Chad, Colombia, Georgia, Guatemala, Haití, Madagascar, Malawi, Mozambique, el Níger, Sierra Leona y Zambia. Muchos otros países tienen entre un 40% y un 50% de su población urbana viviendo por debajo del nivel de pobreza, entre ellos Burundi, El Salvador, Gambia, Kenya, Moldova, el Perú, la República Kirguisa y Zimbabwe. Se incluirían en esta lista muchos otros países si las líneas establecidas para medir la pobreza tuvieran realmente en cuenta los costos de satisfacer necesidades no alimentarias en las zonas urbanas⁷.

La mala gestión urbana suele dilapidar las ventajas y el potencial urbanos para la reducción de la pobreza. Si bien la pobreza está aumentando más aceleradamente en las ciudades que en las zonas rurales, sólo recientemente las agencias de desarrollo han comenzado a considerar que necesitan medidas de otro tipo para atacar las raíces de la pobreza.

Tugurios: desmesurada concentración de la pobreza

La pobreza, la mendicidad y las personas sin vivienda han formado parte del panorama urbano desde que aparecieron las primeras ciudades en Mesopotamia. Los pobres, en su mayoría, están relegados a zonas socialmente segregadas, que se denominan genéricamente “tugurios” (véase el Recuadro 4). Nuestro concepto de tugurios modernos data de la Revolución Industrial, con características como las de Londres en el siglo XIX o Nueva York a comienzos del siglo XX⁸.

Las características básicas de la vida en los tugurios no han cambiado: *la diferencia actual es sólo de escala*. Los habitantes

de tugurios en el nuevo milenio ya no son unos pocos miles en unas pocas ciudades de un continente en rápida industrialización; son uno de cada tres habitantes urbanos, 1.000 millones de personas, la sexta parte de la población mundial⁹.

Más del 90% de los actuales habitantes de los tugurios están en el mundo en desarrollo. La mayor proporción corresponde al Asia meridional y le siguen Asia oriental, África al sur del Sahara y América Latina. China y la India, conjuntamente, tienen un 37% de los tugurios del mundo. En África al sur del Sahara, el concepto de urbanización ha pasado a ser virtualmente sinónimo de crecimiento de los tugurios; un 72% de la población urbana de la región vive en tugurios, en comparación con el 56% en el Asia meridional. La población de tugurios en África al sur del Sahara casi se duplicó en 15 años y llegó a aproximadamente 200 millones en 2005.

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se reconoció la importancia de abordar la situación de los habitantes de tugurios para la reducción de la pobreza mundial y la promoción del desarrollo humano. Pese a la firmeza de este compromiso, el seguimiento del grado de adelanto en la situación de los habitantes de tugurios ha sido problemático¹⁰. Es necesario que los países adopten de inmediato políticas proactivas, para que se cumpla el espíritu de la meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹¹ y sea posible mejorar la vida de millones de pobres urbanos.

Las persistentes disparidades

Ninguna de las desventajas que padecen los pobres urbanos, en comparación con los demás habitantes de las ciudades, es más pronunciada que la relativa a los servicios de salud¹². Las mujeres pobres están en situación particularmente desventajosa. Aun cuando el ingreso en efectivo es mucho mayor en las ciudades que en las aldeas, la pobreza de ingreso es sólo uno de los aspectos de la pobreza urbana; otros son: mala calidad y hacinamiento de la vivienda, falta de servicios públicos y de infraestructura, entre ellos agua corriente, instalaciones de saneamiento, recolección de residuos, desagües y calles, así como la inseguridad en la tenencia de la tierra (véase el Recuadro 5). Dichas desventajas agravan los riesgos para la salud y la sobrecarga de trabajo de los pobres urbanos, y además acrecientan los riesgos que estos corren por contingencias del medio ambiente y la delincuencia.

Los pobres viven en ámbitos insalubres¹³. Los riesgos para la salud se deben al saneamiento deficiente, la falta de agua potable, el hacinamiento y la mala ventilación de los recintos de vida y de trabajo, además de la contaminación del aire y la causada por los desechos industriales. La dieta inadecuada reduce la resistencia de los habitantes de tugurios a las enfer-

4 LOS TUGURIOS Y LOS POBRES URBANOS

El término “tugurio” se usa para denotar muchos tipos de vivienda, incluso las que podrían mejorarse. Las denominaciones de “tugurio”, “chabola”, “villa miseria”, “villa de emergencia”, “asentamiento marginal”, “viviendas de precaristas” y “comunidad de bajos ingresos”, se utilizan a menudo de manera indistinta.

Según ONU-Hábitat, “un hogar de un tugurio” está constituido por un grupo de personas que viven bajo el mismo techo en una zona urbana y carecen de uno o más de los siguientes elementos: residencia permanente, espacio suficiente para vivir, acceso a agua no contaminada, instalaciones de saneamiento y seguridad en la tenencia¹.

No todas las personas pobres viven en tugurios y no todas las personas que viven en zonas definidas como tugurios son pobres. Sin embargo, a fin de simplificar, en este informe se equiparan los pobres urbanos con los habitantes de los tugurios.

5 LA VIDA EN LOS TUGURIOS Y LAS NUEVAS CIUDADES DE EGIPTO¹

Durante los últimos quince años, Feryal El Sayed ha considerado que una pequeña habitación cuadrada repleta con una cama, dos sillas, y un minúsculo cubículo con instalaciones de cocina y de baño, es “su hogar”. El techo improvisado se está cayendo a pedazos y la Sra. El Sayed, de 62 años de edad, tuvo que instalar láminas de plástico bajo el cielo raso para recoger los escombros. Sin embargo, su situación es mejor que la de algunos de sus vecinos en el Distrito 3 de Ezbet El Haggana, que carecen de techo y, cuando llueve, deben guarecerse debajo de sus camas para dormir.

Ezbet El Haggana, un tugurio irregularmente disperso al noroeste de El Cairo, es una de las mayores *ashwaiyyat*, o “zonas informales”, en torno a esta ciudad. Tiene más de un millón de habitantes y figura entre los pocos lugares donde los egipcios más pobres entre los pobres pueden costearse algún tipo de albergue: un lugar

donde las líneas de alto voltaje zumban constantemente sobre sus cabezas, donde el suelo bajo sus pies rezuma aguas cloacales y donde el humo de la quema de basura invade sus pulmones.

Hazem Hassan, del Instituto Al-Shehab para el Desarrollo Integral, una organización comunitaria que ha estado ayudando a los residentes de Ezbet El Haggana desde 2001, dice: “Además de todo tipo de enfermedades, en esas viviendas siempre hay incendios, debido a las líneas de transmisión de alto voltaje”. Dentro de poco, Al-Shehab dotará de nuevos techos a 50 de las viviendas más amenazadas en el distrito, incluida la de la Sra. El Sayed.

En los últimos tres decenios, la población de El Cairo ha aumentado de forma explosiva, desde 6,4 millones de habitantes en 1975 hasta 11,1 millones en 2005. Las más recientes estadísticas del Ministerio de Vivienda, Servicios Públicos y Comunidades Urbanas de Egipto indican

que hay 1.221 “zonas informales” similares a Ezbet El Haggana, que alojan a entre 12 y 15 millones de los 77 millones de habitantes del país. De esas zonas, 67 están en el área metropolitana de El Cairo.

El Ministerio ha estado desviando el flujo de población desde las grandes ciudades egipcias hacia las “nuevas ciudades”, mediante proyectos de desarrollo y vivienda de bajo costo. Solamente las construidas en la zona de El Cairo han albergado 1,2 millones de personas que, de otra manera, habrían terminado como residentes de *ashwaiyyat*. Con todo, pese a los incentivos gubernamentales, son muchos quienes aún no pueden sufragar el costo del cambio de residencia. Muchas personas, al igual que la Sra. El Sayed, permanecen en Ezbet El Haggana. Pese a su difícil situación, sigue siendo optimista, tal vez porque se percata de que es más afortunada que muchos de sus vecinos, y sabe que pronto tendrá un nuevo techo.

medades, especialmente debido a que viven en constante contacto con microorganismos patógenos¹⁴.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano* 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ofrece un excelente panorama general y un análisis de las relaciones entre estructuras de poder, pobreza y abastecimiento de agua¹⁵. El informe destaca el hecho de que las sombrías realidades de la vida en los tugurios desafían el análisis estadístico. Con frecuencia, muchas personas viven en recintos con varias casas agrupadas, donde se dispone de sólo un retrete para todos los adultos y los niños. A veces, los retretes están reservados a los adultos, y los niños se ven obligados a servirse de otros lugares del recinto o de las calles, donde también juegan¹⁶. En las ciudades de África al sur del Sahara, no es infrecuente que 250 familias de una comunidad compartan tres retretes y una ducha. Condiciones como éstas agravan el estrés que padecen todos los residentes, especialmente las mujeres, quienes también están sujetas a mayores riesgos de violencia por motivos de género¹⁷. En América Latina, sólo un 33,6% de los pobres urbanos tiene acceso a retretes con descarga de agua, en comparación con 63,7% de los demás residentes urbanos que no son pobres¹⁸.

El agua es un recurso escaso y costoso para los pobres urbanos, que a menudo se adquiere en pequeñas cantidades

compradas a vendedores callejeros. Cuando el agua se adquiere de esta manera, el costo unitario puede ser muy superior al abonado por personas que tienen agua corriente en sus hogares. Cuando existe una red de agua corriente, para obtenerla puede ser necesario recorrer una larga distancia hasta el grifo del vecindario, al llegar allí tal vez haya prolongadas esperas, y luego fatigosos viajes de regreso acarreando bidones llenos, tras lo cual se requiere un almacenamiento cuidadoso para minimizar el despilfarro y volver a utilizar varias veces la misma agua, con lo cual aumenta el riesgo de contaminación¹⁹.

El acarreo de agua consume una parte sustancial del tiempo de las mujeres y las niñas. Un estudio parcial del uso del tiempo en diez ciudades del África oriental comprobó que el tiempo de espera para obtener agua había aumentado desde 28 minutos diarios en 1967 hasta 92 minutos en 1997²⁰. La sobrecarga física y el tiempo gastado no se deben tanto a las grandes distancias hasta la fuente de agua, como ocurre en las aldeas, sino al gran número de personas obligadas a utilizar la misma fuente (Véase el Recuadro 6).

La conexión entre pobreza, medio ambiente y vivienda en zonas urbanas tiene una importancia crítica porque indica una esfera clave de intervención. Las políticas orientadas a mejorar la vivienda en zonas urbanas pueden tener enormes efectos sobre la reducción de la pobreza y la preservación del medio

6 ABASTECIMIENTO DE AGUA EN KIBERA, EL TUGURIO MÁS GRANDE DE ÁFRICA¹

Algunos dicen que allí viven un millón de personas. Otros creen que hay más de un millón. No se sabe a ciencia cierta. . . . los habitantes viven en chozas de hojalata o “casas” de barro, sin retrete, sin camas y con muy poco o ningún acceso al agua. La electricidad está casi totalmente ausente. La mayoría de las letrinas en pozos excavados están repletas y selladas, de modo que las personas utilizan los llamados “retretes volantes”, es decir, orinan o defecan en bolsas de plástico que luego acumulan en pilas en la calle. Los niños juegan sobre esas pilas.

Sabina, una mujer de edad mediana, está sentada junto a un grifo público, para cobrar el dinero a cada persona que llena un envase de 20 litros con agua supuestamente no contaminada. Pero las tuberías que alimentan el grifo, muchas de las cuales no son herméticas, atraviesan canales a cielo abierto por los que corren desagües cloacales. Cuando disminuye la presión hidráulica, como ocurre con mucha frecuencia, los tubos absorben los excrementos. Sabina explica: “Cobro tres chelines (4 centavos de dólar) por cada bidón. Pero cuando hay menos agua, aumento el precio hasta 5,5 chelines”. Sabina permanece sentada allí durante once horas diarias, pero no recibe un salario. Los grifos públicos están bajo el control de personas desconocidas quienes, según se rumorea, son funcionarios gubernamentales que obtienen sumas importantes del negocio del agua.

ambiente. Los avances en los indicadores de salud y mortalidad dependen en gran medida del abastecimiento de agua en las ciudades y de las instalaciones de saneamiento higiénico.

Bienestar y autonomía de la mujer: pilares de las ciudades sostenibles

“Como las mujeres suelen ser el sector más pobre de los pobres . . . la eliminación de la discriminación social, cultural, política y económica contra la mujer es condición indispensable para eliminar la pobreza . . . en el contexto del desarrollo sostenible”²¹.

El equipamiento social y físico de las ciudades facilita la evolución hacia una situación de mayor equidad entre hombres y mujeres. En verdad, la concentración de población en zonas urbanas abre muchas posibilidades para la mujer—ya sea migrante o nativa—de encontrar a otras mujeres, trabajar, establecer redes de apoyo social, intercambiar información y organizarse en pro de los temas de mayor importancia para ella. Las ciudades tienden a propiciar una mayor diversidad cultural y, por ende, mayor flexibilidad en la aplicación de las normas sociales que tradicionalmente constriñen la libertad de opción de la mujer.

En comparación con las zonas rurales, las ciudades ofrecen a la mujer mejores servicios educativos y opciones de empleo más diversas. También proporcionan más oportunidades de participación social y política, así como acceso a los medios de comunicación, a la información y a la tecnología. Las ciudades ofrecen muchos cauces para influir en la adopción de decisiones, mediante la participación comunitaria y política. Las mujeres pueden utilizar el espacio urbano para proyectar sus voces, participar en la política y el desarrollo de la comunidad e influir en los procesos sociales y políticos en todos los niveles.

Las mujeres han de beneficiarse de la proximidad y la mayor disponibilidad de servicios urbanos, entre ellos, abastecimiento de agua, saneamiento, educación, servicios de salud y transportes; todo ello puede reducir la triple carga de la mujer en el plano reproductivo, productivo y de trabajo comunitario y, como resultado, contribuirá a mejorar su estado de salud y el de sus hijos y familias.

LA EDUCACIÓN EN ÁMBITOS URBANOS:

¿REDUCCIÓN DE LA DISPARIDAD DE GÉNERO?

La urbanización acrecienta el acceso de las niñas a la educación y promueve la aceptación cultural de su derecho a la educación. La educación primaria, y especialmente la educación secundaria, en beneficio de las niñas, tiene efectos multiplicadores de importancia crucial para elevar la condición social y económica de la mujer y ampliar sus posibilidades de opción. Las mujeres con nivel de instrucción tienden a contraer matrimonio más tarde y a tener menor número de hijos, los cuales suelen ser más saludables²². En la adultez, tienen un mayor potencial de empleo, una mayor capacidad para obtener ingresos y una mayor autoridad para la adopción de decisiones en el hogar²³. Otros beneficios son los conocimientos y las capacidades para mantener y proteger su salud, incluidas la prevención de los embarazos no deseados y las infecciones de transmisión sexual (ITS), así como el VIH/SIDA. Todas esas aptitudes son de gran utilidad en la lucha contra la pobreza.

Cuando las familias están en condiciones de matricular en la escuela tanto a las niñas como a los niños varones y de mantenerlos allí, este factor influye decisivamente en la magnitud y la gravedad de la pobreza urbana y en la transmisión de la pobreza de una generación a la siguiente. Lamentablemente, en los países donde la tasa general de matriculación es baja, muchas niñas residentes en zonas urbanas pobres abandonan la escuela antes de adquirir una alfabetización funcional. Los datos de las Encuestas Demográficas y de Salud ponen de manifiesto cuatro razones principales de esa situación: falta de recursos; matrimonio y embarazo precoces;

responsabilidades en las tareas domésticas; y deficiente desempeño escolar. El costo de la matrícula escolar y de los uniformes y los útiles escolares, la falta de ingresos o de ayuda para las tareas del hogar, el gasto en transportes y otros gastos de enviar los niños a la escuela pueden ser prohibitivos para muchas familias pobres y reducir las ventajas educacionales de las ciudades. Cuando las familias se ven obligadas a escoger, son las niñas las que suelen no asistir a la escuela o la abandonan.

Los datos diferenciales dentro de una misma ciudad ponen de manifiesto pronunciadas disparidades en el acceso a la educación y en los niveles de alfabetización entre los tugurios y los vecindarios de mejor nivel económico. En algunos países, entre ellos Bangladesh, Colombia, la India y el Pakistán, la tasa de alfabetización de las mujeres que viven en tugurios es inferior entre un 30% y 50% a la de las mujeres que viven en otros barrios²⁴. Factores como la edad al contraer matrimonio, el embarazo y la condición de jefa de familia, contribuyen a reducir la posibilidad de que las jóvenes sigan asistiendo a la escuela. En los hogares de bajos ingresos, los jóvenes, tanto mujeres como varones, probablemente tendrán hijos, estarán casados o serán jefes de familia antes que sus homólogos en grupos de más altos ingresos²⁵.

EL MERCADO DE TRABAJO: ¿UNA SALIDA?

En las zonas urbanas, las posibilidades de empleo están mucho más diversificadas, tanto para los hombres como para las mujeres. La urbanización ha incrementado sustancialmente la participación de la mujer en la fuerza laboral²⁶. El empleo remunerado de la mujer no sólo acrecienta el ingreso del hogar, sino que también puede desencadenar transformaciones en los papeles asignados a hombres y mujeres y elevar la condición de la mujer en la familia y en la sociedad.

7 TRABAJO PARA LAS NIÑAS DE LA CALLE

La Oficina del UNFPA en Etiopía apoya al Centro Buen Samaritano de Capacitación, una ONG urbana que imparte enseñanza de oficios a niñas y jóvenes mujeres de 18 a 25 años de edad, para que puedan trabajar por cuenta propia o encontrar empleo remunerado. Los principales grupos beneficiarios son las niñas de la calle: hijas de familias de bajos ingresos expuestas a la vida en la calle debido a privaciones económicas, abandono, desintegración de la familia, disturbios civiles y guerra. Aparte de recibir capacitación en diferentes oficios, entre ellos, artesanías de cuero, tejido en telares, tejidos de punto, costura, bordado y peinado, el Centro imparte capacitación en salud, economía doméstica, nutrición, VIH/SIDA y planificación de la familia.

En los últimos años, ha habido en todo el mundo un aumento sustancial en el empleo remunerado no agrícola de la mujer²⁷. Han surgido nuevas oportunidades, especialmente en sectores comerciales²⁸ y en el trabajo a domicilio vinculado a redes mundiales de producción²⁹. Por ejemplo, de los 50 millones de trabajadores en zonas de procesamiento para la exportación, un 80% son mujeres jóvenes³⁰.

Sin embargo, la mayor parte del empleo femenino pertenece al sector informal, en el cual se genera una gran proporción de las nuevas oportunidades de empleo a escala mundial³¹, y donde las mujeres constituyen una gran mayoría, especialmente en África y Asia³². El empleo en ese sector tiene importancia crítica para posibilitar que las mujeres absorban los choques económicos que padecen los hogares pobres. En este sentido, el empleo de la mujer, remunerado y no remunerado, tiene una importancia fundamental para evitar la caída en la pobreza de muchos hogares³³. El aspecto negativo es que gran parte del trabajo en el sector informal es inestable, de mala calidad y deficientemente remunerado³⁴.

EL LARGO CAMINO DE LAS MUJERES HACIA LA PROPIEDAD.

Los activos físicos y financieros ofrecen a las mujeres más que bienestar económico y seguridad. La propiedad legal de bienes acrecienta las oportunidades de la mujer de tener acceso al crédito, generar ingresos y establecer una reserva como amortiguación contra la pobreza. También le da mayor autonomía en la relación con su pareja y sus familiares, reduce su vulnerabilidad a la violencia por motivos de género y al VIH/SIDA y proporciona una red de condiciones mínimas de seguridad para la vejez.

A escala mundial, las mujeres son propietarias de menos del 15% de las tierras³⁵. En algunos países, las leyes prohíben que las mujeres sean legalmente propietarias independientemente de sus esposos, en particular en partes de Asia y África al sur del Sahara. Al carecer de título legal para poseer tierras y otros bienes, las mujeres carecen de garantías para solicitar préstamos y créditos, y ven así limitadas sus opciones económicas. En algunos lugares, aun cuando las mujeres pueden legalmente y en teoría ser propietarias y herederas, las costumbres imponen que sean los hombres quienes controlan dichos bienes y que al fallecer el hombre, los bienes sólo pasen a manos de herederos masculinos. En esas circunstancias, es difícil o imposible que las mujeres ejerzan en la práctica sus derechos de propiedad.

Hay pruebas de que la dificultad de obtener títulos de propiedad en zonas rurales está impulsando a muchas mujeres a migrar a las ciudades, donde se supone que hay mejores perspectivas, en la esperanza de ser propietarias allí³⁶. Asimismo,

cuando residen en zonas urbanas, las mujeres pueden tener mejor acceso a la información de índole jurídica y a recibir más apoyo. Debido al mayor dinamismo social y a la gama de posibilidades económicas a disposición de la mujer, tarde o temprano las ciudades probablemente le ofrecerán más oportunidades de adquirir algún tipo de propiedad.

Sin embargo, es necesario introducir reformas jurídicas específicas para garantizar la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad. Cuando ya están vigentes esas leyes, las ciudades necesitan además programas y mecanismos de provisión de recursos, a fin de superar las barreras oficiosas, entre ellas las prácticas consuetudinarias, la escasa conciencia de las mujeres de sus propios derechos, el alto costo de la tierra y la vivienda, y las políticas discriminatorias sobre préstamos y títulos de propiedad.

El derecho a la propiedad y el acceso al crédito están estrechamente vinculados entre sí, de modo que no cabe sorprenderse de que las mujeres tropiecen con dificultades para obtener activos financieros. Los programas de microcrédito

han satisfecho parcialmente esa necesidad. El microcrédito, que inicialmente dio excelentes resultados en ámbitos rurales, también está posibilitando que las mujeres pobres residentes en zonas urbanas potencien sus capacidades y acrecienten sus ingresos.

PODER Y VOZ:

LOGROS DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

El poder de adoptar decisiones es uno de los principales indicadores de la autonomía de la mujer. Las perspectivas de participación política de la mujer están mejorando, pese a los numerosos problemas que enfrenta, entre ellos la discriminación por motivos de género y los prejuicios, las múltiples responsabilidades escasamente recompensadas y las pesadas demandas que consumen gran parte de su tiempo y su energía, además de la falta de apoyo en cuestiones de importancia crucial como la salud reproductiva y la carencia de recursos.

A fin de superar esas barreras y velar por que las mujeres tengan un nivel crítico de participación en los concejos municipales y los gobiernos locales, algunos gobiernos han

8 POLIFACÉTICAS ORGANIZACIONES URBANAS DE MUJERES

Las zonas urbanas, donde la información, la comunicación y la tecnología son de mejor calidad, posibilitan que las mujeres se organicen más rápida y eficazmente y que lo que comienza como una pequeña agrupación crezca hasta establecer redes de mayor magnitud, e incluso constituir movimientos internacionales. La Comisión Huairou, surgida a raíz de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, es un ejemplo. La presencia de 35.000 organizaciones no gubernamentales de todo el mundo que participaron en la Conferencia proporcionó el impulso para continuar la colaboración en red de esas organizaciones, en su mayoría dirigidas por mujeres, hasta transformarse en un verdadero movimiento mundial que ha influido en la formulación de políticas a escala local, regional e internacional sobre cuestiones relativas al hábitat y el medio ambiente¹.

Mediante una amplia utilización de los medios de difusión impresos, la radio y la televisión, es posible aprovechar un amplio frente para difundir los mensajes instantáneamente, alentando el aprendizaje en cuestiones como la salud, impulsando causas concretas y promoviendo conocimientos sobre los derechos

de la mujer. Por ejemplo, la organización CEMINA (Comunicación, educación e información sobre cuestiones de género) llega a miles de radioescuchas en algunas de las comunidades más pobres de todo el Brasil. Con 400 programas de radiodifusión, la *Women's Radio Network* (Red de Radiodifusión de Mujeres) lleva a muchos hogares educación sobre igualdad entre hombres y mujeres, salud y cuestiones medioambientales².

Desde los grupos cívicos hasta los grupos de ahorro, las mujeres urbanas han sido agentes activas de cambio en sus comunidades, trabajando para satisfacer las necesidades de vivienda y mejorar los servicios esenciales, elevar las condiciones de vida en los tugurios y proporcionar respaldo a la seguridad económica³. La Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia, un sindicato con un total de 700.000 miembros en seis estados de la India, ha establecido instalaciones que ofrecen servicios de salud, guarderías infantiles y servicios de seguro, investigación, capacitación, comunicación y comercialización, así como provisión de vivienda e infraestructura para mujeres pobres que trabajan en el sector informal⁴. Estas actividades se realizan a menudo en

ausencia de apoyo gubernamental o internacional; sin embargo, cuando las actividades de las mujeres son reconocidas e incorporadas en la programación, se ha comprobado que tienen un valor inapreciable. El proyecto CAMEBA es una llamativa demostración de ese hecho: un proyecto de mejora de tugurios en Caracas, Venezuela, respaldado por el Banco Mundial, logró mayor eficiencia y sostenibilidad después de que se incluyeran los grupos de mujeres que ya habían estado trabajando sobre el terreno durante varios años.

En muchos casos, las organizaciones de mujeres están en condiciones de realizar lo que otros movimientos sociales no pueden lograr. Algunas de las desventajas que padecen las mujeres pueden convertirse en un tipo de fortaleza. Las mujeres y sus organizaciones son menos amenazantes, no sólo para los gobiernos sino también para las pandillas y los grupos de poder locales. Asimismo, hay situaciones en que las organizaciones de hombres serían rápidamente corrompidas o desmanteladas por los intereses creados, mientras que las organizaciones de mujeres pueden obtener poder y apoyo⁵.



▲ Las mujeres tienen la oportunidad de compartir y debatir sobre los temas que les preocupan en los vagones exclusivos para ellas del tren de cercanías de Mumbai, India.

© Angela Jimenez/World Picture News

aprobado leyes que fijan cuotas o requisitos de paridad³⁷. No obstante, en África y Asia las mujeres sólo representan el 16% de los parlamentarios y en los Estados árabes, apenas un 9%³⁸. Esos porcentajes son muy inferiores a lo que se considera “una masa crítica” para que las mujeres puedan influir en las políticas públicas y en las prioridades presupuestarias.

Pese a ese sombrío panorama reinante en las capitales de los países, se han conseguido avances en la participación de la mujer en instancias descentralizadas del gobierno. Las esferas de gobierno locales ofrecen mayores oportunidades de ampliación de los medios de acción de la mujer y de participación política, situación que influye positivamente en las perspectivas de la mujer, a medida que avanza la urbanización. Además, los países con más altos porcentajes de mujeres consejeras municipales probablemente tendrán mayor número de parlamentarias y esto, a su vez, podría beneficiar a las mujeres a nivel local³⁹.

Así pues, la urbanización puede ser un poderoso factor de creación de condiciones propicias para una mayor autonomía

de la mujer. Plasmar dicho potencial en la realidad es una de las maneras más eficaces de promover los derechos humanos, mejorar las condiciones de vida de los pobres y transformar las ciudades de los países en desarrollo en mejores lugares para vivir.

Las ciudades propician la participación social y política de la mujer en muchos niveles. Para las mujeres pobres, cuyas vidas han estado confinadas en el hogar, la familia y el trabajo, el mero hecho de sumarse a una organización comunitaria amplía inmediatamente sus perspectivas. Cuando las mujeres participan activamente en una organización, o asumen papeles de liderazgo, adquieren confianza en sí mismas, nuevas actitudes y conocimientos y una mejor comprensión del mundo. Las organizaciones comunitarias pueden abordar muchas de las limitaciones que impone la pobreza a las mujeres pobres; pueden comenzar a contrarrestar los costos y los riesgos del trabajo en el sector informal. También pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad de las mujeres pobres, su inseguridad y dependencia, así como su falta de conocimientos acerca del mundo exterior y de su funcionamiento.

Participar en organizaciones también ayuda a la mujer que tiene pocos bienes a aunar los recursos individuales, acrecentando así su poder económico. Los grupos de ahorro y crédito pueden ayudar a los pobres que trabajan a obtener acceso a servicios de microfinanciación; combinando los recursos individuales, los productores que poseen escaso capital pueden adquirir materias primas a precios mayoristas⁴⁰.

Esas ventajas podrían afianzarse si se brindara mayor apoyo. Las mujeres pobres necesitan representación y voz en las instituciones y procesos que establecen las políticas sociales y económicas en una economía globalizada, a fin de seguir mejorando las condiciones de vida y de trabajo de los pobres. Las negociaciones internacionales, regionales y nacionales relativas a acuerdos de libre comercio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las estrategias para la reducción de la pobreza, necesitan todos ellos incluir las voces y las preocupaciones de los pobres urbanos y, en particular, de los trabajadores del sector informal, que son, en su mayoría, mujeres. Para asegurar que las mujeres pobres urbanas tengan voz en los niveles más altos es preciso que los gobiernos y las organizaciones internacionales apoyen el crecimiento de sus organizaciones y fomenten la capacidad de liderazgo.

EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD REPRODUCTIVA DEBERÍA SER MUCHO MEJOR

El acceso a los servicios de salud tiene importancia particularmente crítica para las mujeres, debido a sus funciones repro-

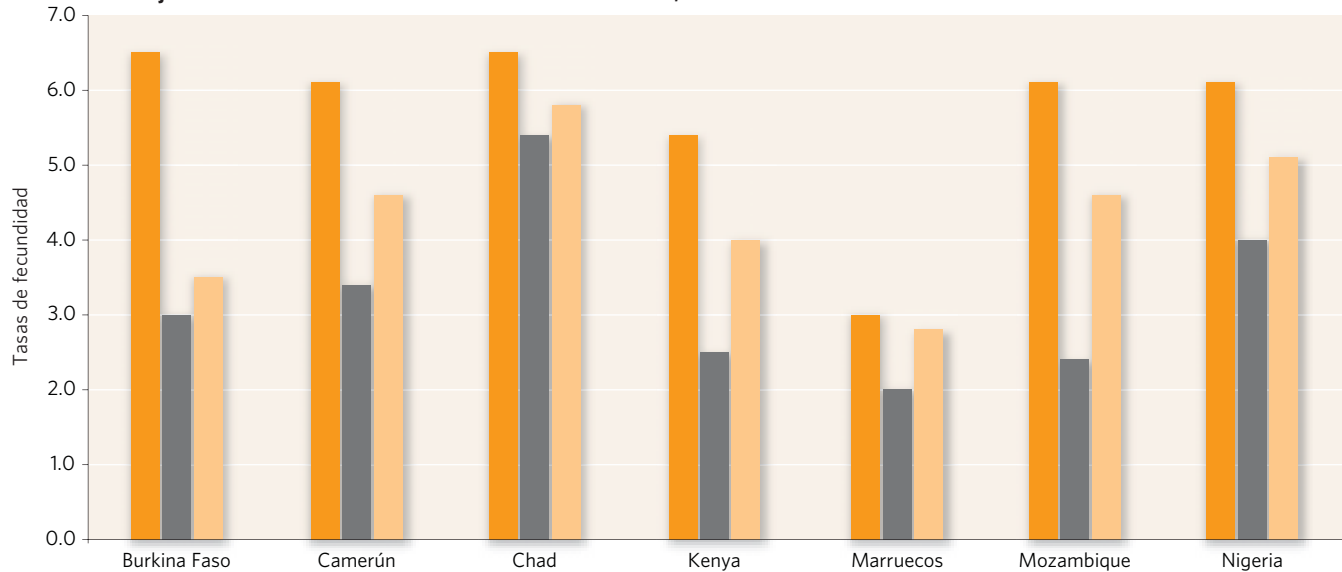
ductivas, porque además soportan desproporcionadamente la carga de cuidar a los ancianos y los enfermos y son quienes más trabajan para mitigar la pobreza a nivel comunitario⁴¹. Un mejor acceso de la mujer a la educación y al empleo contribuye a la ampliación general de su autonomía, a su capacidad de ejercer sus derechos a la salud, incluida la salud reproductiva, y, sobre todo, a mejorar sus oportunidades en la vida.

Esos servicios y esas oportunidades tienden a ser más accesibles para las mujeres en las ciudades que en el campo. Pero en el caso de las mujeres pobres, la falta de tiempo y de dinero, así como la falta de libertad para adoptar decisiones en el hogar o incluso para desplazarse en la ciudad, pueden contrarrestar esas ventajas. En las zonas urbanas, la aplicación de programas y políticas de salud más inclusivos, combinados con una mejor focalización de los servicios y los recursos, podrían elevar rápidamente el estado de salud de la mujer, en particular de su salud reproductiva.

Las relaciones de género y la pobreza condicionan la actitud de las parejas y las familias acerca del comportamiento sexual y reproductivo. Las mujeres urbanas pobres están expuestas a más altos riesgos de salud reproductiva que el resto de mujeres que viven en la ciudad. Asimismo, tienen menos probabilidades de obtener servicios de buena calidad; y mayores probabilidades de padecer violencia por motivos de género en el hogar y en las calles y de seguir sujetas a prácticas tradicionales nocivas.

En todo el mundo, las tasas de fecundidad total en las ciudades son inferiores a las del campo⁴². Pero esto no significa

Gráfico 4: Tasas de fecundidad total de mujeres urbanas residentes en tugurios y en otras zonas de la ciudad y de mujeres rurales: Países africanos seleccionados, 2003-2004



Fuente: Basado en datos de ONU-Hábitat. Indicadores urbanos. Etapa III.

■ Zonas rurales ■ Resto Ciudad ■ Tugurios urbanos

que todas las mujeres residentes en zonas urbanas tengan el mismo acceso a servicios de salud reproductiva, ni siquiera que puedan satisfacer todas sus necesidades de anticonceptivos. En las ciudades, es mucho más probable que las mujeres pobres tengan un menor uso de anticonceptivos y tasas de fecundidad más altas que sus homólogas en mejor condición económica. En algunos casos, su situación en materia de salud reproductiva se asemeja mucho a la de las mujeres rurales⁴³. (Véase el Gráfico 4).

Puede verse que la necesidad insatisfecha de anticonceptivos de las mujeres varía en función de su pobreza relativa.

Las encuestas realizadas en Asia, América Latina, África septentrional y África al sur del Sahara muestran en general niveles más altos de necesidades insatisfechas en la población rural que en la población urbana. Además, se constata que los pobres urbanos se ubican a un nivel intermedio entre la población rural, y la población urbana considerada en su conjunto⁴⁴. En el Asia sudoriental, por ejemplo, las estimaciones de necesidades insatisfechas llegan al 23% entre los pobres urbanos, en comparación con sólo el 16% entre el resto de residentes urbanos no pobres⁴⁵.

En términos generales, la pobreza puede estar más correlacionada con las pautas de fecundidad que la residencia rural o urbana. En consecuencia, para los encargados de formular políticas preocupados por la tasa de crecimiento urbano, será especialmente importante considerar las interacciones entre población y pobreza, y cada vez más, analizar dichas interacciones en ámbitos urbanos⁴⁶. Cuando se asigna prioridad a la autonomía de la mujer y a su acceso a la educación y el empleo, así como a la información y los servicios de buena calidad de salud sexual y reproductiva tanto a mujeres como a hombres, se multiplican sus opciones y se logran familias más pequeñas y más saludables. De esta forma se contribuye también a satisfacer las necesidades y respetar los derechos de las personas, a la vez que se mejoran simultáneamente las perspectivas de crecimiento económico y bienestar humano.

VIOLENCIA POR MOTIVOS DE GÉNERO

La violencia por motivos de género, y los enormes daños físicos, psicológicos y financieros que acarrea para la mujer y para la sociedad, es un rasgo de la vida urbana, independientemente del nivel de ingresos o de educación. La violencia en sus diversas formas, desde la intimidación hasta el ataque sexual,

restringe la capacidad de las mujeres de desplazarse en la ciudad y en torno a ella⁴⁷, reduciendo su libertad para buscar trabajo, y acceder a servicios sociales y actividades de esparcimiento. Los malos tratos físicos y sexuales son también un factor contribuyente al embarazo no deseado, las infecciones de transmisión sexual (incluido el VIH/SIDA) y las complicaciones del embarazo⁴⁸.

Es mucho más probable que las mujeres denuncien haber sido objeto de violencia en el ámbito urbano que en las zonas rurales⁴⁹. Tal vez esto se deba simplemente a las mejores posibilidades de denunciar la violencia existentes en las ciudades.

Es mucho más probable que las mujeres denuncien haber sido objeto de violencia en el ámbito urbano que en las zonas rurales, en parte por la erosión de las normas culturales tradicionales que rigen las relaciones entre hombres y mujeres en las ciudades.

No obstante, en realidad es posible que las mujeres corran mayor riesgo de violencia por motivos de género en las zonas urbanas, debido a la erosión de las normas culturales que rigen las relaciones entre hombres y mujeres y la menor probabilidad de que intervengan los vecinos. La pobreza, el traslado a un nuevo ámbito (en el caso de los migrantes), el desempleo, el salario insuficiente, la exclusión social y el racismo pueden producir frustración a los hombres y acrecentar la vulnerabilidad de las mujeres. Lo más probable es que los más

afectados sean quienes sufren más privaciones⁵⁰. Los niños de la calle y las trabajadoras del sexo son especialmente vulnerables⁵¹.

Las normas en rápida evolución aplicables a los papeles femenino y masculino también pueden agravar la violencia doméstica. Según investigaciones realizadas en Filipinas, la pobreza y la residencia urbana están asociadas a una mayor probabilidad de violencia por parte de los compañeros íntimos⁵². Un estudio de mujeres urbanas de Moshi, República Unida de Tanzania, comprobó que el 21,2% de ellas habían experimentado incidentes de violencia infligida por su pareja en el año que precedió a la encuesta, y más de una cuarta parte había sido objeto de violencia en algún momento de su vida⁵³.

MORTALIDAD MATERNA E INFANTIL

La mortalidad materna sigue siendo increíblemente alta, unas 529.000 defunciones por año, más del 99% de ellas en países en desarrollo, y en gran parte fácilmente prevenibles⁵⁴. Cuatro de cada cinco defunciones son resultado directo de complicaciones obstétricas⁵⁵, la mayoría de las cuales podrían haber sido evitadas si el parto hubiera contado con la atención de personal capacitado, y si la mujer hubiera tenido acceso a servicios obstétricos de emergencia.

La existencia de atención obstétrica por personal capacitado y el acceso a servicios de emergencia explican por qué razón la

mortalidad materna suele ser menor en zonas urbanas, donde las probabilidades de que una mujer sea atendida por personal capacitado durante el parto son tres veces superiores a la de las mujeres rurales⁵⁶. Sin embargo, las mujeres urbanas pobres tienen menos probabilidades de ser atendidas en el parto por personal capacitado⁵⁷. Por ejemplo, en los tugurios de Kenya, Malí, Rwanda y Uganda, sólo entre el 10% y el 20% de las mujeres cuentan con atención de personal capacitado, en comparación con entre 68% y 86% de las mujeres urbanas no pobres⁵⁸.

Hay varias razones por las cuales las mujeres urbanas pobres no buscan la atención materna: entre ellas están la pobreza y las demandas más acuciantes de otros gastos del hogar, otras exigencias que pesan sobre su tiempo, sus numerosas responsabilidades y la ausencia de infraestructura de apoyo, como transportes y guarderías infantiles⁵⁹.

La carencia de vivienda adecuada contribuye a mantener las altas tasas de mortalidad de niños menores de cinco años. En Etiopía, la tasa de mortalidad en los tugurios (180 por 1.000 nacidos vivos) es casi el doble que en las viviendas de otras zonas urbanas (95). Hay diferencias similares en Guinea, Nigeria, Rwanda y la República Unida de Tanzania. Otros países, entre ellos Filipinas y Uzbekistán, donde las tasas de mortalidad infantil son muy inferiores, también acusan la

relación negativa entre privación de vivienda y supervivencia infantil.

Aun cuando los niños pobres nacidos en las ciudades viven a menos distancia de hospitales y clínicas y por lo general, sus progenitores están bien informados, sus tasas de mortalidad siguen siendo comparables a los de los niños rurales⁶⁰. Las condiciones de vida insalubres y de hacinamiento, con deficientes servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, crean un medio muy propicio a las enfermedades intestinales y de las vías respiratorias e incrementan la mortalidad entre los niños desnutridos de las zonas urbanas⁶¹.

En las zonas rurales de Kenya, el número de niños menores de un año y de menores de cinco años fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos es casi el doble del correspondiente a Nairobi, la capital. Pero las tasas de mortalidad son mucho más altas en los asentamientos marginales de la capital, donde vive aproximadamente la mitad de la población de Nairobi. En Kibera, uno de los tugurios más grandes de África, casi uno de cada cinco niños muere antes de cumplir cinco años. Las encuestas realizadas en muchas otras ciudades también han constatado en algunos asentamientos altas tasas de mortalidad infantil, de entre 100 y 250 por cada 1.000 nacidos vivos.

9

LA SALUD REPRODUCTIVA EN LOS TUGURIOS DE MAHARASHTRA

Según el censo de 2001, el número de habitantes de tugurios en la India ascendería a 40,3 millones, es decir, aproximadamente el 14,2% del total de la población urbana. El UNFPA promueve un proyecto en cinco municipios del estado de Maharashtra que han experimentado un acelerado crecimiento de la población en los tugurios urbanos.

En zonas de los tugurios remotas e inaccesibles, el proyecto ha mejorado los centros de atención obstétrica de emergencia para que proporcionen servicios integrales y colaboren con grupos de mujeres para fortalecer sus conocimientos y capacidades en materia de salud reproductiva, así como la utilización de mecanismos institucionales y comunitarios contra la violencia por motivos de género.

El proyecto también proporciona espacio para que los adolescentes hablen de cuestiones de salud sexual y reproductiva en un ámbito protegido y que los acepta; fomenta un mejor acceso a la información y los servicios de salud reproductiva, y proporciona oportunidades para que los adolescentes vayan adquiriendo aptitudes para la vida.

Además, el proyecto ha establecido depósitos comunitarios de anticonceptivos no clínicos, atendidos por voluntarios. El valor de este enfoque reside en que vincula a las comunidades con las instituciones de salud, y aumenta así su accesibilidad.

EL VIH/SIDA EN UN MARCO URBANO:

NUEVOS RIESGOS Y NUEVAS OPORTUNIDADES

El riesgo y la prevalencia del VIH/SIDA aumenta en el ámbito urbano, pero al parecer también son mejores las posibilidades de reducir la epidemia a más largo plazo. Actualmente, la situación es sombría. Los migrantes del campo a la ciudad dejan atrás no sólo a sus parejas y a sus familias, sino también las restricciones tradicionales sobre el comportamiento sexual. La dependencia respecto del dinero en efectivo, sumada a la pobreza y a la discriminación por motivos de género, pueden conducir a un mayor número de relaciones sexuales transaccionales; al mismo tiempo, reducen las oportunidades de negociar relaciones sexuales con protección, especialmente las mujeres y las niñas, pero también los hombres jóvenes y los adolescentes. El uso ilícito de drogas inyectables tiende a ser mayor en ámbitos urbanos; y las infecciones de transmisión sexual y la tuberculosis, que aumentan las probabilidades de contagio y transmisión del VIH, son también más comunes en zonas urbanas.

Parte de la población rural que vive con el VIH migra a las ciudades para obtener mejor tratamiento y atención, incluida la obtención de medicamentos antirretrovirales. En consecuencia, en África al sur del Sahara, el epicentro de la epidemia de SIDA, la prevalencia del VIH tiende a ser en general más alta



▲ Un activista defensor de los derechos humanos de las personas que viven con VIH hace su ronda en Lagos, Nigeria.

© Ton Koene/Still Pictures

entre la población urbana que en la población rural⁶². Botswana y Sudáfrica tienen altos niveles de urbanización y tasas extremadamente altas de prevalencia del VIH.

La pobreza urbana está vinculada a la transmisión del VIH y reduce la probabilidad de tratamiento; los niños de la calle, los huérfanos, las trabajadoras del sexo y las mujeres pobres son particularmente vulnerables a la infección con el VIH. Las mujeres urbanas pobres tienen más probabilidades de ser víctimas de violencia sexual o trata, lo cual acrecienta su riesgo de contagio; además, es menos probable que sepan cómo protegerse a sí mismas⁶³. Las mujeres amenazadas de violencia no pueden negociar relaciones sexuales en condiciones de menor riesgo.

Sin embargo, hay algunos hechos positivos. Recientemente se recogieron pruebas de una menor prevalencia del VIH en zonas urbanas de algunos países y esto indica que la urbanización puede tener potencial para disminuir la epidemia. En las zonas urbanas puede disponerse más fácilmente de condones — clave para la prevención del VIH— y de información acerca de la transmisión del VIH. Asimismo, en las zonas urbanas tal vez el estigma y la discriminación sean menores, debido a una

mejor educación y una mayor tolerancia hacia las personas que viven con el VIH/SIDA.

Contradicciones sociales en las ciudades en crecimiento: diálogo y discordia

LA ACELERACIÓN DEL CAMBIO CULTURAL

A partir del decenio de 1950, la rápida urbanización ha sido un factor catalizador del cambio cultural. A medida que va avanzando la globalización, la transición urbana está ejerciendo enorme influencia sobre las ideas, los valores y las creencias. Esas transformaciones no han sido tan homogéneas ni han estado tan libres de tropiezos como habían pronosticado los científicos sociales. Las crecientes brechas entre distintos grupos sociales aumenta la visibilidad de las desigualdades. En este clima, las grandes ciudades pueden generar creatividad y solidaridad, pero también agudizan los conflictos⁶⁴.

Las ciudades en acelerado crecimiento, especialmente las de mayor magnitud, incluyen varias generaciones de migrantes, cada una con diversos antecedentes sociales y culturales. Es así como la vida urbana expone a los recién llegados a múltiples estímulos culturales y les ofrece nuevas opciones sobre diversas

cuestiones, que oscilan desde la manera de organizar sus familias hasta el empleo de su tiempo libre. En este sentido, la urbanización proporciona oportunidades de gran desarrollo cultural y es un importante impulsor de la modernización. Asimismo, mediante la interacción de los nuevos residentes urbanos con los de las zonas rurales, se acelera el cambio social en diferentes regiones.

Al mismo tiempo, es posible que los nuevos residentes urbanos pierdan contacto con normas y valores tradicionales. Tal vez tengan nuevas aspiraciones, pero no siempre disponen de los medios para plasmarlas en la realidad y esto, a su vez, puede conducir a que tengan una sensación de desarraigo y marginación, con las consiguientes crisis de identidad, frustración y comportamientos agresivos. Muchas personas de los países en desarrollo también asocian el proceso de modernización y globalización con la imposición de valores occidentales sobre sus propias culturas y esto es motivo de resentimiento⁶⁵.

URBANIZACIÓN Y RESURGIMIENTO RELIGIOSO

El resurgimiento de la fe religiosa en una gran variedad de formas es una de las más novedosas transformaciones culturales que están ocurriendo simultáneamente con la urbanización. Se preveía que la rápida urbanización iría acompañada del triunfo de la racionalidad, los valores seculares y la desmitificación de la percepción del mundo, así como la pérdida de protagonismo de la religión, que pasaría a un plano secundario. Pero ha ocurrido todo lo contrario: en muchos países ha renacido el fervor religioso.

La propagación de los nuevos movimientos religiosos es principalmente un fenómeno urbano⁶⁶, como ponen de manifiesto, por ejemplo, el islamismo radical en la región de los países árabes, el protestantismo evangélico en América Latina y partes de África y el culto de Shivaji en algunas partes de la India. En China, donde las ciudades están creciendo con enorme aceleración, los movimientos religiosos están ganando rápidamente gran número de fieles.

La creciente urbanización, sumada a un más lento desarrollo económico y a la globalización, ha contribuido a la diversidad religiosa, como parte de la multiplicación de las subculturas urbanas. En lugar del renacer de una tradición, los nuevos movimientos religiosos pueden considerarse adaptaciones de la religión a las nuevas circunstancias.

La investigación se ha centrado sobre todo en los credos religiosos extremistas— que, en verdad, han ganado numerosos seguidores—y, por ende, hay tendencia a englobarlos bajo el título de “fundamentalismo”. No obstante, el resurgimiento religioso asume formas diversas con diferentes efectos, desde las filosofías de la desafección como la de “la nueva era” (*new*

age), hasta aquellas otras que optan por una decidida inmersión en los procesos políticos. Dentro de esta amplia gama hay múltiples manifestaciones de credo religioso, que, en conjunto, están causando rápidos cambios en la dinámica política y en la identidad social de los actuales ciudadanos del mundo⁶⁷.

VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN LAS CIUDADES

La violencia interpersonal y la inseguridad están aumentando, particularmente en las zonas urbanas de los países más pobres. Esa situación se cobra un enorme precio, tanto a nivel personal como a nivel comunitario e incluso nacional, y se está transformando rápidamente en un grave problema de seguridad y salud pública. La violencia tiende a ser más grave en las ciudades más grandes y las que crecen más rápidamente.

Las condiciones de vida cotidiana de los pobres urbanos están fuertemente correlacionadas con la exclusión social y la desigualdad, que tienden a ser más flagrantes y generar mayor resentimiento en las ciudades⁶⁸. Asimismo, pueden elevar el potencial para que surjan conflictos, delincuencia o violencia. La insuficiencia de las instituciones estatales, particularmente de la policía y del sistema judicial, afecta más gravemente a los pobres. Las mujeres son las principales víctimas, particularmente de la violencia doméstica y sexual.

