



## Asamblea General

Distr. general  
29 de mayo de 2012  
Español  
Original: inglés

---

### Consejo de Derechos Humanos

#### Comité Asesor

#### Noveno período de sesiones

6 a 10 de agosto de 2012

Tema 2 a) i) del programa provisional

#### El derecho a la alimentación

## Estudio sobre la promoción de los derechos humanos de los pobres del medio urbano: estrategias y mejores prácticas

Preparado por Chinsung Chung, en nombre del grupo de redacción del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Causas de la pobreza en el medio urbano .....	4–11	3
A. Urbanización e infraestructura deficiente .....	4–6	3
B. Efectos adversos de la globalización y desarticulación de las comunidades rurales .....	7–9	4
C. Deficiente planificación urbana y falta de buena gobernanza .....	10–11	5
III. Condiciones deficientes y los derechos humanos de la población pobre de las zonas urbanas .....	12–41	6
A. Inseguridad alimentaria y baja calidad de los alimentos, y el derecho a la alimentación .....	12–17	6
B. Oportunidades de empleo limitadas y el derecho al trabajo .....	18–20	7
C. Desigualdad de oportunidades de educación y el derecho a la educación .....	21–24	8
D. Vivienda inadecuada y el derecho a una vivienda adecuada .....	25–28	9
E. Servicios de saneamiento deficientes, y el derecho a la salud y al agua potable .....	29–36	10
F. Inseguridad, exclusión y discriminación, y el derecho a la participación política .....	37–41	13
IV. Situación de los grupos más vulnerables .....	42–57	14
A. Mujeres y niñas .....	42–48	14
B. Niños y jóvenes .....	49–53	16
C. Otros grupos minoritarios .....	54–57	18
V. Buenas prácticas .....	58–72	19
A. Gobiernos nacionales y municipales .....	59–63	19
B. La sociedad civil y el sector privado .....	64–68	21
C. Comunidades regionales e internacionales .....	69–72	23
VI. Recomendaciones .....	73–74	23

## I. Introducción

1. En la actualidad, la mitad de la población mundial vive en ciudades, y los pobres constituyen al menos un tercio de la población urbana. Estos pobres del medio urbano representan una cuarta parte de los pobres del mundo<sup>1</sup>, una proporción que, con el avance de la urbanización, se prevé que aumente enormemente, lo que convertirá a la pobreza en un fenómeno cada vez más urbano<sup>2</sup>. La pobreza en el medio urbano también se ha reducido a un ritmo más lento que en el medio rural, lo que indica una urbanización general de la pobreza. Cuanto más alta es la tasa de urbanización, tanto mayor es su efecto en la proporción de pobres que viven en las zonas urbanas<sup>3</sup>. Por tanto, la pobreza en el medio urbano plantea retos especiales en relación con los derechos humanos de la población afectada.

2. En su resolución 16/27, de 25 de marzo de 2011, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Comité Asesor que llevara a cabo, según correspondiera, estudios detallados sobre las poblaciones pobres de las zonas urbanas y su disfrute del derecho a la alimentación, en particular estrategias para mejorar su protección y prácticas óptimas. En el octavo período de sesiones del Comité Asesor, el grupo de redacción sobre el derecho a la alimentación, integrado por José Bengoa Cabello, Chinsung Chung, Latif Hüseyinov, Jean Ziegler y Mona Zulficar, preparó un estudio preliminar (A/HRC/AC/8/5)<sup>4</sup>.

3. El su octavo período de sesiones, celebrado en febrero de 2012, el Comité Asesor aprobó por consenso la recomendación 8/2, en la que acogía con beneplácito el estudio preliminar sobre el tema "la promoción de los derechos humanos de los pobres del medio urbano: estrategias y mejores prácticas" y encomendó al grupo de redacción sobre el derecho a la alimentación la terminación del mencionado estudio, que habrá de presentarse al Comité Asesor, en su noveno período de sesiones para que lo someta al Consejo de Derechos Humanos en su 22º período de sesiones.