El aumento de la violencia también se asocia con la globalización y las políticas de ajuste estructural, las cuales han agravado la desigualdad y reducido al mismo tiempo la capacidad del Estado para adoptar medidas correctivas. Las organizaciones delictivas han aprovechado la ampliación de los mercados para crear una economía delictiva mundial, promoviendo nuevas formas de fraude electrónico y de tráfico internacional ilegal⁶⁹. La mundialización de la industria de drogas ilícitas, en particular, tiene un efecto multiplicador sobre la violencia y la delincuencia.

La violencia desencadena una amplia gama de efectos directos e indirectos sobre la organización económica, política y social y tiene enormes consecuencias sobre el desarrollo. Por ejemplo, si la región de América Latina tuviera una tasa de delincuencia similar a la del resto del mundo, su producto interno bruto per cápita “podría ser mayor en un asombroso 25%”⁷⁰.

La delincuencia y la violencia también afectan la organización del espacio urbano. La clase media y las clases más altas, en situación económica más holgada, se rodean de muros protectores y contratan servicios de seguridad privados. Pero la propia privatización de la seguridad puede ser fuente de mayor violencia y de violación de los derechos humanos⁷¹.

Los efectos de la delincuencia, el robo, la violación y los asaltos son mucho más severos sobre las comunidades más

pobres. Los efectos más nocivos tal vez sean la erosión del capital social—la confianza recíproca y sostenida entre vecinos y miembros de una comunidad— que, en sí mismo, es una eficaz protección contra la delincuencia⁷².

Es particularmente importante señalar que los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad son quienes cometen el mayor número de actos de violencia y también sus principales víctimas. El pronunciado aumento de la población joven que se avecina (la llamada “burbuja juvenil”) podría augurar un recrudecimiento de la violencia, a menos que se adopten de inmediato medidas preventivas. Aun cuando las mujeres son especialmente vulnerables a la violencia y el acoso sexuales, los varones tienen mucho mayores probabilidades de ser víctimas de crímenes violentos (Gráfico 5). Los hombres jóvenes son quienes perpetran la mayoría de homicidios y, a la vez, sus principales víctimas.

Como ocurre con muchas de las situaciones descritas en este informe, para abordar eficazmente la violencia urbana es necesario tener una perspectiva de más largo plazo. Las causas profundas de la delincuencia no se pueden eliminar de la noche a la mañana. Los encargados de formular políticas deben abordar la violencia, no sólo como una cuestión de patología social, sino también como una limitación fundamental de las condiciones de vida de los pobres⁷³. Para modificar la tendencia hacia una creciente violencia es menester aplicar medidas eficaces contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

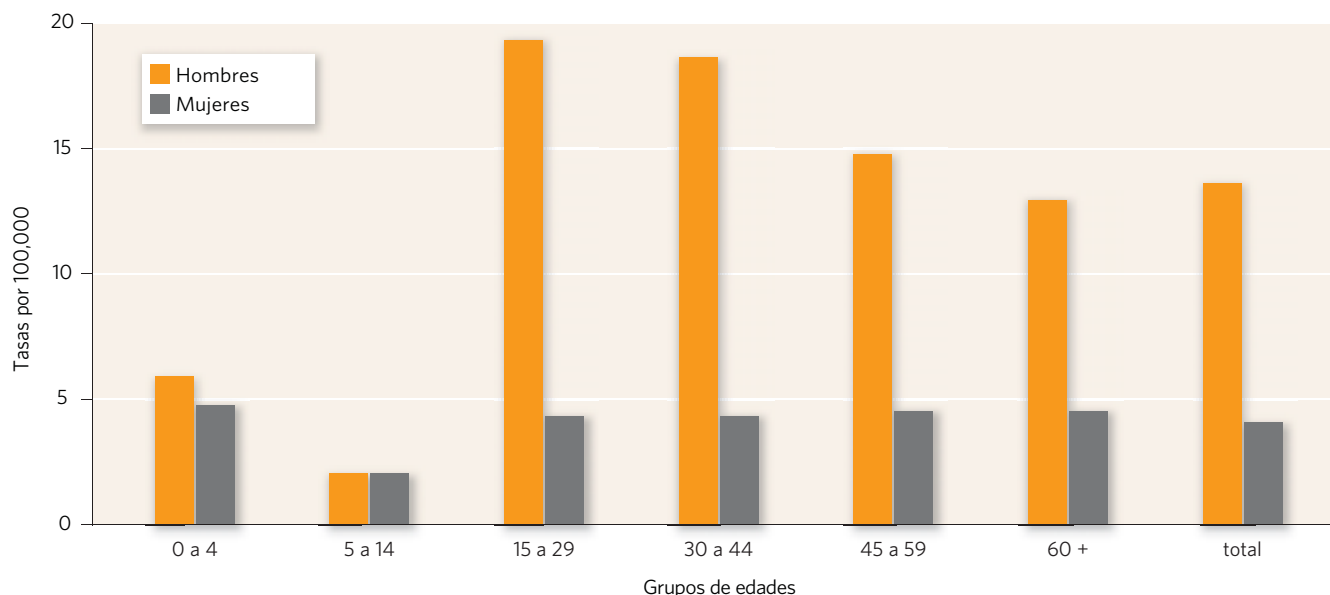
Los cambiantes perfiles demográficos de las ciudades en crecimiento

GENTE JOVEN EN CIUDADES JÓVENES⁷⁴

El perfil demográfico de las ciudades de los países en desarrollo muestra un marcado aumento de la población joven, particularmente más cusado en la población de los tugurios. Los éxitos y los fracasos individuales de los jóvenes, a medida que vaya avanzando la ola del crecimiento urbano, serán decisivos para el futuro desarrollo, porque estos radicales cambios demográficos, combinados con la persistencia de la pobreza y del desempleo, son fuente de conflictos en las ciudades de todos los países en desarrollo. No obstante, es infrecuente que los procesos políticos reflejen las prioridades de los jóvenes, especialmente los centenares de millones de niños pobres que viven en las ciudades, en condiciones que amenazan su salud, su seguridad, su educación y sus perspectivas de futuro.

Los jóvenes suelen ser dinámicos, creativos y receptivos al cambio; pero si no reciben atención, no están escolarizados, no se les orienta y no tienen empleo, su energía puede desviarse hacia direcciones destructivas y, a menudo, autodestructivas. La inversión en los niños y los jóvenes urbanos, para ayudarlos a integrarse plenamente en la sociedad, es una cuestión de derechos humanos y de justicia social; y también es la clave para generar posibles beneficios económicos y garantizar la seguridad urbana.

Gráfico 5: Estimación de tasas mundiales de homicidio y suicidio, por grupo de edades.
Mundo, 2000



Fuente: OMS: 2002. *World Report on Violence and Health*. Ginebra: OMS.

Se estima que hacia 2030 alrededor de un 60% de la población urbana tendrá menos de 18 años⁷⁵. Si no se adoptan urgentemente medidas para proporcionar servicios básicos, empleo y vivienda, ese numeroso contingente de jóvenes crecerá en la pobreza. El número de niños nacidos en los tugurios del mundo en desarrollo está aumentando rápidamente. El gráfico 6 muestra que los tugurios tienen, por lo general, una proporción muy superior de niños. Ya se han descrito los problemas de salud que se originan en esos ámbitos.

Es motivo de particular preocupación la proliferación de niños de la calle y huérfanos sin vivienda. En las aldeas, la familia ampliada o la comunidad se ocuparían normalmente de adoptar o cuidar a los niños huérfanos o sin vivienda. En las ciudades, los niños y los jóvenes que han perdido a sus progenitores a causa del SIDA carecen de familias ampliadas que los acojan o los guíen. Son vulnerables al secuestro y a la trata con fines sexuales. Las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, y el riesgo de ser víctimas de organizaciones delictivas o de verse involucrados en ellas, es alto entre esos grupos marginados.

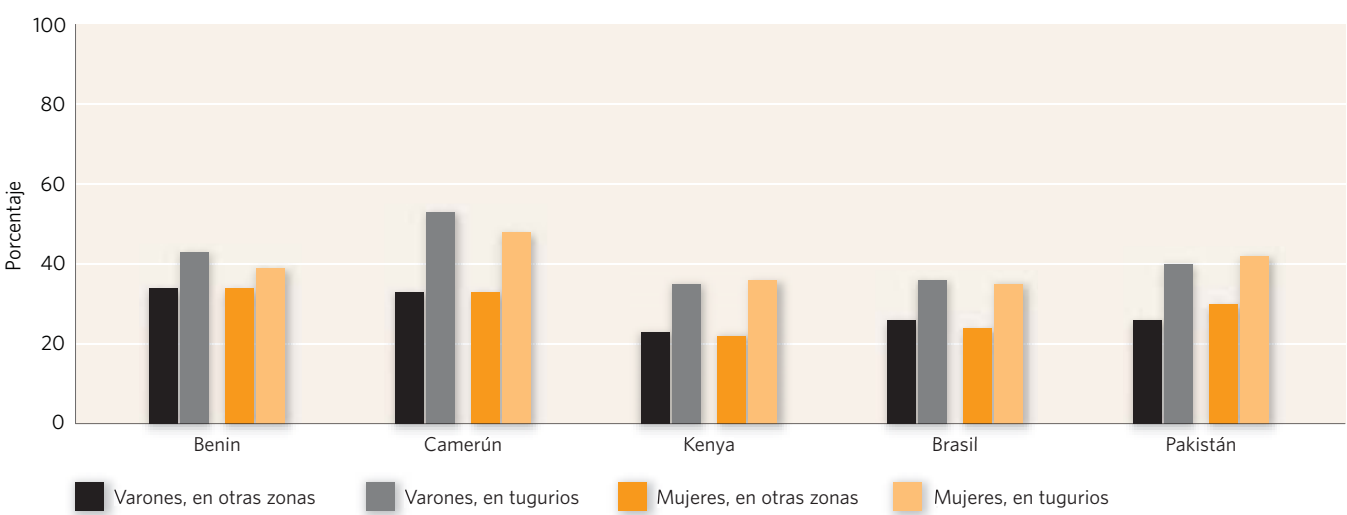
**NECESIDADES INSATISFECHAS:
EDUCACIÓN, SALUD Y EMPLEO PARA LOS JÓVENES**

Los jóvenes necesitan estar alfabetizados, tener nociones de aritmética y un nivel adecuado de educación formal, a fin de poder abrirse paso en ámbitos urbanos complejos y aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la ciudad. La matriculación escolar puede ser más alta en las ciudades debido a

que las escuelas están más próximas a las zonas habitadas, pero también en este caso los pobres, en particular las niñas pobres, tienen menos oportunidades. Es especialmente problemática la transición de la escuela primaria a la secundaria porque, en esta etapa, muchos jóvenes deben comenzar a trabajar para contribuir a mantener a sus familias. Se suele sacar a las niñas de la escuela para que ayuden a realizar tareas domésticas o para casarlas, práctica aún prevalente en muchas ciudades de África al sur del Sahara. Tal vez las escuelas se nieguen a matricular a niños residentes en tugurios, debido a que esos asentamientos no están reconocidos oficialmente. Muchas familias no pueden sufragar los costos indirectos de la educación “gratuita”, entre ellos los uniformes, libros de texto y otros útiles escolares. Finalmente, con pocas excepciones, la calidad de la educación en las escuelas que atienden a los tugurios es marcadamente inferior y, por ende, se priva a esos niños de las ventajas urbanas.

Como era de suponer, los riesgos relativos al sistema escolar son muy superiores para las niñas. Factores como el riesgo de trasladarse hasta la escuela y desde ella, los servicios sanitarios inadecuados, el hacinamiento y el acoso sexual, disuaden a padres y madres de matricular a sus hijas en la escuela. El abuso sexual por parte de los maestros y de otros estudiantes ha sido documentado en varios países y es causa de que aumenten las tasas de abandono escolar. Esos obstáculos se combinan con prácticas culturales y sociales que militan contra la educación de la niña y favorecen el matrimonio precoz o en la infancia. En algunos países de África al sur del Sahara,

Gráfico 6. Grupo de edades más jóvenes, como porcentaje del total de la población masculina y femenina, por lugar de residencia urbana, en países seleccionados



Fuente: ONU-Hábitat. 2007. Base de datos de indicadores urbanos.

10 PROTECCIÓN DE LA SALUD, REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La Oficina del UNFPA en el Senegal, conjuntamente con la Fundación pro Naciones Unidas, apoya un proyecto para niñas adolescentes que combina servicios de salud reproductiva con educación para la vida y enseñanza de oficios, dentro del marco de las estrategias para la reducción de la pobreza. El UNFPA también apoya la detección voluntaria del VIH y servicios de asesoramiento en centros de consejería para jóvenes de zonas urbanas, donde los jóvenes corren mayor riesgo de entablar relaciones sexuales precoces, tener embarazos no deseados y contraer infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA. Las actividades de prevención se destinan a poblaciones como las de migrantes y camioneros, que pueden provocar riesgos para los jóvenes.

entre ellos Benin, Côte d'Ivoire, Guinea y Malí, sólo la mitad de las niñas en edad escolar están matriculadas en escuelas urbanas. En la mayoría de los demás países, entre el 20% y el 30% de las niñas que viven en tugurios no asisten a la escuela. Las políticas y los programas educativos focalizados geográficamente son tan importantes como la vivienda para acrecentar los niveles de matriculación escolar de las niñas. Para subsanar esas situaciones, es necesario contar con sistemas educativos extraescolares flexibles.

La adolescencia es la etapa en que la mayoría de los jóvenes inicia su actividad sexual. La falta de acceso a la información y a los servicios de salud sexual y reproductiva puede ocasionar embarazos no deseados y abortos riesgosos. El hecho de que los jóvenes, incluso en zonas urbanas, carezcan de suficiente información o servicios en materia de salud sexual y reproductiva es especialmente preocupante en la era de la pandemia del VIH/SIDA. Casi la mitad de las nuevas infecciones con el VIH ocurren entre jóvenes de 15 a 24 años de edad, en particular las niñas⁷⁶.

El desempleo y el subempleo en las ciudades son motivos de profunda preocupación para los jóvenes que tratan de mantenerse a sí mismos y ayudar a sus familias ampliadas. Los jóvenes que viven en condiciones de pobreza urbana tienen más probabilidades de casarse precozmente, tener al menos un hijo y ser jefes de familia a edad temprana, lo cual requiere mayores recursos financieros⁷⁷. Las mujeres jóvenes carentes de educación tienen más probabilidades de encontrar solamente trabajo temporal y en el sector informal.

La frustración de los jóvenes varones cuando no pueden encontrar un empleo adecuado u obtener medios de vida productivos y dignos, contribuye a los comportamientos violentos

en las calles o en el hogar. Las mujeres jóvenes y solteras que enfrentan un incierto futuro financiero pueden recurrir al matrimonio precoz o dedicarse a la prostitución para mantenerse a sí mismas y a sus hijos, aumentando así el riesgo de violencia sexual e infección con el VIH/SIDA.

Los programas que ofrecen enseñanza de oficios y consejería, y promueven el acceso al capital y el apoyo a las microempresas, pueden ayudar a los jóvenes a realizar su potencial económico. La capacidad de las ciudades para absorber la mano de obra juvenil será un factor determinante clave para el futuro éxito de las ciudades y sus habitantes.

La vida urbana acrecienta en gran medida el contacto de los jóvenes con las nuevas tecnologías, los medios de comunicación de masas y la cultura mundial. En la mayoría de los países en desarrollo, Internet es un fenómeno exclusivamente urbano, que podría utilizarse más eficazmente para capacitar a los jóvenes y vincularlos con posibles empleos.

PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN LAS DECISIONES QUE AFECTAN A SU VIDA

Se reconoce cada vez más la importancia de involucrar a los jóvenes en la mejora de sus vecindarios. Los jóvenes tienen el derecho de que se los escuche en cuestiones que les atañen. También son expertos en su propio ámbito de vida, están en buenas condiciones no sólo de detectar los problemas que les afectan, sino también de proponer posibles soluciones. Internet, que ha multiplicado en gran medida la comunicación entre los jóvenes, podría transformarse en un importante instrumento para llegar a ellos y promover su efectiva participación en el gobierno de las ciudades.

El reconocimiento de la necesidad de involucrar a los jóvenes en el gobierno de las ciudades ha dado lugar a iniciativas como el movimiento de "Ciudades amigas de los niños" (una red flexible de gobiernos municipales comprometidos en involucrar a los niños en el proceso de mejorar las ciudades para que éstas sean más acogedoras para la infancia) y el programa "Crecer en las ciudades" (que ha apoyado a niños de vecindarios urbanos de bajos ingresos en todo el mundo para que puedan evaluar su entorno local y colaborar con los funcionarios locales a fin de mejorarlo)⁷⁸.

ENVEJECIMIENTO Y URBANIZACIÓN⁷⁹

El número y la proporción de adultos mayores está creciendo en todo el mundo. La urbanización de los países en desarrollo concentrará una creciente proporción de personas de edad en zonas urbanas. En África y Asia, este grupo de población sigue viviendo predominantemente en zonas rurales, pero se prevé que antes de 2020, esta proporción se revierta⁸⁰.

11 PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS EN EL GOBIERNO LOCAL: EL EJEMPLO DE BARRA MANSA, BRASIL¹

En la ciudad de Barra Mansa, más de 6.000 niños han participado en debates para mejorar su ciudad. Participan en asambleas vecinales, donde intercambian ideas sobre apremiantes cuestiones de actualidad y eligen delegados de distrito, quienes, a su vez, eligen niños como concejales municipales. Pueden participar todos los niños y niñas de entre 9 y 15 años de edad, quienes proponen candidatos y votan en las asambleas, pero sólo pueden ser elegidos los que asisten a la escuela. Esas iniciativas mejoran la calidad de las respuestas de los vecindarios a las prioridades de los niños y proporcionan a estos—tanto a los elegidos como a quienes se reúnen para hablar de las cuestiones que les preocupan—una auténtica oportunidad de aprender y adquirir aptitudes para una ciudadanía activa.

Como en muchos países hay un limitado acceso a los servicios sociales, una alta incidencia de la pobreza y una baja cobertura de la seguridad social, el aumento del número de personas de edad pondrá a prueba la capacidad de los gobiernos nacionales y locales. En principio, las zonas urbanas ofrecen condiciones más favorables: mejores servicios de salud, servicios de atención de los enfermos en el hogar e instalaciones recreativas, así como mayor acceso a la información y a las nuevas tecnologías⁸¹. Además, las zonas urbanas favorecen la creación de asociaciones de la tercera edad, así como el desarrollo de servicios comunitarios de apoyo a los enfermos y los débiles.

Sin embargo, para poder beneficiarse de esas ventajas teóricas es preciso que las personas de edad tengan seguridad económica, además de contar con sólidos sistemas de apoyo social, acceso a buenos sistemas de transporte y acceso sin trabas a los espacios urbanos, de forma gratuita⁸². En la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo, esas posibles ventajas quedan anuladas por la pobreza y las restricciones físicas o institucionales. Además, las personas de edad suelen ser invisibles y estar “perdidos” en medio de otras prioridades. La urbanización tiende a erosionar las normas y valores socioculturales tradicionales y las redes sociales y estructuras de apoyo familiar que propician la atención a las personas de edad brindada por comunidades y familias.

Es preciso adoptar medidas en tres esferas principales: ayudar a las personas de edad a preservar su autonomía e independencia y prolongar su vida tanto como sea posible; proporcionar servicios de salud y otros servicios sociales, incluida la atención a largo plazo; y asegurar más altos niveles de seguridad

económica mediante sistemas de protección social para quienes son más vulnerables en términos sociales y económicos.

Debe prestarse particular atención a la situación de las mujeres, que suelen carecer de ingresos regulares y empleo a jornada completa a lo largo de su vida laboral, y también tienden a vivir más tiempo, perdiendo por ende el apoyo del esposo. Asimismo, es más probable que hayan trabajado en el sector informal y, en consecuencia, no tienen derecho a pensiones ni a prestaciones de la seguridad social y tampoco han podido acumular ahorros. Además, dada la ausencia de protección por parte del Estado, lo probable es que la carga de la atención familiar a las personas de edad sea absorbida enteramente por las mujeres y las niñas.

Es preciso mejorar y actualizar los datos necesarios para el análisis y el seguimiento de estas cuestiones, entre ellas la confección de mapas sobre la distribución y la situación de las personas de edad y su segregación social y espacial⁸³. Asimismo, será necesario adoptar nuevos enfoques a fin de maximizar los beneficios para el desarrollo generados por la urbanización y minimizar al mismo tiempo sus posibles efectos negativos sobre las personas de edad. En el siguiente Recuadro se ofrece un ejemplo de cómo se abordan los problemas del envejecimiento de la población en Asia.

Como mejorar la gobernabilidad urbana e involucrar a los pobres: lo que debe hacerse

En este capítulo se han destacado algunas oportunidades potenciales y las marcadas disparidades existentes en las ciudades. En especial, se han abordado muchos de los problemas que tiene que enfrentar la población urbana pobre en rápido crecimiento. En general, se observan enormes brechas entre los pobres y quienes están en mejor posición económica en el acceso a las ventajas que puede ofrecer la ciudad en materia de género, mortalidad infantil, salud reproductiva, educación, ingresos, vivienda y seguridad. La conclusión principal es que con frecuencia quedan severamente restringidos los derechos de los pobres a la ciudad y sus beneficios, y que en muchos países en desarrollo, las ventajas de los pobres urbanos son sorprendentemente pequeñas en comparación con la población rural.

Esto es desalentador. Las economías de escala y de proximidad que genera la ciudad deberían traducirse en acceso a mejores servicios para todos los residentes urbanos. Llevar los servicios a los vecindarios más pobres cuesta mucho menos que llevarlos a igual número de personas en asentamientos rurales remotos y dispersos⁸⁴. Por consiguiente, es razonable concluir que gran parte de la discrepancia entre los beneficios potenciales y la realidad se debe a la gestión urbana.

¿Cómo podrían mejorarse estas pautas? ¿Qué sería necesario hacer? Este informe destaca que el punto de partida crucial consiste en aceptar la inevitabilidad y las posibles ventajas del crecimiento urbano. Lamentablemente, los enfoques prohibicionistas siguen prevaleciendo en la gestión de la expansión urbana y de los tugurios. Muchos políticos y planificadores consideran que la formación de tugurios es un fenómeno transitorio y que cuanto menos se haga al respecto, tanto mejor será⁸⁵.

Para inducir a los líderes a que adopten un enfoque más positivo de la urbanización y de los residentes en tugurios es preciso promover los beneficios de prepararse eficazmente para el crecimiento urbano. En última instancia, es imprescindible el compromiso político para lograr soluciones viables; esta cuestión será considerada en el capítulo siguiente. Tanto los encargados de formular políticas como la sociedad civil necesitan información fidedigna sobre quiénes son los pobres, cómo crecen, dónde viven, qué necesidades tienen y cuáles son los obstáculos con que tropiezan para tener acceso a lo que la

ciudad puede ofrecer. El Capítulo 6 considera detalladamente esos aspectos.

Otra estrategia de importancia crítica en las acciones para reducir la pobreza y velar por la vigencia de los derechos individuales, es involucrar a las personas en la formulación de las políticas y los programas que afectan a su vida. Se han reconocido y alentado ampliamente los beneficios de la participación en las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, así como en los enfoques a nivel local. Sin embargo, aun cuando parece obvio que es necesario involucrar a la enorme y creciente población urbana en los procesos de desarrollo, en muchas ciudades esto queda desvirtuado por los prejuicios antiurbanos⁸⁶.

▼ *Mostrando en alto sus cepillos de limpieza y cantando mientras avanzan agrupadas en su trabajo, este ejército de mujeres voluntarias se reúnen cada semana para barrer y limpiar las calles de su comunidad, en un extenso asentamiento de tugurios de medio millón de habitantes, situado en las llanuras de arrabales de Ciudad del Cabo, Sudáfrica.*

© Gideon Mendel/Corbis



En respuesta a las realidades cotidianas, los pobres urbanos han establecido importantes grupos, asociaciones y federaciones. Las organizaciones de pobres urbanos (OPU), grandes y pequeñas, se han unido para diagnosticar las condiciones sociales y económicas que enfrentan a fin de encontrar soluciones prácticas a esos problemas, combatir la marginación y asegurar el acceso a los bienes y servicios a los que tienen derecho. Han tenido éxito en diversos frentes: entre ellos, la mejora de los tugurios, el rechazo a las reubicaciones forzadas y desalojos, y la provisión de vivienda costeable e infraestructura y la creación de capacidades para la vida estable de sus miembros⁸⁷.

Hay algunos casos ilustrativos que ejemplifican ese proceso. La Federación Sudafricana de Personas sin Vivienda (*South African Homeless People's Federation*) y el Diálogo Popular sobre Tierra y Vivienda (*People's Dialogue on Land and Shelter*) tienen más de 80.000 familias miembros. Por conducto de sus grupos comunitarios, dichas organizaciones trabajan en la confección de mapas y la recopilación de datos locales para la planificación; la formulación de planes de ahorro y crédito; la adquisición de viviendas y tierras; la generación de ingresos; y la ampliación de la autonomía personal mediante el establecimiento de redes e intercambios⁸⁸.

En aproximadamente 80 ciudades del Afganistán, los grupos comunitarios, en gran parte liderados por mujeres, han ido proporcionando servicios de educación, salud y comerciales incluso durante los tiempos difíciles del gobierno de los Talibanes. Actualmente, ONU-Hábitat está tratando de incorporar esas iniciativas comunitarias en el proceso de reconstrucción y desarrollo⁸⁹. En Filipinas, una federación de organizaciones de vecinos (*ZOTO*) lideró una exitosa campaña para obtener del Gobierno derechos de propiedad y de arriendo y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades, en una zona de Manila que había sido condenada a la reconversión del uso del suelo y el traslado de las masas de pobres residentes allí. Esta campaña, junto con otras, ha inspirado nuevas leyes que casi imposibilitan el desalojo por la

fuerza sin previa consulta a los afectados y aseguran la reubicación en zonas dotadas de servicios adecuados⁹⁰.

Muchas organizaciones de pobres urbanos logran influir en las políticas y las prácticas de los gobiernos. En Pune, India, casi dos millones de habitantes recibieron del gobierno local bloques de retretes públicos, como resultado de una campaña liderada conjuntamente por la Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos Zonales y por la Federación Nacional de Habitantes de Tugurios, *Mahila Milan*, una red de grupos de ahorro y crédito constituidos por mujeres⁹¹. En Tailandia, más



Un grupo de personas de edad hacen cola para recibir un plato de sopa en Hangzhou, China.

© sinopictures/Phototime/Still Pictures

Hacia 2050, un 24% de la población de China tendrá 65 o más años de edad, en comparación con un 8% actualmente; del total, un 7% serán personas de 80 y más años de edad, en comparación con un 1% en la actualidad. Hoy las personas tienen vidas más prolongadas y menos hijos, gracias, en gran medida, a los avances tecnológicos. Pero no hay una respuesta técnica sencilla a la repentina aparición de un gran número de personas de edad. El envejecimiento de la población está ocurriendo rápidamente en los países en desarrollo y para hacer frente a esos desafíos, será necesario desplegar ingenio.

En Asia, el envejecimiento es cada vez más un fenómeno urbano. Persiste la tradi-

ción de que los hijos sean el sostén de sus progenitores en la vejez, pero actualmente muchos jóvenes se han marchado del campo y viven en la ciudad. Cada vez es mayor el número de personas de edad que los siguen, en busca de medios de vida. No siempre los encuentran: en China, la ciudad de Wei Hai está edificando hogares para unas 10.000 "personas mayores abandonadas", que carecen de apoyo directo de sus familias.

La adaptación para el futuro envejecimiento requiere creatividad organizativa. En Chennai, por ejemplo, donde la tasa de fecundidad total ya ha disminuido por debajo del nivel de reemplazo, la ciudad está cerrando diez clínicas de maternidad,

capacitando nuevamente a su personal y reabriendo esas clínicas como establecimientos geriátricos.

El cambio de los sistemas organizativos también es parte de la respuesta en el Asia oriental y sudoriental, donde el envejecimiento está más avanzado. Wei Hai se está proponiendo como ubicación de un programa piloto en que se ampliará el mandato de la Junta Nacional de Planificación de la Familia para incluir a las personas de edad. Nuevas propuestas creativas como las mencionadas serán necesarias para prepararse a hacer frente a los desafíos del envejecimiento urbano.

de 1.000 organizaciones y grupos comunitarios están integrados en un proyecto nacional para introducir mejoras locales en zonas urbanas pobres⁷². Y en varias ciudades del Brasil, gracias a la planificación y los presupuestos participativos, se ha asignado una mayor proporción de las inversiones municipales a las prioridades establecidas por los vecinos y los grupos comunitarios⁷³.

En otros casos, varios grupos pequeños han crecido y se han convertido en federaciones nacionales, e incluso en redes internacionales⁷⁴. *Shack/Slum Dweller's International* (Asociación Internacional de Habitantes de Tugurios), posiblemente el mayor de esos movimientos internacionales, y la Comisión Huairou (Véase el Recuadro 8) son dos ejemplos de cómo la asociación en red ha logrado aumentar eficazmente la visibilidad de cuestiones importantes para los pobres urbanos⁷⁵. La presión de estas organizaciones ha influido en la agenda internacional en cuestiones como el derecho a la vivienda y a la protección contra desalojos, los derechos de la mujer y las responsabilidades de los gobiernos y de la sociedad civil con respecto a la difícil situación de los pobres urbanos⁷⁶.

Es así como, a lo largo de los años, las organizaciones de los pobres urbanos han demostrado, gracias a su creatividad y a sus dinámicas gestiones, que son capaces y están motivadas para asumir responsabilidades a fin de satisfacer las necesidades de sus miembros y reivindicar sus derechos a tener una

vida digna y en condiciones adecuadas. El Equipo de Tareas para el mejoramiento de la vida de los habitantes de tugurios, del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, ha recomendado que los gobiernos "reconozcan a las organizaciones de los pobres urbanos dondequiera que éstas existan y colaboren con sus estrategias"⁷⁷. Asimismo, uno de los principios básicos promovido por el Banco Mundial en las estrategias para la reducción de la pobreza es la participación de la sociedad civil y la aplicación de enfoques locales impulsados por los propios países⁷⁸.

La acción de los miembros de estas organizaciones, con un adecuado apoyo gubernamental, pueden tener efectos aun mayores en la lucha contra la pobreza material, en la vigencia de sus derechos como ciudadanos y residentes urbanos, y en el fomento de su capacidad como activos agentes de cambio. Los gobiernos sólo pueden beneficiarse de este proceso, porque la inclusión de las organizaciones de los pobres urbanos en la gestión municipal hará que esta sea más eficaz. De este modo, se determinan más claramente las necesidades y las demandas y, al mismo tiempo, se proporcionan respuestas más adecuadas y eficaces en la prestación de los servicios urbanos. Dicha colaboración también favorece el aprendizaje y el entendimiento, al combinar los conocimientos técnicos especializados y las experiencias locales. Al ampliar los medios de acción de la sociedad civil, se afianza la democracia⁷⁹.



Revisión de las políticas contra la pobreza urbana

“Expulsar de las ciudades a los pobres mediante desalojos o prácticas discriminatorias no es la respuesta adecuada. Frente a la creciente urbanización de la pobreza la única solución duradera y sostenible es ayudar a los pobres urbanos a integrarse en la trama social de las ciudades.”¹

Calles a contramano y nuevas avenidas²

Para satisfacer las necesidades de la población urbana en acelerado aumento, estimular el desarrollo tanto urbano como rural y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los planificadores y los encargados de formular políticas deberían reconsiderar sus prejuicios contra el crecimiento urbano, porque esta actitud es ineficaz y suele ser contraproducente. Además, obstaculiza las iniciativas para la reducción de la pobreza.

Hay claras pruebas de que la urbanización puede desempeñar un papel positivo en el desarrollo social y económico. Según muestra la experiencia histórica, ha habido una fuerte correlación estadística entre urbanización y crecimiento económico³. En la actualidad, las ciudades tienen por lo general más potencial que las zonas rurales para reducir la pobreza. En las ciudades se localiza principalmente el crecimiento económico de la mayoría de los países y una parte desproporcionadamente alta de la producción económica nacional corresponde a las ciudades⁴: “Los países muy urbanizados tienden a tener ingresos más altos, economías más estables e instituciones más sólidas y suelen estar en mejores condiciones para resistir la inestabilidad de la economía mundial⁵”.

La proximidad y la concentración otorgan ventajas a las ciudades en cuanto a la producción de bienes y servicios, al reducir los costos, apoyar la innovación y fomentar los efectos sinérgicos entre diferentes sectores de la economía. Pero la proximidad y la concentración también tienen potencial para mejorar directamente la vida de la gente, a un costo inferior al de las zonas rurales: por ejemplo, las ciudades pueden ofrecer acceso a la infraestructura y los servicios básicos a un costo mucho más bajo, en beneficio de toda su población. Como resultado, en general los niveles de pobreza en las ciudades son inferiores a los de las zonas rurales; la movilidad de la población desde las zonas rurales a las ciudades contribuye a reducir los niveles generales de pobreza a escala nacional (véase el Recuadro 13).

La gente percibe intuitivamente las ventajas de la vida urbana y esto explica por qué cada año millones de personas emigran a las ciudades. No obstante, en países en rápido proceso de urbanización, muchos planificadores y encargados de formular políticas quieren prevenir el crecimiento urbano⁶. Esas actitudes carecen de fundamento y además tienen consecuencias negativas para la reducción de la pobreza. El derecho a la ciudad, propuesto por un Equipo

◀ Como no puede matricular a todos sus hijos en la escuela, un padre les lee el periódico sentados en el suelo junto a su choza en Calcuta, India.

© Shehzad Noorani/Still Pictures

Se suele suponer que la migración rural-urbana redistribuye meramente la pobreza del campo a las ciudades. Sin embargo, la migración por lo común va acompañada de movilidad social, y en muchos países han disminuido los niveles de pobreza tanto en las zonas rurales como urbanas. Un estudio realizado por el UNFPA ha analizado el papel de la urbanización en esos cambios. El criterio analítico consiste en desagregar las mejoras en los niveles nacionales de pobreza en tres componentes: disminución de la pobreza rural, disminución de la pobreza urbana y aumento de la proporción de población residente en zonas urbanas, donde los niveles de pobreza son menores.

La metodología aplicada a 25 países de diferentes regiones y para distintos perío-

dos, proporciona una indicación a grandes rasgos de la posible importancia de la urbanización en el proceso general de reducción de la pobreza. Según este enfoque, al parecer hasta el decenio de 1990 el efecto de la urbanización ha sido de poca importancia. Pero a partir de entonces, la movilidad de la población desde zonas rurales hacia zonas urbanas habría contribuido, en promedio, en un 10% a la reducción de los niveles nacionales de pobreza.

En Bolivia, la urbanización contribuyó en un 28,3% a la reducción del 1,2% en el nivel nacional de pobreza durante el período 1999-2005. La reducción de un 5,1% de la pobreza en el Brasil entre 1994 y 2004 es atribuible en un 17% también a la urbanización. En Nicaragua, los niveles de

pobreza urbana y rural cambiaron muy poco entre 1998 y 2001; no obstante, el nivel *nacional* de pobreza disminuyó más de medio punto porcentual como resultado de la urbanización.

Si bien este ejercicio descriptivo no proporciona pruebas concluyentes de que la urbanización tenga una función independiente en la reducción de la pobreza, indica no obstante que, si se dan las condiciones adecuadas, la urbanización puede ser un componente dinámico en el proceso nacional de reducción de la pobreza, en lugar de ser una mera válvula de escape para la pobreza rural.

de Tareas del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas', sigue siendo una aspiración esquiva frente al prejuicio contra la expansión de la ciudad prevaleciente entre los responsables políticos⁸.

La renuencia de los encargados de formular políticas a aceptar la urbanización ha levantado una barrera contra la corriente de avances promovidos por los movimientos sociales urbanos. En los últimos años, las organizaciones locales de pobres urbanos (OPU) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han logrado notables avances en sus acciones colectivas para mejorar la vivienda, la infraestructura y los servicios, mitigando y reduciendo en gran medida la pobreza urbana⁹. Cada vez se reconocen más sus esfuerzos: la Conferencia de Hábitat 2006 fue, en muchos sentidos, una celebración de su éxito.

No obstante, con frecuencia las comunidades locales se han visto obligadas a superar los obstáculos impuestos por las autoridades locales y nacionales, pero si se hubiera adoptado un enfoque más propicio y con mayor apoyo, se podrían haber conseguido mayores logros de importancia crucial. Para contribuir a que la urbanización avance en la dirección debida, es preciso que los encargados de formular políticas revisen los supuestos subyacentes a su prejuicio antiurbano¹⁰. Deberían estar en condiciones no sólo de avanzar a favor de la corriente, sino también de encauzarla hacia la mejora del hábitat urbano y la reducción de la pobreza. En el presente capítulo se ilustra esta cuestión relacionada con un tema crítico para la reducción de la pobreza urbana: las necesidades de los pobres en materia de vivienda.

El intento de mantener alejadas a las masas: fracaso de una estrategia

Los gobiernos nacionales han intentado aplicar dos estrategias a fin de restringir la rápida expansión de los asentamientos urbanos de los pobres: a) planes ambiciosos para retener a las personas en las zonas rurales, o colonizar nuevas zonas agrícolas; y b) regulación del uso del suelo urbano, mediante desalojos o, más frecuentemente, la denegación de servicios esenciales, entre ellos abastecimiento de agua y saneamiento¹¹.

El razonamiento implícito en esas medidas es que los habitantes de tugurios deberían haber empezado por no trasladarse a la ciudad, y que al prestarles asistencia se fomenta la urbanización excesiva. En consecuencia, tales medidas intentan que las ciudades sean menos atractivas para posibles migrantes.

Dado que en los países de bajos ingresos la mayoría de los pobres viven aún en zonas rurales, parecería intuitivamente razonable mantener la migración rural-urbana en un nivel compatible con la disponibilidad de empleos y servicios urbanos. En muchas ciudades de todo el mundo, el debate más movido en las antecámaras del poder no ha sido sobre la mejor manera de prestar asistencia a los pobres, sino sobre cómo impedir que lleguen a la ciudad, permanezcan en ella o se asienten allí.

Sin embargo, los argumentos según los cuales la excesiva migración rural-urbana sería la causa de la pobreza urbana, suelen basarse en varios conceptos erróneos:

- *Los migrantes de zonas rurales a zonas urbanas son primordialmente responsables de la pobreza urbana.* En la mayoría de los países, el principal componente del crecimiento urbano no es la migración, sino el crecimiento vegetativo (es decir, mayor número de nacimientos que de defunciones), como se señala en el Capítulo 1. En general, *no* hay mayor concentración de migrantes entre los pobres¹². Además, muchos residentes en asentamientos precarios no son migrantes del campo a la ciudad, sino personas pobres desplazadas de otros sectores de la ciudad.
- *Al centrarse en la pobreza urbana se distrae la atención respecto del desarrollo rural.* Postular que “la pobreza rural” y “la pobreza urbana” son distintas y compiten entre sí por los recursos es no sólo un error conceptual, sino un enfoque notablemente miope del problema. De hecho, el desarrollo rural exitoso, por lo general, estimula y apoya el desarrollo urbano, y viceversa¹³. Además, el desarrollo rural exitoso puede, en realidad, generar más emigración de las zonas rurales a las urbanas. En cambio, el crecimiento urbano es un poderoso estímulo a la producción alimentaria, especialmente la de agricultores en pequeña escala. El acceso a mercados urbanos florecientes contribuye tanto a la reducción de la pobreza rural como a la seguridad alimentaria urbana.
- *El crecimiento de la población es la causa de los tugurios urbanos.* Es verdad que el crecimiento de la ciudad suele ir acompañado de la rápida expansión de vecindarios no planificados y carentes de servicios, con una alta concentración de habitantes pobres. Pero esto es en gran medida consecuencia de la falta de atención a las necesidades de los pobres; es una cuestión de visión del futuro y de gobernabilidad (véase la sección siguiente).
- *Los pobres drenan la economía urbana.* Por el contrario, los pobres son indispensables para la economía de las ciudades y para el desarrollo nacional. Es cierto que muchos de ellos trabajan en el sector informal, pero dicho sector no es una mera acumulación desordenada de actividades marginales, como se tiende a considerar; es, en gran parte, un sector competitivo y sumamente dinámico, está bien integrado en la economía urbana, e incluso en la economía mundial. En muchos países de África al sur del Sahara, el sector informal representa hasta dos terceras partes del empleo urbano y desempeña un papel crucial en las respuestas de los hogares urbanos a las crisis. Además, es una importante fuente de empleo e ingreso para las mujeres urbanas pobres.
- *Los migrantes estarían en mejor situación económica si permanecieran en zonas rurales.* Cuando los migrantes se trasladan a los centros urbanos, están efectuando opciones racionales. Aun cuando las condiciones de trabajo y de vida en las ciudades presentan muchas dificultades graves, se percibe que son preferibles a las alternativas rurales; de otro modo, esas personas no seguirían migrando. Las medidas para frenar la migración pueden fácilmente empeorar la pobreza tanto rural como urbana, en lugar de mejorarla.
- *Las políticas contra la migración pueden limitar el crecimiento urbano.* Hay escasas pruebas de que las regulaciones restrictivas o las deficientes condiciones en las zonas urbanas hayan reducido apreciablemente la emigración del campo a la ciudad. Al agravar las condiciones reinantes, han dificultado la salida de los pobres urbanos de la pobreza y han relegado otras medidas positivas de preparación para el crecimiento urbano.

En síntesis, la movilidad es una estrategia que adoptan las familias y los individuos a fin de mejorar sus vidas y reducir sus riesgos y su vulnerabilidad. Además, en muchas regiones, la gente se ve obligada a marcharse de las zonas rurales: el crecimiento demográfico y los cambios medioambientales han agotado la base de recursos naturales del campo y su capacidad para sostener a los residentes locales. La inseguridad generada por los disturbios civiles también impulsa a muchos campesinos a huir hacia las ciudades o sus suburbios¹⁴. En consecuencia, para muchas personas el desplazamiento hacia las ciudades es no sólo una decisión racional sino que, a veces, es la única manera de sobrevivir.

Pese a numerosas dificultades graves y persistentes, es evidente que la urbanización, en términos generales, mejora indudablemente la vida de la gente. Los migrantes y los pobres urbanos también contribuyen al crecimiento económico urbano y nacional. Las políticas deberían reconocer el papel de la movilidad en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. El verdadero problema no es que las ciudades crezcan aceleradamente, sino que no están preparadas para absorber ese crecimiento.

Los controles directos sobre la emigración del campo a la ciudad también pueden agravar la pobreza rural, al reducir las transferencias de dinero y bienes a los hogares rurales por parte de los parientes que han migrado. En la mayoría de los países de bajos ingresos, las remesas y los ingresos producidos por actividades urbanas no agrícolas constituyen una creciente proporción del ingreso de los hogares rurales. Esa integración entre zonas rurales y urbanas probablemente se intensificará a

lo largo del tiempo y es preciso apoyarla¹⁵. Los hogares pobres que logran diversificar sus fuentes de ingresos en diferentes ubicaciones y distintos sectores económicos son, por lo general, menos vulnerables a los trastornos económicos bruscos y pueden liberarse de la pobreza.

Los intentos de combatir la migración del campo a la ciudad violan los derechos individuales y obstaculizan el desarrollo en general. Esas medidas son difíciles de aplicar en la práctica y, en general, resultan ineficaces. No cabe sorprenderse de que tengan una prolongada historia de fracasos, como se ilustra en el Recuadro 14.

Finalmente, las actitudes de *laissez-faire* y las falsas ilusiones acerca del crecimiento urbano son igualmente perjudiciales. Suponer que el futuro crecimiento no se materializará debido a que la situación empeora es, al menos, imprudente:

“... El crecimiento y la expansión de las ciudades es un fenómeno ubicuo. Las ciudades en proceso de crecimiento demográfico y económico, inevitablemente experimentan también una expansión urbana. Ésta es, en sí misma, una impor-

tante constatación, debido a que los planificadores urbanos y los funcionarios ejecutivos suelen hablar de sus ciudades como si fueran excepciones a la norma, y suelen afirmar que otras ciudades crecerán y se expandirán, pero que la propia no lo hará, simplemente debido a que ya está rebasando con creces su capacidad y piensan que un mayor crecimiento es objetable”¹⁶.

Respuesta a las necesidades de los pobres en materia de vivienda

Una vez que los responsables políticos aceptan la inevitabilidad del crecimiento urbano, están en condiciones de contribuir a satisfacer las necesidades de los pobres. Una de las más críticas es la vivienda. Como ONU-Hábitat ha demostrado de manera reiterada a lo largo de los años, las numerosas dificultades con que tropiezan los pobres en las ciudades están vinculadas, en mayor o menor medida, a la calidad, la ubicación y la seguridad de su vivienda.

El hacinamiento, la insuficiencia de la infraestructura y los servicios, la inseguridad en la tenencia, los peligros asociados a los fenómenos naturales y a la acción humana, la exclusión de las actividades cívicas, y los grandes obstáculos de acceso al empleo y a las oportunidades de obtener ingresos, son todos factores vinculados entre sí. *La vivienda es el factor medular de la pobreza urbana y en este área falta mucho por hacer para mejorar la vida de las personas con medidas más eficaces.* Estas iniciativas son particularmente beneficiosas para las mujeres pobres, que a menudo están sobrecargadas con la triple responsabilidad de criar a los hijos, administrar el hogar y obtener ingresos.

Para los pobres urbanos, un punto de partida de importancia vital es tener un techo y un domicilio en un vecindario habitable, a partir de los cuales aprovechar lo que la ciudad puede ofrecerles en materia de empleo, ingresos, infraestructura, servicios y recreación. Una vivienda digna proporciona a la gente un hogar, seguridad para sus pertenencias, protección para sus familias, un lugar desde donde fortalecer sus relaciones y sus contactos sociales, un sitio para el comercio local y la provisión de servicios, y una base desde donde tener acceso a servicios básicos. Es el primer paso en el camino hacia una vida mejor. Para las mujeres, la propiedad y la vivienda son particularmente importantes en lo concerniente a la pobreza, el VIH/SIDA, la migración y la violencia.

Si la vivienda inadecuada es un factor básico de la pobreza urbana, la pertinaz renuencia de los encargados de formular políticas a aceptar el crecimiento urbano deja a los pobres librados a sí mismos en forma desorganizada, frente a los despiadados mercados del suelo y la vivienda. Los pobres, inermes, se ven obligados a vivir en zonas inhabitables o inseguras, donde es poco probable que se materialicen alguna vez

14 TRATAR DE IMPEDIR LA MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD ES UN INTENTO VANO

La historia de los intentos de frenar las corrientes migratorias del campo a la ciudad está repleta de frustraciones. La mayoría de los países con economías de planificación centralizada, lo intentaron, especialmente limitando la migración hacia la ciudad capital, pero tuvieron escaso o ningún éxito¹. Muchos gobiernos postcoloniales heredaron las rigurosas disposiciones de los regímenes coloniales para prevenir el crecimiento urbano. Las medidas para reorientar los flujos migratorios y cerrar el acceso a los grandes centros urbanos suelen reflejar la falta de comprensión de los tecnócratas de las razones que motivan a las personas a emigrar. Las políticas gubernamentales explícitas tratan sistemáticamente de promover la desconcentración urbana; en cambio, las políticas implícitas, que generalmente están impulsadas por las fuerzas del mercado, casi invariablemente tienen el efecto contrario: fortalecen la concentración².

Esta evidencia ha conducido a la siguiente observación: “...Las sociedades que permiten el libre desplazamiento de las personas dentro de sus fronteras probablemente experimentarán una reducción de la pobreza en las zonas rurales. En las sociedades que tratan de combatir la migración, o de limitar o cambiar el sentido de los flujos de población hacia las ciudades, probablemente habrá escasos cambios y se producirá un deterioro de las condiciones de vida. Por ejemplo, en China y Viet Nam se controlaron rigurosamente los movimientos internos de la población, hasta que se introdujeron reformas, en 1978 y 1986 respectivamente. A partir de estos años, en ambos países la pobreza disminuyó de manera pronunciada en las décadas siguientes”³.

incluso los servicios mínimos, como abastecimiento de agua y saneamiento básico.

Con inagotable inventiva e ilimitada habilidad, a lo largo y ancho del mundo, millones de personas de los países en desarrollo viven en “viviendas autoconstruidas”. Un gran número de pobres urbanos sólo pueden tener acceso a la tierra y la vivienda si ocupan tierras de propiedad de especuladores o se asientan en zonas marginales de escaso valor inmobiliario, entre ellas laderas empinadas, riberas fluviales sujetas a inundaciones, ecosistemas frágiles, zonas donde se acumula agua estancada o lugares cercanos a depósitos de desechos industriales peligrosos.

Estos asentamientos precarios suelen ser ilegales, pero en general son la única opción de que disponen los pobres, tanto migrantes como nativos, que buscan una vivienda. La ilegalidad y la inseguridad en la tenencia suelen disuadir a las personas de introducir mejoras sustanciales en sus viviendas, o de reunirse para mejorar el vecindario. La seguridad en la tenencia estimularía la economía local, porque alentaría a las personas a efectuar inversiones para mejorar sus viviendas.