## II. Causas de la pobreza en el medio urbano

### A. Urbanización e infraestructura deficiente

4. Una característica que define a la pobreza urbana contemporánea es que los pobres del medio urbano se concentran, y se prevé que seguirán concentrándose, en los países de ingresos bajos y medios: el 80% de la población mundial de pobres del medio urbano vive en países en desarrollo<sup>5</sup>, y la tasa más alta de crecimiento urbano seguirá registrándose en el mundo en desarrollo. En 2030, el 93% de la población urbana del mundo estará en los

<sup>1</sup> Judy L. Baker, "Urban poverty: a global view", Urban Papers, UP-5 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008), pág. 1.

<sup>2</sup> En 2025, dos tercios de la población mundial vivirán en zonas urbanas, Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales, División de la Población, 2009.

<sup>3</sup> Martin Ravallion, "On the Urbanization of Poverty", Policy Research Working Paper, N° 2586 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001), pág. 8.

<sup>4</sup> El grupo de redacción sobre el derecho a la alimentación desearía dar las gracias a Chanmi Kim y Sunkyo Im por la importante contribución que aportaron durante la redacción del presente estudio. El grupo de redacción también da las gracias al Movimiento Mundial de las Madres por sus valiosas observaciones.

<sup>5</sup> Baker, "Urban poverty", pág. 2.

países en desarrollo, y el 80% de la misma solo en África y Asia<sup>6</sup>. No obstante, la capacidad de las ciudades para ofrecer infraestructura y servicios básicos no ha avanzado al mismo ritmo que la urbanización<sup>7</sup>. En 2001, el 78% aproximadamente de la población urbana de los países menos adelantados vivía en barrios marginales, en comparación con el 6% en los países desarrollados<sup>8</sup>.

5. La pobreza urbana en los países en desarrollo es desproporcionada porque, en la actualidad, la urbanización se extiende a un ritmo y a una escala diferentes a los de las fuerzas que configuraron las ciudades del mundo desarrollado de hoy. La tendencia actual, que en el informe *Estado de la población mundial 2007* del Fondo de Población de las Naciones Unidas se describe como la "segunda ola" de la urbanización, es más rápida y de mayor caldo que el crecimiento urbano que tuvo lugar en Europa y en América del Norte. La primera ola fue relativamente gradual y se produjo en un período de más de 200 años, entre aproximadamente 1750 y 1950. En dos siglos, una población urbana de 15 millones de habitantes, es decir un 10% de la población, aumentó hasta los 423 millones, es decir un 52% de la población total. Por el contrario, la ola actual de urbanización es relativamente rápida y voluminosa. La población urbana del mundo en desarrollo seguirá creciendo y pasará de 309 millones (aproximadamente el 18% de la población total) a una cifra prevista de 3.900 millones en 2030 (56%, aproximadamente)<sup>9</sup>.

6. La segunda ola de urbanización viene impulsada por diferentes fuerzas demográficas y socioeconómicas. En Europa y América del Norte, la industrialización atrajo a las ciudades a grandes cantidades de habitantes de las zonas rurales en busca de oportunidades de empleo. Sin embargo, a la migración a las zonas urbanas cabe achacar menos de la mitad de la tasa actual de crecimiento de los países en desarrollo; las causas más importantes del crecimiento urbano son el crecimiento natural de la población y la incorporación de zonas periféricas a las ciudades<sup>10</sup>. De hecho, si bien en general las megaciudades han sido las que han atraído más población, las investigaciones indican que gran parte del crecimiento urbano que se ha producido corresponde a ciudades más pequeñas del mundo en desarrollo<sup>11</sup>.

## **B. Efectos adversos de la globalización y desarticulación de las comunidades rurales**

7. Las desigualdades claramente visibles entre los pobres del medio urbano y los habitantes de zonas de ingresos más altos de la ciudad se agudiza por los efectos que tiene la globalización en las ciudades<sup>12</sup>. Por ejemplo, en los barrios marginales de las grandes

<sup>6</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Estado de la población mundial 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano* (2007), pág. 8.

<sup>7</sup> Véase Pietro Garau y otros, *A Home in the City: Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers* (Londres, Earthscan, 2005).

<sup>8</sup> El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) define una chabola como una vivienda que adolece de alguna o de todas las características siguientes: acceso inadecuado a instalaciones de agua; acceso inadecuado a instalaciones sanitarias; hacinamiento (tres o más personas por habitación), viviendas construidas con materiales no duraderos; e inseguridad en la tenencia (falta de pruebas documentales que garanticen la tenencia o protejan efectiva o presuntamente contra desalojos). Véase UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Deniz Baharoglu y Christine Kessides, "Urban poverty", en *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 2, cap. 16 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002), pág. 127.

<sup>11</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 2.

<sup>12</sup> Véase James Holston y Arjun Appadurai, "Cities and Citizenship", *Public Culture*, vol. 8 (invierno de 1996).

ciudades de países tanto desarrollados como en desarrollo, incluidos Los Ángeles, Nairobi, Nueva York u otras ciudades en las que la globalización "ha agravado la desigualdad", los pobres viven al lado de lujosos rascacielos, o en medio de ellos. En los países desarrollados, en muchas ciudades industrializadas hay comunidades de trabajadores migrantes extranjeros que viven en la pobreza.

8. Los movimientos de habitantes de zonas rurales que se trasladan a las ciudades en busca de formación y empleo desempeñan ciertamente un papel importante. Algunos académicos afirman que la creciente integración de las economías del mundo ha hecho que sean tanto las ciudades grandes como las pequeñas las principales beneficiarias del crecimiento y de las oportunidades<sup>13</sup>; y, dado que los empleos surgen en donde hay actividad económica, la gente va a las ciudades con la esperanza de conseguir un trabajo. Con la globalización se han creado duras condiciones de vida para los pobres urbanos, se han exacerbado a menudo las desigualdades, se ha dificultado la buena gestión pública y se ha debilitado el orden público, en particular ante la mayor dificultad para controlar el flujo de estupefacientes y artículos ilícitos<sup>14</sup>.

9. La transformación de las pequeñas granjas en plantaciones de cultivos comerciales ha sido un elemento más para hacer salir de las comunidades rurales a muchos de sus miembros y empujarlos hacia las zonas urbanas<sup>15</sup>. Las comunidades rurales también son particularmente vulnerables a las amenazas que representa el cambio climático (inundaciones, tormentas tropicales, sequías y otros desastres naturales), que ponen constantemente en peligro los medios de subsistencia de 1.300 millones de personas actualmente dedicadas a la agricultura de subsistencia<sup>16</sup>. Esta vulnerabilidad puede acabar desarticulando las comunidades locales y obligando a sus habitantes a migrar a las ciudades en busca de oportunidades.

### C. Deficiente planificación urbana y falta de buena gobernanza

10. Las autoridades de las ciudades han aumentado en ocasiones estos riesgos al aplicar políticas de desarrollo urbano que incluyen frecuentemente inversiones extranjeras. Según la estrategia internacional para la reducción de los desastres, las políticas de desarrollo urbano incrementan a menudo el riesgo de inundaciones repentinas, ya que esas políticas se elaboran y se llevan a cabo, generalmente, sin la participación de los pobres del medio urbano, lo que a su vez da lugar al desplazamiento de estas personas.

11. Las autoridades del Estado hacen dejación de su responsabilidad de "dar una respuesta eficaz a las necesidades locales de manera participativa, transparente y con rendición de cuentas"<sup>17</sup>. Si bien, en teoría, las ciudades están más cercanas, desde un punto de vista geográfico, a los centros del poder político y, por ello, permiten una mayor accesibilidad a ellos, la pobreza del medio urbano excluye a una gran mayoría de la población de la participación en ese poder. Las ciudades grandes y pequeñas a menudo no propician el crecimiento mediante el ejercicio de una buena gobernanza y la prestación de servicios a los hogares y las empresas privadas. No se revisan las políticas vigentes o no se aplican las recientemente aprobadas, de manera que no se contrarresta la presión que el crecimiento de la población ejerce sobre la capacidad para prestar servicios y corregir las

<sup>13</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 8.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *State of the World's Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 09.VI.13), págs. 229 y 230.