En general, los gobiernos no brindarán asistencia a zonas donde no estén claros los derechos de propiedad del suelo y, por tanto, estos asentamientos marginales raramente disponen de abastecimiento de agua, saneamiento, transportes, electricidad o servicios sociales básicos. El patrón de ocupación resultante suele ser desordenado y asimétrico.

Cuando los habitantes de los tugurios intentan mejorar las condiciones en que viven, o cuando los gobiernos locales finalmente les ofrecen servicios mínimos, los costos económicos pueden llegar a ser prohibitivos¹⁷. El mero trazado de una calle o la instalación de redes de abastecimiento de agua o saneamiento requiere la demolición de construcciones existentes. La falta de planificación previa, la ubicación inadecuada, la falta de caminos de acceso y la enorme acumulación de condiciones miserables, dificultan la provisión de agua, saneamiento, electricidad, calles de acceso y evacuación de residuos a los vecindarios pobres. Mientras tanto, la mera expectativa de intervención infla los precios del suelo, alienta la especulación y agrava la inseguridad.

Para mejorar el acceso a la tierra y a la vivienda de las crecientes masas de pobres urbanos se requiere una actitud más proactiva. Aunque se reconoce cada vez más el derecho de los pobres a la vivienda, la actitud negativa de la mayoría de los funcionarios ejecutivos sigue impidiéndoles abordar de manera eficaz las necesidades de vivienda de los pobres. En varios países, las mujeres tropiezan con dificultades adicionales en el ejercicio de su derecho a la vivienda, debido a que las leyes nacionales les impiden ser propietarias legales.



▲ Una trabajadora social atiende a una niña víctima de la polio en Addis Abeba, Etiopía.

© Sean Sprague/Still Pictures

Un avance cuántico: nuevo escenario para la vivienda

“Los gobiernos deberían fortalecer su capacidad para responder a las presiones causadas por la rápida urbanización. . . . Debería prestarse especial atención a la gestión de la tierra, a fin de asegurar un aprovechamiento económico de la tierra, proteger los ecosistemas frágiles y facilitar el acceso de los pobres a la tierra, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales”¹⁸.

¿Cómo pueden las instituciones nacionales e internacionales contribuir a crear un futuro urbano aceptable para las masas de pobres urbanos, tal como recomendó la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD)? En esta cuestión es necesario distinguir entre los enfoques encaminados a satisfacer las necesidades de los pobres *actualmente* residentes en las ciudades, y los enfoques encaminados a mitigar las presiones que suscitará el gran crecimiento *futuro*.

Los debates en curso están focalizados principalmente en la situación actual de los tugurios existentes, su organización interna, y sus luchas contra el desalojo y por obtener mejores servicios. Se reconoce cada vez más el papel de las asociaciones locales en la mejora de las condiciones de vida urbana de los pobres. Gracias a las organizaciones de los pobres urbanos se han ampliado los medios de acción locales y se han cambiado los procedimientos de adopción de decisiones, lo cual tendrá efectos duraderos en la planificación y la gestión urbanas¹⁹.

No obstante, dado el crecimiento que se avecina, en muchos países las actuales necesidades de vivienda son apenas el ápice del iceberg. Solamente en África y en Asia, se prevé que entre 2000 y 2030 la población urbana crecerá en 1.700 millones. Muchos de esos nuevos residentes urbanos, migrantes o nativos, son pobres (véase el Recuadro 15).

La planificación para la *futura* expansión acelerada de las necesidades de viviendas en las ciudades, incluida la demanda acumulada en el pasado, exige un cambio radical de enfoque por parte de los gobiernos municipales y nacionales. Para ello tendrán que movilizar sus recursos técnicos y políticos a favor, y no en contra, de las necesidades de los pobres en materia de suelo, vivienda y servicios en las ciudades. También necesitarán consultar y aprovechar la experiencia y los conocimientos locales de las organizaciones de los pobres urbanos, muchas de las cuales participan en iniciativas de probada eficacia.

Para afrontar la acelerada duplicación de la población urbana en los países en desarrollo es preciso tener una visión de futuro y aplicar un enfoque más eficaz. Para tener la oportunidad de mejorar su vida, los pobres necesitan acceso a tierras costeables y dotadas de servicios, donde construir sus viviendas y poder disponer de otros servicios. Sobre esa base fundamental, pueden comenzar a construir el resto de su vida. En consecuencia, una iniciativa de importancia crítica a mediano y largo plazo consiste en proporcionar acceso a la vivienda mediante políticas proactivas que incluyan el acceso a la propiedad de la tierra, normas regulatorias, financiación y prestación de servicios.

Una estrategia sería centrarse en proporcionar a los crecientes millones de pobres urbanos *acceso a tierras que ya cuentan*

con servicios. Esta visión de futuro debe estar impregnada de un gran realismo. Los gobiernos de los países en rápido proceso de urbanización realmente no están en condiciones de proporcionar vivienda y servicios urbanos adecuados a la mayoría de su población actual de pobres residentes en las ciudades. Y no estarán, por cierto, en condiciones de satisfacer las necesidades de un número en rápido crecimiento de habitantes urbanos adicionales. Es menos realista aun imaginar que esos nuevos urbanitas estarán en condiciones de competir exitosamente en los que seguramente serán mercados de bienes raíces cada vez más inaccesibles.

En esas condiciones, la cuestión medular consiste en proporcionar tierras con un mínimo nivel de servicios. El propósito sería ofrecer a los pobres un lote accesible mediante transporte rodado (desde autobuses hasta bicicletas), con posibles conexiones a redes de, al menos, abastecimiento de agua, saneamiento, eliminación de residuos y electricidad.

Esta primera vivienda será una simple choza, hecha con restos de materiales y chatarra. Pero probablemente mejorará: la historia de los asentamientos informales nos enseña que, cuando los pobres se sienten seguros de la tenencia, y tienen un acceso razonable a medios de vida y servicios, a lo largo del tiempo irán introduciendo mejoras en sus propias viviendas.

La inversión en la vivienda propia es un medio para que las familias vayan construyendo su bien más valioso, una reserva a la cual recurrir en situaciones de emergencia. Con la ayuda de sus vecinos y el apoyo del gobierno y de organizaciones no gubernamentales, pueden mejorar los servicios básicos.

Proporcionar a los pobres lotes con servicios mínimos no es una solución fácil. Dada la voracidad de los intereses económicos en juego, el dudoso valor jurídico de los títulos de propiedad en muchos países en desarrollo, y la extraña capacidad de los mercados de tierras marginales para generar lucro explotando a los pobres, todo lo que tenga que ver con el uso del suelo siempre está sembrado de dificultades. En general, no solamente los posibles beneficiarios, sino también los gobiernos locales y nacionales tienen recursos muy limitados. Además, los gobiernos suelen estar muy poco dispuestos a adoptar las difíciles decisiones políticas que requiere esta cuestión.

Aun cuando el enfoque de ofrecer tierras dotadas de servicios mínimos es mucho menos ambicioso que el criterio tradicional — inevitablemente condenado al fracaso —, consistente en ofrecer vivienda ya construida y dotada de todos los servicios, esta nueva iniciativa sigue presentando dificultades de índole técnica y política. Requiere un cambio radical de los criterios de planificación del suelo urbano y una revolución en la mentalidad de los políticos y planificadores.

15 ¿CUÁNTOS NUEVOS URBANITAS SON POBRES?

En los países en desarrollo, la proporción de la creciente población urbana pobre, o muy pobre, varía en alto grado y no puede medirse con facilidad. No obstante, incluso las estimaciones más generales indican que esta proporción es alta.

Los tres componentes del crecimiento urbano son: la migración, el crecimiento natural o vegetativo y la reclasificación de zonas rurales como urbanas. El crecimiento vegetativo es universalmente más alto entre los pobres, sean estos migrantes o nativos. En general, los niveles de pobreza de los migrantes son intermedios entre los de las zonas urbanas y rurales. También puede suponerse que los niveles de pobreza de las personas residentes en zonas rurales reclasificadas como urbanas están en algún punto intermedio entre los niveles rurales y urbanos.

En el caso del Brasil, se estima que un 69% de los migrantes a zonas urbanas y de residentes en zonas rurales reclasificadas como urbanas (entre 1999 y 2004) pueden clasificarse como "pobres". En el mismo período, un 48% del crecimiento vegetativo urbano puede atribuirse a los pobres¹. Así pues, puede suponerse con suficiente margen de confianza, que, incluso en una hipótesis muy moderada, los pobres constituirían más de la mitad de todos los nuevos residentes urbanos. Lógicamente, en los países con altos niveles de pobreza la proporción de nuevos urbanitas pobres sería aun mayor.

Regulación de los mercados del suelo urbano: ¿misión imposible?

“No es que no haya suelo. El problema es que los mercados del suelo son disfuncionales, las regulaciones están mal orientadas y no hay políticas de gestión proactivas”²⁰.

Las principales dificultades técnicas para proporcionar tierras a los pobres urbanos consisten en : a) ubicar y adquirir una superficie suficiente de suelo urbanizable; b) diseñar modalidades sostenibles de financiamiento para su transferencia a los pobres; y c) regular el funcionamiento de los mercados del suelo.

La presunta escasez de suelo ha sido uno de los obstáculos principales que han impedido aplicar políticas de vivienda más eficaces para los pobres. La necesidad de salvaguardar el medio ambiente y proteger las tierras agrícolas frente a una caótica expansión urbana es una preocupación legítima. Sin embargo, las ciudades, en su mayoría, todavía tienen tierras aptas para la edificación en buenas ubicaciones, pero estas tierras son de propiedad o están bajo el control de intereses privados u organismos estatales que carecen de un interés directo en usos del suelo de interés social. Por consiguiente, la verdadera escasez no es de suelo, sino de suelo urbanizado con servicios y a un costo accesible.

Satisfacer las necesidades de los pobres en materia de suelo urbano es fácil cuando existen mercados del suelo y viviendas bien regulados. Los mercados eficaces no sólo ponen más cantidad de tierras a disposición de los pobres, sino que también favorecen el crecimiento económico.

En la práctica, la ausencia de regulaciones apropiadas agrava la pobreza²¹: Las personas que están en asentamientos precarios pagan por la tierra, metro a metro, y por los servicios, más que quienes viven en zonas residenciales de más alto nivel económico. Asimismo, la falta de regulación de estos mercados también dificulta que los organismos gubernamentales recauden impuestos sobre bienes inmuebles, o contrarresten la especulación del suelo y, de esta forma puedan incrementar los recursos públicos para la planificación del uso del suelo con una orientación social (véase el Recuadro 16).

La financiación de la vivienda de interés social siempre ha sido difícil, pero no escasean las propuestas innovadoras, una vez que se supera el prejuicio antiurbano. Cuando existe regulación de los mercados del suelo, puede encauzarse el apoyo de los gobiernos locales, de las ONG y los organismos financieros internacionales hacia un enfoque proactivo.

Los organismos internacionales multilaterales pueden hacer un gran aporte. Las nuevas normas para el sistema de las Naciones Unidas, promulgadas por el Secretario General en agosto de 2006, posibilitarán que las Naciones Unidas aborden esta deficiencia estructural y proporcionen apoyo

16 TIERRAS PARA LOS POBRES FRENTE AL RÁPIDO CRECIMIENTO URBANO¹

El problema no es tanto la escasez de suelo o el número de pobres urbanos, sino el acceso restringido de estos últimos a suelo urbanizado dotado de servicios, y a la vivienda, debido a la distorsión de los mercados del suelo.

Llevar los servicios a zonas donde ya hay asentamientos cuesta más que proporcionar lotes dotados de servicios en zonas no ocupadas. No obstante, las autoridades públicas, aduciendo la insuficiencia de fondos, parecen considerar más atractivas las inversiones de menor cuantía en programas *ex post facto*, que las políticas proactivas bien planificadas. Pese a esto, se podría hacer mucho para mejorar la situación, por ejemplo, mediante la aprobación de leyes especiales para proporcionar suelo con servicios adecuados a la población de bajos ingresos. Las ciudades podrían financiar el desarrollo urbano con el cobro de impuestos por el aumento resultante en el valor del suelo como resultado de las inversiones públicas en infraestructura o servicios urbanos locales, o bien derivados de la redefinición del uso del suelo con fines más lucrativos, como cambios de usos rurales a usos urbanos, o de usos residenciales a usos comerciales.

La tendencia convencional es tratar a los pobres urbanos como si fueran sujetos pasivos en la producción y consumo de suelo; sin embargo estos disponen con frecuencia de cierta capacidad de pago para adquirir suelo, pese a sus ingresos bajos e inestables. De hecho, los pobres pagan precios muy altos por las viviendas que encuentran en el mercado informal. Esta capacidad de pago podría movilizarse mejor mediante una regulación oficial y la provisión de lotes.

Por consiguiente, la escasez de suelo o de recursos financieros no es el único obstáculo para la puesta en práctica de políticas sostenibles. En cierto sentido, es preciso proteger a los pobres contra las prácticas abusivas de las compañías inmobiliarias, que se lucran utilizando los servicios ofrecidos por las comunidades locales o el sector público. Para lograr un desarrollo urbano más equitativo se necesita contar con voluntad política, así como con capacidad gerencial y técnica, a fin de seleccionar, obtener e invertir correctamente los recursos disponibles, incluidos los de los propios pobres.

más eficaz a la financiación de vivienda costeable. El apoyo incluirá sistemas de financiación de hipotecas que favorezcan a los pobres. Dichos sistemas se están ensayando ya sobre el terreno, como alternativa a las políticas convencionales de vivienda de interés social²². Será preciso prestar particular atención a las limitaciones de género existentes en algunos sistemas crediticios oficiales que excluyen a las mujeres del acceso a este mercado. Se ha comprobado que el acceso a los microcréditos promueve una mayor autonomía de la mujer y contribuye a reducir la pobreza urbana.

Promoción, votos y acción: la necesidad de liderazgo

Estas iniciativas requieren la creación de una nueva conciencia y un nivel sin precedentes de apoyo político a nivel local y nacional. En el mejor de los casos, los políticos, en su mayoría, no quieren confrontar al poderoso mercado urbano de bienes raíces. Menos atrayente aún es la complejidad adicional de responder a las necesidades de los pobres en materia de tierras, según se describió anteriormente. Una iniciativa de importancia crítica, en ausencia de la cual fracasarán casi todas las medidas, consiste en regular el incremento del valor del suelo. En otras palabras, es necesario aplicar medidas fiscales que impidan que los especuladores y las inmobiliarias introduzcan aumentos no razonables en el precio del suelo y los servicios, tan pronto como haya una propuesta de asignar suelo de interés social.

Es poco probable que las actuales estructuras urbanas de poder reciban con agrado este enfoque. La resistencia política se amplifica por el período que transcurre entre las propuestas de intervención y cualquier posible beneficio político: mientras el gasto de capital político y las inversiones financieras se tienen que realizar de inmediato, las ventajas políticas y los beneficios económicos se cosecharán en un futuro distante²³.

La complejidad de esos factores contribuye a explicar por qué tradicionalmente la planificación del uso del suelo a mediano y largo plazo nunca ha sido una alta prioridad para los gobiernos ni para los donantes. Si embargo, no es posible hacer caso omiso de las necesidades de una población en rápido crecimiento. En particular, es preciso considerar explícitamente las barreras jurídicas, sociales y culturales con que tropiezan las mujeres para tener acceso a la tierra. Se necesita contar no sólo con voluntad política y soluciones técnicas viables, sino también con un apoyo normativo coordinado por parte de los donantes y de otros actores relevantes.

La generación de voluntad política comienza reconociendo que los pobres suelen representar la mayor parte del aumento de la población urbana. También exige que los líderes y los encargados de formular políticas acepten la inevitabilidad del crecimiento urbano y traten a los pobres como verdaderos ciudadanos que tienen un inequívoco derecho a la ciudad y a una vivienda digna. La percepción de que los pobres no son verdaderos ciudadanos urbanos²⁴ menoscaba el tipo de negociaciones colectivas sobre uso del suelo, normas, servicios públicos y medio ambiente que son necesarias para abordar eficazmente los problemas urbanos más críticos. También atenúa cualquier motivación que los políticos puedan tener para enfrentar esos problemas.

Dada la tradicional aversión a la urbanización y al crecimiento urbano, para crear conciencia entre los responsables

políticos y los planificadores será necesario realizar eficaces tareas de promoción utilizando un conjunto de evidencias factuales sólidas. Los enfoques multidisciplinarios y un amplio apoyo internacional pueden contribuir a cambiar el sentido de las tendencias, aportando pruebas claras, basadas en hechos convincentes, sobre los cambios en curso y las necesidades que estos generan.

Los especialistas en población, en particular, pueden contribuir a elaborar y difundir lecciones clave mediante datos, análisis y ejemplos concretos, entre ellos: a) la inevitabilidad y las reales ventajas de la urbanización y el crecimiento urbano; b) la inutilidad de los prejuicios y las políticas antiurbanas; c) la creciente proporción de la pobreza nacional, desagregada por género, que está localizada en zonas urbanas; d) la eficacia de los enfoques proactivos para responder a las necesidades de hombres y mujeres pobres en las ciudades; y e) la importancia de involucrar a los pobres en las decisiones que afectan a su hábitat.

Una dosis de realismo

Finalmente, ciertas iniciativas como la asignación a los pobres de lotes con servicios mínimos, deben ir acompañadas de un alto grado de pragmatismo. Las propuestas bien intencionadas no eliminarán el ocasional salvajismo del mercado ni las veleidades del sistema democrático. La distribución de suelo con servicios mínimos puede ser, y lo ha sido muchas veces, usada con propósitos menos nobles que satisfacer las necesidades de los pobres.

El control de las prácticas abusivas de las compañías inmobiliarias y de los proveedores de servicios, que aprovechan los sistemas de distribución de suelo con interés social para acrecentar su propio lucro, es un desafío evidente. Los subsidios pueden, de hecho, incrementar el precio del suelo. Los precedentes a escala mundial de la financiación del suelo son ciertamente desalentadores. Los proyectos piloto ejecutados con éxito a menudo fracasan cuando se trata de replicarlos aumentando su escala.

Otro factor menos importante es que ciertas personas que no son pobres encontrarán la manera de infiltrarse en cualquier plan de distribución y beneficiarse con él. Algunos beneficiarios se marcharán tan pronto como su propiedad adquiera valor de cambio o monetario, aun cuando esto no necesariamente es un hecho negativo, dado que pasa a ser otra modalidad de movilidad social. La distribución de suelo de propiedad pública o expropiado puede ser víctima de planes económicos o políticos inescrupulosos; e incluso puede acrecentar las disparidades territoriales y sociales entre los indigentes y los opulentos²⁵.

La posibilidad de que sean utilizados para obtener ventajas económicas o políticas indebidas no debería impedir que se

aplicaran enfoques de interés social para la distribución de suelo dotadas de servicios. Será preciso que otras fuerzas sociales y políticas, con el apoyo de mejor información y comunicación, entren en acción para denunciar las dolosas y despiadadas maniobras que pueden obstaculizar la mejora de la calidad de vida de los pobres urbanos²⁶.

Preparación para el futuro

“La formación de tugurios no es ni inevitable ni aceptable”²⁷

Dentro de un futuro previsible, la mayor parte del crecimiento demográfico mundial ocurrirá en los centros urbanos de los países de ingresos medianos y bajos. El logro de las metas de reducción de la pobreza y la desigualdad de género y otros ODM dependerá en gran medida de que se adopten políticas y prácticas urbanas eficaces.

Recientes iniciativas alientan las perspectivas de un enfoque más proactivo respecto del crecimiento urbano y, en especial, de las necesidades de los pobres urbanos. Por ejemplo, el Banco Mundial ha encomendado un estudio de la dinámica de la urbanización mundial con el fin de ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a prepararse para el inminente crecimiento masivo de la población urbana²⁸. Este estudio no se centra específicamente en las necesidades de los pobres con respecto al uso del suelo, sino en la expansión urbana en general, destacando la necesidad de formular planes realistas para un crecimiento inevitable²⁹. En el Recuadro 17 se presenta una aplicación práctica de dicho enfoque.

En este capítulo se ha argumentado que, para adoptar posiciones proactivas, será necesario un cambio tanto conceptual como operativo. En lugar de debatir cuán rápidamente deben crecer las ciudades, los gobiernos urbanos (y otras instancias interesadas) deben planificar para que el crecimiento previsto se efectúe de una manera tan eficiente y equitativa como sea posible. En lugar de fijar normas que reflejen lo que debe ocurrir, deberían negociar con los residentes locales estándares que reflejen lo que puede lograrse. En lugar de regular el uso del suelo para frenar el crecimiento urbano, deberían utilizar medidas regulatorias para contribuir a establecer emplazamientos seguros y aptos para la vivienda de bajos ingresos.

Los planificadores urbanos y nacionales no pueden lograr nada de esto actuando por sí mismos. Es preciso que tengan presentes las necesidades, estén abiertos a las posibilidades y apoyen las acciones impulsadas localmente para satisfacer dichas necesidades. Los bancos de desarrollo y las organizaciones internacionales, entre ellas el UNFPA y ONU-Hábitat, pueden contribuir a impulsar este programa con conocimientos técnicos, tareas de promoción y diálogo de políticas.

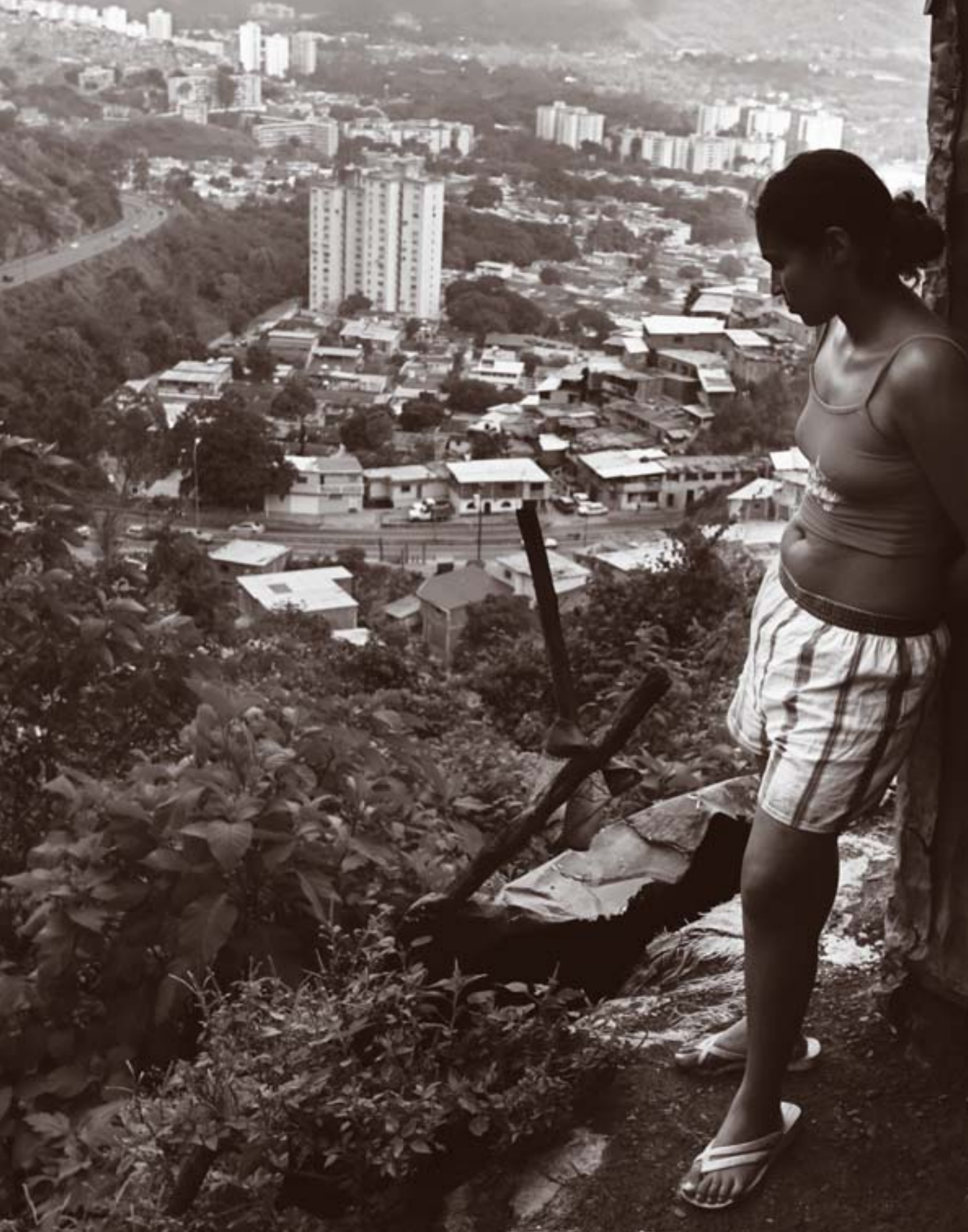
17

PREPARATIVOS PARA LA EXPANSIÓN URBANA EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS DEL ECUADOR¹

Un proyecto del Banco Mundial destinado a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos del Ecuador tiene como principal objetivo satisfacer las futuras necesidades de vivienda en cinco ciudades de tamaño medio. Se prevé que esas cinco ciudades duplicarán su población dentro de los próximos 15 a 30 años y triplicarán, o triplicarán con creces, su área territorial urbana. Es sorprendente que los planificadores, en su mayoría, no hayan considerado realmente las implicaciones de esas proyecciones de crecimiento de la población. Para absorber el crecimiento previsto será necesario proceder a una reclasificación oficial del uso del suelo en la periferia de las ciudades, para pasar de una zonificación rural a zonificación urbana, y luego ampliar el perímetro oficial de la zona urbana a fin de incluir el aumento previsto en la superficie edificada.

En esas ciudades no hay escasez de lotes a precios asequibles para los pobres. Los lotes residenciales, en su mayoría, son proporcionados por propietarios de tierras privadas o por empresas inmobiliarias que subdividen y venden tierras dotadas de un mínimo de servicios; otros lotes están ocupados por invasores. Para prevenir los aumentos especulativos en los precios y asegurar que el suelo urbanizado siga siendo costeable para los pobres urbanos, es preciso garantizar una oferta sostenida de suelo urbano accesible. A fin de hacer frente a este problema, es necesario que las municipalidades se preparen activamente para la expansión urbana adoptando las siguientes medidas: a) ampliar el perímetro de sus ciudades; b) planificar redes viales en las zonas de expansión; c) ubicar la necesaria franja de entre 25 y 30 metros de ancho con servidumbre de paso para la instalación de infraestructura subterránea; y d) obtener los derechos al uso del suelo mediante la aplicación del principio de dominio eminente, o bien por el trueque de tierras entre distintos propietarios, según sea necesario. Asimismo, se pueden utilizar préstamos del Banco Mundial para la adquisición de suelo destinado a viales urbanos (al valor de mercado del suelo declarado a los organismos fiscales) cuando sea oportuno.

La comunidad internacional y el público en general tienden a centrar la atención en las megaciudades y las conurbaciones espectaculares. Sin embargo, el grueso del crecimiento urbano tendrá lugar en las ciudades de tamaño medio y pequeño, las cuales suelen disponer de escasos recursos y pocos servicios pero, en general, tienen un más fácil acceso a la tierra. Sería posible lograr mucho más con muchos menos recursos si se ayudara a las ciudades pequeñas a generar y utilizar información adecuada, a la vez que se proporcionan otros tipos de apoyo. Así se lograría que la transición urbana fuera más eficaz para promover el objetivo mundial de reducir la pobreza.



4

Uso social y sostenible del espacio

“La humanidad tiene una segunda oportunidad: ahora necesitamos desarrollar zonas urbanas que sean equivalentes en tamaño al menos a las ciudades que ya hemos edificado; pero necesitamos hacerlo mejor y en un lapso muy breve”¹”.

Crecimiento urbano y uso sostenible del espacio

El espacio que ocupan los asentamientos urbanos está aumentando más rápidamente que la propia población urbana. Se prevé que entre 2000 y 2030, la población urbana del mundo aumentará un 72%, mientras que la superficie de las zonas edificadas donde viven 100.000 o más personas podría aumentar en un 175%².

El territorio ocupado por las ciudades no es, en sí mismo, de gran magnitud, si se considera que alberga la mitad de la población mundial. Según estimaciones recientes, basadas en imágenes obtenidas por satélite, *todos* los asentamientos urbanos (incluidos parques y zonas edificadas) cubren sólo un 2,8% de la superficie terrestre del planeta³. Esto significa que aproximadamente 3.300 millones de personas ocupan una superficie inferior a la mitad de la de Australia.

Sin embargo, los asentamientos urbanos, en su mayoría, constituyen un territorio de importancia crítica. Su creciente tasa de expansión, así como la localización y la manera en que se incorporan tierras adicionales al perímetro urbano, tienen considerables implicaciones para la población futura, tanto de orden social como ambiental.

Desde un punto de vista social, como se indicó en el Capítulo 3, la satisfacción de las necesidades de suelo urbano y vivienda de los hombres y mujeres pobres promueve los derechos humanos; esto además tiene suma importancia para la mitigación de la pobreza, los medios de vida sostenibles y la reducción de las desigualdades de género. El crecimiento de las ciudades ocurrirá, en su mayor parte, en los países en desarrollo y muchos de los nuevos residentes urbanos serán pobres. La forma y la dirección del futuro crecimiento de la ciudad, así como la manera en que se distribuye, se utiliza y se organiza el espacio, son todos aspectos cruciales para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los planificadores y los encargados de formular políticas deben adoptar posiciones proactivas, basadas en una visión más amplia y a más largo plazo, a fin de garantizar el derecho a la ciudad de un gran número de personas pobres, en rápido crecimiento.

La expansión territorial de las ciudades también afectará las condiciones del medio ambiente. La creencia generalizada ha sido que la expansión del espacio urbano es, en sí misma, perjudicial. Dado que muchas ciudades están ubicadas en el corazón de fértiles tierras agrícolas u otras tierras dotadas de gran diversidad biológica, es evidente que la

◀ Una mujer observa la ciudad desde su casa en los tugurios situados en las pendientes de las colinas que rodean Caracas, Venezuela.

© Jacob Silberberg/Panos Pictures



▲ Varios hombres empujan sus bicicletas cargadas con sacos de carbón en una zona periurbana de rápido crecimiento en el estado de Jharkand, India.

© Robert Wallis/Panos Pictures

ampliación del perímetro urbano invadirá una mayor superficie de tierras productivas e irrumpirá en importantes ecosistemas.

Por otra parte, y simultáneamente, se está adquiriendo mayor conciencia de que los asentamientos urbanos son realmente necesarios para la sostenibilidad. El tamaño de la superficie asignada a usos urbanos es menos importante que la manera en que se amplían las ciudades: en todo el mundo, la expansión urbana ocupa mucho menos tierra que las actividades productivas de bienes de consumo, entre ellas, alimentos, materiales de construcción o extracción de minerales. También es inferior a la magnitud de los espacios naturales que se pierden cada año para destinarlos a actividades agrícolas, silvícolas o de pastoreo, o que quedan degradados a causa de la erosión o el aumento de la salinidad⁴.

Formulemos algunas preguntas definitorias. Si la población mundial estuviera más dispersa, ¿ocuparía más o menos superficie de tierras valiosas? La dispersión, ¿liberaría tierras agrícolas de primera calidad? ¿ayudaría a evitar la invasión de ecosistemas frágiles?”. En la mayoría de los países las respuestas serían “¡no!”. La mayor densidad es potencialmente útil. Dado que la población mundial es en 2007 de 6.700 millones de personas, y que va aumentando a razón de más de 75 millones por año, la concentración demográfica da lugar a

una mayor sostenibilidad. En última instancia, la protección de los ecosistemas rurales requiere que la población esté concentrada en actividades distintas del sector primario y en zonas densamente pobladas⁵.

Así pues, la conclusión de que el uso del espacio disponible para las ciudades es potencialmente más eficiente sólo acentúa la necesidad de adoptar cuidadosas políticas de previsión del futuro, habida cuenta de la rápida duplicación de la población urbana en los países en desarrollo. En este capítulo se considerarán las actuales pautas de expansión territorial urbana y sus implicaciones. Se propone que se preste más atención a orientar el crecimiento urbano, con el fin de posibilitar que las ciudades contribuyan al desarrollo social y a la sostenibilidad.

Esta propuesta invita a adoptar una visión del futuro basada en sólidos análisis, que adopte una noción de “espacio” más amplia que la impuesta por los límites urbanos políticos y administrativos. También exige un mayor horizonte a largo plazo que la duración del mandato de políticos o administradores.

Densidad, dispersión urbana y uso del suelo⁶

Un reciente estudio encomendado por el Banco Mundial muestra que las pautas modernas de crecimiento urbano conducen a una ocupación del territorio cada vez mayor⁷.

Las densidades urbanas (es decir, el número de habitantes por kilómetro cuadrado de zona edificada), en promedio, han ido disminuyendo en los últimos dos siglos. A medida que siguen mejorando los transportes, la tendencia es a que las ciudades ocupen más y más territorio per cápita⁸.

La zona edificada de ciudades con poblaciones de 100.000 o más habitantes ocupa actualmente un total de aproximadamente 400.000 kilómetros cuadrados, la mitad de ellas en el mundo en desarrollo. En los países en desarrollo, las ciudades tienen muchas más personas pero ocupan menos espacio por habitante. En los países tanto en desarrollo como industrializados, la densidad media de las ciudades ha ido disminuyendo rápidamente: en el último decenio, a una tasa anual de 1,7% en los países en desarrollo y de 2, 2% en los países industrializados⁹.

Se prevé que durante los tres primeros decenios de este siglo, en los países en desarrollo, las ciudades de 100.000 o más habitantes *triplicarán* su superficie edificada hasta llegar a 600.000 kilómetros cuadrados. En los países desarrollados, las ciudades se expanden a un ritmo por residente aun mayor, pese a que el tamaño de su población es menor y también es menor su tasa de crecimiento demográfico. Entre 2000 y 2030 habrán ampliado 2,5 veces su superficie edificada y en ese momento ocuparán unos 500.000 kilómetros cuadrados¹⁰.

Por consiguiente, si las tendencias recientes persistieran durante los próximos 30 años, la *superficie edificada* (es decir, excluidos los espacios verdes) de ciudades de 100.000 o más habitantes aumentaría desde cubrir un territorio equivalente al de Suecia hasta otro equivalente al de Etiopía. Pero esas proyecciones tal vez no reflejen la magnitud total de las diversas posibilidades implícitas. Tal vez las recientes tendencias a las menores densidades se aceleren a medida que la globalización vaya surtiendo efectos sobre los estilos de vida y los procesos de producción. Sea como fuere, los datos muestran que los países en desarrollo participan en la tendencia a la dispersión urbana.

La dispersión urbana es el resultado de la combinación de diferentes tipos de presiones sobre la expansión territorial. En aras de la simplicidad, dichas presiones pueden clasificarse en dos grupos: suburbanización residencial y periurbanización.

El discreto encanto de las urbanizaciones

La tendencia contemporánea a la dispersión urbana comenzó en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial,

cuando el crecimiento de las zonas residenciales o urbanizaciones a las afueras de la ciudad pasó a simbolizar “el modo de vida americano”¹¹. La actitud vital de retorno al campo y la restauración de la cercanía a la naturaleza fue una parte importante de esta búsqueda de una mejor calidad de vida, aun cuando en realidad sobrecargó el uso recreativo del “medio ambiente natural”. Posteriormente, las normas regulatorias y los factores económicos fortalecieron el impulso cultural hacia bajas densidades y el desarrollo de zonas urbanas de uso único¹².

En los Estados Unidos, el uso intensivo del automóvil para los desplazamientos cotidianos de ida y vuelta fue tanto la causa como la consecuencia de la dispersión urbana¹³. Este patrón de asentamiento urbano dio lugar a nuevas localizaciones del comercio y los servicios, lo cual, a su vez, promovió

aun más el uso del automóvil y el crecimiento centrífugo de las ciudades.

El modelo suburbano originario de dispersión urbana estaba estrechamente asociado con preferencias en cuanto al estilo de vida y con la amplia disponibilidad del automóvil en un determinado ámbito cultural. Las políticas de vivienda, la construcción de carreteras y la zonificación, inspiradas también por ideales suburbanos, se combinaron para promover las zonas residenciales de baja densidad.

Actualmente, las zonas residenciales suburbanas de las ciudades de los Estados Unidos están más diversificadas. Al responder a las necesidades de las poblaciones suburbanas se estimuló la descentralización de las actividades económicas y la diversificación de las zonas circundantes. No obstante, la urbanización típica, con dispersión y viviendas individuales, perdura a la manera de modelo ideal.

Aparentemente, los estilos de vida y los valores asociados a las pautas de consumo estadounidenses han estimulado en otras regiones la preferencia por residir lejos del centro de la ciudad. Estos cambios en los valores, y la mayor disponibilidad de transporte personal, especialmente el automóvil, están impulsando el crecimiento centrífugo de las ciudades. De esta manera, el “sueño americano” se está reproduciendo en los contextos sociales y económicos más diversos¹⁴.

Incluso en Europa, donde las ciudades han sido tradicionalmente compactas, hay signos de que están aumentando la dispersión y la suburbanización¹⁵. Entre 1969 y 1999, por ejemplo, la superficie urbanizada de Francia se quintuplicó, mientras que la población urbana sólo aumentó en un 50%¹⁶.

El crecimiento urbano moderno conduce a pautas de ocupación del territorio cada vez más extensivas. Las densidades urbanas promedio ... han ido disminuyendo en los últimos dos siglos. A medida que mejoran los transportes, la tendencia es a que las ciudades ocupen más y más territorio per cápita.

Esa tendencia es aun más reciente en los países europeos mediterráneos, pero también en ellos se está reemplazando el modelo de las ciudades densas y compactas por un modelo similar al estadounidense¹⁷. En Barcelona, se puede observar un aumento significativo de los asentamientos periféricos respecto al centro consolidado¹⁸.

Al parecer, la suburbanización es más compleja en los países en desarrollo. Dada la pobreza y desigualdad generalizadas, la cultura del automóvil y sus efectos de gran alcance sobre la civilización urbana llegaron más tarde y siguen limitados a una minoría. Al mismo tiempo, las condiciones relativamente precarias de los transportes y la infraestructura públicos han impedido que las personas en mejor situación económica se muden a las zonas residenciales periféricas en grandes cantidades y desde allí se trasladen cotidianamente con facilidad, siguiendo pautas similares a las de numerosas ciudades de los Estados Unidos.

En América Latina, por ejemplo, que estuvo marcada por una rápida y precoz urbanización, durante su período de más acelerado crecimiento urbano, las ciudades crecieron en altura y no en extensión. En el momento culminante del proceso de urbanización, durante el decenio de 1970, las clases altas y la clase media se apropiaron del espacio en los centros urbanos y expulsaron a las poblaciones más pobres hacia la periferia u otras ubicaciones inaccesibles¹⁹. Dado que los residentes urbanos pobres ocupan pequeñas viviendas y poco espacio, la densidad general siguió siendo alta.

Recientemente, en la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos se ha observado la aparición de un patrón similar al estadounidense, de asentamientos residenciales en zonas periféricas de las ciudades²⁰. En la mayoría de esas ciudades se construyen cada vez con mayor frecuencia urbanizaciones de mayor nivel económico. En síntesis, la globalización de los mercados y de las pautas de consumo está conduciendo a la reproducción de patrones de asentamiento urbano que se ajustan al modelo estadounidense.

No obstante, la suburbanización de los ricos es insuficiente para explicar la creciente tendencia a la dispersión urbana, especialmente en los países en desarrollo. Es preciso encontrar más explicaciones.

Dispersión y periurbanización²¹

En el mundo en desarrollo, el crecimiento de las ciudades es dinámico, diversificado y desordenado, y, de forma creciente, utiliza el espacio con alta densidad. Este proceso de crecimiento urbano, en especial en zonas de transición no contiguas entre el campo y la ciudad, se denomina conumente “periurbanización”²². Con frecuencia, las zonas periurbanas

carecen de regulaciones explícitas y de una clara jurisdicción administrativa sobre el uso del suelo²³. Padecen algunas de las peores consecuencias del crecimiento urbano, incluida la contaminación, el rápido cambio social, la pobreza, los cambios en el uso del suelo y la degradación de los recursos naturales²⁴. Pero, a diferencia de las zonas residenciales, en las zonas periurbanas se localizan múltiples actividades económicas.

La periurbanización está estimulada, en parte, por la especulación del suelo, que a su vez se nutre de las perspectivas de rápido crecimiento urbano. Hay especuladores que retienen suelo dentro de la ciudad y en torno a ella, a la espera de que aumenten los precios. No se molestan en alquilar, especialmente si temen que los inquilinos puedan ganar algún derecho a permanecer en el lugar que ocupan, o que se legisle un control de los alquileres. En consecuencia, quienes necesitan suelo con fines residenciales o productivos, deben encontrarlo en las zonas más alejadas del centro.

Las variaciones en la estructura y la localización de la actividad económica contribuyen en gran medida al crecimiento

18 UN ESTUDIO DE CASO: LA PERIURBANIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE QUANZHOU, PROVINCIA DE FUJIAN, CHINA¹

La periurbanización transforma los asentamientos rurales en urbanos, sin desplazar a la mayoría de los residentes. Como importante característica de la urbanización china a partir del decenio de 1980, la periurbanización ha causado enormes cambios estructurales y físicos en vastas zonas rurales. También ha desdibujado las distinciones entre asentamientos urbanos y rurales, especialmente en las zonas costeras densamente pobladas. La periurbanización ha beneficiado a grandes poblaciones rurales, que de otra manera habrían emigrado hacia los tugurios de las grandes ciudades. Sin embargo, no ofrece las ventajas económicas de las aglomeraciones en grandes ciudades y tiene graves efectos negativos sobre el medio ambiente.

En un estudio del municipio de Quanzhou, provincia de Fujian, los investigadores utilizaron datos censales recientes y tecnología del Sistema de Información Geográfica (SIG) para abordar las implicaciones de la periurbanización en relación con el medio ambiente y la planificación. Comprobaron que la periurbanización ha ayudado a transformar la región en una poderosa fuente de energía económica, impulsada por empresas pequeñas y medianas. No obstante, estas últimas no están suficientemente capitalizadas y tienen una localización muy dispersa. También abundan los problemas del medio ambiente. A medida que se vaya disponiendo de nuevos recursos para la protección y el ordenamiento del medio ambiente, el desafío será fomentar una mayor concentración, minimizando los efectos negativos y manteniendo, al mismo tiempo, sus beneficios.

periurbano. La mejora de las redes de comunicaciones y transportes aumenta la accesibilidad de las zonas periféricas. La globalización impulsa las economías de escala en materia de producción y distribución y esto, a su vez, fomenta las instalaciones de gran magnitud en grandes superficies.

A menudo, esta desconcentración con descentralización de la producción ocurre en los alrededores de las ciudades más dinámicas, donde la expansión de los lugares de trabajo y la creciente fuerza laboral ya no encuentran espacio en los centros de las ciudades, de modo que el desborde es inevitable. A su vez, la periferia ofrece una infraestructura más barata, suelo y mano de obra a menor costo, y esto estimula una mayor periurbanización²⁵.

En Asia, la periurbanización tiende a englobar pequeñas ciudades a lo largo de corredores urbanos que se extienden a partir de las regiones metropolitanas; por ejemplo, en las regiones costeras de China, en la región metropolitana de Bangkok, en la carretera Lahore-Islamabad y en las aldeas artesanales e industriales en el Delta del Río Rojo, en Viet Nam. En cambio, en la mayor parte de África al sur del Sahara, la expansión urbana se realiza en torno a un único núcleo²⁶.

La periurbanización atrae la mano de obra migrante y cambia abruptamente la actividad económica de muchos residentes rurales, de la agricultura a la manufactura y los servicios. Esos cambios han sido particularmente pronunciados en el Asia oriental, donde las aldeas agrarias se han transformado en las impulsoras del cambio urbano²⁷.

En el Asia oriental, la combinación de derechos de propiedad mal definidos, políticas orientadas a la exportación y fallas en los mercados del suelo ha contribuido a un crecimiento periurbano particularmente rápido²⁸. En China, las inversiones extranjeras han transformado las economías rurales y las comunidades campesinas, desencadenando a menudo importantes cambios en la estructura social y en las relaciones entre la población y el medio ambiente (véase el Recuadro 19). La periurbanización y sus efectos no se limitan a las regiones costeras, como Shanghai y el Delta del Río Pearl, sino que ha penetrado en las regiones interiores del país, entre ellas Chongqing y Chengdu²⁹.

Las zonas periurbanas suelen proporcionar vivienda más accesible a los residentes pobres y a los migrantes, en asentamientos marginales y dispersos³⁰. En esas zonas, los asentamientos de pobres suelen ser más inseguros y estar sujetos a demolición, mientras los residentes, por lo general, carecen de servicios y de infraestructura. Compiten por espacio con la agricultura, y ambos usos son a veces desplazados por otros usos económicos. La recalificación del suelo, las oportunidades del mercado y los rápidos flujos de mano de obra, bienes,

19 AGRICULTURA URBANA Y PERIURBANA

La agricultura está prosperando en zonas urbanas y periurbanas. Los cultivos en las ciudades y en torno a ellas constituyen una estrategia de importancia vital de los pobres para ganarse la vida; propician la buena nutrición y la buena salud, así como la obtención de ingresos para sufragar otros gastos del hogar y mitigar uno de los problemas ecológicos de las zonas urbanas en expansión. El aspecto negativo es que siguen siendo ilegales en algunas partes del mundo en desarrollo y que muchas autoridades locales tardan en reconocer su importante papel. Las mujeres, en su carácter de principales productoras de alimentos en muchas ciudades de los países en desarrollo, son quienes más tienen que ganar o perder en relación con el futuro de esta actividad. Algunas acciones prometedoras emprendidas por organizaciones no gubernamentales (ONG)—como la Alianza de Desarrollo Municipal del África Oriental y Meridional (MDPESA) y su organismo de financiación, el Centro de Recursos para la Agricultura y Silvicultura Urbanas—están intentando subsanar la discrepancia entre percepción y realidad. Mediante actividades de promoción basadas en hechos contrastados y diálogos entre múltiples actores interesados, se ha alentado a los funcionarios locales de Zimbabwe a aceptar la agricultura urbana y periurbana y a sumarse a la Declaración de Harare, en la cual varios países africanos se comprometieron a apoyar las prácticas agrícolas urbanas³¹.

capital y residuos urbanos impulsan el aumento de los precios del suelo³¹. La periurbanización también acrecienta el costo de la vida para la población rural que residía originariamente en esas tierras³².

Las zonas periurbanas abarcan una amplia gama de actividades, entre ellas cultivos, cría de animales e industrias domésticas, junto con la expansión industrial, la especulación del suelo, la suburbanización residencial y la eliminación de residuos³³. Esas zonas cumplen otras funciones fundamentales para las ciudades, desde el abastecimiento de alimentos (véase el Recuadro 19), energía, agua, materiales de construcción y otros productos esenciales, hasta la provisión de servicios ecológicos, entre ellos los corredores de preservación de especies silvestres, microclimas y zonas de amortiguación contra las inundaciones. Esto requiere un complejo reajuste de los sistemas sociales y ecológicos, a medida que son absorbidos por la economía urbana.

Dado que, en general, las zonas periurbanas son periféricas respecto de los límites administrativos de las ciudades centrales, o están en zonas intermedias, la capacidad de las autoridades gubernamentales para regular la ocupación suele ser particularmente débil³⁴. En consecuencia, el proceso de urbanización puede ser, en gran medida, no planificado,

no estructurado e ilegal, con frecuentes luchas respecto del uso del suelo.

La degradación del medio ambiente es también un problema de zonas periurbanas. Cuando las actividades agrícolas e industriales están imbricadas en los usos residenciales, se generan particulares riesgos para la salud. Algunas zonas periurbanas se convierten en sumideros o depósitos de residuos urbanos líquidos, sólidos y, a veces, atmosféricos³⁵.

El tipo, los efectos y la gravedad de esos problemas varían considerablemente³⁶. La ausencia de regulación del uso de ese espacio puede poner en peligro la salud de las personas pobres que se asientan o viven en las proximidades de ese hábitat, debido a que pueden estar expuestas a sustancias peligrosas en el aire que respiran, el agua que beben y los alimentos que cultivan. Los riesgos pueden ser mayores para las mujeres y los niños pobres, quienes más probablemente pasarán la mayor parte de su tiempo, o todo su tiempo, en su hogar y en la vecindad inmediata³⁷.

20 MEJORA DE LOS SERVICIOS BÁSICOS EN ZONAS PERIURBANAS DE UGADUGÚ¹

La población de Ugadugú, capital de Burkina Faso, de más de un millón de habitantes, está creciendo rápidamente. En la actualidad, una tercera parte de la población reside en asentamientos precarios periurbanos, dispersos en una extensa zona. La dispersión eleva los costos de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para los pobres y aumenta su desolación.

La agencia francesa de cooperación para el desarrollo está apoyando al Gobierno de Burkina Faso en el establecimiento de sistemas viales para mejorar el transporte (se construyen 45 kilómetros de infraestructura primaria, incluidos 18 kilómetros en los asentamientos marginales densamente poblados de Bogodogo), así como la aplicación de medios innovadores para responder a las necesidades de agua y saneamiento (entre ellos la venta a granel de agua a un operador independiente, a cambio de una distribución garantizada).

Además, se están mejorando los espacios públicos—senderos peatonales y aceras, alumbrado de calles y patios de juego—y se están instalando grifos colectivos para el abastecimiento de agua. La población local está participando activamente en la validación y la financiación del equipamiento propuesto. También se está fortaleciendo la capacidad del gobierno municipal para supervisar y mantener la infraestructura existente de calles y de saneamiento higiénico. La provisión de servicios básicos a residentes de zonas periurbanas tan carentes de recursos atañe directamente a las metas 10 y 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este sentido, es alentador reconocer las innovadoras respuestas técnicas e institucionales proporcionadas por Burkina Faso. El principal desafío será prepararse para la continua y rápida expansión de la demanda de vivienda y servicios.

Los diversos procesos de periurbanización descritos no se prestan a definiciones o cuantificaciones simples, pero indican que debe haber oportunidades para establecer usos de los espacios periurbanos de mayor interés social y más sostenibles.

Dispersar o no dispersar

Los expertos están debatiendo a fondo las ventajas de las ciudades compactas en comparación con las ciudades descentralizadas, pero no han llegado a un consenso. Hay desacuerdo con respecto a las diversas causas de la dispersión, y también con respecto a cuestiones metodológicas, además de conflictos en los valores.

La suburbanización residencial tiene sus raíces en aspiraciones culturales y ha sido promovida por políticas oficiales, pero se han puesto en tela de juicio tanto las aspiraciones como las políticas. En cambio, el crecimiento urbano debido a la periurbanización es, en gran medida, no planificado y discurre a la deriva. Es preciso pasar revista a esas diferentes contribuciones a la dispersión urbana, en lo que respecta a sus implicaciones más generales.

En general, los especialistas en medio ambiente deploran la disminución de la densidad urbana asociada a la suburbanización. Consideran que las ciudades compactas son más sostenibles, debido a que minimizan los desplazamientos cotidianos de ida y vuelta, y por consiguiente utilizan menos energía y reducen la contaminación atmosférica. Además, la dispersión aumenta el consumo de agua e invade los espacios verdes.

Son pocos los planificadores urbanos que defienden la dispersión, pero algunos cuestionan si un más intenso uso del suelo puede redundar en un futuro urbano más sostenible. Asimismo, cuestionan que la ocupación densa sea aceptable para la mayoría de la gente³⁸. Al parecer, lo que la mayoría prefiere es una gran casa en un terreno grande y con buen acceso por automóvil a instalaciones y servicios³⁹.

Gran parte del debate, ya sea que se este a favor o en contra de la dispersión urbana, parte del supuesto de que una ciudad dispersa es lo que la gente prefiere para vivir; pero tal vez esto refleje simplemente el prejuicio de los participantes en el debate, quienes proceden, en su mayoría, de países desarrollados. Los asentamientos suburbanos dispersos simplemente parecen poco realistas para las masas urbanas de los países en desarrollo. El intercambio de ideas también refleja diferencias en los valores éticos y estéticos, con lo cual se enardece el debate acerca de la equidad y la sostenibilidad de las ciudades compactas.

Hay problemas conceptuales y metodológicos que tienden a contaminar el debate, debido a la gran diversidad de definiciones de lo que se entiende por “urbano”. En función de los



▲ Vista nocturna de un cruce de autopistas urbanas en Shanghai, China.

© Brigitte Hiss/sinopictures/Still Pictures

criterios utilizados para definir una aglomeración urbana, evidentemente diferirán las conclusiones acerca de la densidad y otros criterios relativos a la dispersión.

Sean cuales fueren las dificultades conceptuales, en este debate debería considerarse a fondo “la dimensión verde”. El concepto de desarrollo sostenible entraña solidaridad con las futuras generaciones. Muchos beneficios medioambientales son difíciles de obtener en el corto plazo. Preservar las zonas naturales, reducir el consumo de energía, propiciar la diversidad biológica, proteger las cuencas fluviales y contrarrestar el cambio climático, son todas cuestiones valiosas en sí mismas, pero también son imprescindibles para la calidad de vida de las futuras generaciones.

En el debate se suele dejar de lado la constatación de que la dispersión puede atribuirse cada vez más a la periurbanización y a la movilidad de las actividades económicas, especialmente en los países en desarrollo. En vista de que se avecina un crecimiento urbano masivo e inevitable, la periurbanización y su estilo de crecimiento a saltos tienen importantes implicaciones de índole social y medioambiental.

Ni los gobiernos ni las organizaciones internacionales de desarrollo han respondido eficazmente a este desafío. Pero estas cuestiones no se resolverán espontáneamente, en ausencia de toda intervención. No existe “una mano invisible” que encauce el crecimiento urbano de acuerdo a las necesidades de la sociedad, las responsabilidades intergeneracionales o las cuestiones específicas de género⁴⁰.

En los países en desarrollo, donde la periurbanización es un importante impulsor de la dispersión urbana, se necesita algún tipo de planificación y regulación a fin de minimizar ciertos aspectos negativos y maximizar los factores positivos de la expansión urbana. La planificación urbana y regional, que muchos países relegaron a un segundo plano en respuesta a las políticas de ajuste estructural y a las demandas de una vertiginosa globalización, deberán ser resucitadas para responder a este problema. La dispersión, al menos en sus modalidades actuales, no conduce a un desarrollo sostenible. Los asentamientos compactos tal vez no sean los únicos, o los mejores, o, en algunos casos, ni siquiera una solución viable. No obstante, es preciso negociar de manera más eficiente, más

equitativa y más respetuosa del medio ambiente, la forma espacial que tendrá la expansión urbana.

Políticas realistas para la expansión urbana

“El tercer Foro Urbano Mundial hizo gran hincapié en la planificación como una herramienta para el desarrollo de las ciudades y la gestión del medio ambiente, y un modo de evitar el crecimiento de los barrios marginales en el futuro”⁴¹.

¿Qué será necesario hacer para poner algún grado de orden en la expansión urbana en gran escala? Es posible orientar las políticas hacia: a) la emigración del campo a la ciudad; b) la distribución de las poblaciones urbanas entre distintas ciudades; y c) el proceso de desarrollo urbano en cada ciudad⁴².

Impedir la emigración del campo a la ciudad no sólo es sumamente difícil, sino que también es contraproducente (véase el Capítulo 3). Pocas de las políticas encaminadas a alterar la distribución de la población entre ciudades han tenido algún éxito. La única opción restante es adoptar una

posición proactiva para conformar el futuro crecimiento de cada ciudad:

“La cuestión fundamental que enfrentan los responsables políticos y planificadores —a nivel local, nacional e internacional— no es si ocurrirá o no la expansión urbana, sino más bien cuál será posiblemente la escala de dicha expansión urbana y qué es preciso hacer para prepararse adecuadamente cuando ocurra . . . El mensaje es sumamente claro: las ciudades de los países en desarrollo deberían formular planes consistentes de expansión urbana, incluida la planificación respecto a la localización más viable cómo se ha de instalar y sufragar la infraestructura al servicio de la expansión prevista y cómo puede realizarse tal expansión con un mínimo de efectos sobre el medio ambiente”⁴³.

Dadas las repercusiones de índole económica, social y medioambiental del inevitable crecimiento explosivo de la población urbana en los países en desarrollo, es sorprendente la ausencia de un enfoque proactivo coordinado. Esta falta de atención es resultado de varios factores, entre ellos los breves horizontes temporales que adoptan los políticos para la planificación; la renuencia de los gobiernos a aceptar la urbanización como tendencia positiva y a prepararse para una expansión urbana ordenada; la preferencia de los planificadores por planes estratégicos ambiciosos y utópicos (que, en última instancia, tienen escasas posibilidades de plasmarse en la realidad); y el hecho de que las organizaciones internacionales no han impulsado ese tema⁴⁴.

En lugar de efectuar mínimos preparativos realistas para el crecimiento urbano, muchas autoridades abrigan la fantasiosa esperanza de que sus desbordantes ciudades dejen de crecer, o establecen planes maestros que consumen muchos años para aplicarse y que, por lo general, son archivados poco después⁴⁵.

El inevitable crecimiento de las ciudades de los países en desarrollo y de sus zonas periurbanas exige un enfoque coordinado y proactivo (véase el Recuadro 21). Dentro del marco general, debe haber un nuevo conjunto de normas regulatorias realistas, equitativas y viables. En este proceso, debe tenerse la precaución de no interferir en espacios y cuencas hídricas frágiles. Las disposiciones destinadas a la provisión de suelo, infraestructura y servicios para los pobres deberían tener prioridad. La población local debería participar en los debates sobre el futuro crecimiento, a fin de garantizar los derechos de las personas y, al mismo tiempo, ampliar los logros de las actividades de planificación. Los análisis que figuran en el Capítulo 3 acerca de las necesidades de suelo de los pobres tienen particular pertinencia a este respecto.

Deslindar los problemas relacionados con el uso del suelo en el futuro crecimiento urbano es sólo un aspecto de la cues-

21 PREPARATIVOS PARA EL FUTURO EN LA GRAN MANZANA¹

El Gobierno municipal del Alcalde Bloomberg en Nueva York está haciendo planes para hacer frente a las necesidades a mediano y largo plazo de una metrópoli en crecimiento. Entre muchos otros proyectos, está formulando un “Plan estratégico del uso del suelo” para responder a las necesidades futuras de una ciudad con una población proyectada de nueve millones de habitantes. Entre las prioridades figura la recuperación de unas 688 hectáreas de tierras contaminadas y su transformación en asentamientos salubres, donde se ubicarán escuelas, viviendas y parques. Los planes también incluyen la mejora del transporte de cercanías, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la contaminación atmosférica.

La ciudad ha transformado el fracaso de su candidatura a ser sede de los Juegos Olímpicos de 2012 en una oportunidad para una planificación a más largo plazo. Este tipo de planificación es infrecuente en los gobiernos locales, que raramente tienen los recursos o la visión de futuro necesarios para este tipo de estrategias. El hecho de que la ciudad de Nueva York no tenga facultades para anexionar ciudades aledañas la ha impulsado a introducir cambios en la zonificación y a reciclar suelos a fin de posibilitar una mayor densidad. La iniciativa está a cargo de la recientemente creada Oficina de Planificación y Sostenibilidad a Largo Plazo, integrada por representantes de 15 organismos municipales, además de científicos, académicos, activistas vecinales y líderes laborales. Es evidente que estos planes a largo plazo deberán considerar explícitamente los posibles efectos del cambio climático mundial sobre la ciudad, donde viven a nivel o cerca del mar nueve millones de personas, y muchos millones más en la conurbación circundante.

22 UTILIZACIÓN DEL INSTRUMENTAL DEMOGRÁFICO

El estudio de la población es imprescindible para comprender las necesidades de la “ciudad-región” y proporcionar soluciones relevantes. Incluso en ausencia de una entidad administrativa apropiada que abarque toda la región, los encargados de formular políticas pueden utilizar imágenes obtenidas por satélite y por el Sistema de Información Geográfica (SIG), junto con datos demográficos, para proporcionar información fidedigna georeferenciada sobre el tamaño de la ciudad y de su población, así como sobre las zonas de expansión urbana, el crecimiento de tugurios y la necesidad de protección del medio ambiente.

En el Ecuador y Honduras, el UNFPA ha apoyado cursos de capacitación técnica posteriores al levantamiento de censos, para que los organismos locales aprendan a analizar los datos censales a nivel desagregado, con fines de planificación. Esto implica utilizar datos censales por distrito, en combinación con simples proyecciones de población, para estimar mejor la futura demanda de diversos tipos de servicios. Los municipios de tamaño pequeño y mediano y las zonas descentralizadas de crecimiento son las que más probablemente necesitarán apoyo técnico para la aplicación de este instrumental analítico.

Estos datos pueden utilizarse conjuntamente con información sobre altitud, pendiente, tipos de suelos, cubierta vegetal, ecosistemas críticos y posibles riesgos, a fin de determinar cuáles son las zonas donde deben promoverse o evitarse los asentamientos futuros. Para tener un uso más eficiente del SIG, los datos censales deben estar procesados y disponibles al nivel espacial más desagregado posible, para que puedan utilizarse en diversas escalas, desde la regional hasta la local.

ción, aunque este sea importante. Además, es necesario considerar otras cuestiones relativas a la sostenibilidad y la organización, mediante un enfoque político y espacial más amplio, con un horizonte a más largo plazo. La dispersión y la periurbanización tienden a fragmentar el espacio urbano de maneras impredecibles, produciendo núcleos de diferentes tamaños y densidades, con diversos problemas, a veces compartidos y a veces únicos. La solución reside no tanto en prescribir la densidad relativa de las zonas urbanas, sino más bien en una buena gobernabilidad local, que pueda orientar el desarrollo urbano y generar densidades apropiadas.

En la situación actual, la fragmentación del territorio urbano causa simultáneamente ineficiencia administrativa y perjuicios al medio ambiente. El perímetro administrativo de la ciudad raramente coincide con su real zona de influencia. En el caso de las ciudades más grandes, la zona de influencia suele extenderse a las subregiones circundantes, que pueden incluir ciudades más pequeñas y también zonas periurbanas y rurales.

En ausencia de algún tipo de entidad a escala regional, la administración de servicios esenciales, como el abastecimiento de agua y los transportes, que atraviesan diferentes jurisdicciones, resulta muy difícil. Al mismo tiempo, la fragmentación quiebra la continuidad requerida por los procesos naturales y también dificulta la protección de zonas ecológicamente frágiles o la preservación de la integridad del medio ambiente⁴⁶. Desde un punto de vista técnico, para abordar eficazmente las realidades sociales y medioambientales de las regiones que circundan la ciudad es preciso disponer de información y análisis constantemente actualizados, elementos de los que carecen, en su mayoría, las zonas urbanas (véase el Recuadro 22).

Las ciudades proyectan grandes efectos sobre la región circundante pero, en la mayoría de los casos, no asumen o no pueden asumir responsabilidad por su gestión⁴⁷. Los problemas compartidos por núcleos dispersos de un sistema urbano fragmentado exigen un enfoque más amplio. La degradación del medio ambiente y la pobreza forman parte de las consecuencias generales de los cambios económicos, sociales y demográficos asociados con la periurbanización. Es preciso abordar dichos cambios mediante medidas coordinadas y proactivas.

En consecuencia, la cuestión fundamental es: ¿quién asumirá la iniciativa en un mundo urbano marcado por esos procesos de crecimiento? Aquí se sugiere abordar la organización y la regulación de los procesos espaciales que afectan el bienestar social y medioambiental, desde una perspectiva regional, y no estrictamente urbana⁴⁸. En este nuevo orden social, económico y político, es útil el concepto de “ciudad-región”. Proporciona un punto de partida fácilmente comprensible para promover un enfoque más coordinado y eficaz de los crecientes problemas suscitados por la dispersión de las zonas urbanas y periurbanas⁴⁹, y también para abordar las cuestiones relativas a los pobres urbanos, que son parte esencial y dinámica del desarrollo urbano.

Es importante considerar a la “ciudad-región”, no como otra entidad supralocal, incluso menos accesible a los pobres, sino como una forma de cooperación y negociación entre gobiernos locales adyacentes que tienen necesidades y prioridades diversas. Esto es obviamente imprescindible para abordar las necesidades básicas de la población, ordenar los recursos naturales y eliminar los residuos, además de abordar todas las demás complicaciones resultantes de una expansión urbana rápida y no regulada.



Urbanización y sostenibilidad en el siglo XXI

“Es particularmente paradójico que la batalla por salvar los pocos ecosistemas saludables que subsisten en el mundo, se gane o se pierda no en los bosques tropicales ni en los arrecifes coralinos amenazados, sino en las calles de los ámbitos menos naturales del planeta”¹.

Las ciudades: ¿carga o beneficio?

La preservación de los derechos de nuestros hijos y nuestros nietos a la salud y la felicidad depende de lo que hagamos con respecto al cambio del medio ambiente mundial. La batalla en pro de un futuro medio ambiente sostenible se libra primordialmente en las ciudades. En este momento, se acumulan en las ciudades muchos de los mayores problemas medioambientales del planeta: crecimiento de la población, contaminación, degradación de los recursos naturales y generación de residuos. Es paradójico que sean también las ciudades las que nos dan la mejor oportunidad de un futuro sostenible.

No es inevitable que la concentración urbana agrave los problemas del medio ambiente, los cuales se deben principalmente a pautas insostenibles de producción y consumo y a una gestión urbana inadecuada. Los asentamientos urbanos ofrecen, en verdad, mejores posibilidades de sostenibilidad a largo plazo, empezando por el hecho de que concentran la mitad de la población del planeta en menos del 3% de su superficie terrestre. Como se indica en el Capítulo 4, la dispersión de la población y de las actividades económicas probablemente empeorará los problemas en lugar de mitigarlos. Si se adoptan enfoques correctos en previsión del crecimiento urbano, también será posible evitar muchos de los problemas medioambientales vinculados a la urbanización.

Desde el punto de vista demográfico, los asentamientos densos no sólo tienen mayor capacidad que las zonas rurales para albergar grandes poblaciones de manera sostenible, sino que la propia urbanización es un poderoso factor que influye en la disminución de las tasas de fecundidad. La urbanización proporciona pocos incentivos para tener familias numerosas, más bien genera numerosos desincentivos.

No obstante, los beneficios para la sostenibilidad dimanados de la urbanización no ocurrirán automáticamente; por el contrario, requieren cuidadosos preparativos y medidas de fomento. En el capítulo anterior se fundamentó este enfoque en relación con la organización interna de las ciudades. El presente capítulo considera las diversas interacciones entre las ciudades y el medio ambiente mundial.

Un enfoque más amplio²

En general, se están realizando numerosas iniciativas a nivel local para que los asentamientos urbanos sean más habitables y más respetuosos con el medio ambiente³. La ciudades

◀ Apresurados peatones cruzan una calle de Tokio, Japón.

© Mark Henley/Panos Pictures

pueden aprender las unas de las otras y aprovechar en beneficio propio las experiencias positivas de los demás. Sin embargo, las soluciones locales a los problemas inmediatos no bastan, habida cuenta de la rápida duplicación de la población urbana de los países en desarrollo en una era de globalización económica. Será preciso integrar las estrategias locales en un marco espacial y temporal más amplio, a fin de abordar problemas de mayor escala y velar por la sostenibilidad a más largo plazo.

El concepto de cambio mundial del medio ambiente (CMA) proporciona el marco adecuado. Los cambios mundiales del medio ambiente abarcan los problemas ambientales a escala local, nacional y regional⁴. El concepto también denota las repercusiones de esos problemas, por ejemplo, las variaciones en los regímenes de temperatura y precipitación que podrían acrecentar la frecuencia de inundaciones y sequías, elevar los niveles del mar o influir en la propagación de enfermedades y especies invasivas.

Las zonas urbanas contribuyen a los cambios mundiales del medio ambiente mediante el consumo de recursos, el uso del suelo y la producción de residuos y, al mismo tiempo, padecen sus consecuencias. Pero esas consecuencias sólo se pondrán de manifiesto plenamente en el mediano o largo plazo. Debido a ese desfase temporal, con frecuencia se hace caso omiso de tales consecuencias y sólo se presta atención a los problemas medioambientales inmediatos y más acuciantes, como el abastecimiento de agua, el saneamiento y la eliminación de residuos.

No obstante, los encargados de formular políticas deben tener conciencia de que sus decisiones locales tienen efectos de vasto alcance y, a su vez, que las variaciones del clima o de los ecosistemas pueden tener efectos locales. Ambos aspectos requieren contar con mejor información y un horizonte a más largo plazo. Las decisiones que se adopten hoy en relación con las fuentes de energía, los sistemas de transporte y la planificación espacial tendrán efectos a largo plazo sobre los procesos biofísicos regionales y mundiales que contribuyen a los cambios del medio ambiente a escala global. La solución de los problemas actuales puede contribuir a mitigar los ulteriores efectos de los cambios mundiales del medio ambiente, pero sólo si se consideran explícitamente las interacciones entre los problemas urbanos locales y los procesos regionales y globales.

Este enfoque integral, que combina una renovación en la manera de pensar y de planificar, puede reforzar la capacidad de adaptación de las zonas urbanas frente a los cambios mun-

diales del medio ambiente y a los choques que estos generan. Por ejemplo, pueden contribuir a preservar ecosistemas saludables o velar por que los nuevos sistemas de transporte, abastecimiento de agua y energía se construyan de modo de puedan resistir los riesgos climáticos. Recíprocamente, las acciones encaminadas a resolver cuestiones mundiales a largo plazo pueden contribuir a resolver problemas ambientales más inmediatos a escala local.

Una mirada más allá del ámbito local

Las zonas urbanas dependen de los recursos naturales para obtener agua, alimentos, materiales de construcción y energía, así como para eliminar residuos. A su vez, la urbanización transforma los ámbitos locales, así como los ecosistemas, tanto locales como en las zonas circundantes.

Las megaciudades atraen la atención debido a su magnitud y a su poder económico. Sin embargo, las ciudades pequeñas y de tamaño intermedio, donde vive actualmente más de la mitad de la población urbana mundial y que, según se espera, seguirán teniendo un papel predominante, tropiezan con desafíos y presiones similares⁵.

Hay dos cuestiones en particular que ilustran la interacción entre urbanización y recursos naturales, y sus repercusiones en relación con los cambios mundiales del medio ambiente. La primera cuestión concierne a los cambios en el uso del suelo urbano y otros usos alternativos de la tierra, ya se consideraron en detalle en el Capítulo 4. En el presente capítulo se presta más atención a los efectos del cambio climático y la variabilidad del clima.

Cambios en la cubierta del suelo

La rápida expansión de las zonas urbanas altera la cubierta del suelo y causa pérdidas en el hábitat de las especies vegetales y animales. En el Capítulo 4 se señaló de que forma la combinación de crecimiento de la población urbana, menores densidades y periurbanización podría conducir, en los próximos decenios, a la conversión de grandes superficies de valiosas tierras a usos urbanos.

Los problemas del medio ambiente ocasionados por la conversión de ecosistemas naturales y agrícolas a usos urbanos tienen importantes repercusiones para el funcionamiento de los ecosistemas a escala mundial. Y el grado de gravedad de esas repercusiones depende de dónde y cómo se ampliarán los

Los encargados de formular políticas deben ser conscientes de que sus decisiones locales tienen efectos de vasto alcance y que, a su vez, los cambios climáticos o de los ecosistemas pueden tener efectos locales. Ambos aspectos requieren contar con mejor información y una visión a más largo plazo.

asentamientos urbanos; y dependen aun más de las pautas de consumo que adopte la población urbana.

Las “huellas urbanas” se extienden mucho más allá del entorno inmediato de las ciudades, particularmente en los países desarrollados. Los crecientes niveles de ingreso y de consumo en zonas urbanas generan crecientes presiones sobre los recursos naturales, desencadenando cambios en la cubierta y en los usos del suelo dentro de las zonas de influencia de las ciudades, que a veces cubren grandes superficies. Esto suele causar pérdidas mucho más grandes en el hábitat y en los servicios prestados por los ecosistemas que la propia expansión urbana.

Por ejemplo, los bosques tropicales de Tabasco han sufrido una tala desmesurada para proporcionar tierras de pastoreo, en respuesta a la creciente demanda de carne vacuna del distrito federal de México, a 400 kilómetros de distancia. La creciente demanda de frijol de soya y carne en las zonas urbanas de China, sumada a la demanda del Japón, los Estados Unidos y Europa, está acelerando la deforestación de las zonas amazónicas del Brasil⁶.

El concepto de “huella urbana”, que se ha utilizado para describir esta expansión perimetral del consumo urbano, es hoy muy familiar⁷. Pero muchos interpretan que el problema

es la propia concentración urbana, en lugar de las pautas de consumo de un gran número de residentes urbanos en situación económica más o menos holgada. Evidentemente, la “huella urbana” de los centros urbanos de los países pobres no es igual a la de las ciudades de los países desarrollados.

El concepto de transición medioambiental pone de manifiesto las diferencias entre las ciudades de países de altos y bajos ingresos⁸. En las ciudades de los países más pobres, los problemas del medio ambiente son locales y afectan sobre todo a la salud, entre ellos el abastecimiento inadecuado de agua y el deficiente saneamiento, la mala calidad del aire (dentro y fuera de las viviendas) y los limitados o inexistentes medios de eliminación de residuos. A medida que aumenta el ingreso medio, esos problemas inmediatos no son tan acuciantes, pero los cambios en las actividades productivas y en las pautas de consumo incrementan los efectos sobre las zonas rurales circundantes. En las ciudades más ricas, suelen amortiguarse los efectos locales y regionales gracias a estrictas regulaciones del medio ambiente, a inversiones en la depuración de residuos y a la lucha contra la contaminación, así como a la transición de la base económica, de la industria a los servicios. Pero la riqueza amplía los efectos acumulativos sobre el medio ambiente mundial, especialmente sobre el cambio climático⁸.

▼ *Un niño refugiado afgano trabaja como mano de obra barata en los depósitos de restos de llantas de caucho en Peshawar, Pakistán.*

© Thomas Dworzak/Magnum Photos



La cuestión del agua es particularmente pertinente en este debate. La gran dependencia de las ciudades respecto de un abastecimiento garantizado impone grandes demandas a las existencias mundiales de agua dulce. En algunas regiones, entre ellas la zona sudoccidental de los Estados Unidos, el Oriente Medio, el África meridional, partes de Asia central y el Sahel, las ciudades ya están compitiendo con las demandas mucho mayores de la agricultura, que pesan sobre los escasos recursos de agua. En casos extremos—por ejemplo, el sistema Cutzmala que abastece al distrito federal de México—se inundan los terrenos que ocupan comunidades enteras, o se las reubica, para instalar la infraestructura de abastecimiento de agua. Este fenómeno tendrá una escala monumental si China lleva a término la desviación de cursos de agua Sur-Norte⁹. En última instancia, las ciudades prevalecen sobre los usuarios rurales agrícolas cuando se compite por los suministros de agua disponibles¹⁰.

Las zonas urbanas pueden afectar los recursos hídricos y el ciclo hidrológico de otras dos maneras: en primer lugar, debido a la expansión de la red vial, las áreas de estacionamiento y otras superficies impermeables que contaminan la escorrentía y reducen la absorción de agua de lluvia y la reposición de los acuíferos; y, en segundo lugar, mediante instalaciones hidroeléctricas en gran escala que contribuyen a satisfacer las necesidades energéticas de las ciudades¹¹.

Estos ejemplos ilustran las complejidades existentes para dar respuesta a los efectos de las ciudades sobre el sistema biofísico y destacan la necesidad de una perspectiva amplia e integral.

Las ciudades y el cambio climático

El cambio climático y sus ramificaciones sobre los procesos urbanos cubren un amplio espectro de cuestiones. La frecuencia y la magnitud de los desastres naturales relacionados con el clima están aumentando cada vez más y sus consecuencias dependerán de diversos factores, entre ellos la fortaleza y capacidad de adaptación o el grado de vulnerabilidad de las personas y los asentamientos urbanos.

Las condiciones climáticas siempre han conformado el entorno construido. A partir del decenio de 1950, se han ido abandonando cada vez más las pautas tradicionales adaptadas a las condiciones climáticas locales. La globalización y los acelerados avances tecnológicos tienden a promover la homogeneización del diseño arquitectónico y urbano, cualquiera

que sean las condiciones naturales. Este tipo de arquitectura monocorde y repetitiva aumenta el consumo de energía debido al transporte de materiales exógenos y a la utilización de un único diseño de construcciones en diversos ámbitos y bajo distintas condiciones climáticas, sin prestar atención a la eficiencia energética. En algunos lugares, la energía es demasiado barata como para motivar un diseño eficiente en términos energéticos; en otros casos, las empresas inmobiliarias no tienen en cuenta el costo de la energía, dado que los precios de venta no reflejan futuras economías por una mayor eficiencia energética.

El uso de nuevas modalidades arquitectónicas y urbanas, nuevos materiales, e innovaciones como el aire acondicionado, han hecho aumentar pronunciadamente tanto los costos de la energía como las contribuciones de las ciudades a las emisiones de efecto invernadero. Los adelantos tecnológicos también han posibilitado el rápido crecimiento de las ciudades en lugares anteriormente considerados inhabitables. Por ejemplo, la ciudad estadounidense de Phoenix ha crecido pronunciadamente debido a obras de ingeniería que desviaron el agua del



Un madre haitiana carga a su hijo pequeño a través de las inmundas calles de Puerto Príncipe, Haití. La ciudad es uno de los lugares más pobres del hemisferio occidental y carece de servicios de recolección de basuras.

© Melanie Stetson Freeman/Getty Images

río Colorado; en la ciudad de Riyadh, Arabia Saudita, el abastecimiento de agua se efectúa en gran medida a partir de centrales de desalinización.

Las formas y las funciones urbanas también contribuyen a definir la naturaleza de las interacciones entre las ciudades y los cambios climáticos locales. Por ejemplo, “el efecto insular del calentamiento urbano” es causado por las repercusiones de diferentes usos del suelo en zonas urbanas, que crean microclimas y acarrear consecuencias para la salud.

El efecto insular del calentamiento urbano consiste en un aumento de las temperaturas en el centro de la ciudad en comparación con las zonas circundantes. El tamaño del centro urbano, el tipo de urbanización, la forma de la ciudad, las funciones y el uso del suelo son todos factores contribuyentes a ese efecto. A medida que las aldeas se van transformando en poblados y estos, en ciudades, su temperatura media aumenta entre dos y seis grados centígrados por encima de la temperatura en los campos aledaños¹².

Los diseños y las formas urbanas que hacen caso omiso de las condiciones climáticas locales y pierden el efecto refrescante de las zonas verdes tienden a agravar el efecto insular del calentamiento urbano. Las ciudades de los países tropicales pobres están particularmente afectadas por este fenómeno.

El rápido crecimiento urbano, combinado con las potentes repercusiones de la variabilidad y el cambio climáticos, probablemente tendrán graves consecuencias para la salubridad del medio ambiente en los trópicos (causando, por ejemplo, estrés térmico y acumulación del ozono en la troposfera), que a su vez puede afectar a la economía urbana (por ejemplo, el rendimiento del trabajo y de las actividades económicas), así como a la organización social.

En un círculo vicioso, el cambio climático acrecentará la demanda de energía para el aire acondicionado en zonas urbanas y contribuirá al efecto insular del calentamiento urbano debido a la contaminación térmica. La contaminación térmica, la bruma industrial (*smog*) y la capa de ozono a nivel del terreno no son solamente fenómenos urbanos; también afectan a las zonas rurales aledañas, reduciendo el rendimiento agrícola¹³, agravando los riesgos para la salud¹⁴ y generando huracanes y tormentas eléctricas.

La salud humana en las zonas urbanas se resiente como resultado del cambio climático, especialmente en las zonas urbanas pobres cuyos habitantes tienen menor margen de adaptación. Los tradicionales problemas de salud ligados a la pobreza y la falta de equidad, se verán agravados por el cambio climático. Por ejemplo, las zonas urbanas pobres que carecen de servicios de salud y de otros servicios básicos, donde la gente vive hacinada, con deficiente abastecimiento de agua y saneamiento inadecuado, son terreno propicio para la propagación de trastornos respiratorios e intestinales y la proliferación de mosquitos y otros vectores de enfermedades tropicales, entre ellas el paludismo, el dengue y la fiebre amarilla. Los cambios en la temperatura y la precipitación pueden

propagar las enfermedades en zonas anteriormente no afectadas y agravarlas en las zonas endémicas. Los cambios en el clima y en el ciclo hídrico pueden afectar el abastecimiento de agua, su distribución y su calidad en las zonas urbanas, con importantes consecuencias para las enfermedades transmitidas por el agua.

Los efectos del cambio climático sobre el abastecimiento de agua en zonas urbanas probablemente serán espectaculares. Muchos países pobres ya enfrentan la acumulación de deficiencias en el abastecimiento, la distribución y la calidad del agua, pero el cambio climático probablemente agravará esas dificultades.

El reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático destaca que las ciudades de las regiones más secas, como Karachi en el Pakistán y Nueva Delhi en la India, padecerán efectos particularmente graves¹⁵.

Pobreza y vulnerabilidad a los desastres naturales

Las ciudades son sumamente vulnerables a las crisis y los desastres naturales: escasez repentina de suministros, pesadas sobrecargas medioambientales o catástrofes de gran magnitud pueden generar súbitas emergencias graves. Las consecuencias de esas crisis se multiplican cuando la gestión y la planificación están deficientemente coordinadas.

En los últimos dos decenios, los desastres naturales se han hecho más frecuentes y más severos y han afectado a varias ciudades importantes (véase el Gráfico 7). El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) informa

Los efectos del cambio climático sobre el abastecimiento de agua en zonas urbanas probablemente serán espectaculares. Muchos países pobres ya enfrentan la acumulación de deficiencias en el abastecimiento, la distribución y la calidad del agua, pero es probable que el cambio climático agrave estas dificultades.

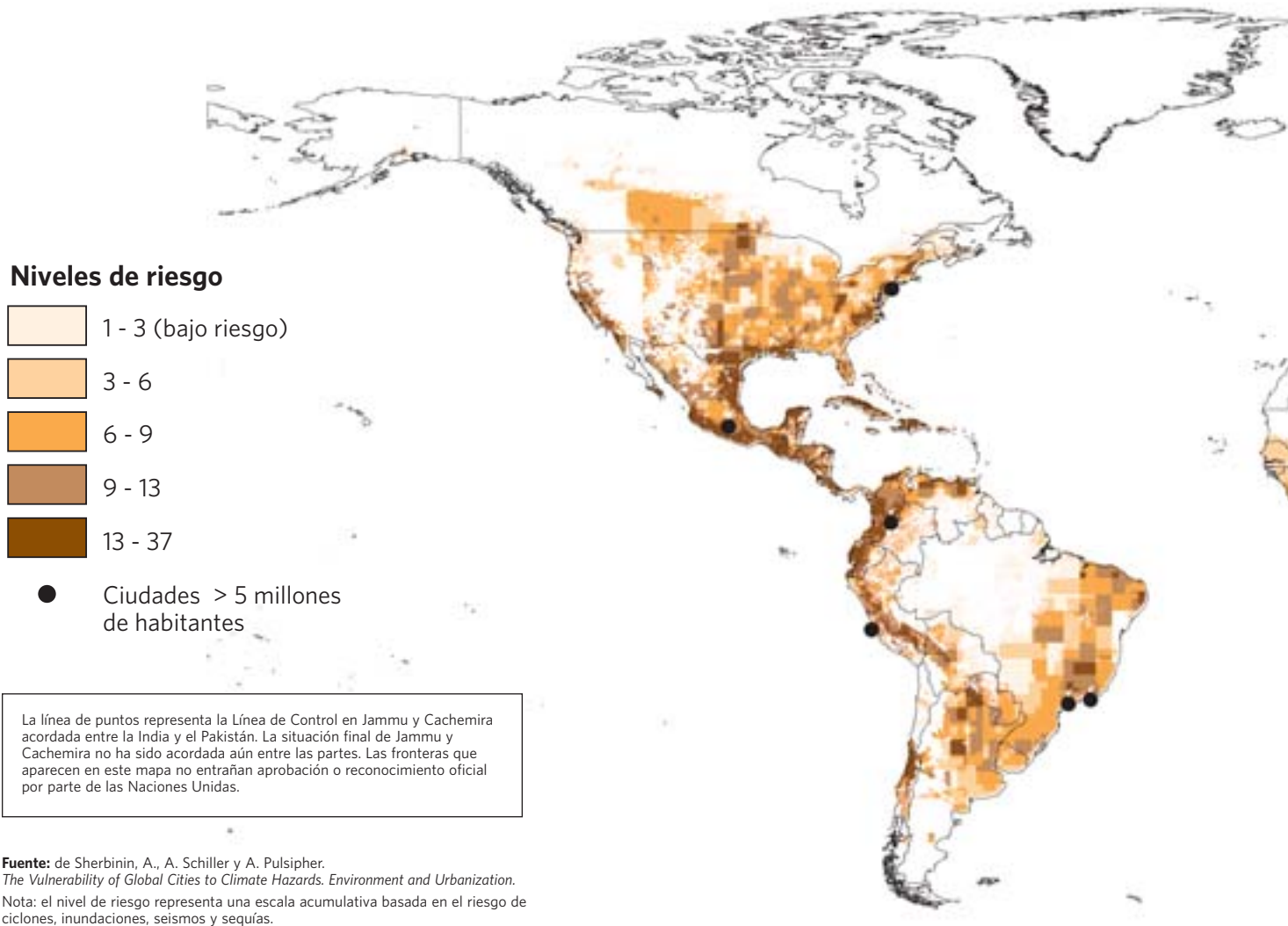
de que, entre 1980 y 2000, un 75% del total de la población mundial residía en zonas afectadas por desastres naturales¹⁶. En 1999 hubo más de 700 desastres naturales de gran magnitud que causaron pérdidas económicas por valor de más de 100.000 millones de dólares y miles de víctimas. Más del 90% de las pérdidas de vidas humanas a causa de desastres naturales en todo el mundo ocurrieron en los países pobres.

Los efectos de los cambios mundiales del medio ambiente, en particular los riesgos relacionados con el clima, afectan desproporcionadamente a las personas pobres y vulnerables, a quienes viven en tugurios y asentamientos precarios ubicados en laderas empinadas, en zonas con deficientes desagües o en zonas costeras de baja altitud¹⁷. Por ejemplo, los asentamientos marginales que se fueron acumulando durante decenios en las

laderas que rodean a Caracas, Venezuela, contribuyeron a los devastadores efectos de las inundaciones repentinas y los deslizamientos de tierras ocurridos en diciembre de 1999, los cuales, según se informó, costaron 30.000 vidas y afectaron a casi medio millón de personas¹⁸. El efecto del Huracán Katrina en Nueva Orleans (véase el Recuadro 23) muestra que tampoco los países desarrollados son inmunes a desastres en gran escala.

Las sequías, las inundaciones y otras consecuencias del cambio climático también pueden modificar las pautas de migración entre zonas rurales y zonas urbanas o dentro de las zonas urbanas. Por ejemplo, en 1998 y 2002, las severas inundaciones en la Cuenca del Río Yangtze en China, causadas por la combinación de la variabilidad climática y los cambios en la cubierta del suelo como resultado de la actividad humana,

Gráfico 7: Relación entre las grandes ciudades y los riesgos climáticos



desplazaron a millones de personas, principalmente agricultores de subsistencia y aldeanos. Pueden citarse efectos similares en la India, México y otros países pobres. Muchos de esos “refugiados medioambientales” nunca regresan a las zonas rurales de las cuales fueron desplazados.

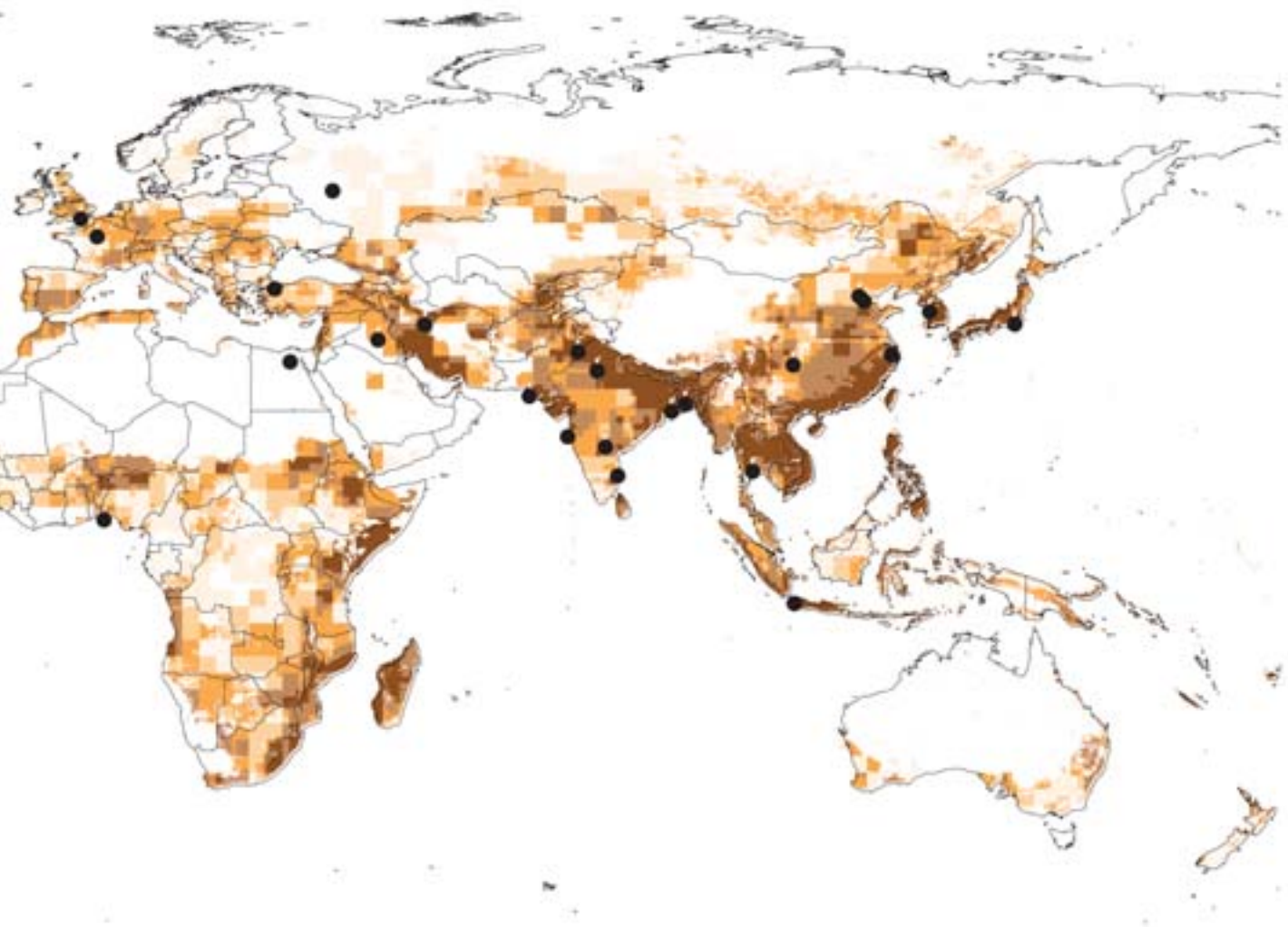
Elevación del nivel del mar: la cuestión no es si ocurrirá o no sino *¿cuándo y en qué medida*¹⁹

Una de las perspectivas alarmantes del cambio climático es la de sus efectos sobre la elevación del nivel del mar y las posibles consecuencias para las zonas urbanas costeras. Las zonas costeras siempre han concentrado población y actividades económicas debido a sus recursos naturales y sus oportunidades comerciales. Muchas de las mayores ciudades del mundo están

en la costa marítima o en la desembocadura de un gran río. Las zonas urbanas y rurales de ecosistemas costeros son las más densamente pobladas.

Esas poblaciones, especialmente cuando están concentradas en grandes zonas urbanas rodeadas de ricas zonas ecológicas, pueden sobrecargar los ecosistemas costeros, muchos de los cuales ya están sometidos a estrés. Debido a su proximidad a la costa corren riesgos cada vez mayores, como resultado de la elevación del nivel del mar y las tormentas más intensas causadas por el cambio climático.

La elevación del nivel del mar, especialmente si se combina con fenómenos climáticos extremos, inundaría grandes sectores de esas zonas. Además, el agua salada se infiltraría en las aguas dulces superficiales y los acuíferos de agua dulce, afectando el



23 EL DESASTRE CAUSADO POR EL HURACÁN KATRINA EN NUEVA ORLEANS¹

El huracán Katrina alcanzó la costa del Golfo de los Estados Unidos el 22 de agosto de 2005. Causó la muerte de más de 2.800 personas, destruyó vidas, arrasó viviendas y dejó sin techo a centenares de miles de sobrevivientes. Según se estima, 9,7 millones de residentes de los estados de Alabama, Louisiana y Mississippi se vieron afectados con mayor o menor intensidad por los vientos huracanados. El Katrina causó los mayores estragos en la ciudad de Nueva Orleans y en la costa del estado de Mississippi, pero la devastación se extendió hasta 160 kilómetros del centro de la tormenta, a lo largo de las zonas septentrional y central de la costa del Golfo de México.

En los tres estados más afectados por la tormenta, residen en zonas costeras unos 4,9 millones de personas, alrededor de un 41% de la población total. En zonas susceptibles de inundación o que suelen inundarse viven unos 3,2 millones de personas. Los más afectados por el huracán fueron los pobres. La mayoría de los afroamericanos y las personas de edad residían en zonas inundables y corrieron mayor riesgo de muerte que los habitantes blancos no ancianos.

abastecimiento de agua de las ciudades y modificando ecosistemas clave que proporcionan servicios ecológicos y recursos naturales a las zonas urbanas. Esto provocaría inevitablemente migraciones a otras zonas urbanas. Los asentamientos costeros en los países de más bajos ingresos serían los más vulnerables y, entre ellos, especialmente los grupos de población pobre asentados en planicies inundables.

La primera evaluación sistemática de estas cuestiones indica que las zonas costeras de baja altitud constituyen actualmente sólo el 2% de la superficie terrestre del planeta, pero albergan un 13% de la población urbana²⁰. Pese a sus menores niveles de urbanización, África y Asia tienen residiendo en las zonas costeras proporciones de sus poblaciones urbanas mucho mayores que las de Norteamérica o Europa en similares condiciones (véase el Cuadro 2).

Esas diferencias reflejan el legado colonial de África y Asia, donde las principales ciudades crecieron como puertos y centros de exportación de materias primas²¹. Por su parte, Asia destaca por albergar unas tres cuartas partes de la población mundial en zonas costeras de baja altitud, y dos terceras partes de su población urbana.

Es llamativa la concentración de grandes asentamientos humanos en zonas costeras de baja altitud. Es así como un 65% de las ciudades de más de cinco millones de habitantes se ubican en esas zonas, en comparación con sólo 13% de las que tienen menos de 100.000 habitantes.

Habida cuenta de las amenazas reales y crecientes derivadas de los cambios mundiales del medio ambiente en las zonas costeras de baja altitud, causa preocupación la posibilidad de que continúen las presentes pautas de crecimiento urbano. Desde una perspectiva medioambiental, el desarrollo costero incontrolado probablemente perjudicará a los ecosistemas delicados e importantes y otros recursos naturales. Al mismo tiempo, los asentamientos costeros, en particular en las tierras de baja altitud, probablemente expondrán a los residentes a los riesgos del mar, los cuales a su vez se agravarán a medida que se produzcan los cambios climáticos.

Si continuaran los actuales patrones de urbanización, las zonas costeras de baja altitud atraerían a mayores cantidades de población. En particular, el crecimiento económico de China, impulsado por las exportaciones, se ha asociado con una intensa emigración hacia las zonas costeras (véase el Gráfico 7). Bangladesh, pese a sus menores tasas de crecimiento económico y de urbanización, también experimenta un proceso similar.

Para proteger a la población que vive en las costas contra los riesgos generados por el cambio climático será necesario mitigar esos riesgos y encauzar la migración lejos de las zonas costeras de menor altitud, así como modificar las formas más

Cuadro 1: Población y superficie ocupada en zonas costeras de baja altitud, por regiones, 2000

Región	Proporción de población y superficie en zonas costeras de baja altitud			
	Población total	Población urbana	Superficie total	Superficie urbana
África	7	12	1	7
Asia	13	18	3	12
Europa	7	8	2	7
América Latina	6	7	2	7
Australia y Nueva Zelandia	13	13	2	13
América del Norte	8	8	3	6
Pequeños estados insulares	13	13	16	13
Todo el mundo	10	13	2	8

Fuente: McGranahan, G., D. Balk y B. Anderson. De próxima publicación. "The Rising Risks of Climate Change: Urban Population Distribution and Characteristics in Low Elevation Coastal Zones." *Environment and Urbanization*.



▲ Víctimas del huracán Katrina intentan salvar algunas de sus pertenencias en Nueva Orleans, Estados Unidos.

© Jez Coulson/Panos Pictures

comunes de asentamientos costeros.

Evidentemente, esas intervenciones serán más fáciles de realizar en las *nuevas* zonas urbanas. A este respecto, tendrá una importancia crucial evitar las políticas que favorecen el desarrollo junto a las costas y, al mismo tiempo, será necesario imponer una gestión más eficaz de las zonas costeras. Pero, sobre todo, se requiere contar con una visión de futuro y un firme compromiso, y deben adoptarse medidas con mucha antelación.

Por consiguiente, es muy importante planificar a tiempo contando con información y análisis de buena calidad. Lamentablemente, las consideraciones medioambientales no han tenido hasta ahora mucha influencia en las pautas de asentamiento. Para alterar esas pautas será necesario un enfoque proactivo, hasta ahora infrecuente por la prioridad asignada al crecimiento económico. Y ese enfoque proactivo, a su vez, requerirá la creación de una mayor conciencia y la movilización de apoyos sociales y políticos.