<sup>16</sup> Véase Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009).

<sup>17</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 67.

insuficiencias de la gobernanza urbana. Además de políticas inapropiadas a nivel tanto central como local, la corrupción y una normativa farragosa también causan deficiencias en las ciudades, por ejemplo una infraestructura y servicios ambientales inadecuados, un acceso limitado a la escuela y la atención sanitaria, y la exclusión social. Por tanto, una mejor gobernanza de las zonas urbanas constituye una condición necesaria para empoderar a la población pobre y mejorar sus oportunidades y seguridad<sup>18</sup>.

### III. Condiciones deficientes y los derechos humanos de la población pobre de las zonas urbanas

#### A. Inseguridad alimentaria y baja calidad de los alimentos, y el derecho a la alimentación

12. Los altos precios de los alimentos obligan a los pobres a consumir sucedáneos que tienen un valor nutritivo escaso o nulo<sup>19</sup>. Como consecuencia del fuerte aumento del precio de los alimentos registrado a partir de 2006<sup>20</sup>, el número de personas que padecen hambre en el mundo ha aumentado a más de 1.000 millones<sup>21</sup>. De hecho, los precios de los alimentos son los que tienden a tener efectos directos más acusados en la pobreza porque muchos hogares pobres dependen de los ingresos agrícolas y dedican una mayor proporción de los gastos a la adquisición de alimentos. El alza de los precios de alimentos registrada en 2010 puede haber supuesto un aumento del número de pobres en 43,7 millones a nivel mundial y haber afectado de manera desproporcionada a quienes ya eran pobres<sup>22</sup>.

13. Estas personas se ven especialmente afectadas por la inestabilidad de los precios de los alimentos, ya que dependen casi exclusivamente de las operaciones en efectivo para obtenerlos, habida cuenta de su limitada capacidad para cultivar sus propios alimentos y de los elevados costes del transporte de estos. En el caso de los pobres del medio urbano que, a menudo, no pueden adquirir y almacenar grandes cantidades de alimentos, la estabilidad de los precios afecta en mayor medida a su seguridad alimentaria<sup>23</sup>.

14. Por lo general, se dispone de más alimentos y más variados en las zonas urbanas que en las rurales<sup>24</sup>. Sin embargo, a pesar del relativamente amplio abastecimiento, los habitantes de las ciudades suelen pagar precios más altos por los alimentos, porque incluyen el costo del transporte a lo largo de complejas cadenas de distribución. Esto también supone que las variaciones de los precios de los alimentos les afectan desproporcionadamente<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> Baharoglu y Kessides, "Urban Poverty", pág. 109.

<sup>19</sup> Véase IFPRI, "Living in the City".

<sup>20</sup> Por ejemplo, en 2010 una serie de fenómenos meteorológicos, junto con las consiguientes tensiones comerciales y restricciones a la exportación, comportaron una disminución de la oferta de alimentos y la duplicación de los precios mundiales del trigo entre junio de 2010 y el fin del año. Los precios mundiales del maíz también se elevaron alrededor del 73% en el semestre posterior a junio de 2010.

<sup>21</sup> Véase Banco Mundial, "Alerta sobre precios de los alimentos" (Washington, D.C., 2012).

<sup>22</sup> Maron Ivanic, Will Martin y Hassan Zaman, "Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010-11 Surge in Food Prices", Policy Research Working Paper, N° 5633 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2011), pág. 11.

<sup>23</sup> Véase Armando Mendoza y Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", Project Documents collection, *Caribbean Development Report*, vol. 2 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009).

<sup>24</sup> Véase IFPRI, "Living in the City".

<sup>25</sup> Véase Alberto Zezza y Luca Tasciotti, "Urban Agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries", en *Food Policy*, vol. 35, N° 4 (2010).

15. La oferta de biocombustibles, la fluctuación de los precios del petróleo y la adopción de respuestas inapropiadas en materia de política ejercen presión sobre los precios de productos básicos y aumentan su volatilidad<sup>26</sup>. Además, los hogares afectados a menudo no aplican estrategias de supervivencia para mitigar el deterioro de su seguridad alimentaria y su nutrición y el aumento del gasto en alimentos. Los sistemas de redes de protección también siguen siendo débiles<sup>27</sup>.

16. Otro aspecto que preocupa es la calidad de los alimentos a los que pueden acceder los pobres del medio urbano. El derecho a la alimentación tal y como se ha definido más arriba incluye no solo el acceso a una ingesta calórica suficiente, sino también a alimentos adecuados desde el punto de vista nutricional. Las personas privadas de forma crónica de estos nutrientes padecen malnutrición (a menudo denominada "el hambre oculta"), lo que las hace más vulnerables a las enfermedades. Los pobres del medio urbano pueden tener un problema de nutrición inadecuada, ya que en las zonas urbanas hay una tendencia creciente a consumir alimentos precocinados o procesados, con mayor aporte calórico pero menos micronutrientes<sup>28</sup>.

17. En su Observación general N° 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecía que el derecho a la alimentación se ejerce "cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Un antiguo Relator Especial define este derecho como "el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna" (A/HRC/7/5, párr. 17). La frágil seguridad alimentaria de los pobres del medio urbano y la baja calidad de los alimentos ponen en peligro su ejercicio de este derecho.

## B. Oportunidades de empleo limitadas y el derecho al trabajo

18. El desempleo y el subempleo entre los pobres normalmente es mayor en las zonas urbanas, y la mayoría de esas personas trabajan en el sector informal. En el medio urbano, por tanto, muchos pobres se enfrentan con el riesgo de desempleo, subempleo, bajos salarios, falta de seguridad social y condiciones de trabajo insalubres.

19. El desempleo entre los pobres de las zonas urbanas no solo es siempre muy superior al del resto de la fuerza de trabajo de las ciudades, sino que además los pobres de las zonas urbanas están muy poco protegidos contra él. Un estudio realizado por el Banco Mundial en Dhaka en 2007 puso de manifiesto que el desempleo entre los hombres pobres era dos veces superior al de los hombres que no eran pobres. Estas cifras eran incluso superiores en el caso de las mujeres: un 25% de las mujeres pobres estaban desempleadas, frente a un

<sup>26</sup> Véase Banco Mundial y otros, "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses" (Washington, D.C., 2011).

<sup>27</sup> Banco Mundial, "Food Price Watch".

<sup>28</sup> Por ejemplo, los estudios realizados en el Camerún y en la República Unida de Tanzania muestran considerables diferencias en los patrones de consumo de alimentos entre las poblaciones urbanas y las poblaciones rurales, especialmente en la mayor cantidad de almidón, azúcares, grasa y sal que consumen los habitantes de las ciudades en comparación con la dieta rica en fibra y micronutrientes de los habitantes de las zonas rurales. Véase Gina Kennedy, "Food security in the context of urban sub-Saharan Africa", presentado para el foro de Internet FoodAfrica (2003) y disponible en: <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>.

12% de las mujeres que no lo eran<sup>29</sup>. Los datos de América Latina indican que las cualificaciones de pobres de las zonas urbanas son desproporcionadamente bajas —un 70% de los adultos pobres de la fuerza laboral está poco cualificado en contraposición a un 50% del conjunto de la fuerza laboral urbana<sup>30</sup>. Por su escasa cualificación, muchos de los pobres de las zonas urbanas tienen que trabajar en empleos inestables, con un bajo salario. Estos trabajos temporales, a menudo en el sector informal, pueden variar de una estación a otra, y en consecuencia los salarios también tienden a variar.

20. En el artículo 23, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece el derecho básico de todas las personas al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. En el artículo 23, párrafo 2, también se establece que "toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual", y en el 23, párrafo 3, se proclama que "toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social". Las condiciones de los pobres del medio urbano muy pocas veces son suficientes para gozar de la calidad de vida a que se hace referencia en la Declaración.