Adaptación al cambio climático

Tal vez otras interacciones con el cambio climático no tengan las espectaculares consecuencias asociadas a los desastres naturales, pero afectarán apreciablemente la vida y las funciones urbanas. Por ejemplo, los cambios en las temperaturas medias

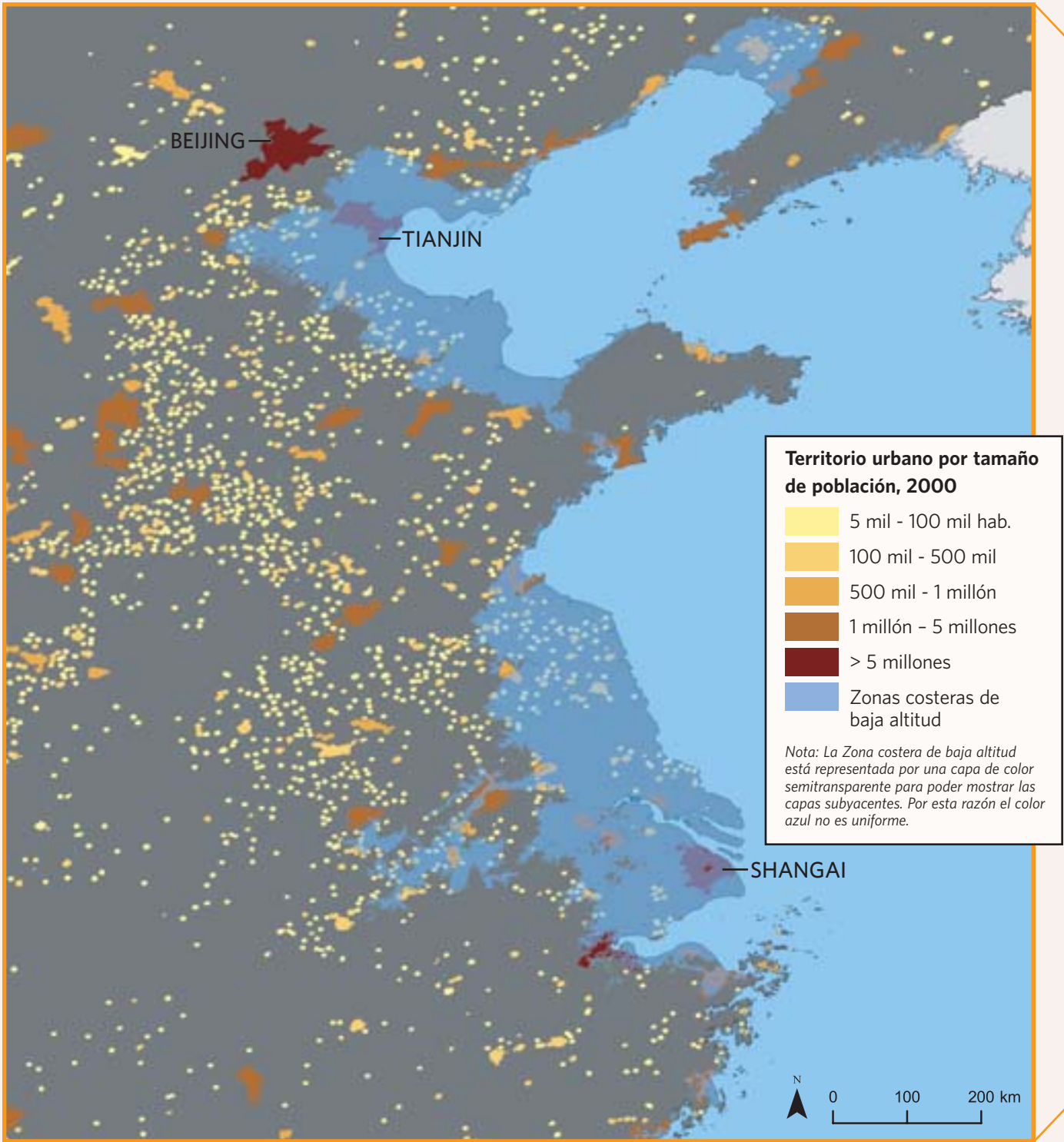
y extremas, o en la intensidad y la duración de las estaciones, pueden tener una significativa influencia en algunas áreas importantes relacionadas con la actividad económica (como es el caso del turismo); la productividad de los trabajadores; el uso del espacio urbano para la interacción social; el índice de confort; el abastecimiento de agua, su distribución y su calidad; y la demanda de energía.

Esta amplia gama de efectos del cambio climático sobre las zonas urbanas debería suscitar respuestas de adaptación adecuadas a las condiciones y a los recursos locales. La adaptación a la geografía física y al clima local tiene efectos apreciables sobre los tipos de construcción y sobre las formas de edificación de las zonas urbanas. La adaptación a los ciclos biofísicos también modifica el uso del suelo dentro de las zonas urbanas y define la manera en que crece una ciudad.

Pese a que cada vez se conocen mejor esas cuestiones, todavía carecemos de una perspectiva integral de las interacciones entre el cambio climático y el medio ambiente urbano. Es decir, cómo el primero contribuye a la conformación del espacio edificado o cómo este debería adaptarse a eventuales cambios en los regímenes térmico y de precipitación pluvial.

Las instituciones desempeñan un papel sustancial para ayudar a los sistemas urbanos a hacer frente a las consecuencias negativas de los cambios mundiales del medio ambiente y

Gráfico 8: China. Región costera del Mar Amarillo.





Fuente: McGranahan, G., D. Balk y B. Anderson. De próxima publicación. "The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low Elevation Coastal Zones." *Environment and Urbanization* 19 (1).

adaptarse a ellos. Por ejemplo, la creación de redes internacionales de ciudades es una tendencia nueva y con buenas perspectivas en relación con el medio ambiente urbano²². Estas redes tratan de facilitar el intercambio de información y el fomento de la capacidad local sobre cuestiones urbanas y ambientales, y también pueden transformarse en entidades dotadas de influencia política en coyunturas críticas.

Acciones locales y consecuencias mundiales: cambios mundiales y efectos locales

El presente capítulo propone que la sostenibilidad urbana a más largo plazo depende de que los encargados de formular políticas puedan adoptar un enfoque más amplio del uso del espacio y vincular los procesos locales con sus consecuencias mundiales.

Una perspectiva más amplia mejora la eficacia de las acciones locales y, al mismo tiempo, promueve la sostenibilidad a más largo plazo. Por ejemplo, la planificación local para el desarrollo costero requiere, como mínimo, una visión de futuro más amplia que conecte los planes económicos propuestos con cuestiones como los aspectos espaciales, el uso del suelo, la velocidad y las características del crecimiento demográfico, las necesidades de los pobres en materia de vivienda y servicios, la infraestructura, la eficiencia energética y la eliminación de residuos.

También se necesita una visión de futuro que sea sensible a las condiciones del medio ambiente mundial, a fin de evitar que se perjudiquen ecosistemas delicados y otros recursos. Asimismo, es preciso combinar las perspectivas locales y mundiales, así como contar con una información fidedigna, que permita determinar la orientación del futuro crecimiento de las ciudades.

Las cuestiones urbanas ofrecen oportunidades únicas de traducir la investigación científica en políticas concretas porque involucran a gran número de actores relevantes, a nivel nacional, urbano, de vecindario y de hogar, incluidos los gobiernos y las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Dada la creciente atención prestada a estos temas por las agencias internacionales y los gobiernos nacionales y locales, debería ser más fácil crear una mayor conciencia mundial, a partir del contexto urbano local.

Además, las zonas urbanas suelen ser más ricas que las zonas rurales y, en consecuencia, están en mejores condiciones de encontrar financiación local para proyectos de gran magnitud. La eficacia de tales proyectos dependerá, en última instancia, de la adopción de una actitud más proactiva, inspirada por una visión de futuro, que impulse las acciones necesarias hoy para garantizar la sostenibilidad a más largo plazo.



Un futuro urbano sostenible: políticas, información y gobernabilidad

“La gestión del crecimiento urbano se ha convertido en uno de los desafíos más importantes del siglo XXI”.

La urbanización ofrece notables oportunidades para reducir la pobreza y la desigualdad entre hombres y mujeres, así como para promover un desarrollo sostenible. No obstante, si no se adoptan enfoques eficaces para hacer frente al masivo aumento de la población pobre, se multiplicarán los tugurios y seguirán deteriorándose las condiciones de vida. Si las ciudades persisten en la expansión incontrolada de los perímetros urbanos, el uso indiscriminado de los recursos y el consumo ilimitado, sin prestar la debida atención a los daños ecológicos, seguirán empeorando los problemas medioambientales asociados al crecimiento urbano.

¿Cómo pueden las ciudades evitar estas adversidades y aprovechar de manera más eficiente sus oportunidades? Previsiblemente, la respuesta adecuada será, cada vez más, una *mejor gobernabilidad urbana*.

La expresión “gobernabilidad urbana”, anteriormente equiparada a “gestión urbana”, se ha llegado a interpretar como la conjunción de la responsabilidad gubernamental con la participación ciudadana². En general, se refiere a los procesos de alianza y concertación entre los gobiernos urbanos locales y otros organismos públicos con diferentes sectores de la sociedad civil para dar una respuesta eficaz a las necesidades locales de manera participativa, transparente y con rendición de cuentas.

Sin duda, la buena gobernabilidad será indispensable en nuestro futuro urbano, pero es preciso ampliar las prioridades y el horizonte de la planificación más allá de las necesidades *actuales*. En muchos países en desarrollo, los problemas urbanos actuales son sólo el comienzo. A medida que avanza la globalización, el masivo crecimiento urbano futuro es a la vez inevitable y necesario, pero la manera en que se produzca ese crecimiento puede representar una enorme diferencia. Las ciudades necesitan una estrategia a más largo plazo para el cambio previsto.

Este informe ha señalado reiteradamente que las respuestas eficaces a los desafíos urbanos también deben incluir una dimensión espacial en sus previsiones a más largo plazo. En consecuencia, la integración de las cuestiones sociales y medioambientales con el crecimiento urbano, dentro de una visión futura más amplia del tiempo y del espacio, tiene una importancia crítica para la sostenibilidad.

El ejercicio de la gobernabilidad urbana se verá afectado por varios procesos de diversa índole. Pero todos ellos acentúan la responsabilidad de los gobiernos locales, que son tradicionalmente el eslabón débil del sector público³.

◀ Este paseo marítimo de Beirut a orillas del Mediterráneo es una zona comercial y de recreación, y al atardecer ofrece momentos de placentera serenidad.

© Paolo Pellegrin/Magnum Photos

En primer lugar, debido a la naturaleza cada vez más globalizada de las relaciones económicas, algunas actividades comerciales y productivas, y, por ende, el crecimiento económico se alejan de las ciudades más grandes. Los gobiernos locales dotados de iniciativa tienen la oportunidad de sacar partido a sus ventajas comparativas y de localización, y ayudar así a las firmas locales a atraer inversiones extranjeras directas hacia sus ciudades.

En segundo lugar, en la mayoría de los países en desarrollo los gobiernos nacionales están delegando parcialmente su autoridad y competencias para recaudar impuestos sobre la renta a los gobiernos locales, abriendo así nuevas oportunidades para que estos últimos asuman un papel más activo en el desarrollo social y económico.



En tercer lugar, la mayor atención prestada a los derechos humanos y el creciente protagonismo de la sociedad civil, junto con los avances hacia la democratización y el pluralismo político, están otorgando mayor responsabilidad a las instituciones locales de muchos países⁴. Esta tendencia a la democratización contribuye a fortalecer la gobernabilidad urbana, al ampliar la participación ciudadana y afianzar la obligación de rendir cuentas por parte de las administraciones locales.

Finalmente, estas tendencias a la localización y la descentralización se tornan más importantes porque la mitad de todo el crecimiento demográfico urbano está ocurriendo en localidades de menor tamaño, que cuentan con la ventaja de ser más flexibles para adoptar decisiones sobre cuestiones cruciales, como el uso del suelo, la provisión de infraestructura y servicios, y se prestan más a la participación popular y al seguimiento político. Pero suelen tener recursos y financiación insuficientes; y además, carecen de información crítica y de la capacidad técnica para utilizarla.

La escala del desafío generado por estas tendencias convergentes es clara: falta mucho por hacer para que el potencial de la urbanización se plasme en la realidad. Necesitamos sobre todo contar con una más amplia visión de futuro y las ciudades más pequeñas, en particular, necesitan ayuda. Estas cuestiones serán el tema de la próxima sección.

¿Qué podemos hacer?

La agencias internacionales, entre ellas el UNFPA y ONU-Hábitat, pueden adoptar al menos tres tipos de medidas para ayudar a los gobiernos nacionales y locales del mundo en desarrollo, así como a los movimientos de la sociedad civil, a promover un mejor futuro para las ciudades y sus ciudadanos.

En primer lugar, pueden promover los cambios necesarios en las políticas públicas, influyendo en los planificadores y los encargados de formular políticas de los países en desarrollo para que acepten que el crecimiento urbano es inevitable y adopten enfoques más proactivos y creativos. Esos enfoques deberían aprovechar, en lugar de desalentar, las actividades de los pobres, tanto las iniciativas individuales como las de sus organizaciones, para obtener viviendas y medios de vida más seguros, saludables y beneficiosos en los centros urbanos.

En segundo lugar, pueden indicar una mejor manera de reducir las tasas de crecimiento urbano, que dé a los encargados de formular políticas más tiempo para poder abordar los problemas urbanos. Actualmente, en los países en desarrollo el principal componente del crecimiento demográfico—el

◀ Un monje budista utiliza un cajero automático en Chaing Mal, Tailandia.

© Martin Roemers/Panos Pictures

crecimiento natural de la población—puede abordarse mejor mediante la reducción de la pobreza, la promoción de los derechos de la mujer y la provisión de mejores servicios de salud reproductiva.

En tercer lugar, las organizaciones internacionales pueden ayudar a los encargados de formular políticas y a los diferentes actores de la sociedad civil a adoptar mejores decisiones con respecto al futuro urbano, alentándolos a generar y utilizar información sociodemográfica de buena calidad.

Una visión de futuro para las ciudades

Para abordar eficazmente el crecimiento urbano previsto será necesario adoptar una mentalidad abierta. Hay pruebas abrumadoras de que los responsables políticos a todos los niveles de los países en desarrollo necesitan aceptar el crecimiento urbano como un posible aliado en las tareas de desarrollo. Es preciso entablar un diálogo de políticas públicas basado en hechos, para contribuir a convencerlos de que la urbanización no sólo es inevitable, sino que puede ser un factor positivo. Entre los argumentos principales figuran los siguientes:

Las ciudades tienen importantes ventajas:

- Aun cuando la concentración urbana incrementa la visibilidad y la inestabilidad política de la pobreza, tiene ventajas innegables en comparación con la dispersión. Esas ventajas son de índole económica, social y medioambiental, así como demográficas.
- La competencia económica está cada vez más globalizada; las ciudades están en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades de la globalización y de generar empleos e ingresos para un mayor número de personas.
- Las ciudades están también en mejores condiciones de ofrecer educación y servicios de salud—así como otros servicios y comodidades—debido a las economías de escala y de proximidad. La deficiente gobernabilidad y las decisiones impulsadas por actitudes negativas frente a la urbanización y el crecimiento urbano, explican por qué esas ventajas no siempre se materializan.
- La urbanización contribuye a contrarrestar la degradación del medio ambiente, al ofrecer una vía de salida al crecimiento de la población rural, que de otro modo invadiría el hábitat natural y zonas de abundante diversidad biológica. La contaminación causada por las ciudades es peor que la de las zonas rurales, simplemente porque generan la mayor parte del crecimiento económico del país y concentran a

los consumidores de mayor poder adquisitivo. Pero muchos problemas medioambientales podrían minimizarse si se contara con una mejor gestión urbana.

- Desde un punto de vista demográfico, la urbanización acelera la declinación de las tasas de fecundidad, al facilitar el ejercicio del derecho a la salud reproductiva. En zonas urbanas, las nuevas aspiraciones sociales, la ampliación de la autonomía de la mujer, los cambios en las relaciones entre hombres y mujeres, la mejora de las condiciones sociales, la más alta calidad de los servicios de salud reproductiva y el mayor acceso a estos, son todos factores que favorecen la rápida reducción de las tasas de fecundidad.

Aplicación de políticas adecuadas para contrarrestar el crecimiento urbano:

- El crecimiento urbano, en su mayor parte, ocurre en ciudades de tamaño pequeño y mediano. Esta tendencia continuará en un futuro previsible. Como ya se señaló, en estas ciudades las cuestiones de gobernabilidad adquieren una importancia crítica. Las ciudades pequeñas y medianas tienen mayor flexibilidad para hacer frente al rápido crecimiento, pero menos recursos. Por consiguiente, es necesario hacer más hincapié en ayudar a esas ciudades a crecer de forma sostenible.
- El componente primordial del crecimiento urbano no suele ser la migración, sino el crecimiento vegetativo de las propias ciudades. La manera más eficaz de reducir las tasas de crecimiento urbano es reducir la fecundidad no deseada en las zonas urbanas y en las rurales. La pobreza, sumada a la discriminación por motivos de género y a las limitaciones socioculturales, conforma las preferencias reproductivas de los pobres urbanos y limita su acceso a servicios de calidad de salud reproductiva.
- Ni la historia ni la experiencia reciente apoyan de ninguna manera la noción de que es posible poner fin a la emigración del campo a la ciudad, y ni siquiera frenarla apreciablemente. Oponerse a la migración y negarse a ayudar a los pobres urbanos por temor a atraer así nuevos migrantes genera meramente más pobreza y mayor degradación del medio ambiente.
- Una gran proporción del crecimiento urbano, ya sea el resultante de la migración o el causado por el crecimiento vegetativo, corresponde a los pobres. Pero las personas pobres tienen tanto el derecho a residir en la ciudad como

a realizar su importante contribución. Esto debe ser un claro punto de referencia para los encargados de formular políticas urbanas.

- Es prioritario apoyar las acciones individuales y colectivas de los residentes urbanos de bajos ingresos con el fin de mejorar las viviendas y los medios de vida en las ciudades, y dar a los pobres la oportunidad de participar en los procesos políticos, así como de negociar soluciones a sus problemas.

Pobreza, sostenibilidad y uso del suelo:

- Muchas ciudades podrían reducir los problemas sociales si planificaran con suficiente anticipación como satisfacer las necesidades de los pobres. En particular, los pobres necesitan tierras dotadas de servicios donde construir y mejorar su propia vivienda. En este sentido, debe prestarse mayor atención a asegurar la vigencia de los derechos de propiedad para las mujeres. Tener una vivienda segura y un domicilio legal es imprescindible para que las personas aprovechen lo que la ciudad puede ofrecerles. La manera más eficaz de lograrlo es proporcionar tierra y servicios para los pobres *con anticipación*. Esto requiere que se aprenda a tolerar la inevitabilidad del crecimiento urbano y a planificar al respecto.
- La planificación para satisfacer las necesidades de los pobres en materia de tierras es sólo un aspecto de la cuestión más amplia del uso del suelo, que será más urgente a medida que crezca la población urbana. El propósito debería ser minimizar la huella urbana regulando y orientando la expansión antes de que esta ocurra.
- Las interacciones entre crecimiento urbano y sostenibilidad serán cruciales para el futuro de la humanidad. Las ciudades influyen sobre los cambios mundiales del medio ambiente, y resultarán cada vez más afectadas por estos. Esta interacción requiere un enfoque proactivo, encaminado a prevenir la degradación del medio ambiente y a reducir la vulnerabilidad medioambiental de los pobres. Esto es especialmente relevante en los países en desarrollo, cuya población urbana se duplicará dentro de poco, y en particular en las zonas costeras de baja altitud⁵.

Prioridad de un enfoque proactivo:

- Dadas las perspectivas de inevitable crecimiento urbano, la única respuesta eficaz será probablemente la adopción de enfoques proactivos. Para minimizar los aspectos negativos y realzar los aspectos positivos de la urbanización se requie-

re una visión de futuro y una permanente preocupación por la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad y equidad de género así como por la sostenibilidad del medio ambiente. También es preciso contar con información y análisis de buena calidad, como se indica en la última sección de este capítulo.

Beneficios recíprocos: desarrollo social y crecimiento urbano

En el presente informe se ha reiterado que el masivo crecimiento urbano en las regiones en desarrollo “es inevitable”. La confluencia y la inercia de al menos dos procesos dominantes—globalización, con sus numerosas ramificaciones económicas y sociales, y crecimiento demográfico en zonas rurales y urbanas—causarán un inexorable crecimiento de las ciudades en los próximos decenios. Esto es particularmente válido para África y Asia.

Por otra parte, la velocidad y la magnitud de este inevitable crecimiento urbano no están predeterminadas. Si los encargados de formular políticas pudieran reducir la intensidad del crecimiento demográfico, tendrían más tiempo para abordar las necesidades existentes y, al mismo tiempo, podrían prepararse mejor para enfrentar el futuro crecimiento de la población urbana. Hasta ahora, los intentos de frenar el crecimiento urbano se han centrado casi exclusivamente en reducir la emigración del campo a la ciudad, pero raramente han tenido éxito. Los migrantes siguen acudiendo a las ciudades debido a que perciben, acertadamente, que pese a todos sus inconvenientes, el ámbito urbano ofrece más opciones.

Los intentos de contener dicha migración no abordan el principal componente demográfico del crecimiento urbano, que es el crecimiento vegetativo en las propias zonas urbanas (e, indirectamente, en las zonas rurales). A medida que aumentan los niveles de urbanización, el crecimiento vegetativo constituye una creciente proporción del crecimiento urbano total. Este patrón de crecimiento sitúa a los encargados de formular políticas ante una oportunidad (hasta ahora desaprovechada) de lograr éxito en todos los aspectos: reducir la tasa de crecimiento vegetativo al mejorar las condiciones sociales de los pobres, y promover los derechos de la mujer.

Para reducir el crecimiento vegetativo hace falta mejorar la condición social y económica de los pobres, asegurando que se ofrezcan servicios de salud reproductiva asequibles y de calidad y que se amplíe la autonomía de la mujer. En conjunto, esas medidas influyen sobre las preferencias reproductivas de las personas y sobre su posibilidad de satisfacerlas. El desarrollo potencia el ejercicio de los derechos humanos y otorga a las personas un mayor control sobre su vida.

Casi la quinta parte de las mujeres casadas de los países en desarrollo tienen necesidades insatisfechas de servicios de planificación de la familia. Entre las mujeres adolescentes, esta necesidad es dos veces superior a la existente en la población en general. Este déficit sigue siendo muy alto en la mayoría de las regiones de baja prevalencia de anticonceptivos. En los países en desarrollo, los altos niveles de necesidad insatisfecha de anticonceptivos eficaces contribuyen a alrededor de 70 a 80 millones de embarazos no deseados al año. La cobertura de estas necesidades de planificación de la familia contribuiría a reducir los riesgos para la salud reproductiva y ampliaría las oportunidades de las mujeres jóvenes en materia de educación, empleo y participación social¹.

Estos hallazgos tienen una gran relevancia para el crecimiento urbano. ¿Qué ocurriría, por ejemplo, si los pobres urbanos pudieran alcanzar los niveles de fecundidad que desean? Un cálculo ilustra-

tivo indica una pronunciada diferencia en la tasa de crecimiento de las poblaciones urbanas de los países en desarrollo². A partir de datos de las Encuestas Demográficas y de Salud correspondientes a dos países (Bangladesh, 2004 y Colombia, 2005) se estimó como cambiarían las tasas de fecundidad si las mujeres tuvieran total acceso a servicios de salud reproductiva y lograrán el nivel de fecundidad deseado.

En esas condiciones, las proyecciones de crecimiento de la población urbana de Colombia en el período 2005-2025, disminuirían desde una tasa promedio anual de 1,66% hasta 1,21% y la reducción de su población rural se acentuaría desde una tasa anual de -0,20% hasta un -0,83%.

En Bangladesh, las proyecciones de crecimiento urbano disminuirían desde una tasa anual del 3,38% hasta un 3,05% y su tasa de crecimiento rural se reduciría aún más, desde 0,80% hasta 0,39% durante ese período. Una menor tasa de crecimiento vegetativo rural contribuiría

evidentemente a reducir la emigración del campo a la ciudad. Esa simulación no constituye de ninguna manera una representación perfecta de la realidad, pero, con todo, es indicativa.

La elevación de la edad mínima para contraer matrimonio también tendría efectos sobre el crecimiento vegetativo. En la mayoría de los países en desarrollo, los nacimientos tienen lugar dentro del matrimonio, y por lo tanto, la edad al contraer matrimonio es un indicador fundamental de exposición a la probabilidad de embarazo. En general, entre las jóvenes de 20 a 24 años de edad, un 90% tienen su primer hijo después de contraer matrimonio. En los países en desarrollo, entre la mitad y las tres cuartas partes del total de primeros nacimientos de las mujeres casadas ocurren dentro de los dos primeros años de matrimonio. Puede preverse que un aumento en la edad media al contraer matrimonio tendría efectos significativos en la disminución de las tasas de fecundidad.

Además, hay un claro vínculo positivo entre desarrollo, ampliación de la autonomía de la mujer y posibilidad de planificar eficazmente la propia familia. Las mujeres que pueden decidir por sí mismas el número y el espaciamiento de sus hijos tienen más libertad para trabajar, recibir educación y realizar actividades comunitarias, así como para obtener un ingreso fuera del hogar⁶.

La reducción de las disparidades entre hombres y mujeres en educación y salud, y la ampliación de las oportunidades de la mujer de conseguir trabajo más variado y mejor remunerado, promueven el crecimiento económico. Los mayores ingresos, a su vez, reducen la desigualdad de género, pero no bastan para superar todas las barreras que se oponen a la participación y el desarrollo de la mujer.

En este área, los avances han sido desalentadores. Las mujeres siguen estando desproporcionadamente representadas entre los pobres. En conjunto, la liberalización económica tal vez haya tenido efectos negativos sobre la reducción de la pobreza en general y sobre las mujeres en particular⁷. Es particularmente decepcionante la evolución del sector de la salud⁸. Un estudio del Banco Mundial ha comprobado que *los servicios de salud reproductiva son más inequitativos que ningún otro grupo de servicios*⁹. En muchas partes del mundo en desarrollo, las actividades del sector de la salud pública diseñadas para prote-

ger a las mujeres pobres son inoperantes¹⁰. No cabe sorprenderse entonces de que las tasas de fecundidad de las mujeres urbanas pobres sean sustancialmente mayores que las correspondientes al resto de mujeres urbanas no pobres. Además, la pobreza limita el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar y a menudo estas no pueden plasmar en la práctica sus preferencias reproductivas, en contraste con las posibilidades de sus esposos. Esto también ocurre en relación con el acceso a la información y a los servicios de salud reproductiva¹¹.

Los encargados de formular políticas han reconocido las ventajas de reducir el ritmo de crecimiento urbano, pero no han comprendido los costos y las limitaciones de las medidas para frenar la emigración del campo a la ciudad. La reducción del crecimiento urbano no depende de restringir el derecho de las personas a emigrar, sino de facultar a la gente para que puedan ejercer sus derechos humanos básicos, incluido el derecho a la salud reproductiva.

Mejor información para la adopción de decisiones¹²

Para lograr una gobernabilidad y una gestión eficaces en el cambiante marco social y medioambiental de las zonas urbanas en expansión se requiere contar con información y análisis actualizados. En este sentido, las contribuciones de

25 ENCUESTAS Y MAPAS COMUNITARIOS PARA REALIZAR MEJORAS URBANAS

Las comunidades de los pobres urbanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) que los apoyan están documentando sus propias condiciones de vida, sus activos y sus necesidades. De este modo fomentan el conocimiento tanto en el interior de la comunidad como acerca de ella y fortalecen a los grupos comunitarios. Además, forjan relaciones entre sus miembros y presentan a la comunidad como un actor formal en los procesos políticos y de planificación de la ciudad¹.

Phnom Penh, Camboya

La Federación de Solidaridad y de Residentes Urbanos Pobres comenzó como un grupo de ahorro en 1994 y llevó a cabo varias encuestas en Phnom Penh para recopilar y analizar datos comunitarios, entre ellos el tamaño y densidad de la población; ocupaciones e ingresos; ubicación de las viviendas y grado de riesgo; tenencia; disponibilidad de agua, energía y saneamiento y métodos para obtenerlos².

Nairobi, Kenya

Una federación de residentes urbanos pobres en Kenya, Muungano wa Wanvijiji, colabora estrechamente con una ONG de apoyo, Pamoja Trust, para formular sus propios planes encaminados a obtener servicios básicos y seguridad en la tenencia de las viviendas. Los residentes en el asentamiento de Huruma, Pamoja y los miembros de la federación residentes en los sectores de Huruma (Kambi Moto), Mahiira, Redeemed, Ghetto y Gitathuru) presentaron conjuntamente con el Consejo Municipal de Nairobi un proyecto para realizar un mapa y una encuesta comunitarios. Los propios residentes de Huruma recogieron todos los datos, incluida información sobre la población de la comunidad y tamaño de la familia; tenencia de la vivienda; estrategias para obtener ingresos y sufragar gastos del hogar, así como grado de acceso y utilización del abastecimiento de agua y el saneamiento. La encuesta y el levantamiento topográfico fueron las

primeras etapas para regularizar esos asentamientos³.

Dar es Salaam, República Unida de Tanzania

El Programa de ciudades más seguras de ONU-Hábitat y The Manzese Ward colaboraron con grupos de mujeres para determinar qué elementos de la ciudad entrañaban riesgo para su seguridad y su libertad de movimientos. Después de celebrar consultas y realizar un recorrido exploratorio, al cabo de dos días se preparó un mapa con la localización de los casos de violencia y se formularon recomendaciones concretas para mejorar todo el asentamiento, desde el alumbrado y las calles de acceso, hasta la supervisión de bares locales, casas de huéspedes y otros pequeños negocios. También se detectaron las necesidades locales de recursos frente a casos de violencia doméstica y delitos de menor importancia⁴.

los especialistas en población pueden desempeñar un papel fundamental.

La información sociodemográfica puede utilizarse para abordar dos iniciativas complementarias: a) la mejora de la política social destinada a la reducción de la pobreza; y b) la creación de una concepción más amplia y a más largo plazo del uso sostenible del espacio y la provisión de tierras para satisfacer las necesidades de vivienda de los pobres. En manos de las personas adecuadas—que serán, en muchos casos, grupos organizados de los propios pobres urbanos—, la información de buena calidad puede impulsar ambos tipos de acción.

INFORMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los pobres carecen de poder para hacer oír sus voces ante los responsables de las políticas públicas. Muchos pobres son, en la práctica, invisibles para quienes formulan las políticas urbanas: los sistemas oficiales de información no registran de manera fidedigna la existencia de los pobres ni los lugares donde viven, y muchos gobiernos municipales carecen de información sobre las zonas de asentamiento irregulares. Esa invisibilidad da lugar a menores inversiones, falta de accesibili-

dad a escuelas y puestos de salud, altas tasas de ausentismo de médicos y maestros asignados a los distritos pobres, y una gran distancia social entre quienes prestan los servicios y sus usuarios¹³.

Para ser realmente útiles, los datos sociodemográficos deben estar desagregados espacialmente (distribuidos por distritos). Los datos desagregados por sexo, los análisis de género y los presupuestos con enfoque de género también son cruciales para satisfacer las necesidades de las mujeres y posibilitar que todas y cada uno de los miembros de la sociedad puedan realizar su potencial. Las limitaciones por motivos de género, así como las oportunidades, influyen sobre el acceso al ingreso y a los activos, a la vivienda, al transporte y a los servicios básicos. No obstante, la planificación urbana suele hacer caso omiso de esta diferenciación, reduciendo así los beneficios sociales y económicos que las ciudades podrían ofrecer tanto a los hombres como a las mujeres.

Los funcionarios públicos necesitan información fidedigna, claramente presentada y desagregada para poder cubrir los *déficits* en los servicios, especialmente en los vecindarios en acelerado crecimiento. Las entidades de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general necesitan la misma información para comprender sus derechos, formular

sus demandas, mantener la presión sobre los planificadores y políticos y analizar sus respuestas.

Los enfoques participativos fomentan el involucramiento de la comunidad en el desarrollo para dar a las personas algún grado de control sobre las diferentes alternativas posibles. Afortunadamente, existe un creciente reconocimiento, en particular en las zonas urbanas, de la importancia crítica de la participación de hombres y mujeres pobres en las decisiones que los afectan¹⁴. Con frecuencia, las mujeres urbanas pobres han sido pioneras en la promoción de organizaciones comunitarias que abordan las necesidades de la comunidad y abogan por el cambio, muchas de las cuales se han convertido en eficaces movimientos sociales¹⁵.

Los conocimientos amplían los medios de acción de la gente y tienen implicaciones a largo plazo sobre la planificación. La “confección participativa de mapas” y los presupuesto participativos pueden mejorar el grado de conciencia, mostrar a las comunidades cuáles son los servicios públicos disponibles y quiénes los utilizan, y reforzar el control local¹⁶. El análisis y seguimiento de la situación y la confección de mapas de los asentamientos comunitarios tienen suma importancia en relación con las organizaciones de los pobres urbanos (véase el Recuadro 25).

A fin de responder más eficientemente a las necesidades de los pobres, los encargados de formular políticas también necesitan información intraurbana desagregada. De esta forma se contribuirá a lograr una distribución equilibrada y equitativa de los recursos; elaborar indicadores para el control de calidad; seleccionar a quiénes incluir o excluir de un programa; y posibilitar ajustes en la ubicación de organismos, la distribución de empleados y las estrategias de comunicación.

La dinámica demográfica, en especial los patrones de crecimiento y las estructuras de edades de la población, varía ampliamente dentro de una misma ciudad y puede crear problemas para la gestión de la política social. La detección correcta de estas variaciones permite tomar decisiones mejor fundadas sobre las asignaciones de recursos en materia de salud y educación, así como contribuir a formular iniciativas urbanas más generales. Sin embargo, existen diversos obstáculos que requieren nuevos enfoques.

Cuando hay gran irregularidad en la ocupación del suelo, esto limita la capacidad de los gobiernos locales para obtener datos fidedignos. Los asentamientos precarios e informales

suelen ser proteicos y varían con frecuencia, como resultado de las invasiones y de los desalojos. Los registros son incompletos debido precisamente a la carencia de servicios públicos.

En la mayoría de los países en desarrollo, los planificadores y los funcionarios ejecutivos aún no tienen acceso a datos e indicadores intraurbanos con alto grado de resolución. No obstante se han logrado algunos avances gracias a la utilización de técnicas del Sistema de Información Geográfica (GIS) para la confección de mapas de áreas censales.

La información desagregada espacialmente posibilita que los encargados de formular políticas aborden una de las más arduas cuestiones de la gestión urbana, seleccionar el lugar donde intervenir: zonas donde es mayor la distorsión entre oferta y demanda y zonas donde se han acumulado los indicadores sociales negativos. Este tipo de análisis es aun más necesario a medida que va avanzando la descentralización.

Todos los actores interesados reconocen la importancia de la información para la adopción de decisiones. Sin embargo, los países donantes, las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) aun no han asignado la prioridad debida a los aspectos prácticos necesarios para conocer la demanda real y potencial de información ni han organizado los sistemas de información capaces de responder a esa demanda, y tampoco han formado a los grupos técnicos adecuados para gestionar tales sistemas de información¹⁷.

Los encargados de formular políticas sociales en países limitados por su falta de recursos consideran a veces que la adopción de decisiones racionales basadas en información de buena calidad es un lujo. Los organismos internacionales pueden contribuir a convencerlos de que no es así; y también pueden apoyar la generación de datos, instrumentos y análisis para conocer mejor las necesidades e indicar opciones. En el Recuadro 26 se presenta un buen ejemplo de este tipo de contribución.

La idea de que la información es imprescindible para mejorar los servicios sociales concuerda con la tendencia mundial a formular políticas públicas basadas en pruebas evidentes y datos sólidos. Sin embargo, falta mucho por hacer para comprender cabalmente la creciente complejidad del ámbito urbano de los países en desarrollo y determinar cuáles son los sistemas de información necesarios para apoyar políticas sociales descentralizadas.

Los desafíos son de magnitud considerable. En los países en desarrollo, las administraciones urbanas suelen adoptar decisiones apresuradamente, sin tiempo para realizar análisis

Las administraciones urbanas suelen adoptar decisiones apresuradamente, sin tiempo para realizar análisis complejos. Además, la inestabilidad institucional suele menoscabar los proyectos de información o investigación.

26 DINÁMICA DE POBLACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN HONDURAS

Con el fin de abordar la descentralización, el Gobierno municipal de San Pedro Sula, Honduras, solicitó en 1990 la ayuda del UNFPA para establecer una unidad de investigación y estadística. En ese momento, las autoridades sabían muy poco acerca de la dinámica demográfica de la ciudad, salvo que la población estaba creciendo rápidamente.

El UNFPA brindó apoyo para la capacitación de personal local y ayudó a los funcionarios a comprender el papel de la dinámica de población en el desarrollo local y regional. Se preparó un mapa básico del uso del suelo, que detalló hasta las unidades de vivienda individuales; el mapa fue utilizado como base para un censo de vivienda de bajo costo, así como para un detallado estudio de los indicadores sociales y demográficos. Se estableció un sistema de seguimiento de la fecundidad, de la mortalidad infantil, y de los riesgos

para la salud reproductiva. Asimismo, se creó una base multidisciplinaria de datos, compartida con diversos grupos municipales, nacionales e internacionales, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo.

La empresa multinacional de telecomunicaciones AT&T cooperó con el proyecto de llevar el servicio telefónico a 32 pueblos y ciudades. Como gesto de reciprocidad por haber utilizado los datos del proyecto, AT&T financió los sueldos de dos funcionarios internacionales especializados en VIH/SIDA y salud reproductiva, y convino en que toda la información generada con su apoyo permanecería en el dominio público.

Este tipo de colaboración permitió que el proyecto mejorara la calidad de sus mapas básicos, digitalizara mapas “insulares” y posteriormente creara un único mapa básico con datos georeferenciados

para toda la ciudad. Las propias oficinas municipales de gestión del uso del suelo, de abastecimiento de agua y de saneamiento utilizaron esos mapas básicos para sus propias operaciones.

El éxito del proyecto impulsó a emularlo a otros municipios que también estaban abordando el proceso de descentralización. El proyecto cooperó exitosamente con diversos órganos del gobierno central y de gobiernos locales, entidades del sector privado, ONG, instituciones académicas, donantes bilaterales y organismos internacionales. Las actividades a nivel local abarcaron la prevención del VIH/SIDA, así como otros aspectos de salud reproductiva, género y medio ambiente. Pero el logro más importante fue que la información se compartió con las comunidades locales, posibilitando que estas participaran más activamente y con mejor información en los procesos políticos.

complejos. La inestabilidad institucional suele menoscabar los proyectos de información o investigación¹⁸. También hay problemas técnicos, entre ellos las discrepancias entre las unidades de análisis utilizadas en censos o encuestas demográficas y las requeridas por posibles usuarios. Los equipos técnicos suelen ser pequeños, están insuficientemente capacitados y carecen del equipamiento necesario. A veces, los equipos técnicos que están en mejores condiciones suelen crear sistemas de información para los cuales no hay demanda.

Los sistemas de información varían en gran medida de un proyecto a otro. No hay normas comunes y los organismos nacionales e internacionales a veces no intercambian entre sí recursos e información. En ciertos casos, los sistemas informativos propuestos por los donantes no responden a las necesidades locales ni a problemas concretos de gestión y esto conduce a la duplicación de esfuerzos y al mal uso de la información. Como resultado, los efectos a largo plazo y la sostenibilidad de los proyectos pueden ser muy problemáticos.

Para ser eficaces, los funcionarios responsables de las políticas sociales necesitan tener acceso a sistemas de información demográfica que no sólo incluyan datos sobre la composición de la oferta —entre ella, equipo existente, asignación de profesionales y ubicación de los servicios—, sino que también permitan compararla con las necesidades de los residentes locales, hombres y mujeres.

Para satisfacer las necesidades generadas por la descentralización también será preciso fomentar la capacidad a nivel local. Hoy día, los profesionales que trabajan en la planificación descentralizada deben estar dispuestos a analizar los factores demográficos (fecundidad, mortalidad, migración, composición por edad y por sexo) en términos espaciales, utilizando instrumentos como el SIG y las imágenes obtenidas por satélite. Además, deben estar preparados para involucrar a la sociedad civil y ayudar a los grupos locales a tener acceso a los datos y a los sistemas de información.

A lo largo de los años, el UNFPA ha apoyado sistemáticamente la recopilación de datos. El Fondo podría fortalecer más la planificación descentralizada reforzando la capacidad local para generar, analizar y utilizar datos demográficos con fines de desarrollo local. Esta capacitación no debería limitarse al mero manejo de los datos, sino que debería abarcar la comprensión técnica y la capacidad de formular propuestas normativas en relación con importantes cuestiones de planificación local, entre ellas el uso del suelo y la planificación territorial, la vivienda, los transportes y la provisión de servicios sociales básicos.

PLANIFICACIÓN PARA EL USO SOSTENIBLE DEL ESPACIO CON FINES SOCIALES

Los especialistas en población pueden desempeñar un papel fundamental en llamar la atención sobre el amplio panorama

de los cambios demográficos a largo plazo y la necesidad de prepararse para un considerable crecimiento urbano en los países en desarrollo. A continuación se mencionan algunas medidas de política para contribuir a reducir el costo social y medioambiental de la expansión urbana:

- **Orientar la futura expansión urbana.** Utilizando datos demográficos, junto con imágenes obtenidas por satélite y otros datos espaciales procedentes del SIG se puede contribuir a encauzar la expansión urbana de una localidad o grupo de localidades hacia las zonas más favorables. Las proyecciones de tendencias del crecimiento demográfico, utilizadas junto con otros datos—por ejemplo, altitud, pendiente, composición y cubierta de los suelos, ecosistemas de importancia crítica y riesgos medioambientales—pueden ayudar a los encargados de formular políticas a determinar cuáles son las zonas en que deben promoverse o evitarse los futuros asentamientos. Con el fin de que sean utilizados por el SIG, es preciso que los datos censales estén disponibles a la escala más pequeña posible de unidad espacial (en muchos casos, la sección censal).
- **Generar indicadores de alerta temprana.** Los indicadores de alerta temprana pueden utilizarse para avisar a los planificadores acerca de expansiones urbanas inesperadas. La información actualizada sobre la expansión urbana y las necesidades de protección del medio ambiente son clave para una gobernabilidad urbana responsable. Hay que detectar los asentamientos precarios e informales tan pronto como aparecen. La fotografía aérea y las imágenes obtenidas por satélite se están utilizando cada vez más para complementar las estimaciones de población entre sucesivos censos.
- **Planificar las infraestructuras y las políticas de vivienda.** La existencia de calles, transportes públicos, abastecimiento de energía y de agua, contribuye a determinar la dirección en que crecen las ciudades. Hay que orientar su desarrollo de acuerdo con criterios medioambientales y demográficos. Los datos sobre tendencias demográficas y las pautas de movilidad diaria de la población pueden contribuir a pronosticar el aumento de las presiones sobre la vivienda y sobre las redes viales.
- **Determinar cuáles son las poblaciones que corren riesgos.** La información sobre la ubicación, la gravedad y la frecuencia de los riesgos medioambientales es un instrumento básico de planificación para cualquier ciudad.

Los asentamientos urbanos informales corren mayores riesgos a raíz de eventos como inundaciones, terremotos y deslizamientos de tierras. También abundan los riesgos

27 ESPACIO PÚBLICO: EL GRAN NIVELADOR¹

La duplicación en unos pocos decenios de la población urbana de los países en desarrollo puede ser una oportunidad de imaginar nuevos diseños y planes de organización urbana para que las ciudades sean más humanas y más equitativas. Cuando fue elegido Alcalde de Bogotá en 1998, Enrique Peñalosa reconoció que la desigualdad de ingresos es endémica en las economías de mercado. Pero, a su juicio, podría promoverse “la igualdad en la calidad de vida” logrando que los intereses públicos prevalecieran sobre los intereses privados en las zonas urbanas.

Peñalosa sostiene que el sistema de transportes de una ciudad es un factor crucial para la igualdad. El transporte público debe tener prioridad respecto de los automóviles privados, para que prevalezcan la democracia y el interés público. A su juicio, las carreteras son monumentos a la desigualdad, construidas con fondos detraídos de las necesidades más importantes de los pobres, sólo para complacer a una pequeña minoría de personas adineradas. En consecuencia, la ciudad rechazó un plan de creación de un sistema de autopistas, y en cambio favoreció el tránsito público masivo, el acceso peatonal y las vías para bicicletas. Un sistema caótico de autobuses privados fue reemplazado por otro sistema en forma de telaraña, en que los autobuses locales alimentan líneas de autobuses expresos, donde los pasajeros se desplazan con mayor rapidez. Se establecieron a lo largo de las calles barreras que restauran el uso de las aceras para peatones y se impusieron restricciones para excluir de las calles un 40% de los automóviles durante las horas punta. Además, se construyeron varios centenares de kilómetros de vías urbanas exclusivas para bicicletas.

El Alcalde observó que las diferencias de ingreso se manifiestan más agudamente durante el tiempo libre: mientras los ciudadanos en buena posición económica tienen acceso a viviendas espaciales, jardines y clubes privados en el campo, las personas de bajos ingresos y sus hijos viven hacinados en alojamientos minúsculos y su única opción para el tiempo libre son los espacios públicos. Convencido de que los espacios públicos peatonales de calidad son al menos una etapa inicial del proceso para contrarrestar la desigualdad, Peñalosa mejoró el acceso a los espacios verdes, las áreas acuáticas y las zonas peatonales públicas.

Como era de esperar, esas iniciativas y otras que promueven la equidad despertaron una enconada oposición. Pero, en última instancia, Bogotá ha demostrado que es mucho lo que puede hacerse para promover la equidad mediante el uso estratégico de los espacios públicos. En los países en desarrollo, ante las previsiones de duplicación de la población urbana, los encargados de formular políticas también tienen la oportunidad de utilizar el espacio público como el gran nivelador. Es el único sector de las ciudades donde todos los ciudadanos se encuentran en un plano de igualdad.

para la salud, debido al hacinamiento y a la infraestructura deficiente, porque esos asentamientos avanzan hacia lugares insalubres, cerca de aguas contaminadas, vertederos de residuos sólidos o industrias contaminantes. Los riesgos concretos dependen no sólo del lugar de que se trate, sino también del nivel de información con que cuenten los residentes y de los materiales de construcción y la calidad general de sus viviendas.

- **Planificar para crear parques y vías peatonales.** A veces se considera que los parques públicos urbanos y las vías peatonales son lujos que no pueden permitirse las ciudades de países pobres, pero los espacios abiertos contribuyen al bienestar individual y al buen estado físico de las personas. Esos espacios pueden promover la equidad en importantes aspectos de la vida urbana (véase el Recuadro 27). Las zonas arboladas de las ciudades generan importantes beneficios para el medio ambiente, entre ellos filtran la contaminación atmosférica, atenúan el efecto insular del calentamiento urbano y mejoran la calidad del agua. Los instrumentos del SIG ya mencionados pueden localizar zonas en que han de preservarse los espacios verdes, bien antes de empezar a edificar, o como parte de una renovación urbana integral.

Preparativos para la transición urbana: una última palabra

Las políticas antiurbanas frecuentemente aplicadas en el mundo en desarrollo en el último cuarto de siglo son erróneas, tanto en relación con los problemas como con las oportunidades que genera el crecimiento urbano. La pobreza urbana es incuestionablemente un grave y creciente problema en muchos países en desarrollo. Los problemas del medio ambiente están cada vez más concentrados en las zonas urbanas. No obstante, es erróneo culpar a las ciudades por la pobreza y los problemas medioambientales. Dispersar o

desconcentrar la población y las actividades económicas no aliviaría el problema, si es que esto fuera posible.

Para que la humanidad se beneficie de la transición urbana, sus líderes deben aceptar primeramente que esta es inevitable y que es importante para el desarrollo. Asimismo, deben reconocer el derecho de los pobres a lo que la ciudad puede ofrecerles y el beneficio potencial que la ciudad puede obtener con lo que los pobres pueden aportar.

En lugar de intentar evitar en vano la expansión urbana, los planificadores deben examinar objetivamente las opciones de políticas públicas que disponen para abordar dicha expansión y aprovechar sus posibilidades. La renovación urbana y la mejora de los tugurios han atraído mucha atención de los gobiernos de las ciudades y los planificadores urbanos. Esas acciones son necesarias, pero no suficientes: es preciso que las ciudades miren urgentemente hacia el futuro.

La expansión prevista de la población urbana en Asia y África, desde 1.700 millones hasta 3.400 millones de personas durante un período de sólo 30 años, y el escaso nivel de los recursos disponibles en las ciudades de esas regiones, ponen de manifiesto la necesidad de encontrar una respuesta más imaginativa, pero también pragmática. A su vez, esto requiere una visión realista del futuro, una mejor información a nivel local y regional, además de enfoques participativos y acuerdos negociados, que cuenten con los conocimientos y las experiencias de los pobres urbanos.

Las decisiones que se adopten hoy en las ciudades de todo el mundo en desarrollo conformarán no sólo sus propios destinos, sino también el futuro social y medioambiental de la humanidad. El próximo milenio urbano puede tornar más manejables la pobreza, la desigualdad y la degradación del medio ambiente, o puede agravarlas exponencialmente. Desde esta perspectiva, todas las medidas que se adopten para abordar los retos y oportunidades de la transición urbana deben estar imbuidas de un sentido de urgencia.

Notas e Indicadores

Notas	78
-------	----

Notas de los recuadros	85
------------------------	----

Indicadores

Seguimiento de las metas de la CIPD — Indicadores seleccionados	86
--	----

Indicadores demográficos, sociales y económicos	90
--	----

Indicadores seleccionados para países y territorios menos poblados	94
---	----

Notas de cuadros de indicadores	96
---------------------------------	----

Notas técnicas	97
----------------	----

INTRODUCCIÓN

- 1 Naciones Unidas. 1995. *Población y Desarrollo, volumen 1: Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo: 5 a 13 de septiembre de 1994, párr. 9.14. Nueva York: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Naciones Unidas.
- 2 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2005. *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, pág. xix. Informe al Secretario General de las Naciones Unidas. *London and Sterling, Virginia: Earthscan*.
- 3 Véase: ONU-Hábitat. 2006. *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*. Londres: *Earthscan*. Además, en el más reciente Informe anual de *Worldwatch* se ofrece una valiosa descripción de los principales problemas urbanos, así como diversos enfoques que prometen buenos resultados. (Véase: *Worldwatch Institute*. 2007. *State of the World 2007: Our Urban Future*. Nueva York y Londres: W. W. Norton and Company).

CAPÍTULO 1

- 1 Extracto citado con permiso de: Anderson Literary Management, Inc. 13 de noviembre de 2006. "The Megacity". Copyright 2006 © por George Packer. *The New Yorker* 82(37): 64.
- 2 UNFPA. 1996. *El Estado de la Población Mundial 1996: Un paisaje en transformación: La población, el desarrollo y el futuro urbano*, pág. 1. Nueva York: UNFPA.
- 3 Este dato se basa en la más reciente estimación de las Naciones Unidas. A menos que se señale otra cosa, todos los datos sobre análisis de tendencias de la urbanización que figuran en este informe se basan en: Naciones Unidas: 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
- 4 Naciones Unidas. 1995. *Población y Desarrollo, volumen 1: Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo: 5 a 13 de septiembre de 1994, párr. 9.14. Nueva York: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Naciones Unidas.

- 5 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2005. *Un hogar en la ciudad*. Equipo de tareas sobre el mejoramiento de la vida de los habitantes de tugurios. *London and Sterling, Virginia: Earthscan*.
- 6 Las características y las limitaciones de la base de datos de las Naciones Unidas se han analizado ampliamente en la bibliografía especializada. Véase, por ejemplo: Montgomery, M. R., y otros., *Panel on Urban Dynamics, National Research Council* (compiladores). 2003. *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, págs. 128 a 153. Washington, D.C.: *National Academies Press*; y Satterthwaite, D. 2005. *The Scale of Urban Change Worldwide 1950-2000 and Its Underpinnings*. Human Settlements Discussion Paper. No. Urban 01. Londres: *International Institute for Environment and Development*.
- 7 Satterthwaite, D. 2006. *Outside the Large Cities: The Demographic Importance of Small Urban Centres and Large Villages in Africa, Asia and Latin America*, pág. 1. Human Settlements Discussion Paper. No. Urban 03. Londres: *International Institute for Environment and Development*.
- 8 Cohen, B. 2006. "Urbanization in Developing Countries: Current Trends, Future Projections, and Key Challenges for Sustainability". *Technology in Society* 28(1-2): págs. 63 a 80.
- 9 Las tendencias analizadas se basan en las estimaciones y proyecciones oficiales de las Naciones Unidas. (Véase: Naciones Unidas 2006). Es importante destacar que estas proyecciones no son pronósticos. Las tendencias generales presentadas en esta sección se basan en datos sólidos, pero sus niveles reales pueden variar. La trayectoria del crecimiento urbano puede cambiar a lo largo del tiempo debido a múltiples factores. Al examinar las proyecciones hechas en los últimos decenios, se constata que tendieron a sobrestimar el crecimiento urbano, especialmente el de las ciudades más grandes. Los encargados de formular políticas, en su mayoría, acogerían con agrado una reducción en las tasas de crecimiento urbano en el futuro. Los mecanismos de esa posible declinación se analizan en el capítulo 6.
- 10 Satterthwaite 2005.
- 11 "En la mayoría de los casos, las altas tasas de crecimiento son un indicador de éxito y no de fra-

- caso, y la mayoría de las ciudades más grandes del mundo están ubicadas en países que poseen las mayores economías del mundo". — Cohen 2006, pág. 69.
- 12 Por otra parte, incluso una tasa de crecimiento de poca magnitud en una ciudad grande puede redundar en un gran aumento, en términos absolutos, de la población. Es decir, un aumento anual del 2% en la población de Mumbai significará un incremento mucho mayor del número de personas que un aumento del 10% anual en una ciudad pequeña.
- 13 "No podemos recordar ningún caso en que una ciudad pequeña haya sido tema de un artículo de fondo donde se lamentara la rapidez del crecimiento urbano o la falta de servicios públicos. No obstante, el tamaño combinado de esas ciudades les otorga una presencia de apreciable magnitud en los países en desarrollo". — Montgomery, M. R., y otros., *Panel on Urban Dynamics, National Research Council* (compiladores). 2003, pág. 15.
- 14 CNUAH (Hábitat). 2000. *Women and Urban Governance*, pág. 3. Policy Dialogue Series. No. 1. Nairobi: UNCHS (Habitat).
- 15 "La globalización ha posibilitado que algunas ciudades se liberen del destino de sus economías nacionales. El éxito o el fracaso dependen cada vez más de la aptitud de los gobiernos municipales para capitalizar los recursos locales y proporcionar infraestructuras adecuadas, un entorno favorable y una mano de obra flexible y con salarios bajos, como requieren las empresas modernas". — Cohen, B. 2004. "Urban Growth in Developing Countries: A Review of Current Trends and a Caution regarding Existing Forecasts", pág. 37. *World Development* 32(1): págs. 23 a 51.
- 16 Las deseconomías de aglomeración, la densidad de población, la contaminación del medio ambiente, los problemas laborales y la extensión económica de un centro dominante, pueden reducir las ventajas de las grandes ciudades. Los avances tecnológicos en las telecomunicaciones, los transportes y la producción debidos a la globalización pueden favorecer la desconcentración de las ciudades con mayor primacía. Las industrias que requieren un gran volumen de mano de obra pueden declinar, y erosionar así una de las principales razones económicas que justificaron la concentración. Es decir, pueden minimizar

- los costos de transporte, la adopción de conocimientos, la capacitación y la información.
- 17 UNRISD. 2005. *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, pág. 193. Ginebra: UNRISD.
- 18 Esta sección se basa en: Rodríguez, J. y G. Martine. 2006. "Urbanization in Latin America: Experiences and Lessons Learned". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 19 Esta sección se basa en: Naciones Unidas, CESPAP, División de Desarrollo Social. 2007. "Urbanization in the Western Asia Region". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 20 *Ibíd.* Algunos países, entre ellos Egipto, Jordania y la República Árabe Siria, por ejemplo, están comenzando a adoptar medidas positivas para prestar asistencia a los asentamientos informales.
- 21 Este análisis se basa en: White, M. J., B. U. Mberu y M. Collinson. 2006. "African Migration and Urbanization: Recent Trends and Implications". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 22 White, M. J. y D. P. Lindstrom. 2005. "Internal Migration". Capítulo 11, en: *Handbook of Population*, compilado por D. Poston y M. Micklin. 2006. *Handbooks of Sociology and Social Research Series*. Nueva York: Springer.
- 23 Este análisis se basa, en gran medida, en: Chandrasekhar, S. 2006. "Urban Growth Patterns and Its Implications for Future Economic, Social, Demographic and Environmental Scenarios in India". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 24 Gobierno de la India. Sin fecha. Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural: 2005. Nueva Delhi: Ministerio de Desarrollo Rural, Gobierno de la India. Sitio Web: <http://nrega.nic.in/>, visitado el 17 de enero de 2007.
- 25 Esta sección se basa en: Bai, X. 2006. "Urban Transition in China: Trends, Consequences, and Policy Implications". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 26 Chen, N., P. Valente, y H. Zlotnik. 1998. "What Do We Know about Recent Trends in Urbanization?" Págs. 59 a 88 en: *Migration, Urbanization, and Development: New Directions and Issues*, compilado por R. E. Bilborrow. 1998. Nueva York: UNFPA.

- 27 Sivaramakrishnan, K. C., Amitabh Kundu y B. N. Singh. 2005. *Handbook of Urbanization in India: An Analysis of Trends and Processes*, Cuadro 3.4. Nueva Delhi y Nueva York: Oxford University Press.
 - 28 Rodríguez y Martine 2006.
 - 29 En China, unos inhabituales y rigurosos controles institucionales de la fecundidad han mantenido durante varios decenios bajos niveles de crecimiento natural. Al mismo tiempo, había restricciones igualmente rigurosas a la migración del campo a la ciudad, gracias a las cuales se mantuvieron niveles bajos de urbanización hasta fines del decenio de 1970. La distensión de las restricciones a la migración generaron masivos movimientos de población hacia las ciudades, al tiempo que se mantenían las bajas tasas de crecimiento vegetativo.
 - 30 Pocos gobiernos se han referido directamente a esta conexión entre crecimiento urbano y crecimiento vegetativo, o a la necesidad de prestar más atención a la salud reproductiva. Por lo general, los encargados de formular políticas sólo aluden a la migración no deseada del campo a la ciudad.
- ## CAPÍTULO 2
- 1 Naciones Unidas. 2006. *Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): Informe del Secretario General (A/61/262)*, pág. 5. Nueva York: Naciones Unidas.
 - 2 Naciones Unidas. 1995. *Población y Desarrollo, volumen 1: Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo: 5 a 13 de septiembre de 1994, párrs. 9.14. Nueva York: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Naciones Unidas.
 - 3 Este capítulo se beneficia de muchas maneras con la valiosa contribución de ONU-Hábitat (Véase: Bazoglu, N. y Mboup, G. 2007 "Shelter and Urban Poverty: Nature and Scope". Texto preliminar preparado para el presente informe).
 - 4 Kessides, C. 2006. *The Urban Transition in Sub-Saharan Africa: Implications for Economic Growth and Poverty Reduction*. Africa Region Working Paper Series. No. 97. Washington, D. C.: Cities Alliance.
 - 5 Champion, T. y G. Hugo. 2004. "Introduction: Moving Beyond the Urban-Rural Dichotomy". Capítulo 1 en: *New Forms of Urbanization: Beyond the Urban-Rural Dichotomy*, compilador por T. Champion y G. Hugo. Aldershot, Reino Unido: Ashgate; Njoh, A. J. 2003. "Urbanization and Development in Sub-Saharan Africa". *Cities* 20(3): págs. 167 a 174; y ONU-Hábitat. 1996. *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996 (HS/397/96A)*. Oxford: Oxford University Press.
 - 6 Las cifras correspondientes a la pobreza urbana son imprecisas y las estimaciones suelen ser deficientes debido a que muchos aspectos de la pobreza simplemente no se miden. Las encuestas o bien no consideran el carácter específico de las condiciones de vida en las ciudades (por ejemplo, la imposibilidad de cultivar alimentos o de recogerlos, el más alto costo monetario de artículos no alimentarios, el mayor número de personas sin hogar, el acoso, el desalojo o el arresto debido a sus viviendas o medios de vida "ilegales"), o bien la información que presentan es incompleta (por ejemplo, al no medir el grado de adecuación de las instalaciones de saneamiento). Las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas indican que en 2005 había en todo el mundo unos 998 millones de personas residentes en "tugurios". Véase: ONU-Hábitat. 2006a. *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, pág. 16. Londres: Earthscan.
 - 7 Satterthwaite, D. 2004. *The Under-estimation of Urban Poverty in Low- and Middle-Income Nations*. IIED Working Paper on Poverty Reduction in Urban Areas. No. 14. Londres: International Institute for Environment and Development.
 - 8 CNUAH (Hábitat). 2001. *State of the World's Cities 2001*. Nairobi: UNCHS (Hábitat).
 - 9 ONU-Hábitat 2006a.
 - 10 PNUD. 2006a. *Making Progress on Environmental Sustainability: Lessons and Recommendations from a Review of Over 150 MDG Country Experiences*, págs. 47 y 50. Nueva York: PNUD.
 - 11 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2005. *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, pág. xix. Informe al Secretario General de las Naciones Unidas. London and Sterling, Virginia: Earthscan.
 - 12 Montgomery, M. 2005. "The Place of the Urban Poor in the Cairo Programme of Action and the Millennium Development Goals" pág. XXIV-5. Capítulo 24 en: *United Nations Seminar on the Relevance of Population Aspects for the Achievement of the Millennium Development Goals: New York: 17-19 November 2004 (ESA/P/WP.192)*, Naciones Unidas. 2005a. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
 - 13 Véase: McGranahan, G. y otros. 2001. *The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities*. Londres: Earthscan.
 - 14 Bartone, C. R. 2001. "Urban Environmental Management and the Poor". Environmental Strategy Background Paper, Urban Development, Infrastructure Group. Washington, D. C.: Banco Mundial. Sitio Web: [http://wbln0018.worldbank.org/la/ENVstrategy/ar/cover.nsf/0/40451d0d0edfa24f85256a0e005aa2e1/\\$FILE/ENV-Urban-Jan01.doc](http://wbln0018.worldbank.org/la/ENVstrategy/ar/cover.nsf/0/40451d0d0edfa24f85256a0e005aa2e1/$FILE/ENV-Urban-Jan01.doc), visitado más recientemente el 29 de noviembre de 2006.
 - 15 PNUD. 2006b. *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
 - 16 Mboup, G. 2004. "Cost of Water by Welfare Groups in Addis Ababa: Indicators for Accessibility, Affordability and Non-discrimination". Ponencia presentada en el Taller sobre indicadores y derecho al agua, Heinrich Boell Foundation, Berlin, Alemania, 25 y 26 de octubre de 2004; ONU-Hábitat. 2004. "The Preliminary Report of the Urban Inequities Survey, Addis Ababa". Nairobi: ONU-Hábitat; y ONU-Hábitat 2006a.
 - 17 African Population and Health Research Center, Inc. 2002. *Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements*. Nairobi: African Population and Health Research Center, Inc.
 - 18 Montgomery, M. R. y otros, Panel on Urban Dynamics, National Research Council (compiladores). 2003. *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, pág. 82. Washington, D. C.: National Academies Press.
 - 19 ONU-Hábitat 2004.
 - 20 Thompson, J. y otros. 2000. "Waiting at the Tap: Changes in Urban Water Use in East Africa over Three Decades". *Environment and Urbanization* 12(2): págs. 37 a 52. Citado en: Kessides 2006, pág. 18.
 - 21 Naciones Unidas 1995, Objetivo 3.16.
 - 22 PNUD. 2003. Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza, pág. 85. Nueva York: Oxford University Press.
 - 23 Basu, A. 2002. "Why Does Education Lead to Lower Fertility: A Critical Review of Some of the Possibilities". *World Development* 30(10): págs. 1779 a 1790.
 - 24 ONU-Hábitat. 2007. Base de datos de indicadores urbanos. Nairobi: ONU-Hábitat.
 - 25 ONU-Hábitat 2006a.
 - 26 Heintz, J. 2006. "Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications", pág. 15. Employment Strategy Papers. No. 2006/3. Ginebra: OIT.
 - 27 UNRISD. 2005. *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, pág. 53. Ginebra: UNRISD.
 - 28 Kabeer, N. y S. Mahmud. 2004. "Globalization, Gender, and Poverty: Bangladeshi Women Workers in Export and Local Markets". *Journal of International Development* 16(1): págs. 93 a 109; Benería, L. 2003. *Gender, Development and Globalization: Economics as if All People Mattered*. Londres: Routledge; Elson, D. 1996. "Appraising Recent Developments in the World Market for Nimble Fingers". Págs. 35 a 55 en: *Confronting State, Capital, and Patriarchy: Women Organizing in the Process of Industrialization*, compilador por A. Chhachhi y R. Pittin. 1996. Nueva York: St. Martin's Press; y Elson, D. y R. Pearson. 1981. "Nimble Fingers make Cheap Workers: An Analysis of Women's Employment in Third World Export Manufacturing". *Feminist Review* 7: págs. 87 a 107. Citados en Heintz 2006, pág. 45.
 - 29 Chen, M. y otros. 2005. *Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty*. Nueva York: UNIFEM; Carr, M., M. A. Chen, y J. Tate. 2000. "Globalization and Home-based Workers". *Feminist Economics* 6(3): págs. 123 a 142; y Chen, M., J. Sebastad, y L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of

- Homebased Workers". *World Development* 27(3): págs. 603 a 610. Citados en: Heintz 2006, pág. 54.
- 30 AFL-CIO. Sin fecha. "Women in the Global Economy". Washington, D. C.: AFL-CIO. Sitio Web: www.aflcio.org/issues/jobs_economy/globaleconomy/women/, visitado el 16 de febrero de 2007.
- 31 ONU-Hábitat 2006a, pág. 125.
- 32 *Ibíd.*, pág. 9.
- 33 Heintz 2006, pág. 2.
- 34 *Ibíd.*, pág. 11.
- 35 International Center for Research on Women. Mayo de 2006. "Reducing Women's and Girls' Vulnerability to HIV/AIDS by Strengthening their Property and Inheritance Rights". *ICRW Information Bulletin*. Washington, D. C.: International Center for Research on Women. (El International Center for Research on Women [ICRW], conjuntamente con la Global Coalition on Women and AIDS [GCWA/UNAIDS] y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], está aplicando el Programa de subsidios para reducir la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas al VIH/SIDA fortaleciendo sus derechos a la propiedad y a la herencia).
- 36 International Center for Research on Women. Junio de 2004. "To Have and To Hold: Women's Property and Inheritance Rights in the Context of HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa". *ICRW Information Bulletin*. Washington, D. C.: International Center for Research on Women.
- 37 Michaud, A. 2002. "How Gender-sensitive is Your City?" en: *Habitat Debate* 8(4): págs. 9 y 10.
- 38 Véase: Unión Interparlamentaria. 2007. "Women in National Parliaments: Situation as of 31 January 2007". Ginebra: Unión Interparlamentaria. Sitio Web: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, visitado el 12 de febrero de 2007.
- 39 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. 2005. "Declaración de Gobiernos Locales a Beijing+10: Las mujeres en la adopción local de decisiones: Liderar el cambio mundial". Barcelona, España: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Sitio Web: <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp>, visitado el 21 de febrero de 2007.
- 40 Chen, y otros. 2005.
- 41 OMS. 2005. "What Evidence is there about the Effects of Health Care Reforms on Gender Equity, Particularly in Health". pág. 10. Health Evidence Network Report. Copenhagen: Oficina Regional para Europa, OMS.
- 42 Véase: UNFPA y Population Reference Bureau. 2005. *Country Profiles for Population and Reproductive Health: Policy Developments and Indicators* 2005, pág. 10. Nueva York y Washington, D. C.: UNFPA y Population Reference Bureau.
- 43 Montgomery, M. R. y otros, Panel on Urban Dynamics, National Research Council (compiladores) 2003, pág. 82.
- 44 Montgomery, M. 2004. "The Place of the Urban Poor in the Cairo Programme of Action and the Millennium Development Goals". pág. 7. Ponencia presentada en el Seminario sobre pertinencia de los aspectos de población para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Nueva York, 17 a 19 de noviembre de 2004, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
- 45 Montgomery, M. R. y otros, Panel on Urban Dynamics, National Research Council (compiladores) 2003, pág. 82.
- 46 Montgomery, M. R. 2004, pág. 1.
- 47 Smaoun, S. 2005. "Even in the Best of Times, Women Are Constantly in Danger". *Habitat Debate* 11(1): pág. 7.
- 48 UNFPA. 2006. "Women's Economic Empowerment: Meeting the Needs of Impoverished Women". pág. 17. Informe del Taller práctico. Nueva York: UNFPA.
- 49 Kishor, S. y K. Johnson. 2004. *Profiling Domestic Violence: A Multi-Country Study*, pág. 39. Calverton, Maryland: Measure DHS y ORC MACRO.
- 50 Smaoun, S. 2000. "Violence Against Women in Urban Areas: An Analysis of the Problem from a Gender Perspective". págs. 29 y 30. Urban Management Programme Working Paper Series. No. 17. Nairobi, Kenya: ONU-Hábitat.
- 51 *Ibíd.*, págs. 31 y 32.
- 52 Hindin, M. J. y L. S. Adair. 2002. "Who's at Risk: Factors Associated with Intimate Partner Violence in the Philippines". *Social Science and Medicine* 55(8): págs. 1385 a 1399.
- 53 McCloskey, L. A., C. Williams y U. Larsen. 2005. "Gender Inequality and Intimate Partner Violence among Women in Moshi, Tanzania". Ponencia presentada a la 25a. Conferencia Internacional sobre Población, de la IUSSP, Tours, Francia, 18 a 23 de julio de 2005. París: Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población.
- 54 UNFPA y Population Reference Bureau 2005, pág. 10.
- 55 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2006. *Opciones públicas, decisiones privadas: Salud sexual y reproductiva y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, pág. 3. Nueva York: PNUD.
- 56 *Ibíd.*, pág. 12.
- 57 Montgomery 2004, pág. 9.
- 58 Bazoglu y Mboup 2007; y UNFPA y Population Reference Bureau 2005, pág. 10.
- 59 Véase: Montgomery 2004; y Naciones Unidas, Proyecto del Milenio 2006, pág. 3.
- 60 ONU-Hábitat 2006a, pág. 16.
- 61 Mosley, W. H. y L. C. Chen. 1984. "An Analytical Framework for the Study of Child Survival in Developing Countries". Págs. 25 a 45 en: *Child Survival: Strategies for Research. Population and Development Review* 10 (Suplemento).
- 62 Buvé, A., K. Bishikwabo-Nsarhaza y G. Mutangadura. 2002. "The Spread and Effect of HIV-1 Infection in Sub-Saharan Africa". *The Lancet* 359(9324): págs. 2011 a 2017.
- 63 ONU-Hábitat 2006a, Gráfico 3.4.1.
- 64 Miranda, D. de S. 2000. "Reflexões sobre o papel da cultura na Cidade de São Paulo". *São Paulo em Perspectiva* 14(4): págs. 105 a 110.
- 65 Para obtener más información sobre urbanización y cultura, véase: Massey, D.S. 1996. "The Age of Extremes: Concentrated Affluence and Poverty in the Twenty-first Century", pág. 409. *Demography* 33 (4) págs. 339 a 412; Gill R. 2000. "Cities and Ethnicity: A Case of De-Ethnicization or Re-Ethnicization?" *Sociological Bulletin* 49 (2): págs. 211 a 228; and Roy, S.K. 2005. "Urban Development: A Critique". *Journal of the Indian Anthropological Society* 40 (2-3): págs. 209 a 226.
- 66 Reader, I. 1989. "Review Article: Recent Japanese Publications on Religion", pág. 300. *Japanese Journal of Religious Studies* 16(4): págs. 299 a 315.
- 67 Para un análisis más a fondo de los nuevos movimientos religiosos, véase: Ellingsen, T. 2004. Ponencia presentada a la Quinta Conferencia Paneuropea sobre Relaciones Internacionales: "Constructing World Orders", La Haya, Países Bajos, 9 a 11 de septiembre de 2004. Colchester, Reino Unido, Grupo Permanente de relaciones internacionales, Consorcio Europeo de Relaciones Públicas; Dawson, L.L. 1998. "The Cultural Significance of New Religious Movements and Globalization: A Theoretical Prolegomenon", pág. 584. *Journal for the Scientific Study of Religion* 37(4): págs. 580 a 595; y Emerson, M.O. y D. Hartman. 2006. "The Rise of Religious Fundamentalism" pág. 133 *Annual Review of Sociology* 32: págs. 127 a 144.
- 68 Moser, C. O. N. 2004. "Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap". *Environment and Urbanization* 16(2): págs. 3 a 16; Moser, C. O. N. y C. McIlwaine. 2006. "Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction", pág. 42. *World Development*. 34(1): págs. 89 a 112; Arriagada, I. y L. Godoy. 2000. "Prevention or Repression: The False Dilemma of Citizen Security", pág. 113. *CEPAL Review*. No. 70. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y Rolnik, R. 2001. "Territorial Exclusion and Violence: The Case of the State of São Paulo, Brazil". *Geoforum* 32(4): págs. 471 a 482.
- 69 Hagedorn, J. M. 2005. "The Global Impact of Gangs," pág. 160. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 21(2): págs.153 a 169.
- 70 Estimación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Véase: Burki, J. S. y G. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, pág. 23. Washington, D. C.: Banco Mundial. Citado en: *Crime, Democracy, and Development in Latin America*, pág. 1, por W. C. Prillaman. 2003. Policy Papers on the Americas Series. Vol. 14, Study 6. Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies.
- 71 Briceño-León, R. 2005. "Urban Violence and Public Health in Latin America: A Sociological Explanatory Framework", pág. 1644. *Cadernos Saúde Pública* 21(6): págs. 1629 a 1648; y Moser, C. O. N. y D. Rodgers. 2005. *Change, Violence and Insecurity in Non-Conflict Situations*, pág. vi. Working Paper. No. 245. Londres: Overseas Development Institute.
- 72 Moser y Rodgers 2005, págs. 19 y 20.
- 73 Moser y Rodgers 2005, pág. 21.
- 74 Para obtener más información sobre los jóvenes y la urbaniza-

- ción, véase: UNFPA. 2007. *Los Jóvenes Urbanos*. Suplemento del informe *Estado de la Población Mundial* 2007. Nueva York: UNFPA.
- 75 Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2003. *Youth Explosions in Developing World Cities: Approaches to Reducing Poverty and Conflict in an Urban Age*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- 76 Para obtener más información, véase: UNFPA 2007.
- 77 ONU-Hábitat 2006a.
- 78 Engle, P. L. 2000. "Urban Women: Balancing Work and Childcare". 2020 Focus 03: Brief No. 08. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute. Véase también: UNESCO. Sin fecha. "Overview: Growing Up in Cities". Ginebra: Un proyecto UNESCO-MOST. Sitio Web: www.unesco.org/most/guic/guic-aboutframes.htm, visitado el 27 de febrero de 2007.
- 79 Esta sección se basa en: Guzmán, J. M. 2006. "Urbanization and Ageing in Developing Countries". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 80 Los cálculos se efectuaron utilizando datos de: Naciones Unidas. 2005b. *Diversidad de las cambiantes estructuras de edades de la población mundial* (UN/POP/PD/2005/1). Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre las consecuencias sociales y económicas de la cambiante estructura de edades de la población, México D.F., 31 de agosto a 2 de septiembre de 2005. Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
- 81 Cutler, S. J. y J. Hendricks. 2001. "Emerging Social Trends". Capítulo 25 en: *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Quinta edición, compilado por R. H. Binstock y L. K. George. 2001. San Diego, California: Academic Press.
- 82 CNUAH (Hábitat). 1993. *Improving the Quality of Life of Elderly and Disabled People in Human Settlements: Volume I: A Resource Book of Policy and Programmes from around the World* (H/284/93E). Nairobi: CNUAH (Hábitat).
- 83 En el estudio de cuatro grandes ciudades se indica que: "la aplicación de programas focalizados en las personas de edad vulnerables sin infringir sus libertades civiles es un desafío de importancia crucial. . ." — Rodwin, V. G., M. K. Gusmano y R. N. Butler. 2006. "Growing Older in World Cities: Implications for Health and Long-Term Care Policy", pág. 4. Capítulo 1 en: *Growing Older in World Cities: New York, London, Paris, and Tokyo*, compilado por: V. G. Rodwin y M. K. Gusmano. 2006. Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press.
- 84 Kessides, C. 2005. "Contributions of Urban Development to Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa". Texto preliminar. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 85 ONU-Hábitat. 2006b. *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation*. Nairobi, Kenya: ONU-Hábitat.
- 86 Carolini, G. 2006. "Community Organizations of the Urban Poor: Realizing the MDGs and Planning for Urban Population Growth", Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 87 d'Cruz, C. y D. Satterthwaite. 2005. "Building Homes, Changing Official Approaches: The Work of Urban Poor Organizations and their Federations and their Contributions to Meeting the Millennium Development Goals in Urban Areas". Pág. 1. IIED Poverty Reduction in Urban Areas Series. Working Paper. No. 16. Londres: International Institute for Environment and Development.
- 88 Baumann, T., J. Bolnick, y D. Mitlin. 2005. "The Age of Cities and Organizations of the Urban Poor: The Work of the South African Homeless People's Federation and the People's Dialogue on Land and Shelter", págs. i-ii. IIED Working Paper 2 on Poverty Reduction in Urban Areas. Londres: *International Institute for Environment and Development*.
- 89 Warah, R. 2002. "Afghan Women's Struggle Behind the Veil". *Habitat Debate* 8(4): págs. 8 y 9.
- 90 Racelis, M. 2005. "Recasting Urban Power Relations". In *Focus 7*: págs. 16 y 17. Nueva York: Centro Internacional de la Pobreza, PNUD.
- 91 PNUD 2006b, pág. 63.
- 92 Cities Alliance. 2006. *Annual Report 2006*, p. 11. Washington, D. C.: Cities Alliance.
- 93 ONU-Hábitat. 2006c. *Our Future: Sustainable Cities: Turning Ideas into Action*. (HSP/WUF/3/2), pág. 27. Documento de antecedentes presentado al tercer período de sesiones del Foro Urbano Mundial, Vancouver, Canadá, 19 a 23 de junio de 2006. Nairobi: ONU-Hábitat.
- 94 Patel, S. y D. Mitlin. 2002. "Sharing Experiences and Changing Lives." *Community Development Journal* 37(2): págs. 125 a 136. Citado en: Carolini 2006, pág. 11.
- 95 Véase: Shack/Slum Dwellers International. Sin fecha. "International Advocacy." Cape Town, South Africa: Shack/Slum Dwellers International. Sitio Web: <http://www.sdinet.org/rituals/ritual9.htm>, visitado el 7 de febrero de 2007; y la Comisión Huairou. Sin fecha. "Grassroots Women on the Move: Acting Locally, Speaking Globally". Brooklyn, Nueva York: Comisión Huairou. Sitio Web: www.huairou.org/index.html, visitado el 7 de febrero de 2007.
- 96 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2005b. *Un hogar en la ciudad*. Equipo de tareas sobre el mejoramiento de la vida de los habitantes de tugurios. *London and Sterling*, Virginia: *Earthscan*.
- 97 Ibíd., pág. 3.
- 98 Véase: Banco Mundial. Sin fecha. "Poverty Reduction Strategies". Washington, D. C.: Banco Mundial. Sitio Web: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/O,menuPK:384207-pagePK:149018-piPK:149093-theSitePK:384201,00.html>, visitado el 8 de febrero de 2007.
- 99 ONU-Hábitat 2006b, págs. 36 y 37.

CAPÍTULO 3

- Naciones Unidas. 2006. *Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II) y Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): Informe del Secretario General (A/61/262)*, párr. 8. Nueva York: Naciones Unidas.
- Este capítulo se basa en gran medida en: McGranahan, G., D. Mitlin y D. Satterthwaite. 2006. "Land and Services for the Urban Poor in Urbanizing Countries". Texto preliminar preparado para el presente informe; Tacoli, C., G. McGranahan, y D. Satterthwaite. 2006. "Urbanization, Poverty and Inequity: Is Rural-urban Migration a Poverty Problem, or Part of the Solution?" Texto preliminar preparado para el presente informe; y Martine, G. 2006. "Poverty, Space and Urban Growth". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- "No hay desarrollo económico sin urbanización. Los intentos de frenar la urbanización pueden tener efectos negativos sobre el desarrollo económico" — Tannerfeldt, G. y P. Lung. 2006. *More Urban, Less Poor: an Introduction to Urban Development and Management*, pág. 29. Londres: Agencia Sueca de Cooperación Internacional y Earthscan.
- Banco Mundial. 2000. *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*, págs. 36 y 37. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- ONU-Hábitat. 2006. *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, pág. 16. Londres: *Earthscan*.
- En 1996, un 51% de los países en desarrollo contaban con políticas para reducir la migración a las aglomeraciones urbanas; esta proporción aumentó hasta un 73% en 2005. Véase: Naciones Unidas. 2006b. *Políticas Mundiales de Población 2005* (ST/ESA/SER.A/254). Nueva York: División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2005. *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, pág. xix. Informe al Secretario General de las Naciones Unidas. *London and Sterling*, Virginia: *Earthscan*.
- Carolini, G. 2006. "Community Organizations of the Urban Poor: Realizing the MDGs and Planning for Urban Population Growth", pág. 1. Texto preliminar preparado para el presente informe.
- Cabe señalar que muchas organizaciones comunitarias han sido creadas por mujeres urbanas pobres; esas organizaciones han sentando las bases para movimientos sociales urbanos de gran magnitud.
- En varias oportunidades, este informe alude al prejuicio antiurbano de los responsables políticos. Esto puede causar alguna confusión entre quienes están familiarizados con el concepto de "sesgo urbano" utilizado por algunos economistas para tratar de explicar por qué las zonas rurales siguen en la pobreza. La expresión "prejuicio antiurbano" se utiliza aquí como una fórmula sencilla, simplemente para denotar la oposición de los planificadores y los encargados de formular políticas al crecimiento demográfico de las ciudades, y las diversas maneras en que tratan de impedirlo o retardarlo. Por tanto, ambos conceptos no están relacionados entre sí ni están en directa oposición.
- du Plessis, J. 2005. "The Growing Problem of Forced Evictions and the Crucial Importance of

- Community-based, Locally Appropriate Alternatives". *Environment and Urbanization* 17(1): págs. 123 a 134.
- 12 Véase: Montgomery, M. R., et al., Panel on Urban Dynamics, National Research Council (compiladores). 2003. *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, págs. 176 y 177. Washington, D. C.: National Academies Press; y Rodríguez y Martine 2006, págs. 10 y 11.
 - 13 Banco Mundial 2000, pág. 2.
 - 14 Esto ocurre, por ejemplo, en Nepal. De los 28 millones de habitantes del país, sólo un 17% vive en zonas urbanas. Sin embargo, las fuerzas combinadas de la pobreza y la inestabilidad política acrecientan el número de migrantes del campo a la ciudad, creando una lamentable situación en los tugurios urbanos. Durante el período intercensal 1991-2001, Nepal se urbanizó muy rápidamente, con una tasa media anual de 6,65%. Este gran crecimiento se debió, en su mayor parte, a la migración, intensificada por un conflicto que se prolonga desde hace 11 años, especialmente en la región de Terai meridional y los tugurios de Katmandú. No hay registro oficial del número de personas desplazadas en el país, pero las estimaciones oscilan entre 200.000 y 500.000. (Fuentes: Oficina del UNFPA en Nepal. Diciembre de 2006. Comunicación personal; y planillas recibidas de la División de Población de las Naciones Unidas).
 - 15 "La manera más constructiva de considerar los vínculos productivos entre zonas urbanas y zonas rurales puede ser equipararlos a un círculo virtuoso, en el cual el acceso a los mercados y servicios (urbanos) de productos no agrícolas estimula la productividad agrícola y los ingresos rurales, lo cual, a su vez, genera demanda y suministro de mano de obra para la mayor producción de esos bienes y servicios. El círculo virtuoso proporciona múltiples puntos de entrada y es preciso aprovechar las oportunidades allí donde vayan apareciendo". — Kessides, C. 2006. *The Urban Transition in Sub-Saharan Africa: Implications for Economic Growth and Poverty Reduction*, pág. xvii. Africa Region Working Paper Series. No. 97. Washington, D. C.: Cities Alliance.
 - 16 Angel, S., S. C. Sheppard, y D. L. Civco. 2005. *The Dynamics of Global Urban Expansion*, pág. 91. Washington, D. C.: Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.
 - 17 Hardoy, J. E., D. Mitlin, y D. Satterthwaite. 1992. *Environmental Problems in Third World Cities*, pág. 34. Londres: Earthscan Publications.
 - 18 Naciones Unidas. 1995. *Población y Desarrollo*, vol. 1: *Programa de Acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: El Cairo: 5 a 13 de septiembre de 1994*, párr. 9.1. Nueva York: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, Naciones Unidas.
 - 19 Por esta razón, se ha señalado que la Meta 11 de los ODM—haber mejorado de forma significativa, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios—se percibe por lo general como de fácil consecución, a diferencia de algunas de las otras metas de los ODM. Además de considerar un nivel desusadamente bajo para esa meta, este optimismo aparentemente "... refleja el creciente reconocimiento y la mayor documentación disponible sobre las exitosas mejoras de los tugurios logradas mediante proyectos participativos liderados localmente." — Carolini 2006, pág. 1.
 - 20 Tannerfeldt y Ljung 2006, pág. 97.
 - 21 En los países en desarrollo es frecuente que los vendedores callejeros vendan los cigarillos uno a uno, a un precio más alto que el precio unitario resultante de la venta de la cajetilla completa. Los pobres pagan más por unidad utilizada de agua, combustible y otros productos necesarios, debido a que sólo compran pequeñas cantidades. De manera similar, cuando se adapta el tamaño de los lotes al poder adquisitivo de los pobres, esto se traduce por lo general en precios más altos por metro cuadrado. Véase: Smolka, M. y A. Larangeira. 2006. "Informality and Poverty in Latin American Urban Policy". Texto preliminar preparado para el presente informe.
 - 22 Naciones Unidas. 26 de octubre de 2006. "Habitat Chief Tells Second Committee of Looming Need for Pro-poor Mortgage Financing as Poverty Threatens Living Standards in World's Cities" (GA/EF/3160), págs. 3 y 4. Comunicado de prensa. Nueva York: Naciones Unidas.
 - 23 "En muchos países, los horizontes adoptados por los políticos son demasiado cortos como para emprender una planificación a más largo plazo y una expansión urbana ordenada". — Angel, Sheppard y Civco 2005, pág. 101.
 - 24 Con frecuencia se presume, erróneamente, que la mayoría de los pobres urbanos y de quienes viven en asentamientos ilegales son migrantes rurales, por lo que se les niega el derecho a votar.
 - 25 Para un análisis de cómo han operado esos procesos en Brasilia, véase, por ejemplo: Acioly, Jr., C. C. 1994. "Incremental Land Development in Brasilia: Can the Urban Poor Escape from Suburbanization?" *Third World Planning Review* 16(3): págs. 243 a 261; y Aubertin, C. 1992. "Le droit au logement: enjeu démocratique ou instrument du clientélisme: L'exemple de Brasilia: Distrit fédéral". *Cahiers des Sciences Humaines* 28(3): págs. 461 a 479.
 - 26 Al respecto, en España se está aplicando una medida excepcional para reglamentar y sanear los mercados del suelo. Se han estudiado detalladamente los registros catastrales de los últimos 7 años y se está enjuiciando a varios personajes poderosos por presuntas irregularidades e incorrecciones en las transacciones de suelos. (Véase: "Dos nuevos arrestados en la Operación Malaya". 6 de febrero de 2007. *El País*. Sitio Web: www.elpais.com/articulo/espana/nuevos/arrestados/Operacion/Malaya/elpaisesp/20070206elpunac_7/Tes, visitado el 6 de febrero de 2007). Esas medidas coinciden con un movimiento cívico, promovido sobre todo por jóvenes, que tiene por objetivo promover viviendas asequibles para todos. Este tipo de iniciativa debería emprenderse en amplia escala en los países en desarrollo, como parte de una estrategia para regular los mercados del suelo.
 - 27 Naciones Unidas 2006a, pág. 5.
 - 28 Angel, Sheppard, y Civco 2005.
 - 29 *Ibid.*, pág. 102.
- ## CAPÍTULO 4
- 1 Angel, S., S. C. Sheppard y D. L. Civco. 2005. *The Dynamics of Global Urban Expansion*, pág. 91. Washington, D. C.: Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.
 - 2 *Ibid.*, pág. 1.
 - 3 Esta cifra se refiere a los asentamientos urbanos, incluidas sus zonas verdes y sus espacios vacantes, medidos por el alumbrado nocturno (ajustado). Fue proporcionada por el *Global Rural-Urban Mapping Project, alpha version* (GRUMP alpha), Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), Columbia University; International Food Policy Research Institute; Banco Mundial; y Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) (2004); *Gridded Population of the World, version 3, with Urban Reallocation* (GPW-UR). Palisades, Nueva York: Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC), Columbia University. Sitio Web: <http://sedac.ciesin.columbia.edu/gpw>, visitado más recientemente el 14 de febrero de 2007. Las cifras, en consecuencia, difieren de las correspondientes a la densidad urbana procedentes del estudio de: Angel, S., S. C. Sheppard y D. L. Civco (2005, pág. 1), que se refieren solamente a las zonas edificadas de ciudades que tienen al menos 100.000 habitantes.
 - 4 *World Resources Institute*. 1996. *World Resources 1996-97: A Guide to the Global Environment: The Urban Environment*, págs. 57 a 59. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
 - 5 Martine, G. 2006. "Population/Development/Environment Trends in a Globalized Context: Challenges for the 21st Century". *Genus* 61(3-4): págs. 247 a 277.
 - 6 El concepto de "dispersión urbana" no ha sido definido de manera clara y consensuada. No obstante, en la práctica, las densidades urbanas medias constituyen un buen indicador sintético de la dispersión. En todos los estudios aparecen notables variaciones en los resultados de las diversas ciudades, pese a los distintos métodos de medición y a los diferentes indicadores de "dispersión" utilizados. (Véase: Lopez, R. y H. P. Hynes. 2003. "Sprawl in the 1990s: Measurement, Distribution, and Trends". *Urban Affairs Review* 38(3): págs. 325 a 355. Citado en: "Urban Sprawl and Sustainable Cities: A Review", pág. 5, por D. J. Hogan y R. Ojima. 2006. Texto preliminar preparado para el presente informe.
 - 7 Angel, Sheppard, y Civco 2005, pág. 102.
 - 8 Angel, S. 2006. "Measuring Global Sprawl: The Spatial Structure of the Planet's Urban Landscape". pág. 13. Artículo inédito.
 - 9 Angel, Sheppard, y Civco 2005, págs. 1 y 2. Tal vez esta estimación del descenso de las densidades urbanas sea baja. En los Estados Unidos, al menos, un estudio de 282 zonas metropolitanas comprobó que la extensión de las tierras ocupadas crecía con una rapidez igual al doble del crecimiento de la población. (Citado en: Hogan y Ojima 2006, pág. 3).
 - 10 Angel, Sheppard, y Civco 2005, págs. 1 y 2.
 - 11 Hogan y Ojima 2006, pág. 6.
 - 12 Arbury, J. Sin fecha. "From Urban Sprawl to Compact City: An

- Analysis of Urban Growth Management in Auckland". Tesis de maestría. Auckland, Nueva Zelanda: *University of Auckland*. Sitio Web: <http://portal.jarbury.net/thesis.pdf>, visitado el 18 de septiembre de 2006.
- 13 *Ibíd.*, pág. 21.
- 14 Monte Mor, R. L. 2006. "O que é o urbano no mundo contemporâneo", pág. 11. *Texto para Discussão*, UFMG/Cedeplar, Belo Horizonte. Sitio Web: www.cedeplar.ufmg.br, visitado más recientemente el 18 de diciembre de 2006. Citado en: Hogan y Ojima 2006, pág. 16.
- 15 Richardson, H. W. y C.-H. C. Bae (compiladores). 2004. *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*. Aldershot, Reino Unido: Ashgate. Citado en: Hogan y Ojima 2006, pág. 3.
- 16 Pumain, D. 2004. "Urban Sprawl: Is There a French Case? Págs. 137 a 157 en: Richardson y Bae 2004.
- 17 Muñoz, F. 2003. "Lock Living: Urban Sprawl in Mediterranean Cities". *Cities* 20(6): págs. 381 a 385. Citado en: Hogan y Ojima 2006, pág. 8.
- 18 Roca, J., M. C. Burns y J. M. Carreras. 2004. "Monitoring Urban Sprawl around Barcelona's Metropolitan Area with the Aid of Satellite Imagery". Ponencia preparada para el 20º. Congreso de ISPRS, 12 a 23 de julio de 2004. Estambul, Turquía: International Society for Photogrammetry and Remote Sensing; y Muñoz 2003. Ambos citados en: Hogan y Ojima 2006, pág. 8.
- 19 La "Cidade de Deus" (Ciudad de Dios), de Río de Janeiro, que cobró fama debido a una película de ese mismo título, fue creada cuando los residentes de favelas bien ubicadas fueron trasladados a un nuevo asentamiento en los alrededores de la ciudad, a fin de crear espacio para la construcción de edificios de departamentos para personas ricas.
- 20 Hogan y Ojima 2006, pág. 8.
- 21 Esta sección y la siguiente se han beneficiado en gran medida de: Tacoli, C. 2006. "A Note on Sprawl and Peri-urbanization". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 22 Allen, A. 2003. "Environmental Planning and Management of the Peri-urban Interface: Perspectives on an Emerging Field". pág. 136. *Environment and Urbanization* 15(1): págs. 135 a 148; Simon, D., D. McGregor, y K. Nsiah-Gyabaah. 2004. "The Changing Urban-rural Interface of African Cities: Definitional Issues and an Application to Kumasi, Ghana". Pág. 235. *Environment and Urbanization* 16(2): págs. 235 a 248; y Parkinson, J. y K. Tayler.
2003. "Decentralized Wastewater Management in Peri-urban Areas in Low-income Countries", pág. 75. *Environment and Urbanization* 15(1): págs. 75 a 90.
- 23 Las estrategias deliberadas de permitir que el suelo permanezca vacante a la espera de que se acerque la infraestructura urbana y así aumente su valor "puede ser más propia de países en desarrollo, donde la zonificación, las estructuras impositivas y la falta de inversiones más provechosas y seguras acrecientan el atractivo de las inversiones en tierras". — Hogan y Ojima 2006, págs. 6 y 7.
- 24 Véase: Scientific Committee on Problems of the Environment. Sin fecha. "Environmental Change in Urban Areas: A SCOPE Project". Sitio Web: www.scope-uk.ac.uk/projects/PUECHsumOct01.html, visitado más recientemente el 14 de febrero de 2007.
- 25 Tacoli, C. 1999. "Understanding the Opportunities and Constraints for Low-Income Groups in the Peri-Urban Interface: The Contribution of Livelihood Frameworks". pág. 7. Draft for Discussion. Londres: Peri-urban Interface Project, Development Planning Unit, University College London.
- 26 Tacoli 2006.
- 27 Leaf, M. 2002. "A Tale of Two Villages: Globalization and Peri-urban Change in China and Vietnam". *Cities* 19(1): págs. 23 a 31.
- 28 Webster, D. 2002. *On the Edge: Shaping the future of Peri-Urban East Asia*. Asia/Pacific Research Center Discussion Paper. Stanford, California: Asia/Pacific Research Center, Stanford University.
- 29 Webster, D. y otros. 2003. *Emerging Third Stage Peri-urbanization: Functional Specialization in the Hangzhou Peri-urban Region*. Stanford, California: Asia/Pacific Research Center, Stanford University.
- 30 Allen 2003, pág. 137; Ducrot, R. y otros. 2004. "Articulating Land and Water Dynamics with Urbanization: An Attempt to Model Natural Resources Management at the Urban Edge". Pág. 87. *Computers, Environment and Urban Systems* 28(1-2): págs. 85 a 106; y Kombe, W. J. 2005. "Land Use Dynamics in Peri-urban Areas and Their Implications on the Urban Growth and Form: The Case of Dar es Salaam, Tanzania". Pág. 120. *Habitat International* 29(1): págs. 113 a 135.
- 31 Allen, A., N. da Silva y E. Corubolo. 1999. "Environmental Problems and Opportunities of the Peri-urban Interface and Their Impact upon the Poor", pág. 1. Draft for Discussion. Londres: Peri-urban Interface Project, Development Planning Unit, University College London; y Simon, McGregor y Nsiah-Gyabaah 2004, págs. 238 y 242.
- 32 Rostam, K. 1997. "Industrial Expansion, Employment Changes and Urbanization in the Peri-urban Areas of Klang-Langat Valley, Malaysia". *Asian-Profile* 25(4): págs. 303 a 315.
- 33 "Entre las actividades que se realizan habitualmente fuera de los límites urbanos figuran la eliminación de residuos sólidos en vertederos y los desagües cloacales en aguas superficiales, las canteras para extraer materiales de construcción, la tala para leña y material de construcción, etc.". — Tacoli, C. 27 de noviembre de 2006. Comunicación personal.
- 34 Parkinson y Tayler 2003, pág. 75; y Kombe 2005, pág. 114.
- 35 Tacoli 1999, pág. 7.
- 36 Véase el concepto de "transición medioambiental" descrito por : McGranahan, G. y otros. 2001. *The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities*. Londres: Earthscan.
- 37 Songsore, J. y G. McGranahan. 1998. "The Political Economy of Household Environmental Management: Gender, Environment, and Epidemiology in the Greater Accra Metropolitan Area". *World Development* 26(3): págs. 395 a 412.
- 38 Arbuy. Sin fecha.
- 39 *Ibíd.*
- 40 Hogan y Ojima 2006, pág. 18.
- 41 Naciones Unidas. 2006. *Aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat): Informe del Secretario General (A/61/262)*, párr. 26. Nueva York: Naciones Unidas.
- 42 Angel, Sheppard, y Civco 2005, págs. 11 a 13.
- 43 *Ibíd.*, págs. 91 y 95.
- 44 *Ibíd.*, pág. 101.
- 45 *Ibíd.*, pág. 101. Esos preparativos incluirían: la obtención de suelo público y los derechos de paso necesarios para los servicios del futuro crecimiento urbano; la protección de tierras delicadas prohibiendo edificar en ellas, y la inversión en infraestructuras básicas, como redes de transporte, abastecimiento de agua, saneamiento higiénico y redes de alcantarillado, con el fin de poder adaptarse al crecimiento urbano.
- 46 Hogan y Ojima 2006, pág. 12; y International Human Dimensions Programme on Global Change. 2005. *SciencePlan: Urbanization and Global Environmental Change*. IHDP Report. No. 15. Bonn, Germany: International Human Dimensions Programme on Global Change.
- 47 Tacoli 2006.
- 48 Hogan y Ojima 2006, págs. 7 y 16.
- 49 Véase también: Banco Mundial. 2000. *Cities in Transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*, pág. 105. Washington, D. C.: Banco Mundial. Este estudio sugiere la utilización del término inglés *commutershed* para denotar una zona económica autodefinida que representa una particular economía local y subregional, tal como la perciben los participantes.