### C. Desigualdad de oportunidades de educación y el derecho a la educación

21. El derecho al trabajo está estrechamente ligado al derecho a la educación. Las investigaciones realizadas ponen de manifiesto que el limitado acceso a una educación de calidad de los pobres de las zonas urbanas hace que no puedan obtener las cualificaciones necesarias para conseguir empleos más estables y mejor remunerados. Estudios realizados en el Brasil, por ejemplo, indican que el acceso limitado a una educación de calidad puede ser el factor responsable de las diferencias de salario apreciadas entre distintos grupos de mayor o menor marginación social<sup>31</sup>. En algunos casos, estos patrones también pueden ser generacionales; los padres con baja cualificación y escasa educación son menos capaces de brindar a sus hijos oportunidades adecuadas de asegurarse una vida adulta alejada de la pobreza<sup>32</sup>.

22. Tras las cifras de matrícula escolar y rendimiento académico en las zonas urbanas a menudo se esconden desigualdades que van en detrimento de los pobres. En conjunto, la educación beneficia a las zonas urbanas más que a las rurales porque las escuelas están más cerca de los lugares en que vive la población<sup>33</sup>. No obstante, en realidad existen marcadas diferencias entre el acceso de los pobres y el acceso de las clases más favorecidas económicamente a una educación de calidad, hasta el punto de que la matrícula entre los pobres de las zonas urbanas está descendiendo en muchos sitios, a diferencia de la matrícula en las zonas rurales y de otras tasas de matrícula de las zonas urbanas, que están aumentando<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Banco Mundial, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, Documento N° 17 (Dhaka, Banco Mundial, 2007), pág. 22.

<sup>30</sup> Lucy Winchester y Racquel Szalachman, "The Urban Poor's Vulnerability to the Impacts of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Policy Agenda", documento presentado en el quinto Urban Research Symposium 2009, Marsella (Francia), junio de 2009, pág. 8.

<sup>31</sup> Véase Omar Arias, Gustavo Yamada y Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil" (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003).

<sup>32</sup> Departamento de Desarrollo Internacional, "Ending Child Poverty" (Londres, 2002).

<sup>33</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 28.

<sup>34</sup> Eduardo López Moreno y otros, *State of the World's Cities 2006/7* (ONU- Hábitat, 2006) pág. 128.

23. Las familias pobres de las zonas urbanas tienen un acceso limitado a una educación de calidad debido a diversos factores comunes. En primer lugar, a pesar de la gratuidad de la escolarización, algunos costes indirectos como los derivados de los uniformes, los libros de texto y el material escolar en ocasiones hacen prohibitiva la escolarización a los hogares con medios económicos muy limitados. En segundo lugar, el paso de la escuela primaria a la secundaria es reducido, puesto que muchos niños abandonan la escuela para trabajar y contribuir así a la economía familiar, lo que pone de manifiesto las difíciles decisiones que las familias pobres de las zonas urbanas se ven obligadas a tomar<sup>35</sup>. En tercer lugar, es posible que, sencillamente, las comunidades pobres de las zonas urbanas no tengan acceso a suficientes centros escolares, como ocurre en Kibera, uno de los mayores barrios marginales de Nairobi. Un estudio mostró que, aunque había 14 escuelas primarias gratuitas a las que podía accederse a pie, los centros solo podían dar cabida a 20.000 de los más de 100.000 niños en edad escolar de la zona<sup>36</sup>. En cuarto lugar, aunque se disponga de escuelas, a menudo existen riesgos para ir y venir de la escuela, especialmente en las zonas urbanas pobres, o en la propia escuela, como maltrato y abusos sexuales<sup>37</sup>. Y por último, la calidad de la educación a que pueden acceder las comunidades pobres de las zonas urbanas suele ser inferior. Por ejemplo, una serie de encuestas puerta a puerta realizadas en Hyderabad y Secunderabad, en la India, pusieron de manifiesto que la mala calidad de la enseñanza y de los centros escolares era un factor determinante a la hora de tomar la decisión familiar de sacar a los niños de la escuela<sup>38</sup>. Es importante señalar que estos problemas relacionados con el derecho a la educación afectan desproporcionadamente a las niñas.