CAPÍTULO 5

- 1 Worldwatch Institute. 2007. "Preface," pág. xxiv. *State of the World 2007: Our Urban Future*. Nueva York y Londres: W. W. Norton and Company.
- 2 Este capítulo se basa en gran parte en: Sánchez Rodríguez, R. 2006. "Urban Growth and Sustainability: New Approaches". Texto preliminar preparado para el presente informe; de Sherbinin, A. 2007. "Linking Urban Growth and GEC." Nota preparada para el presente informe; y Balk, D. y B. Anderson. 2007. "Urban Growth and Ecosystems: Recent Patterns and Future Implications". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 3 Por ejemplo, un informe sobre ciudades elaborado recientemente por el Worldwatch Institute (2007. *State of the World 2007: Our Urban Future*. Nueva York y Londres: W. W. Norton and Company) documenta un gran número de experiencias positivas que indican de qué manera las personas enfrentan eficazmente los actuales problemas sociales y medioambientales en las ciudades.
- 4 Entre los problemas locales o nacionales que contribuyen a los cambios medioambientales a nivel global cabe mencionar: las emisiones de anhídrido carbónico y de contaminantes, los cambios en la cubierta del suelo, las pérdidas de hábitat, las especies invasivas, la contaminación de los océanos y la pesca excesiva. Todos esos problemas tienen ramificaciones significativas cuando se acumulan a escala mundial.

- 5 McGranahan, G. y otros. 2005. "Urban Systems." Capítulo 27 en: *Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends: Findings of the Condition and Trends Working Group*, by the Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Millennium Ecosystem Assessment Series. Nueva York: Island Press.
- 6 Wallace, S. Enero de 2007. "Amazon: Forest to Farms." *National Geographic*.
- 7 Wackernagel, M. y W. Rees. 1996. *Our Ecological Footprint: Reducing Human on Earth*. San Francisco, California: New Catalyst Books.
- 8 Véase: McGranahan y otros. 2005.
- 9 Tortajada, C. y E. Castelán. 2003. "Water Management for a Megacity: Mexico City Metropolitan Area". *Ambio* 32(2): págs. 124 a 129; y Pocha, J. 5 de septiembre de 2004. "China's Water Supply in Danger of Drying Up", pág. A-16. *San Francisco Chronicle*.
- 10 Rosegrant, M. W. y C. Ringler. 1998. "Impact on Food Security and Rural Development of Transferring Water out of Agriculture." *Water Policy* 1(6): págs. 567 a 586.
- 11 Vörösmarty, C. 2006. "Box D.2: Water Impoundment and Flow Fragmentation". Págs. 259 y 260 en: *Pilot 2006 Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law and Policy y Center for International Earth Science Information Network, Columbia University. 2006. New Haven, Connecticut, y Palisades, Nueva York: Yale Center for Environmental Law and Policy and the Center for International Earth Science Information Network, Columbia University.
- 12 Según la *Environmental Protection Agency* de los Estados Unidos. Véase: *United States Environmental Protection Agency*. Sin fecha. "Heat Island Effect". Washington, D. C.: *United States Environmental Protection Agency*. Sitio Web: <http://yosemite.epa.gov/oar/globalwarming.nsf/content/ActionsLocalHeatIslandEffect.html>, visitado el 29 de enero de 2007.
- 13 Ashmore, M. R. 2005. "Assessing the Future Global Impacts of Ozone on Vegetation." *Plant, Cell and Environment* 28(8): págs. 949 a 964.
- 14 Lo, C. P. y D. A. Quattrochi. 2003. "Land-use and Land-cover Change, Urban Heat Island Phenomenon, and Health Implications: A Remote Sensing Approach". *Photogrammetric Engineering and Remote Sensing*, 69 (9): págs. 1053 a 1063.
- 15 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Summary for Policy Makers*. Ginebra: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Sitio Web: www.ipcc.ch/SPM2feb07.pdf, visitado el 6 de febrero de 2007.
- 16 PNUMA. 2004. *UNEP 2003 Annual Report*. Nueva York: PNUMA.
- 17 Perlman, J. y M. O. Sheehan. 2007. "Fighting Poverty and Injustice in Cities", Capítulo 9 en: *Worldwatch Institute 2007*; y de Sherbinin, A., A. Schiller y A. Pulsipher. De próxima publicación. "The Vulnerability of Global Cities to Climate Hazards". *Environment and Urbanization*.
- 18 Center for Research on the Epidemiology of Disasters. 2006. *EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database*. Bruselas, Bélgica: Center for Research on the Epidemiology of Disasters.
- 19 Esta sección se basa en: McGranahan, G., D. Balk y B. Anderson. De próxima publicación. "The Rising Risks of Climate Change: Urban Population Distribution and Characteristics in Low Elevation Coastal Zones". *Environment and Urbanization*; y McGranahan y otros. 2005.
- 20 McGranahan, Balk y Anderson, de próxima publicación.
- 21 Gugler, J. 1996. "Urbanization in Africa South of the Sahara: New Identities in Conflict". Capítulo 7 en: *The Urban Transformation of the Developing World*, compilador por J. Gugler. Oxford: *Oxford University Press*.
- 22 Por ejemplo, el *International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI)* (Sitio Web: www.iclei.org/, visitado más recientemente el 7 de marzo de 2007). Además, para un estudio sobre iniciativas en diferentes escalas y el papel de las redes urbanas en relación con el cambio climático, véase: Bulkeley, H. y M. Betsill. 2003. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Routledge Studies in Physical Geography and Environment. Londres: Routledge.
- 23 concepto de gobernabilidad aplicado a las zonas urbanas véase: Montgomery, M. R. y otros, Panel on Urban Dynamics, National Research Council (compiladores). 2003. *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, págs. 355 a 409. Washington, D. C.: *National Academies Press*; y Banco Mundial. 2000. *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 24 Banco Mundial 2000, pág. 35.
- 25 Montgomery, M. R. y otros, Panel on Urban Dynamics, National Research Council (compiladores) 2003.
- 26 Habida cuenta de que el cambio climático prosigue—como ha subrayado el reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático—, incluida la probable elevación futura de los niveles medios del mar, es preciso prestar mucha atención a las zonas costeras de baja altitud, donde residen 360 millones de habitantes urbanos. Véase: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. 2007. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Summary for Policy Makers*. Geneva: *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Sitio Web: www.ipcc.ch/SPM2feb07.pdf, visitado el 14 de febrero de 2007.
- 27 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2006. *Opciones públicas, decisiones privadas: Salud sexual y reproductiva y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, pág. 72. Nueva York: PNUD.
- 28 UNESCO. 2001. *Women and Urban Crisis: Gender Sensitive Strategies for Managing Critical Urban Environments in the South and East*, pág. 14. París: MOST-UNESCO.
- 29 Un reputado estudio del Banco Mundial comprobó desigualdades mucho mayores que las previstas en indicadores como: mortalidad de menores de un año, mortalidad infantil, mortalidad materna, desnutrición y fecundidad. Véase: Gwatkin, D. y otros. 2000. *Socio-economic Differences in Health, Nutrition and Population: 45 Countries*. Washington, D. C.: Departamento de Salud, Nutrición y Población, Banco Mundial.
- 30 Ibíd.; y Gwatkin, D. R., A. Wagstaff y A. S. Yazbeck. 2005. *Reaching the Poor with Health, Nutrition and Population Services: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 31 Se ha afirmado que estos resultados indican "un fracaso absoluto" del sistema de atención de la salud reproductiva para personas pobres y vulnerables. Véase: Campbell-White, A., T. Merrick y A. Yazbeck. 2007. "Reproductive Health: The Missing MDG: Poverty, Health and Development in a Changing World". Versión preliminar. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 32 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio 2006, pág. 61.
- 33 Esta sección se basa parcialmente en: Torres, H. G. 2006. "Socio-economic and Demographic Information for Urban Social Policies". Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 34 Banco Mundial. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, pág. 22. Washington, D. C., y Oxford: Banco Mundial y *Oxford University Press*.
- 35 Lyons, M., C. Smuts y A. Stephens. 2001. "Participation, Empowerment and Sustainability: (How) Do the Links Work?" *Urban Studies* 38(8): págs. 1233 a 1251; y Mitlin, D. y J. Thompson. 1995. "Participatory Approaches in Urban Areas: Strengthening Civil Society or Reinforcing the Status Quo?" *Environment and Urbanization* 7(1): págs. 231 a 250.
- 36 CNUAH (Hábitat). 2000. *Women and Urban Governance*, pág. 35. Policy Dialogue Series. No. 1. Nairobi: CNUAH (Hábitat).
- 37 Mitlin y Thompson 1995.
- 38 Court, J. y L. Cotterrell. 2006. *What Political and Institutional Context Issues Matter for Bridging Research and Policy: A Literature Review and Discussion of Data Collection Approaches*. ODI Working Paper. No. 269. Londres: Overseas Development Institute.
- 39 Crewe, E. y J. Young. 2002. *Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links*. ODI Working Paper. No. 173. Londres: Overseas Development Institute.

CAPÍTULO 6

- 1 Cohen, B. 2006. "Urbanization in Developing Countries: Current Trends, Future Projections, and Key Challenges for Sustainability", pág. 78. *Technology in Society* 28(1-2): págs. 63 a 80.
- 2 Para un análisis integral del

CAPÍTULO 1

RECUADRO 2

- 1 Extractos seleccionados de: Ness, G. D. 2006. "Organizing for Urbanization in the Second Wave". Texto preliminar preparado para el presente informe.

RECUADRO 3

- 1 Basado en: Cavric, B., y otros. 2003. "Sustainable Urban Development in Gaborone, Botswana". *Report of the Designing, Implementing and Measuring Sustainable Urban Development (DIMSUD) Project of the Swiss Federal Institute of Technology*. Zurich: Instituto Federal de Tecnología de Suiza.

CAPÍTULO 2

RECUADRO 4

- 1 ONU-Hábitat. 2006. *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, pág. 19. Londres: Earthscan.

RECUADRO 5

- 1 Gharzeddine, O. 2007. Informe sobre misión del UNFPA.

RECUADRO 6

- 1 Extracto citado de: Seager, A. 10 de noviembre de 2006. "Africa's Largest Slum: Where Youngsters Play among Bags Full of Raw Sewage". *The Guardian*.

RECUADRO 8

- 1 Véase el Sitio Web de la Fundación Huairou: www.huairou.org/index.html, última consulta el 7 de marzo de 2007.
- 2 Naciones Unidas. 2005. *Women 2000 and Beyond: Gender Equality and Empowerment of Women in ICT*, pág. 7. Nueva York: División para el Adelanto de la Mujer, Naciones Unidas.
- 3 Véase: Mitlin, D. 2001. "Civil Society and Urban Poverty: Examining Complexity". *Environment and Urbanization* 13(2): págs. 151 a 173.
- 4 Véase el Sitio Web de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia: <http://sewa.org/>, consultado el 15 de febrero de 2007.
- 5 McGranahan, G. 12 de enero de 2007. Comunicación personal.

RECUADRO 11

- 1 **Fuente:** Guerra, E. 2002. "Citizenship Knows No Age: Children's Participation in the Governance and Municipal Budget of Barra Mansa, Brazil". *Environment and Urbanization* 14(2): págs 71 a 84.

RECUADRO 12

- 1 Basado en: Ness, G. D. 2006. "Organizing for Urbanization in the Second Wave". Texto preliminar preparado para el presente informe.

CAPÍTULO 3

RECUADRO 13

- 1 Basado en: Hakkert, R. 2007. "Three Notes on Central Issues in Poverty and Urbanization". Texto preliminar preparado para el presente informe.

RECUADRO 14

- 1 Angel, S., S. C. Sheppard y D. L. Civco. 2005. *The Dynamics of Global Urban Expansion*, pág. 12. Washington, D. C.: Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.
- 2 Rodríguez, J. y G. Martine. 2006. "Urbanization in Latin America: Experiences and Lessons Learned", pág. 16. Texto preliminar preparado para el presente informe.
- 3 Skeldon, R. 2005. "Migration and Poverty Reduction: Linkages between Migration and Poverty: The Millennium Development Goals and Population Mobility", pág. 57. Capítulo 3 en: *International Migration and the Millennium Development Goals: Selected Papers of the UNFPA Expert Group Meeting: Marrakech, Morocco, 11-12 May 2005*, por UNFPA. 2005. Nueva York: UNFPA.

RECUADRO 15

- 1 Hakkert, R. 2007. "Three Notes on Central Issues in Poverty and Urbanization". Texto preliminar preparado para el presente informe.

RECUADRO 16

- 1 Basado en: Smolka, M. y A. Larangeira. 2006. "Informality and Poverty in Latin American Urban Policy". Texto preliminar preparado para el presente informe.

RECUADRO 17

- 1 Texto resumido y adaptado de: Angel, S. 2006. "Preparing for Urban Expansion in Intermediate Cities in Ecuador: A World Bank Project Focusing on Access to Land for the Urban Poor". Texto preliminar preparado para el presente informe.

CAPÍTULO 4

RECUADRO 18

- 1 **Fuente:** Yu Zhu, Xinhua Qi, Huaiyou Shao and Kaijing He, Centro de Investigaciones sobre Población y Desarrollo, Universidad Normal de Fujian. 11 de enero de 2007. Comunicación personal.

RECUADRO 19

- 1 La información para gran parte de este recuadro procede de: Centro de Investigaciones sobre Población y Desarrollo. Sin fecha. "Growing Better Cities". Slide Presentation. Ottawa, Canadá: Centro de Desarrollo Internacional. Sitio Web: www.idrc.ca/in_focus_cities/ev-95429-201-1-DO_TOPIC.html, visitado el 6 de febrero de 2007
- 2 Centro de Investigaciones sobre Población y Desarrollo. 2006. *Shaping Livable Cities: Stories of Progress Around the World*, pág. 27. Ottawa, Canadá: Centro de Desarrollo Internacional.

RECUADRO 20

- 1 Basado en un artículo de: Etienne, J., *Department of Infrastructure and Urban Development, French Development Agency*. 2006. "Access to Water and Sanitation Services in the Districts of Ouagadougou (Burkina Faso)". *Villes en développement*. No. 72-73: págs. 9 y 10; y sobre supervisión de proyectos por J. Etienne.

RECUADRO 21

- 1 Roberts, S. 26 de noviembre de 2006. "Bloomberg Administration is Developing Land Use Plan to Accommodate Future Populations", pág. 39. *The New York Times*.

CAPÍTULO 5

RECUADRO 23

- 1 Este recuadro se basa en información obtenida de: Oficina de Censos de los Estados Unidos, Departamento de Comercio de los Estados Unidos. 2 de septiembre de 2005. "Census Bureau

Estimates Nearly 10 Million Residents Along Gulf Coast Hit by Hurricane Katrina". Comunicado de prensa. Washington, D. C.: Oficina de Censos de los Estados Unidos, Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Sitio Web: http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/hurricanes_tropical_storms/005673.html, visitado el 7 de febrero de 2007; y *Columbia University* Sitio Web: www.columbia.edu/~ba218\katrina.zip, visitado más recientemente el 8 de marzo de 2007.

CAPÍTULO 6

RECUADRO 24

- 1 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio. 2006. *Opciones públicas, decisiones privadas: Salud sexual y reproductiva y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, págs. 36 a 40. Nueva York: PNUD.
- 2 Hakkert, R. 2007. "Three Notes on Central Issues in Poverty and Urbanization". Nota preparada para el presente informe.
- 3 Naciones Unidas, Proyecto del Milenio 2006, págs. 36 a 40.

RECUADRO 25

- 1 Kretzmann, J. P. y J. L. McKnight. 1997. *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*. Chicago, Illinois: ACTA Publications.
- 2 *Asian Coalition for Housing Rights*. 2001. "Building an Urban Poor People's Movement in Phnom Penh, Cambodia". *Environment and Urbanization* 13(2): págs. 61 a 72. Citado en Carolini, G. 2006. "Community Organizations of the Urban Poor: Realizing the MDGs and Planning for Urban Population Growth", pág. 9. Texto preparado para el presente informe.
- 3 Weru, J. 2004. "Community Federations and City Upgrading: The Work of Pamoja Trust and Muungano in Kenya". *Environment and Urbanization* 16(1): págs. 47 a 62. Citado en: Carolini 2006, pág. 9.
- 4 Smaoun, S. 2002. "Women's Safety Audits". *Habitat Debate* 8(4): pág. 13.

RECUADRO 27

- 1 Peñalosa, E. 1º de noviembre de 2006. Comunicación personal.

Seguimiento de las metas de la CIPD – Indicadores seleccionados

	Indicadores de mortalidad			Indicadores de educación				Indicadores de salud reproductiva			
	Mortalidad de lactantes Total por 1.000 nacidos vivos	Esperanza de vida al nacer M/F	Índice de mortalidad debida a la maternidad	Matriculación primaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje en 5º grado primario M/F	Matriculación secundaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje de analfabetos (>15 años) M/F	Alumbra- mientos/ 1.000 mujeres de 15 a 19 años	Prevalencia del uso de anticonceptivos Todos los métodos	Métodos modernos	Porcentaje de prevalencia del VIH (15 a 49 años) M/F
Total mundial	53	64,2 / 68,6			13 / 23			53	61	54	
Regiones más desarrolladas (*)	7	72,5 / 79,8						25	69	57	
Regiones menos desarrolladas (+)	58	62,7 / 66,2						57	59	53	
Países menos adelantados (‡)	92	51,4 / 53,2						112			
ÁFRICA (1)	89	49,1 / 50,4						103	27	21	
ÁFRICA ORIENTAL	87	46,8 / 47,4						103	23	18	
Burundi	100	44,3 / 46,3	1.000	91 / 78	66 / 68	15 / 11	33 / 48	50	16	10	2,6 / 3,9
Eritrea	58	53,8 / 57,5	630	71 / 57	83 / 74	40 / 23		91	8	5	1,9 / 2,8
Etiopía	92	47,5 / 49,3	850	101 / 86		38 / 24		82	8	6	
Kenya	64	50,5 / 48,7	1.000	116 / 112	81 / 85	50 / 48	22 / 30	94	39	32	4,2 / 8,0
Madagascar	72	54,9 / 57,3	550	141 / 136	43 / 43	14 / 14	23 / 35	115	27	18	0,7 / 0,3
Malawi	103	41,2 / 40,3	1.800	121 / 124	40 / 37	31 / 25	25 / 46	150	31	26	11,5 / 16,5
Mauricio (2)	14	69,6 / 76,3	24	102 / 102	98 / 100	89 / 88	12 / 19	31	76	41	0,9 / 0,2
Mozambique	92	41,5 / 41,9	1.000	114 / 96	66 / 58	16 / 11		99	17	12	13,0 / 19,2
Rwanda	113	43,3 / 46,2	1.400	119 / 121	43 / 49	15 / 13	29 / 40	44	13	4	2,7 / 3,4
Somalia	114	47,3 / 49,8	1.100					66			0,7 / 1,0
Tanzanía, República Unida de	104	46,1 / 46,6	1.500	108 / 104	76 / 76	6 / 5	22 / 38	98	26	20	5,8 / 7,1
Uganda	77	50,7 / 52,3	880	118 / 117	63 / 64	18 / 14	23 / 42	203	23	18	5,6 / 7,7
Zambia	89	39,3 / 38,2	750	114 / 108	83 / 78	31 / 25	24 / 40	122	34	23	14,0 / 20,0
Zimbabwe	60	37,9 / 36,0	1.100	97 / 95	68 / 71	38 / 35		84	54	50	15,6 / 25,0
ÁFRICA CENTRAL (3)	110	43,4 / 45,4						179	24	6	
Angola	131	40,3 / 43,2	1.700	69 / 59		19 / 15	17 / 46	138	6	5	3,0 / 4,4
Camerún	91	45,6 / 46,5	730	126 / 107	64 / 63	49 / 39	23 / 40	102	26	13	4,1 / 6,8
Chad	112	43,1 / 45,2	1.100	92 / 62	34 / 32	23 / 8	59 / 87	189	2	1	3,1 / 3,9
Congo, Rep. Democrática del (4)	113	43,5 / 45,6	990	69 / 54		28 / 16	19 / 46	222	31	4	2,6 / 3,9
Congo, República del	69	52,0 / 54,6	510	91 / 84	65 / 67	42 / 35		143			4,2 / 6,3
Gabón	52	53,0 / 53,6	420	130 / 129	68 / 71	49 / 42		95	33	12	6,3 / 9,4
República Centroafricana	94	38,8 / 39,8	1.100	67 / 44			35 / 67	115	28	7	8,7 / 12,7
ÁFRICA SEPTENTRIONAL (5)	39	66,4 / 70,2						29	51	45	
Argelia	31	70,8 / 73,6	140	116 / 107	94 / 97	80 / 86	20 / 40	7	64	50	0,1 / <0,1
Egipto	31	68,8 / 73,3	84	103 / 98	98 / 99	90 / 84	17 / 41	38	60	57	<0,1 / <0,1
Jamahiriya Árabe Libia	17	72,4 / 77,1	97	108 / 106		101 / 107		7	45	26	
Marruecos	32	68,6 / 73,1	220	111 / 99	81 / 77	54 / 46	34 / 60	23	63	55	0,2 / <0,1
Sudán	66	55,6 / 58,2	590	65 / 56	78 / 79	35 / 33	29 / 48	47	10	7	1,4 / 1,8
Túnez	19	72,0 / 76,2	120	112 / 108	96 / 97	74 / 80	17 / 35	7	63	53	
ÁFRICA MERIDIONAL	41	43,3 / 43,0						59	53	52	
Botswana	44	34,4 / 32,4	100	105 / 104	89 / 92	73 / 77	20 / 18	71	40	39	24,0 / 31,9
Lesotho	60	33,8 / 34,2	550	132 / 131	58 / 69	34 / 43	26 / 10	34	37	35	19,5 / 27,0
Namibia	37	46,3 / 45,1	300	98 / 100	84 / 85	60 / 61	13 / 17	46	44	43	15,4 / 23,8
Sudáfrica	39	44,2 / 44,2	230	106 / 102	82 / 83	90 / 97	16 / 19	61	56	55	15,0 / 22,5
Swazilandia	65	30,5 / 29,0	370	111 / 104	74 / 80	46 / 44	19 / 22	33	28	26	26,7 / 40,0
ÁFRICA OCCIDENTAL (6)	109	46,7 / 47,5						129	13	8	
Benin	98	54,8 / 56,3	850	107 / 85	53 / 50	41 / 23	52 / 77	120	19	7	1,4 / 2,2
Burkina Faso	116	48,2 / 49,8	1.000	64 / 51	75 / 76	16 / 12	71 / 85	151	14	9	1,6 / 2,4
Côte d'Ivoire	115	45,5 / 46,9	690	80 / 63	88 / 87	32 / 18	39 / 61	107	15	7	5,6 / 8,5
Gambia	69	56,2 / 58,8	540	79 / 84		51 / 42		109	10	9	2,0 / 2,9

Seguimiento de las metas de la CIPD - Indicadores seleccionados

	Indicadores de mortalidad			Indicadores de educación				Indicadores de salud reproductiva			
	Mortalidad de lactantes Total por 1.000 nacidos vivos	Esperanza de vida al nacer M/F	Índice de mortalidad debida a la maternidad	Matriculación primaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje en 5º grado primario M/F	Matriculación secundaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje de analfabetos (>15 años) M/F	Alumbramientos/ 1.000 mujeres de 15 a 19 años	Prevalencia del uso de anticonceptivos Todos los métodos	Métodos modernos	Porcentaje de prevalencia del VIH (15 a 49 años) M/F
Ghana	56	57,4 / 58,3	540	94 / 93	62 / 65	48 / 42	34 / 50	55	25	19	1,6 / 3,0
Guinea	97	54,2 / 54,5	740	88 / 74	78 / 73	39 / 21	57 / 82	176	6	4	0,9 / 2,1
Guinea-Bissau	112	44,1 / 46,7	1.100	84 / 56		23 / 13		188	8	4	3,1 / 4,5
Liberia	133	41,8 / 43,2	760	115 / 83		37 / 27		219	6	6	
Malí	127	48,4 / 49,7	1.200	74 / 59	78 / 70	28 / 17	73 / 88	189	8	6	1,4 / 2,1
Mauritania	89	52,7 / 55,9	1.000	93 / 94	51 / 55	22 / 19	40 / 57	92	8	5	0,5 / 0,8
Níger	146	45,3 / 45,3	1.600	54 / 39	66 / 64	10 / 7	57 / 85	244	14	4	0,9 / 1,4
Nigeria	109	43,9 / 44,1	800	111 / 95	71 / 75	37 / 31		126	13	8	3,0 / 4,7
Senegal	78	55,6 / 58,2	690	89 / 86	79 / 77	30 / 23	49 / 71	75	11	8	0,7 / 1,1
Sierra Leona	160	40,4 / 43,1	2.000	171 / 139		34 / 26	53 / 76	160	4	4	1,3 / 1,8
Togo	88	53,7 / 57,2	570	108 / 92	79 / 70	54 / 27	31 / 62	89	26	9	2,6 / 3,9
ASIA	48	66,7 / 70,7						40	63	58	
ASIA ORIENTAL (7)	29	71,6 / 76,0						5	82	81	
China	31	70,7 / 74,4	56	118 / 117		73 / 73	5 / 13	5	84	83	0,1 / <0,1
Corea, Rep. Popular Dem. de	42	61,4 / 67,3	67					2	62	53	
Corea, República de	3	74,4 / 81,8	20	105 / 104	98 / 98	93 / 93		4	81	67	<0,1 / 0,1
Hong Kong, R.A.E. de China (8)	4	79,2 / 85,1		108 / 101	99 / 100	89 / 85		5	86	80	
Japón	3	79,1 / 86,3	10*	100 / 101		101 / 102		4	56	51	<0,1 / <0,1
Mongolia	52	63,7 / 67,7	110	117 / 119		88 / 100	2 / 2	52	67	54	0,1 / <0,1
ASIA SUDORIENTAL	34	66,6 / 71,1						38	60	51	
Camboya	88	54,2 / 61,1	450	139 / 129	62 / 65	35 / 24	15 / 36	42	24	19	1,8 / 1,5
Filipinas	24	69,3 / 73,7	200	113 / 111	71 / 80	82 / 90	7 / 7	33	49	33	<0,1 / <0,1
Indonesia	35	66,7 / 70,2	230	118 / 116	88 / 90	64 / 64	6 / 13	52	60	57	0,2 / <0,1
Lao, Rep. Dem. Popular	80	55,1 / 57,6	650	123 / 108	64 / 62	53 / 40	23 / 39	85	32	29	0,2 / <0,1
Malasia	9	71,8 / 76,4	41	94 / 93	99 / 98	71 / 81	8 / 15	18	55	30	0,7 / 0,2
Myanmar	67	58,7 / 64,6	360	99 / 101	68 / 72	41 / 40	6 / 14	16	37	33	1,7 / 0,8
Singapur	3	77,5 / 81,2	30				3 / 11	5	62	53	0,4 / 0,2
Tailandia	17	68,2 / 74,8	44	100 / 95		72 / 74	5 / 9	46	72	70	1,7 / 1,1
Timor-Leste, Rep. Dem. de	82	56,4 / 58,6	660	158 / 147		51 / 50		168	10	9	
Viet Nam	26	69,8 / 73,7	130	98 / 91	87 / 86	77 / 75	6 / 13	17	79	57	0,7 / 0,3
ASIA CENTROMERIDIONAL	62	63,0 / 66,1						65	48	42	
Afganistán	143	47,2 / 47,7	1.900	108 / 64		24 / 8	57 / 87	113	5	4	<0,1 / <0,1
Bangladesh	50	63,7 / 65,6	380	96 / 101	33 / 37	44 / 47		108	58	47	<0,1 / <0,1
Bhután	48	63,5 / 66,0	420		89 / 93			27	19	19	0,1 / <0,1
India	60	63,0 / 66,5	540	120 / 112	81 / 76	59 / 47	27 / 52	63	48	43	1,3 / 0,5
Irán, Rep. Islámica del	28	70,0 / 73,3	76	100 / 122	88 / 87	83 / 78	17 / 30	17	73	56	0,2 / 0,1
Nepal	56	62,8 / 63,9	740	129 / 123	75 / 83	46 / 40	37 / 65	102	39	35	0,8 / 0,2
Pakistán	71	64,4 / 64,7	500	99 / 75	68 / 72	31 / 23	37 / 64	68	28	20	0,2 / <0,1
Sri Lanka	15	72,4 / 77,7	92	102 / 101		82 / 83	8 / 11	17	70	50	0,1 / <0,1
ASIA OCCIDENTAL	42	67,0 / 71,3						40	47	29	
Arabia Saudita	19	71,0 / 75,0	23	91 / 91	100 / 94	89 / 86	13 / 31	30	32	29	
Emiratos Árabes Unidos	8	77,3 / 82,0	54	85 / 82	96 / 97	62 / 66		18	28	24	
Iraq	83	59,2 / 62,3	250	108 / 89	87 / 73	54 / 35	16 / 36	37	14	10	
Israel	5	78,3 / 82,5	17	110 / 111	100 / 100	93 / 93	2 / 4	14	68	52	
Jordania	20	70,9 / 74,1	41	98 / 99	99 / 99	87 / 88	5 / 15	25	56	41	
Kuwait	10	75,7 / 80,1	5	99 / 97		92 / 98	6 / 9	22	50	41	

Seguimiento de las metas de la CIPD - Indicadores seleccionados

	Indicadores de mortalidad			Indicadores de educación				Indicadores de salud reproductiva			
	Mortalidad de lactantes Total por 1.000 nacidos vivos	Esperanza de vida al nacer M/F	Índice de mortalidad debida a la maternidad	Matriculación primaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje en 5º grado primario M/F	Matriculación secundaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje de analfabetos (>15 años) M/F	Alumbramientos/1.000 mujeres de 15 a 19 años	Prevalencia del uso de anticonceptivos Todos los métodos	Métodos modernos	Porcentaje de prevalencia del VIH (15 a 49 años) M/F
Líbano	19	70,8 / 75,2	150	108 / 105	91 / 96	85 / 93		25	61	37	0,2 / 0,1
Omán	14	73,6 / 76,7	87	84 / 85	98 / 98	89 / 85	13 / 26	41	24	18	
República Árabe Siria	16	72,4 / 76,1	160	127 / 121	93 / 92	70 / 65	14 / 26	30	40	28	
Territorio Palestino Ocupado	18	71,7 / 74,9	100	89 / 88		96 / 102	3 / 12	77	51	37	
Turquía (10)	37	67,3 / 72,0	70	96 / 90	95 / 94	90 / 68	5 / 20	36	64	38	
Yemen	60	61,1 / 63,9	570	102 / 72	78 / 67	64 / 31		86	21	10	
ESTADOS ÁRABES (11)	50	66,3 / 69,8	252	101 / 91	90 / 87	71 / 64	20 / 41	30	43	36	0,4 / 0,4
EUROPA	9	70,1 / 78,4						17	69	53	
EUROPA ORIENTAL	14	62,6 / 73,8						26	63	41	
Bulgaria	12	69,7 / 76,3	32	106 / 104		104 / 100	1 / 2	41	42	26	
Eslovaquia	7	71,0 / 78,6	3	100 / 98		94 / 95		19	74	41	
Hungría	8	69,7 / 77,7	16	99 / 97		97 / 96		20	77	68	0,1 / <0,1
Polonia	8	71,1 / 79,0	13	99 / 99		96 / 97		14	49	19	0,2 / 0,1
República Checa	5	73,0 / 79,3	9	103 / 101	98 / 99	95 / 96		11	72	63	<0,1 / <0,1
Rumania	16	68,6 / 75,7	49	107 / 106		85 / 86	2 / 4	32	64	30	
EUROPA SEPTENTRIONAL (12)	5	76,0 / 81,1						18	79	75	
Dinamarca	5	75,5 / 80,0	5	101 / 101	100 / 100	121 / 127		6	78	72	0,3 / 0,1
Estonia	9	66,8 / 77,9	63	101 / 98	99 / 99	97 / 99	0 / 0	23	70	56	2,0 / 0,6
Finlandia	4	75,9 / 82,3	6	101 / 100	100 / 100	107 / 112		9	77	75	0,1 / 0,1
Irlanda	5	75,9 / 81,0	5	107 / 106	100 / 100	108 / 116		12			0,3 / 0,2
Letonia	9	67,1 / 77,7	42	94 / 91		97 / 96	0 / 0	17	48	39	1,2 / 0,3
Lituania	8	67,7 / 78,5	13	98 / 97		103 / 101	0 / 0	20	47	31	0,3 / 0,0
Noruega	3	77,7 / 82,5	16	99 / 99	99 / 100	114 / 117		9	74	69	0,2 / 0,1
Reino Unido	5	76,6 / 81,2	13	107 / 107		103 / 106		23	84	81	0,3 / 0,1
Sweden	3	78,6 / 82,9	2	99 / 99		101 / 105		7			0,3 / 0,1
EUROPA MERIDIONAL (13)	6	75,8 / 82,2						11	69	49	
Albania	23	71,6 / 77,3	55	106 / 105		79 / 77	1 / 2	16	75	8	
Bosnia y Herzegovina	12	72,0 / 77,4	31				1 / 6	22	48	16	
Croacia	6	72,2 / 79,1	8	95 / 94		87 / 89	1 / 3	14			
Eslovenia	5	73,5 / 80,7	17	100 / 99		100 / 100		6	74	59	
España	4	76,5 / 83,7	4	109 / 107		116 / 123		9	81	67	0,9 / 0,3
Grecia	6	76,0 / 81,2	9	102 / 101		96 / 97	2 / 6	8			0,3 / 0,1
Italia	5	77,4 / 83,5	5	102 / 101	96 / 97	100 / 98	1 / 2	7	60	39	0,7 / 0,4
Macedonia, ex. Rep. Yugoslava de	14	71,9 / 76,9	23	98 / 98		85 / 83	2 / 6	22			
Portugal	5	74,6 / 81,1	5	119 / 114		92 / 102		17			1,2 / 0,1
Serbia y Montenegro (14)	12	71,6 / 76,3	11	98 / 98		88 / 89	1 / 6	22	58	33	0,3 / 0,1
EUROPA OCCIDENTAL (15)	4	76,4 / 82,5						6	74	70	
Alemania	4	76,3 / 82,1	8	100 / 100		101 / 99		9	75	72	0,2 / 0,1
Austria	4	76,8 / 82,4	4	106 / 106		104 / 98		11	51	47	0,5 / 0,1
Bélgica	4	76,4 / 82,6	10	104 / 104		111 / 107		7	78	74	0,3 / 0,2
Francia	4	76,5 / 83,4	17	105 / 104	98 / 97	110 / 111		1	75	69	0,6 / 0,3
Países Bajos	4	76,2 / 81,6	16	109 / 106	100 / 99	120 / 118		4	79	76	0,3 / 0,2
Suiza	4	78,2 / 83,7	7	103 / 102		97 / 89		4	82	78	0,6 / 0,3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	23	69,6 / 76,0						76	72	63	
CARIBE (16)	31	66,4 / 70,8						63	62	58	
Cuba	5	76,7 / 80,2	33	104 / 99	96 / 98	93 / 94	0 / 0	50	73	72	0,1 / 0,1

Seguimiento de las metas de la CIPD - Indicadores seleccionados

	Indicadores de mortalidad			Indicadores de educación				Indicadores de salud reproductiva			
	Mortalidad de lactantes Total por 1.000 nacidos vivos	Esperanza de vida al nacer M/F	Índice de mortalidad debida a la maternidad	Matriculación primaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje en 5º grado primario M/F	Matriculación secundaria (cifras brutas) M/F	Porcentaje de analfabetos (>15 años) M/F	Alumbramientos/ 1.000 mujeres de 15 a 19 años	Prevalencia del uso de anticonceptivos Todos los métodos	Métodos modernos	Porcentaje de prevalencia del VIH (15 a 49 años) M/F
Haití	57	52,6 / 53,8	680					58	28	22	3,5 / 4,1
Jamaica	14	69,3 / 72,7	87	95 / 95	86 / 92	87 / 89	26 / 14	74	66	63	2,2 / 0,8
Puerto Rico	9	72,5 / 81,0	25					48	78	68	
República Dominicana	30	65,2 / 72,1	150	115 / 110	58 / 86	64 / 78	13 / 13	89	70	66	1,1 / 1,1
Trinidad y Tabago	13	67,5 / 72,5	160	108 / 105	66 / 76	85 / 91		34	38	33	2,3 / 3,0
CENTROAMÉRICA	20	72,1 / 77,2						73	66	58	
Costa Rica	10	76,4 / 81,2	43	110 / 109	84 / 90	77 / 82	5 / 5	71	80	71	0,4 / 0,2
El Salvador	22	68,7 / 74,8	150	115 / 111	67 / 72	62 / 64		81	67	61	1,4 / 0,5
Guatemala	31	64,7 / 72,0	240	118 / 109	70 / 66	54 / 49	25 / 37	107	43	34	1,3 / 0,5
Honduras	29	67,0 / 71,1	110	113 / 113		58 / 73	20 / 20	93	62	51	2,3 / 0,8
México	17	73,6 / 78,5	83	110 / 108	92 / 94	77 / 82	8 / 10	63	68	60	0,5 / 0,1
Nicaragua	26	68,5 / 73,3	230	113 / 110	51 / 56	62 / 71	23 / 23	113	69	66	0,4 / 0,1
Panamá	18	73,0 / 78,2	160	113 / 109	85 / 86	68 / 73	7 / 9	83			1,3 / 0,5
AMÉRICA DEL SUR (17)	23	69,1 / 76,1						78	75	65	
Argentina	13	71,5 / 79,0	82	113 / 112	84 / 85	84 / 89	3 / 3	57			0,9 / 0,3
Bolivia	47	63,3 / 67,5	420	113 / 113	85 / 85	90 / 87	7 / 19	78	58	35	0,2 / 0,1
Brasil	24	68,0 / 75,6	260	145 / 137		97 / 107	12 / 11	89	77	70	0,7 / 0,4
Chile	7	75,5 / 81,5	31	106 / 101	99 / 99	89 / 90	4 / 4	60			0,4 / 0,2
Colombia	22	70,3 / 76,2	130	114 / 112	81 / 86	75 / 83	7 / 7	73	77	64	0,9 / 0,3
Ecuador	21	72,1 / 78,0	130	117 / 117	75 / 77	61 / 61	8 / 10	83	66	50	0,2 / 0,3
Paraguay	34	69,6 / 74,1	170	108 / 104	80 / 83	62 / 63		60	73	61	0,5 / 0,2
Perú	29	68,6 / 73,8	410	114 / 114	90 / 90	91 / 92	7 / 18	51	71	47	0,8 / 0,3
Uruguay	12	72,6 / 79,7	27	110 / 108	87 / 90	100 / 116		69			0,4 / 0,6
Venezuela	16	70,7 / 76,7	96	106 / 104	88 / 95	70 / 79	7 / 7	90			1,0 / 0,4
AMÉRICA DEL NORTE (18)	6	75,4 / 80,8						45	73	69	
Canadá	5	78,1 / 83,0	6	100 / 100		110 / 107		12	75	73	0,5 / 0,2
Estados Unidos de América	7	75,1 / 80,5	17	100 / 98		94 / 95		49	73	68	1,2 / 0,4
OCEANÍA	26	72,9 / 77,2						26	62	57	
AUSTRALIA-NUOVA ZELANDIA	5	78,3 / 83,2						15	76	72	
Australia (19)	5	78,4 / 83,4	8	103 / 103		152 / 145		13	76	72	0,3 / <0,1
Melanesia (20)	56	58,6 / 60,3						46			
Nueva Zelanda	5	77,6 / 81,9	7	102 / 102		114 / 122		21	75	72	
Papua Nueva Guinea	65	56,4 / 57,5	300	80 / 70	68 / 68	29 / 23	37 / 49	49	26	20	1,4 / 2,2
PAÍSES DE LA EX URSS CON ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN (21)											
Armenia	29	68,4 / 75,1	55	92 / 96		87 / 89	0 / 1	29	61	22	0,2 / 0,1
Azerbaiyán	73	63,7 / 71,1	94	97 / 95		84 / 81	1 / 2	30	55	12	0,2 / <0,1
Belarús	14	63,0 / 74,4	35	103 / 100		95 / 96	0 / 1	25	50	42	0,5 / 0,2
Federación de Rusia	16	58,7 / 71,8	67	123 / 123		93 / 93	0 / 1	28	65	47	1,7 / 0,5
Georgia	39	67,0 / 74,7	32	93 / 94	76 / 83	82 / 83		30	47	27	0,4 / 0,1
Kazajistán	59	58,6 / 69,7	210	110 / 108		100 / 97	0 / 1	27	66	53	0,2 / 0,3
Kirguistán	52	63,5 / 71,9	110	98 / 97		86 / 87	1 / 2	31	60	49	0,2 / <0,1
Moldova, República de	23	65,7 / 72,9	36	93 / 92		80 / 83	1 / 2	29	62	43	0,9 / 1,2
Tayikistán	86	61,6 / 67,0	100	103 / 99		89 / 74	0 / 1	28	34	27	0,3 / <0,1
Turkmenistán	75	58,9 / 67,4	31				1 / 2	16	62	53	
Ucrania	15	60,5 / 72,5	35	107 / 107		92 / 85	0 / 1	28	68	38	1,6 / 1,3
Uzbekistán	56	63,9 / 70,3	24	100 / 99		96 / 93		34	68	63	0,4 / 0,1

Indicadores demográficos, sociales y económicos

	Población, total (millones) (2007)	Población, proyección (millones) (2050)	Tasa media crec. dem. (2005-2010) (%)	% población urbana (2007)	Tasa crecimiento urbano (2005-2010)	Pob/ ha. arable y perm. cultivada	Tasa de fecundidad total (2007)	% partos atendidos por personal capacitado	INB per cápita PPA\$ (2005)	Gastos/ alumno prim. (% PIB per cápita)	Gastos públicos en salud (% PIB)	Asistencia externa de población (1.000 US\$)	Mortalidad de menores de 5 años (M/F)	Consumo de energía per cápita	Acceso a fuentes de agua potable
Total mundial	6.615,9	9.075,9	1,1	50	2,0		2,56	62	9.420			(5.620.000)	80 / 77	1.734	83
Regiones más desarrolladas(*)	1.217,5	1.236,2	0,2	75	0,5		1,58	99					10 / 9		
Regiones menos desarrolladas (+)	5.398,4	7.839,7	1,3	44	2,5		2,76	57					87 / 85		
Países menos adelantados (‡)	795,6	1.735,4	2,3	28	4,0		4,74	34	1.427				155 / 144	306	
ÁFRICA (1)	945,3	1.937,0	2,1	39	3,2		4,71	47				1.623.468 ²²	155 / 143		
ÁFRICA ORIENTAL	301,5	678,7	2,3	23	3,7		5,28	35					153 / 138		
Burundi	8,1	25,8	3,7	11	6,8	4,5	6,81	25	640	19,9	0,7	8.087	185 / 162		79
Eritrea	4,7	11,2	3,1	20	5,2	5,6	5,10	28	1.010	9,8	2,0	8.862	84 / 78		60
Etiopía	81,2	170,2	2,3	16	4,0	4,9	5,47	6	1.000		3,4	66.657	164 / 149	299	22
Kenya	36,0	83,1	2,6	21	3,9	4,5	4,97	42	1.170	25,2	1,7	78.024	115 / 99	494	61
Madagascar	19,6	43,5	2,6	27	3,5	3,6	4,94	51	880	8,7	1,7	14.001	123 / 113		46
Malawi	13,5	29,5	2,2	18	4,7	3,6	5,72	61	650	14,4	3,3	93.661	172 / 162		73
Mauricio (2)	1,3	1,5	0,8	42	1,1	1,2	1,94	99	12.450	13,6	2,2	2.081	18 / 14		100
Mozambique	20,5	37,6	1,8	36	3,9	3,1	5,15	48	1.270		2,9	77.296	171 / 154	430	43
Rwanda	9,4	18,2	2,3	21	6,5	5,2	5,25	31	1.320	7,4	1,6	26.182	204 / 178		74
Somalia	8,8	21,3	3,1	36	4,3	6,4	6,09	34			1,2	3.682	192 / 182		29
Tanzania, República Unida de	39,7	66,8	1,8	25	3,5	5,6	4,51	46	730		2,4	104.482	169 / 153	465	62
Uganda	30,9	126,9	3,6	13	4,8	2,7	7,11	39	1.500	11,6	2,2	62.244	135 / 121		60
Zambia	12,1	22,8	1,7	35	2,1	1,4	5,23	43	950	9,3	2,8	97.871	169 / 153	592	58
Zimbabwe	13,2	15,8	0,6	37	1,9	2,3	3,22	73	1.940	16,1	2,8	47.641	120 / 106	752	81
ÁFRICA CENTRAL (3)	115,7	303,3	2,7	41	4,1		6,12	54					203 / 181		
Angola	16,9	43,5	2,8	55	4,0	2,7	6,47	47	2.210		2,4	16.644	245 / 215	606	53
Camerún	16,9	26,9	1,6	56	3,1	1,1	4,14	62	2.150	8,5	1,2	8.031	164 / 148	429	66
Chad	10,3	31,5	2,7	26	4,4	1,7	6,66	14	1.470	11,0	2,6	5.800	206 / 183		42
Congo, Rep. Democrática del (4)	61,2	177,3	3,1	33	4,9	4,2	6,71	61	720		0,7	100.711	208 / 186	293	46
Congo, República del	4,2	13,7	2,9	61	3,6	2,6	6,30		810	7,9	1,3	9.179	113 / 90	273	58
Gabón	1,4	2,3	1,6	85	2,2	0,9	3,58	86	5.890		2,9	759	92 / 83	1.256	88
República Centroafricana	4,2	6,7	1,4	38	1,9	1,3	4,62	44	1.140		1,5	2.502	183 / 151		75
ÁFRICA SEPTENTRIONAL (5)	197,7	311,9	1,7	52	2,6		2,93	70				73.996 ²³	56 / 47		
Argelia	33,9	49,5	1,5	65	2,5	0,9	2,39	92	6.770	11,3	3,3	1.029	35 / 31	1.036	85
Egipto	76,9	125,9	1,8	43	2,3	7,3	3,02	69	4.440		2,2	40.901	38 / 31	735	98
Jamahiriya Árabe Libia	6,1	9,6	1,9	85	2,2	0,1	2,75	94		3,0	2,6	53	18 / 18	3.191	
Marruecos	32,4	46,4	1,4	60	2,5	1,1	2,59	63	4.360	19,3	1,7	9.345	44 / 30	378	81
Sudán	37,8	66,7	2,1	43	4,2	1,1	4,00	57	2.000		1,9	16.877	113 / 100	477	70
Túnez	10,3	12,9	1,0	66	1,6	0,5	1,87	90	7.900	15,5	2,8	1.352	23 / 20	837	93
ÁFRICA MERIDIONAL	54,3	56,0	0,1	57	1,0		2,73	83					81 / 73		
Botswana	1,8	1,7	-0,4	59	0,9	2,1	2,94	94	10.250	6,2	3,3	12.584	103 / 92		95
Lesotho	1,8	1,6	-0,3	19	1,1	2,1	3,30	55	3.410	20,8	4,1	3.087	119 / 106		79
Namibia	2,1	3,1	1,0	36	2,6	1,1	3,50	76	7.910	21,3	4,7	13.799	75 / 68	635	87
Sudáfrica	47,7	48,7	0,2	60	1,0	0,4	2,65	84	12.120	13,7	3,2	79.051	77 / 70	2.587	88
Swazilandia	1,0	1,0	-0,4	25	0,7	1,8	3,52	70	5.190	11,0	3,3	2.173	144 / 126		62
ÁFRICA OCCIDENTAL (6)	276,1	587,0	2,3	44	3,7		5,40	41					186 / 178		
Benin	9,0	22,1	3,0	41	4,0	1,2	5,46	66	1.110	12,2	1,9	19.965	149 / 145	292	67
Burkina Faso	14,0	39,1	2,9	19	5,1	2,4	6,38	57	1.220		2,6	14.729	191 / 180		61
Côte d'Ivoire	18,8	34,0	1,7	46	2,7	1,1	4,52	63	1.490	16,0	1,0	14.879	193 / 174	374	84
Gambia	1,6	3,1	2,3	56	3,9	3,5	4,23	55	1.920	7,1	3,2	1.037	117 / 106		82

	Población, total (millones) (2007)	Población, proyección (millones) (2050)	Tasa media crec. dem. (2005-2010) (%)	% población urbana (2007)	Tasa crecimiento urbano (2005-2010)	Pob/ ha. arable y perm. cultivada	Tasa de fecundidad total (2007)	% partos atendidos por personal capacitado	INB per cápita PPA\$ (2005)	Gastos/ alumno prim. (% PIB per cápita)	Gastos públicos en salud (% PIB)	Asistencia externa de población (1.000 US\$)	Mortalidad de menores de 5 años M/F	Consumo de energía per cápita	Acceso a fuentes de agua potable
Ghana	23,0	40,6	1,9	49	3,4	1,8	3,90	47	2.370		1,4	55.629	92 / 88	400	75
Guinea	9,8	23,0	2,2	34	3,6	4,0	5,55	35	2.240	10,3	0,9	13.114	145 / 149		50
Guinea-Bissau	1,7	5,3	2,9	30	3,2	2,2	7,08	35	700		2,6	5.226	206 / 183		59
Liberia	3,5	10,7	2,9	60	4,1	3,7	6,78	51			2,7	2.308	217 / 200		61
Malí	14,3	42,0	2,9	32	4,7	2,2	6,62	41	1.000	15,8	2,8	49.227	209 / 203		50
Mauritania	3,2	7,5	2,7	41	3,3	3,0	5,49	57	2.150	14,4	3,2	12.127	147 / 135		53
Niger	14,9	50,2	3,3	17	4,4	0,7	7,56	16	800	19,0	2,5	7.705	245 / 250		46
Nigeria	137,2	258,1	2,1	50	3,7	1,1	5,38	35	1.040		1,3	125.196	193 / 185	777	48
Senegal	12,2	23,1	2,3	42	2,9	2,9	4,52	58	1.770	16,0	2,1	24.733	124 / 118	287	76
Sierra Leona	5,8	13,8	2,1	42	3,8	4,7	6,48	42	780	21,5	2,0	6.875	291 / 265		57
Togo	6,5	13,5	2,5	42	4,3	1,1	4,86	49	1.550	6,7	1,4	2.600	136 / 119	445	52
ASIA	3.995,7	5.217,2	1,1	41	2,4		2,36	58				633.053	64 / 66		
ASIA ORIENTAL (7)	1.540,9	1.586,7	0,5	46	2,2		1,69	97					29 / 38		
China	1.331,4	1.392,3	0,6	42	2,7	5,5	1,73	83	6.600		2,0	31.879	30 / 41	1.094	77
Corea, Rep. Popular Dem. de	22,7	24,2	0,4	62	0,9	2,2	1,94	97			5,3	1.419	56 / 49	896	100
Corea, República de	48,1	44,6	0,3	81	0,6	1,9	1,19	100	21.850	16,3	2,8		5 / 5	4.291	92
Hong Kong, R.A.E. de China (8)	7,2	9,2	1,0	100	1,0		0,95	100	34.670	16,0			5 / 4	2.428	
Japón	128,3	112,2	0,1	66	0,4	0,9	1,36	100	31.410	22,2	6,4	(442.186) ²⁴	5 / 4	4.053	100
Mongolia	2,7	3,6	1,2	57	1,5	0,5	2,23	99	2.190	15,7	4,3	2.277	75 / 71		62
ASIA SUDORIENTAL	570,2	752,3	1,2	45	3,0		2,33	69					49 / 39		
Camboya	14,6	26,0	2,0	21	4,9	2,6	3,76	32	2.490	6,5	2,1	36.508	130 / 120		41
Filipinas	85,9	127,1	1,6	64	2,8	2,8	2,87	60	5.300	11,1	1,4	43.596	33 / 22	525	85
Indonesia	228,1	284,6	1,1	50	3,3	2,7	2,22	66	3.720	2,9	1,1	52.100	46 / 37	753	77
Lao, Rep. Dem. Popular	6,2	11,6	2,2	21	4,0	4,2	4,33	19	2.020	6,7	1,2	2.733	129 / 123		51
Malasia	26,2	38,9	1,7	69	2,9	0,5	2,65	97	10.320	20,2	2,2	4.131	12 / 10	2.318	99
Myanmar	51,5	63,7	0,9	32	2,9	3,1	2,11	56			0,5	10.739	107 / 89	276	78
Singapur	4,4	5,2	1,2	100	1,2	2,5	1,30	100	29.780		1,6		4 / 4	5.359	100
Tailandia	65,3	74,6	0,8	33	1,8	1,7	1,87	99	8.440	13,8	2,0	10.291	26 / 16	1.406	99
Timor-Leste, Rep. Dem. de	1,1	3,3	5,5	27	7,0	3,3	7,39	24			7,3	3.562	118 / 110		58
Viet Nam	86,4	116,7	1,3	27	3,0	6,0	2,15	85	3.010		1,5	31.873	36 / 27	544	85
ASIA CENTROMERIDIONAL	1.661,9	2.495,0	1,5	31	2,5		2,92	39					87 / 90		
Afganistán	32,3	97,3	3,5	24	5,1	2,0	7,11	14			2,6	15.257	234 / 240		39
Bangladesh	147,1	242,9	1,8	26	3,5	9,2	2,98	13	2.090	7,2	1,1	71.347	65 / 64	159	74
Bhután	2,3	4,4	2,2	12	5,1	16,5	3,89	24			2,6	4.713	71 / 68		62
India	1.135,6	1.592,7	1,4	29	2,3	3,3	2,79	43	3.460	12,5	1,2	99.173	84 / 88	520	86
Irán, Rep. Islámica del	71,2	101,9	1,3	68	2,1	0,9	2,03	90	8.050	10,5	3,1	2.481	32 / 31	2.055	94
Nepal	28,2	51,2	1,9	17	4,8	9,4	3,32	11	1.530	12,7	1,5	26.296	71 / 75	336	90
Pakistán	164,6	304,7	2,1	36	3,3	3,8	3,77	23	2.350		0,7	39.983	95 / 106	467	91
Sri Lanka	21,1	23,6	0,8	15	0,8	4,5	1,87	97	4.520		1,6	14.038	20 / 13	421	79
ASIA OCCIDENTAL	222,8	383,2	1,9	65	2,2		3,13	73				77.079²⁵	56 / 48		
Arabia Saudita	25,8	49,5	2,4	81	2,6	0,5	3,62	93	14.740	31,9	2,5	4	25 / 17	5.607	
Emiratos Árabes Unidos	4,8	9,1	2,3	77	2,3	0,5	2,36	100		7,7	2,5	4	9 / 8	9.707	100
Iraq	30,3	63,7	2,4	67	2,3	0,4	4,30	72			1,4	18.859	109 / 102	943	81
Israel	7,0	10,4	1,7	92	1,7	0,4	2,68		25.280	23,0	6,1	54	6 / 5	3.086	100
Jordania	6,0	10,2	2,1	83	2,5	1,4	3,15	100	5.280	15,2	4,2	26.270	23 / 21	1.027	97
Kuwait	2,8	5,3	2,5	98	2,5	1,5	2,27	100		25,9	2,7		11 / 11	9.566	

Indicadores demográficos, sociales y económicos

	Población, total (millones) (2007)	Población, proyección (millones) (2050)	Tasa media crec. dem. (2005-2010) (%)	% población urbana (2007)	Tasa crecimiento urbano (2005-2010)	Pob/ ha. arable y perm. cultivada	Tasa de fecundidad total (2007)	% partos atendidos por personal capacitado	INB per cápita PPA\$ (2005)	Gastos/ alumno prim. (% PIB per cápita)	Gastos públicos en salud (% PIB)	Asistencia externa de población (1.000 US\$)	Mortalidad de menores de 5 años M/F	Consumo de energía per cápita	Acceso a fuentes de agua potable
Líbano	3,7	4,7	1,1	87	1,2	0,4	2,21	93	5.740	5,1	3,0	1.712	27 / 17	1.700	100
Omán	2,7	5,0	2,2	72	2,2	12,2	3,23	95		13,1	2,7	6	16 / 15	4.975	
República Árabe Siria	20,0	35,9	2,4	51	2,8	0,9	3,11	70	3.740	14,5	2,5	2.568	20 / 16	986	93
Territorio Palestino Ocupado	3,9	10,1	3,1	72	3,3	2,0	5,06	97				10.157	23 / 18		92
Turquía (10)	75,2	101,2	1,3	68	2,0	0,8	2,32	83	8.420	13,9	5,4	1.556	47 / 37	1.117	96
Yemen	22,3	59,5	3,1	28	4,6	5,7	5,70	22	920		2,2	10.836	83 / 75	289	67
ESTADOS ÁRABES (11)	335,0	598,5	2,1	56	2,8	1,5	3,40	67	5.199	15,3	2,5	157.296	54 / 48	1.472	75
EUROPA	727,7	653,3	-0,1	72	0,1		1,43	99					12 / 10		
EUROPA ORIENTAL	294,5	223,5	-0,5	68	-0,4		1,30	99				70.202 ^{23, 25}	20 / 16		
Bulgaria	7,6	5,1	-0,7	71	-0,4	0,1	1,23	99	8.630	16,2	4,1	837	16 / 14	2.494	99
Eslovaquia	5,4	4,6	0,0	56	0,2	0,3	1,18	99	15.760	11,3	5,2	481	9 / 9	3.443	100
Hungría	10,0	8,3	-0,3	67	0,3	0,2	1,28	100	16.940	20,8	6,1	116	11 / 9	2.600	99
Polonia	38,5	31,9	-0,1	62	0,2	0,5	1,23	100	13.490	23,5	4,5	498	10 / 9	2.452	
República Checa	10,2	8,5	-0,1	73	-0,1	0,2	1,21	100	20.140	12,0	6,8	487	6 / 5	4.324	100
Rumania	21,5	16,8	-0,4	54	0,0	0,3	1,25	98	8.940	9,9	3,8	9.414	23 / 17	1.794	57
EUROPA SEPTENTRIONAL (12)	96,4	105,6	0,3	84	0,4		1,67	99					6 / 6		
Dinamarca	5,5	5,9	0,3	86	0,4	0,1	1,76		33.570	24,9	7,5	(27.410)	6 / 6	3.853	100
Estonia	1,3	1,1	-0,3	69	-0,2	0,2	1,43	100	15.420	19,8	4,1	43	13 / 9	3.631	100
Finlandia	5,3	5,3	0,2	61	0,4	0,1	1,72	100	31.170	18,3	5,7	(23.697)	5 / 4	7.204	100
Irlanda	4,3	5,8	1,3	61	1,8	0,3	1,95	100	34.720	12,4	5,8	(278.645)	6 / 6	3.777	
Letonia	2,3	1,7	-0,5	68	-0,4	0,1	1,29	100	13.480	22,4	3,3	71	14 / 12	1.881	99
Lituania	3,4	2,6	-0,4	66	-0,5	0,2	1,25	100	14.220		5,0	645	13 / 9	2.585	
Noruega	4,7	5,4	0,5	78	0,6	0,2	1,79		40.420	20,5	8,6	(37.039)	4 / 4	5.100	100
Reino Unido	60,0	67,1	0,3	90	0,4	0,2	1,66	99	32.690	16,4	6,9	(589.650)	6 / 6	3.893	100
Suecia	9,1	10,1	0,3	84	0,4	0,1	1,71		31.420	24,4	8,0	(661.101)	4 / 4	5.754	100
EUROPA MERIDIONAL (13)	150,2	138,7	0,2	67	0,5		1,39	98					8 / 7		
Albania	3,2	3,5	0,5	47	2,1	2,1	2,19	94	5.420	7,7	2,7	7.056	32 / 28	674	96
Bosnia y Herzegovina	3,9	3,2	0,1	47	1,4	0,2	1,29	100	7.790		4,8	1.751	15 / 13	1.136	97
Croacia	4,6	3,7	-0,1	57	0,4	0,2	1,34	100	12.750	24,0	6,5	241	8 / 7	1.976	100
Eslovenia	2,0	1,6	-0,1	51	0,2	0,1	1,21	100	22.160		6,7	28	7 / 7	3.518	
España	43,6	42,5	0,4	77	0,6	0,1	1,34		25.820	19,2	5,5	(31.872)	6 / 5	3.240	100
Grecia	11,2	10,7	0,2	59	0,4	0,3	1,25		23.620	15,6	5,1	(24.107)	8 / 7	2.709	
Italia	58,2	50,9	0,0	68	0,2	0,2	1,37		28.840	25,4	6,3	(13.214)	6 / 6	3.140	
Macedonia, ex. Rep. Yugoslava de	2,0	1,9	0,1	70	1,1	0,4	1,45	98	7.080	23,6	6,0	854	17 / 16		
Portugal	10,6	10,7	0,4	59	1,5	0,6	1,47	100	19.730	24,0	6,7	(196.894)	7 / 7	2.469	
Serbia y Montenegro (14)	10,5	9,4	0,0	53	0,4	0,5	1,59	93			7,2	626	15 / 13	1.991	93
EUROPA OCCIDENTAL (15)	186,6	185,5	0,2	77	0,4		1,56	100					6 / 5		
Alemania	82,7	78,8	0,0	75	0,1	0,1	1,34		29.210	16,7	8,7	(26.029) ²⁶	5 / 5	4.205	100
Austria	8,2	8,1	0,1	66	0,3	0,3	1,40		33.140	23,9	5,1	(101.131)	6 / 5	4.086	100
Bélgica	10,5	10,3	0,1	97	0,2	0,2	1,66		32.640	19,0	6,3	(89.798)	6 / 5	5.701	
Francia	60,9	63,1	0,3	77	0,6	0,1	1,86		30.540	17,8	7,7	(6.349)	6 / 5	4.519	100
Países Bajos	16,4	17,1	0,4	81	1,0	0,5	1,73	100	32.480	18,0	6,1	(166.276)	7 / 6	4.982	100
Suiza	7,3	7,3	0,1	76	0,6	1,0	1,40		37.080	24,3	6,7	(1.807.643)	6 / 5	3.689	100
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	576,5	782,9	1,3	78	1,7		2,40	83				250.207	33 / 27		
CARIBE (16)	39,8	46,4	0,8	65	1,3		2,38	74					54 / 46		
Cuba	11,3	9,7	0,2	75	0,0	0,5	1,63	100		30,9	6,3	1.431	6 / 6	1.000	91

	Población, total (millones) (2007)	Población, proyección (millones) (2050)	Tasa media crec. dem. (2005-2010) (%)	% población urbana (2007)	Tasa crecimiento urbano (2005-2010)	Pob/ ha. arable y perm. cultivada	Tasa de fecundidad total (2007)	% partos atendidos por personal capacitado	INB per cápita PPA\$ (2005)	Gastos/ alumno prim. (% PIB per cápita)	Gastos públicos en salud (% PIB)	Asistencia externa de población (1.000 US\$)	Mortalidad de menores de 5 años M/F	Consumo de energía per cápita	Acceso a fuentes de agua potable
Haití	8,8	13,0	1,4	40	3,0	4,6	3,63	24	1.840		2,9	26.152	108 / 93	270	54
Jamaica	2,7	2,6	0,4	54	1,0	1,8	2,32	95	4.110	15,5	2,7	5.067	21 / 18	1.543	93
Puerto Rico	4,0	4,4	0,5	98	0,8	1,1	1,86	100					12 / 10		
República Dominicana	9,1	12,7	1,4	68	2,4	0,9	2,58	99	7.150	5,0	2,3	7.560	48 / 39	923	95
Trinidad y Tabago	1,3	1,2	0,3	13	2,8	0,9	1,61	96	13.170	16,0	1,5	627	20 / 16	8.553	91
CENTROAMÉRICA	151,3	209,6	1,4	71	1,8		2,44	77					29 / 23		
Costa Rica	4,5	6,4	1,5	63	2,3	1,5	2,11	98	9.680	17,1	5,8	576	13 / 10	880	97
El Salvador	7,1	10,8	1,6	60	2,1	2,2	2,70	69	5.120	9,4	3,7	8.270	32 / 26	675	84
Guatemala	13,2	25,6	2,4	48	3,4	2,9	4,20	41	4.410	4,7	2,1	16.968	48 / 36	608	95
Honduras	7,5	12,8	2,1	47	3,1	1,6	3,34	56	2.900		4,0	10.403	48 / 38	522	87
México	109,6	139,0	1,1	77	1,5	0,8	2,17	86	10.030	14,4	2,9	13.083	22 / 18	1.564	97
Nicaragua	5,7	9,4	2,0	60	2,6	0,5	2,96	67	3.650	9,1	3,7	20.728	39 / 31	588	79
Panamá	3,3	5,1	1,6	73	2,7	1,0	2,58	93	7.310	9,9	5,0	836	27 / 20	836	90
AMÉRICA DEL SUR (17)	385,4	526,9	1,3	82	1,7		2,38	87					33 / 26		
Argentina	39,5	51,4	1,0	90	1,2	0,1	2,25	99	13.920	10,9	4,3	1.303	17 / 14	1.575	96
Bolivia	9,5	14,9	1,8	65	2,5	1,1	3,55	61	2.740	16,4	4,3	11.874	65 / 56	504	85
Brasil	191,3	253,1	1,3	85	1,8	0,4	2,25	88	8.230	11,3	3,4	19.236	34 / 26	1.065	90
Chile	16,6	20,7	1,0	88	1,3	1,0	1,94	100	11.470	15,3	3,0	717	10 / 8	1.647	95
Colombia	47,0	65,7	1,4	73	1,8	2,2	2,48	91	7.420	16,7	6,4	3.076	30 / 26	642	93
Ecuador	13,6	19,2	1,4	64	2,2	1,1	2,60	69	4.070	3,2	2,0	3.966	29 / 22	708	94
Paraguay	6,4	12,1	2,2	60	3,2	0,7	3,57	77	4.970	12,3	2,3	3.673	46 / 36	679	86
Perú	28,8	42,6	1,4	73	1,7	1,8	2,67	71	5.830	6,4	2,1	23.767	50 / 41	442	83
Uruguay	3,5	4,0	0,6	92	0,8	0,3	2,22	99	9.810	7,9	2,7	571	16 / 12	738	100
Venezuela	27,7	42,0	1,7	94	2,0	0,6	2,56	94	6.440		2,0	1.096	28 / 24	2.112	83
AMÉRICA DEL NORTE (18)	336,8	438,0	0,9	81	1,3		1,98	99					8 / 8		
Canadá	32,9	42,8	0,9	80	1,0	0,0	1,47	98	32.220		6,9	(159.248)	6 / 6	8.240	100
Estados Unidos de América	303,9	395,0	0,9	81	1,3	0,0	2,04	99	41.950	21,8	6,8	(4.536.582)	8 / 8	7.843	100
OCEANÍA	33,9	47,6	1,2	71	1,3		2,24	84					33 / 36		
AUSTRALIA-NUOVA ZELANDIA	24,7	32,7	1,0	88	1,2		1,78	100					6 / 5		
Australia (19)	20,6	27,9	1,0	89	1,2	0,0	1,75	99	30.610	16,4	6,4	(49.877)	6 / 5	5.668	100
Melanesia (20)	7,9	13,2	1,7	20	2,5		3,51	61					73 / 80		
Nueva Zelanda	4,1	4,8	0,7	86	0,8	0,1	1,95	100	23.030	18,7	6,3	(3.979)	7 / 6	4.333	
Papua Nueva Guinea	6,1	10,6	1,8	14	2,7	4,9	3,64	53	2.370		3,0	13.993	82 / 93		39
PAÍSES DE LA EX URSS CON ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN (21)															
Armenia	3,0	2,5	-0,2	64	-0,3	0,6	1,33	97	5.060	8,9	1,2	1.540	36 / 31	660	92
Azerbaiyán	8,5	9,6	0,8	52	0,9	1,1	1,83	84	4.890	7,6	0,9	1.166	90 / 81	1.493	77
Belarús	9,6	7,0	-0,6	73	0,1	0,2	1,22	100	7.890	13,7	4,9	589	20 / 14	2.613	100
Federación de Rusia	141,9	111,8	-0,4	73	-0,6	0,1	1,40	99	10.640		3,3	19.588	24 / 18	4.424	97
Georgia	4,4	3,0	-0,8	52	-0,6	0,9	1,40	96	3.270		1,0	2.871	45 / 37	597	82
Kazajistán	14,8	13,1	0,0	58	0,4	0,1	1,86	99	7.730	10,1	2,0	3.948	86 / 60	3.342	86
Kirguistán	5,4	6,7	1,1	36	1,6	0,9	2,49	98	1.870	7,7	2,2	3.590	67 / 56	528	77
Moldova, República de	4,2	3,3	-0,2	47	0,3	0,4	1,20	99	2.150	17,1	3,9	2.436	30 / 26	772	92
Tayikistán	6,7	10,4	1,4	24	1,1	1,9	3,39	71	1.260	6,7	0,9	2.469	116 / 103	501	59
Turkmenistán	5,0	6,8	1,3	47	2,1	0,7	2,52	97			2,6	1.277	104 / 85	3.662	72
Ucrania	45,5	26,4	-1,0	68	-0,7	0,2	1,14	99	6.720	10,4	3,8	10.964	19 / 14	2.772	96
Uzbekistán	27,4	38,7	1,4	37	1,6	1,3	2,51	96	2.020		2,4	8.763	72 / 60	2.023	82

Indicadores seleccionados para países y territorios menos poblados

Seguimiento de las metas de la CIPD – Indicadores seleccionados	Indicadores de mortalidad			Indicadores de educación		Indicadores de salud reproductiva			
	Mortalidad de lactantes Total por 1.000 nacidos vivos	Esperanza de vida al nacer M/F	Tasa de mortalidad debida a la maternidad	Matriculación primaria (cifras brutas) M/F	Matriculación secundaria (cifras brutas) M/F	Alumbra- mientos/ 1.000 mujeres de 15 a 19 años	Prevalencia del uso de anticonceptivos Todos los métodos	Métodos modernos	Porcentaje de prevalencia del VIH (15 a 49 años) M/F
Antillas Neerlandesas	12	73,6 / 79,7	20	127 / 124	83 / 90	22			
Bahamas	12	68,7 / 75,0	60	101 / 101	90 / 91	58	62	60	2,6 / 4,0
Bahrein	12	73,8 / 76,6	28	105 / 104	96 / 102	17	62	31	
Barbados	10	72,9 / 79,1	95	108 / 108	113 / 113	42	55	53	2,3 / 0,8
Belice	29	69,4 / 74,1	140	126 / 123	86 / 87	76	47	42	3,6 / 1,4
Brunei Darussalam	6	74,9 / 79,6	37	108 / 107	94 / 98	27			0,1 / <0,1
Cabo Verde	25	68,1 / 74,3	150	111 / 105	65 / 70	83	53	46	
Chipre	6	76,6 / 81,6	47	98 / 97	96 / 99	8			
Comoras	49	62,8 / 67,2	480	91 / 80	40 / 30	49	26	19	<0,1 / <0,1
Djibouti	85	52,7 / 54,8	730	44 / 36	29 / 19	49			2,5 / 3,7
Fiji	20	66,4 / 70,9	75	107 / 105	85 / 91	31			0,2 / <0,1
Guadalupe	7	75,8 / 82,3	5			18			
Guam	9	73,2 / 77,9	12			61			
Guinea Ecuatorial	95	41,6 / 41,8	880	117 / 111	38 / 22	182			2,6 / 3,8
Guyana	44	62,0 / 68,2	170	134 / 131	103 / 101	57	37	36	2,0 / 2,9
Islandia	3	79,5 / 83,2	0	101 / 98	107 / 109	15			0,2 / 0,1
Islas Salomón	32	62,5 / 64,2	130	98 / 92	32 / 27	40			
Luxemburgo	5	75,8 / 82,1	28	100 / 99	92 / 98	8			
Maldivas	35	68,5 / 68,1	110	95 / 93	68 / 78	54	42	33	
Malta	7	76,5 / 81,3	21	103 / 102	109 / 102	14			
Martinica	7	76,2 / 82,2	4			30			
Micronesia (27)	26	69,7 / 74,2				42			
Nueva Caledonia	6	73,5 / 78,7	10			29			
Polinesia (28)	17	70,4 / 75,6				28			
Polinesia Francesa	8	71,6 / 76,7	20			34			
Qatar	10	72,1 / 76,9	7	106 / 106	101 / 99	18	43	32	
Reunión	7	72,0 / 80,1	41			35	67	62	
Samoa	23	68,4 / 74,7	130	100 / 100	76 / 85	27			
Suriname	23	66,9 / 73,2	110	120 / 120	75 / 100	40	42	41	2,8 / 1,1
Vanuatu	28	68,1 / 72,0	130	120 / 116	44 / 38	43			

Indicadores demográficos
sociales y económicos

	Población, total (miles) (2007)	Población, proyección (miles) (2050)	% población urbana (2007)	Tasa de crecimiento urbano (2005-2010)	Pob/ ha. arable y perm. cultivada	Tasa de fecundidad total (2007)	% partos atendidos personal capacitado	INB per cápita PPA\$ (2005)	Mortalidad de menores de 5 años M/F
Antillas Neerlandesas	185	203	70,9	1,0	0,1	2,05			16 / 10
Bahamas	332	466	90,9	1,5	0,8	2,21	99		16 / 11
Bahrein	751	1.155	97,0	1,9	1,2	2,28	99	21.290	15 / 15
Barbados	271	255	53,9	1,3	0,6	1,50	100		12 / 10
Belice	280	442	48,7	2,3	0,7	2,85	84	6.740	40 / 37
Brunei Darussalam	390	681	74,4	2,6	0,1	2,32	100		7 / 6
Cabo Verde	530	1.002	58,8	3,5	2,0	3,41	89	6.000	39 / 20
Chipre	854	1.174	69,7	1,3	0,4	1,59			8 / 6
Comoras	841	1.781	38,3	4,3	4,2	4,36	62	2.000	71 / 54
Djibouti	820	1.547	87,0	2,1		4,56	61	2.240	133 / 117
Fiji	861	934	51,8	1,7	1,1	2,72	99	5.960	25 / 24
Guadalupe	455	474	99,8	0,6	0,5	1,99	100		10 / 8
Guam	175	254	94,3	1,6		2,70	99		11 / 9
Guinea Ecuatorial	527	1.146	39,2	2,6	1,5	5,90	65		178 / 161
Guyana	752	488	28,2	0,2	0,2	2,13	86	4.230	68 / 50
Islandia	300	370	93,0	0,9	3,1	1,93		34.760	4 / 4
Islas Salomón	502	921	17,6	4,1	4,5	3,84	85	1.880	55 / 49
Luxemburgo	477	721	82,5	1,1	0,1	1,74	100	65.340	7 / 6
Maldivas	346	682	30,5	4,0	5,9	3,81	70		37 / 48
Malta	405	428	95,8	0,7	0,5	1,48		18.960	8 / 8
Martinica	399	350	98,0	0,3	0,7	1,92	100		9 / 8
Micronesia (27)	575	849	68,5	2,1		3,21	94		35 / 27
Nueva Caledonia	245	382	64,4	2,2	7,9	2,31			8 / 9
Polinesia (28)	669	763	42,5	1,5		2,98	98		21 / 19
Polinesia Francesa	264	360	51,6	1,3		2,27	99		11 / 11
Qatar	857	1.330	95,6	2,0	0,3	2,81	100		13 / 11
Reunión	807	1.092	93,1	1,6	0,5	2,46			10 / 9
Samoa	187	157	22,7	1,3		3,99	100	6.480	28 / 25
Suriname	455	429	74,6	1,0	1,2	2,46	85		33 / 21
Vanuatu	219	375	24,3	3,6		3,73	87	3.170	39 / 29

Notas de cuadros de indicadores

Las designaciones empleadas en esta publicación no entrañan la expresión de opiniones por parte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) con respecto a la situación jurídica o legal de ningún país, territorio o zona, ni con respecto a sus autoridades o a la delimitación de sus fronteras o bordes.

Los datos para países o zonas de pequeña magnitud (en general, los que en 1990 tenían 200.000 o menos habitantes), no figuran por separado en este cuadro, sino que se han incluido en las cifras de población correspondientes a sus regiones.

- (*) Las regiones más desarrolladas abarcan América del Norte, el Japón, Europa y Australia/Nueva Zelanda.
- (+) Las regiones menos desarrolladas abarcan todas las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia (excluido el Japón) y Melanesia, Micronesia y Polinesia.
- (‡) Los países menos adelantados son los así designados por las Naciones Unidas.
- (1) Incluso Territorio Británico del Océano Índico y Seychelles.
- (2) Incluso Agalesa, Rodríguez y San Brandon.
- (3) Incluso Santo Tomé y Príncipe.
- (4) Anteriormente Zaire.
- (5) Incluso Sahara Occidental.
- (6) Incluso Santa Elena, Ascensión y Tristán da Cunha.
- (7) Incluso Macao.
- (8) El 1º de julio de 1997, Hong Kong pasó a ser una Región Administrativa Especial (RAE) de China.
- (9) Este dato se incluye en la agregación de las regiones más desarrolladas, pero no en la estimación para la región geográfica.

- (10) Turquía se incluye en el Asia occidental por razones geográficas. Según otras clasificaciones, este país se incluye en Europa.
- (11) Comprende: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Comoras, Djibouti, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Mauritania, Omán, Qatar, Siria, Somalia, Sudán, Territorio Palestino Ocupado, Túnez y Yemen. La División de Población de las Naciones Unidas proporcionó los agregados regionales de los datos demográficos. Los agregados para otros indicadores son promedios ponderados, calculados sobre la base de los países donde se dispone de datos.
- (12) Incluso Islas Anglonormandas, Islas Faeroe e Isla de Man.
- (13) Incluso Andorra, Gibraltar, San Marino y Santa Sede.
- (14) Después de la Declaración de Independencia aprobada por la Asamblea Nacional de Montenegro el 3 de junio de 2006, Serbia continuó como Miembro de las Naciones Unidas en reemplazo de Serbia y Montenegro; y el 28 de junio de 2006, Montenegro fue admitido en calidad de 192º Estado Miembro de las Naciones Unidas. No obstante, dado que aún no se han desglosado los datos correspondientes a uno y otro Estado, en este cuadro se presentan en forma englobada.
- (15) Incluso Liechtenstein y Mónaco.
- (16) Incluso Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Dominica, Granada, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.
- (17) Incluso Islas Malvinas (Falkland) y Guyana Francesa.

- (18) Incluso Bermudas, Groenlandia y Saint Pierre y Miquelon.
- (19) Incluso Isla Christmas, Isla Norfolk e Islas Cocos (Keeling).
- (20) Incluso Nueva Caledonia y Vanuatu.
- (21) Los Estados sucesores de la ex URSS se agrupan en las regiones existentes. Belarús, la Federación de Rusia, la República de Moldova y Ucrania figuran en Europa oriental. Armenia, Azerbaiyán y Georgia pertenecen al Asia occidental. Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán pertenecen al Asia centro-meridional. El total regional, excluida la subregión, se indica por separado.
- (22) El total regional, excluida la subregión, se indica por separado.
- (23) Esas subregiones corresponden a la Región de los Estados Árabes y Europa, establecida por el UNFPA.
- (24) Estimaciones basadas en informes de años anteriores. Se prevé la futura actualización de estos datos.
- (25) El total para Europa oriental incluye algunos Estados balcánicos de Europa meridional y Estados bálticos de Europa septentrional.
- (26) Según los informes más recientes, esta cantidad podría ser mayor. En futuras publicaciones se reflejará una evaluación de dichos informes.
- (27) Comprende: Estados Federados de Micronesia, Guam, Islas del Pacífico (Palau), Islas Marianas Septentrionales, Islas Marshall, Kiribati y Nauru.
- (28) Comprende: Isla Johnston, Islas Cook, Islas Midway, Islas Wallis y Futuna, Pitcairn, Samoa, Samoa Americana, Tokelau, Tonga y Tuvalu.

Nota sobre los datos de población: Los cuadros de Indicadores se enviaron a la imprenta antes de la publicación del *World Population Prospects: The 2006 Revision*. Para consultar los datos demográficos mas actualizados se puede visitar el sitio de la División de Poblacion de las Naciones Unidas: www.un.org/esa/population/unpop.htm.

En los cuadros estadísticos de esta edición del informe *Estado de la Población Mundial* se sigue prestando especial atención a los indicadores que pueden contribuir a reflejar el adelanto hacia las metas cuantitativas y cualitativas establecidas en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en materia de reducción de la mortalidad, acceso a la educación, acceso a los servicios de salud reproductiva (incluidos los de planificación de la familia) y prevalencia del VIH/SIDA entre los jóvenes. A continuación se indican las fuentes de los indicadores, por categoría, y las razones por las cuales se los ha escogido.

Seguimiento de las metas de la CIPD INDICADORES DE MORTALIDAD

Mortalidad de menores de un año y esperanza de vida al nacer, masculina y femenina. Fuente: Planillas proporcionadas por la División de Población de las Naciones Unidas. Esos indicadores se refieren a los niveles de mortalidad, respectivamente, en el primer año de vida (en que hay mayor sensibilidad al grado de desarrollo del país) y a lo largo de todo el período de vida. Los datos son estimaciones para 2007.

Índice de mortalidad derivada de la maternidad: Fuente: OMS, UNICEF y UNFPA, 2003. *Maternal Mortality in 2000: Estimates Developed by WHO, UNICEF and UNFPA*. Ginebra: OMS. Este indicador refleja el número de defunciones de mujeres por cada 100.000 nacidos vivos, resultantes de trastornos relativos al embarazo, el parto y complicaciones conexas. No obstante, es difícil conseguir algún grado de precisión, aun cuando las magnitudes relativas son elocuentes. Las estimaciones inferiores a 50 no se redondean; en el tramo de 50 a 100, se redondean hacia las cinco unidades más próximas; en el tramo de 100 a 1.000, hacia las diez unidades más próximas; y por encima de 1.000, hacia las 100 unidades más próximas. Varias de las estimaciones de mortalidad relacionadas con la maternidad difieren de las cifras oficiales presentadas por los gobiernos de los respectivos países. Las estimaciones se basan, en la medida de lo posible, en las cifras publicadas, utilizando fórmulas para mejorar la comparabilidad de los datos de diferentes fuentes. Los detalles sobre el origen de determinadas estimaciones por países se indican junto con la fuente. Tales estimaciones, así como las metodologías correspondientes, son objeto de constante revisión por la OMS, el UNICEF, el UNFPA, otros organismos y varias instituciones académicas, y se modifican cuando es necesario, como parte del continuo proceso de mejora de los datos sobre la mortalidad derivada de la maternidad. Debido a los cambios en la metodología, es posible que estimaciones anteriores a 1995 no sean estrictamente comparables a las presentes estimaciones.

INDICADORES DE EDUCACIÓN

Tasas de matriculación en la escuela primaria, varones y niñas (cifras brutas). Tasas de matriculación en la escuela secundaria, varones y niñas (cifras brutas): Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, septiembre de 2006. Los datos de población provienen de: División de Población de las Naciones Unidas, 2005. *World Population Prospects: The 2004 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas. Las tasas de matriculación (cifras brutas) indican el número de estudiantes matriculados en un determinado nivel del sistema educacional por cada 100 personas que pertenecen al grupo de edades apropiado. No se introducen factores de corrección para personas que son mayores que la edad apropiada debido a que han comenzado más tarde, han interrumpido la asistencia a la escuela o han repetido grados. Los datos corresponden a las estimaciones más recientes disponibles para un año en el período 1999-2006. Los datos para 2005 y 2006 son provisionales.

Analfabetismo de adultos, hombres y mujeres: Fuente: Véanse *supra* las fuentes correspondientes a las tasas de matriculación (cifras brutas). Los datos sobre analfabetismo se obtuvieron ajustando los de alfabetización. Las definiciones de analfabetismo están sujetas a variaciones en diferentes países; hay en uso tres definiciones ampliamente aceptadas. En la medida de lo posible, los datos se refieren a la proporción de personas que no pueden ni leer ni escribir una frase simple acerca de la vida cotidiana, ni comprender cabalmente de qué se trata. La tasa de analfabetismo de adultos (tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años de edad) refleja tanto los niveles actuales de matriculación en la escuela como los niveles educacionales alcanzados en el pasado. Los mencionados indicadores de educación se han actualizado utilizando estimaciones de: División de Población de las Naciones Unidas, 2005. *World Population Prospects: The 2004 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas. Los datos sobre educación son las estimaciones anuales más recientes para el período 1995-2005.

Porcentaje de alumnos que llegan al quinto grado de la escuela primaria: Fuente: Se indica la fuente *supra*, en el párrafo sobre tasas de matriculación (cifras brutas). Los datos son los más recientes de que se dispone para los años lectivos en el período 1999-2006. Los datos para 2005 y 2006 son provisionales.

INDICADORES DE SALUD REPRODUCTIVA

Alumbramientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años de edad: Fuente: Planillas de la División de Población de las Naciones Unidas. Éste es un indicador de la carga de la

fecundidad sobre las mujeres jóvenes. Debido a que es un nivel anual agregado para todas las mujeres en la misma cohorte de edades, no refleja plenamente el nivel de fecundidad de las mujeres jóvenes. Dado que indica el número medio de alumbramientos por mujer y por año, podría multiplicarse por cinco para calcular aproximadamente el número de alumbramientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años de edad. Esta medición no indica la magnitud cabal del embarazo en la adolescencia, dado que sólo se computan los alumbramientos de niños vivos. Las pérdidas debidas a mortinatalidad y abortos espontáneos o provocados no se reflejan en el indicador. Las estimaciones corresponden al período 2005-2010.

Prevalencia del uso de anticonceptivos: Fuente: Planilla provista por la División de Población de las Naciones Unidas. Estos datos se han obtenido de encuestas por muestreo y reflejan en forma estimativa la proporción de mujeres casadas (incluidas las mujeres en uniones consensuales) que actualmente utilizan o bien cualquier método anticonceptivo, o bien métodos modernos, respectivamente. Los métodos modernos o clínicos suministrados abarcan la anticoncepción quirúrgica masculina y femenina, el dispositivo intrauterino (DIU), la píldora anticonceptiva, los productos inyectables, los implantes hormonales, los condones (preservativos) y los métodos femeninos de barrera. Estas cifras son, a grandes rasgos, comparables entre distintos países, aunque no completamente, debido a la variación en el momento en que se realizaron las encuestas y en los detalles de las preguntas. Todos los datos por países y regionales se refieren a mujeres de entre 15 y 49 años de edad. Se utilizan los datos de las más recientes encuestas disponibles, entre 1989 y 2005.

Tasa de prevalencia del VIH, M/F, 15 a 49 años. Fuente: UNAIDS. 2006. *Estimated HIV Prevalence among Men and Women (ages 15-49) in 2005*. Planilla. Ginebra: ONUSIDA. Los datos se basan en informes de los sistemas de vigilancia y en estimaciones realizadas aplicando modelos teóricos. Los datos presentados para varones y mujeres de 15 a 49 años de edad son, respectivamente, estimaciones puntuales para cada país. El año de referencia es 2005. Las diferencias entre varones y mujeres reflejan diferentes grados de vulnerabilidad fisiológica y social a la enfermedad, así como la diferencia de edades en la pareja sexual.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS

Población total en 2007, Proyecciones de población para 2050, Tasa media anual de crecimiento demográfico para 2005-2010: Fuente: Planillas proporcionadas por la División de Población de las Naciones Unidas. Estos indicadores reflejan la cantidad de población de cada país, las proyecciones de la futura cantidad y la actual tasa de crecimiento anual.

Porcentaje de población urbana, tasas de crecimiento urbano: Fuente: División de Población de las Naciones Unidas. 2006. *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. Edición

en CD-ROM: datos en formato digital. Nueva York: Naciones Unidas. Estos indicadores reflejan la proporción de la población de los países que reside en zonas urbanas y la tasa de crecimiento en dichas zonas urbanas, según las proyecciones.

Población agrícola por hectárea de tierra cultivable y cultivada permanentemente: Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), División de Estadística, utilizando datos de población agrícola basados en datos de población total de la División de Población de las Naciones Unidas. 2005. *World Population Prospects: The 2004 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas; y tasas de actividad de la población económicamente activa provenientes de: OIT. 1996. *Economically Active Population, 1950-2010*, 4a. edición. Ginebra: OIT. Este indicador vincula la cantidad de población de agricultores con la superficie de las tierras aptas para la producción agrícola. Refleja los cambios, tanto en la estructura de las economías nacionales (proporción de mano de obra que trabaja en la agricultura) como en las tecnologías de aprovechamiento de tierras. Los valores altos pueden atribuirse a la sobrecarga de la productividad de la tierra y la fragmentación de las parcelas. Por otra parte, esta medición también refleja distintos niveles de desarrollo y diversas políticas de uso del suelo. Los datos corresponden al año 2003.

Tasa de fecundidad total (2007): Fuente: Planilla de la División de Población de las Naciones Unidas. La tasa indica el número de hijos que tendría una mujer durante su etapa de procreación si diera a luz de conformidad con la tasa estimada para diferentes grupos de edades en el lapso especificado. Distintos países pueden llegar al nivel calculado en momentos diferentes dentro de dicho lapso.

Partos atendidos por personal capacitado: Fuente: Planilla de la OMS, base de datos sobre atención del parto por personal capacitado OMS. Sitio Web: www.who.int/reproductive-health/global_monitoring/data.html. Este indicador se basa en los informes nacionales sobre la proporción de partos atendidos por "personal de salud capacitado o personal auxiliar capacitado: médicos (especialistas o no especializados) y/o personas con conocimientos sobre atención del parto que pueden diagnosticar y tratar complicaciones obstétricas, además de atender partos normales". Los datos correspondientes a países más desarrollados reflejan sus más altos niveles de atención del parto por personal capacitado. Debido a la hipótesis de cobertura total, tal vez no se reflejen cabalmente en las estadísticas oficiales los déficits en los datos (y en la cobertura) de las poblaciones marginadas, ni los efectos de las demoras que obedecen a factores aleatorios o a las condiciones del transporte. Los datos son las estimaciones más recientes de que se dispone, para el lapso de 1995 a 2005.

Ingreso nacional bruto per cápita: Fuente: Las cifras más recientes (correspondientes a 2005) fueron proporcionadas por: Banco Mundial. *World Development Indicators Online*. Sitio Web: <http://devdata.worldbank.org/dataonline/> (sólo accesible a suscriptores). Este indicador (anteriormente, producto

nacional bruto [PNB] per cápita) mide el total de bienes y servicios de uso final producidos por residentes y no residentes, independientemente de su asignación en el país o en el extranjero, en relación con el tamaño de la población. En ese carácter, indica la productividad económica de un país y difiere del producto interno bruto (PIB) dado que se introducen ajustes tanto por remesas recibidas del exterior por los residentes en concepto de remuneración del trabajo o renta del capital, como por pagos similares a no residentes, y dado que se incorporan diversos ajustes técnicos, incluidos los relativos a la fluctuación de los tipos de cambio a lo largo del tiempo. En esta medición también se tienen en cuenta las diferencias en el poder adquisitivo de las monedas, mediante ajustes de paridades de poder adquisitivo (PPA) para obtener el "PNB real". Algunas cifras de PPA se calcularon utilizando modelos de regresión; otras se extrapolaron de los más recientes datos básicos de referencia del Programa de Comparaciones Internacionales; los detalles figuran en la fuente originaria.

Gastos del gobierno central en educación y salud: Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators Online*. Sitio Web: <http://devdata.worldbank.org/dataonline/> (sólo accesible a suscriptores). Estos indicadores reflejan la prioridad asignada por un país a los sectores de educación y salud, en función de la proporción de gastos gubernamentales dedicados a dichos sectores. No reflejan las diferencias en las asignaciones dentro de un mismo sector, por ejemplo, educación primaria o servicios de salud, en relación con otros niveles, en las que hay variaciones considerables. La posibilidad de efectuar comparaciones directas se complica debido a las diferentes responsabilidades administrativas y presupuestarias asignadas a los gobiernos centrales, en comparación con los gobiernos locales, y en razón de los distintos papeles que desempeñan los sectores privado y público. Las estimaciones indicadas se presentan como partes proporcionales del PIB per cápita (para educación) o del PIB total (para salud). Al mismo tiempo, se sugiere un alto grado de precaución al efectuar comparaciones entre distintos países, debido a las variaciones en los costos de los insumos en diferentes lugares y distintos sectores. Los datos corresponden al año más reciente del período 1999-2005 en que estuvieron disponibles.

Asistencia externa para actividades de población:

Fuente: UNFPA. 2006. *Financial Resource Flows for Population Activities in 2004*. Nueva York: UNFPA. Estas cifras corresponden al monto de asistencia externa a cada país que se destinó a actividades de población en el año 2004. Los fondos externos se entregan por conducto de organismos multilaterales y bilaterales de asistencia, y de organizaciones no gubernamentales. Se indican los países donantes colocando sus contribuciones entre paréntesis. Los totales regionales indicados abarcan tanto proyectos por países como actividades regionales (cuando éstas no se indican de otro modo en el cuadro).

Mortalidad de niños menores de cinco años: Fuente: Planillas de la División de Población de las Naciones Unidas. Este indicador se refiere a la tasa de mortalidad de menores

de un año y de niños de corta edad. Por consiguiente, refleja los efectos de las enfermedades y otras causas de defunción en menores de un año y niños de corta edad. Otras mediciones demográficas más estandarizadas son las tasas de mortalidad entre uno y cuatro años de edad, que expresan distintas causas y frecuencias de mortalidad en esas edades. Estas mediciones reflejan mejor que la tasa de mortalidad de menores de un año la carga de enfermedades en la infancia, incluidas las que pueden prevenirse con mejor nutrición y programas de inmunización. La mortalidad de menores de cinco años se expresa como cantidad de defunciones de menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos en un año dado. Las estimaciones corresponden al período 2005-2010.

Consumo de energía per cápita: Fuente: Banco Mundial. 2003. *World Development Indicators Online*. Sitio Web: <http://devdata.worldbank.org/dataonline/> (sólo accesible a suscriptores). Este indicador se refiere al consumo anual de energía comercial primaria (carbón, lignito, petróleo, gas natural, energía hidroeléctrica, energía nuclear y electricidad geotérmica), expresado en el equivalente de kilogramos de petróleo per cápita. Refleja el nivel de desarrollo industrial, la estructura de la economía y las pautas de consumo. La evolución a lo largo del tiempo puede reflejar cambios en el nivel y el equilibrio de diversas actividades económicas y variaciones en el grado de eficiencia del uso de energía (inclusive la disminución o el aumento del derroche en el consumo). Las estimaciones corresponden a 2003.

Acceso a fuentes de agua potable: Fuente: OMS y UNICEF. 2006. *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: The Urban and Rural Challenge for the Decade*. Ginebra. OMS. Este indicador refleja el porcentaje de la población con acceso a una *fuentes mejorada de agua potable* que proporciona un *suministro suficiente de agua apta para el consumo*, a una *distancia razonable* del domicilio del usuario. Los conceptos en bastardillas corresponden a definiciones a escala de país. Este indicador se relaciona con la exposición a riesgos para la salud, incluidos los derivados de deficientes instalaciones sanitarias. Los datos son estimaciones y corresponden al año 2004.

Equipo Editorial

Estado de la Población Mundial 2007

Autor/Investigador principal: George Martine

Editor: Alex Marshall

Directora creativa: Patricia Leidl

Asistente editorial: Phyllis Brachman

Investigadores: Dina Deligiorgis, Christian Fuersich, Lydia León, Amanda Odelius

Auxiliar editorial y administrativa: Mirey Chaljub

Agradecimientos:

El Equipo editorial agradece especialmente la contribución de las siguientes personas y entidades:

Expertos que aportaron documentos de antecedentes y comentarios para los diversos capítulos del Informe: Bridget Anderson, Shlomo Angel, Xuemei Bai, Deborah Balk, Nefise Bazoglu, S. Chandrasekhar, Lynn Collins, Mark Collinson, Alex de Sherbinin, Gabriella Carolina, Francois Farah, José Miguel Guzmán, Ralph Hakkert, Hilda Herzer, Daniel Hogan, Adriana Larengeira, Blessing Mberu, Gora Mboup, Gordon McGranahan, Diana Mitlin, David Satterthwaite, Cecilia Tacoli, y el personal del Internacional Institute for Environment and Development, Mark Montgomery, Gayl Ness, Ricardo Ojiva, Enrique Peñalosa, Jorge Rodríguez, Roberto Sanchez Rodríguez, Ronald Skeldon, Martim Smolka, Haroldo Torres y Michael J. White.

Un reconocimiento especial para Gordon McGranahan y Rogelio Fernandez-Castilla por revisar y discutir las diversas versiones del Informe.

Asesoramiento y otros aportes de organizaciones copartícipes: Nefise Bazoglu y Gora Mboup de ONU-Habitat y Azza Karma del PNUD. Gracias por todo el apoyo y aportes recibidos de los compañeros y colegas del UNFPA, especialmente a: María José Alcalá, Stan Berstein, Laura Laski y Stafford Mousky.

Las designaciones empleadas y la presentación de los mapas que figuran en esta publicación no entrañan la manifestación de opinión alguna por parte del UNFPA sobre la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona o sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras.



Fondo de Población de las Naciones Unidas
220 East 42nd Street, 23rd Fl.
New York, NY 10017
Estados Unidos de América
www.unfpa.org

El UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre y niño a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos. El UNFPA apoya a los países en la utilización de datos sociodemográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza, y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres de VIH/SIDA y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

UNFPA — porque cada persona es importante.



Fondo de Población de las Naciones Unidas
220 East 42nd Street, 23rd Fl.
New York, NY 10017
Estados Unidos de América
www.unfpa.org

ISBN 978-0-89714-809-2
S/8,000/2007 No. de venta S.07.III.H.1

 Impreso en papel reciclado.