24. En su Observación general N° 13, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define la educación como un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. El Comité también reconoce que la educación es un "derecho del ámbito de la autonomía de la persona" y como "el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades". Para muchos de los pobres de las zonas urbanas, sin embargo, la desigualdad en el acceso a una educación de calidad dificulta el ejercicio de este derecho y, por extensión, su capacidad para asegurarse una vida sin pobreza a ellos mismos y a sus descendientes

#### **D. Vivienda inadecuada y el derecho a una vivienda adecuada**

25. Las pautas de crecimiento de la población urbana han supuesto la concentración de los pobres en zonas desechadas por otros, con el consiguiente aumento de su vulnerabilidad al riesgo de enfermedad, desastres e inseguridad. De hecho, los pobres de las zonas urbanas "se enfrentan cotidianamente en gran parte con los mismos problemas que los pobres de las zonas rurales, con el agravante de vivir hacinados y a menudo en condiciones de vida insalubres"<sup>39</sup>. Alrededor de un tercio de la población urbana de los países en desarrollo —cerca de 1.000 millones de personas— vive en barrios marginales. En África la proporción asciende al 71% aproximadamente, y en el Asia Meridional al 59%. Esas personas se ven abocadas a vivir en tales condiciones debido al deficiente funcionamiento

<sup>35</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 18.

<sup>36</sup> López Moreno y otros, *State of the World's Cities 2006/7*, pág. 127.

<sup>37</sup> Véase UNICEF, "Poverty and exclusion among urban children", *Innocenti Digest*, N° 10 (noviembre de 2002), pág. 13; UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*; Human Rights Watch (HRW), "Failing Our Children: Barriers to the Right to Education" (2005).

<sup>38</sup> UNICEF "Poverty and exclusion", pág. 13.

<sup>39</sup> Baker, "Urban poverty", pág. 5.

de los mercados del suelo e inmobiliario, y también a la falta de planificación del desarrollo y el crecimiento urbanos<sup>40</sup>.

26. El 32% de la población urbana del mundo (alrededor de 924 millones de personas) vive en barrios marginales, y el 6% de esa población (54 millones de personas) residen en Europa y otros países desarrollados. El número de habitantes de barrios marginales en el mundo ascenderán a 2.000 millones de personas en los próximos 30 años si no se adoptan medidas firmes o concretas para frenar esa tendencia<sup>41</sup>.

27. Dado que los pobres del medio urbano muy rara vez suelen ser propietarios de las tierras o las viviendas, a menudo tienen que enfrentarse al riesgo constante de ser desahuciados, están expuestos a abusos por el carácter informal de sus contratos de alquiler, tienen mayores dificultades para obtener créditos y no pueden utilizar su casa para actividades generadoras de ingresos<sup>42</sup>. Gran parte de lo anterior se debe a la escasez de políticas que favorezcan a los pobres en materia de urbanización como norma permanente que requiera su aceptación e integración en las estrategias de desarrollo urbano. Existe cierta reticencia a integrar a las comunidades pobres en el conjunto de la ciudad, y especialmente a oficializar los asentamientos irregulares, proporcionarles una infraestructura básica y mejorar la legislación sobre tenencia de la tierra.

28. En el artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". En su Observación general N° 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aclara este concepto del derecho a una vivienda adecuada y establece que los elementos de una vivienda adecuada incluyen: seguridad de la tenencia, accesibilidad a servicios e infraestructura, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural<sup>43</sup>. Sin embargo, los pobres del medio urbano experimentan dificultades para conseguir viviendas adecuadas que cumplan estos criterios y alcanzar así un nivel de vida adecuado<sup>44</sup>.

## **E. Servicios de saneamiento deficientes, y el derecho a la salud y al agua potable**

29. Los asentamientos en que viven los pobres del medio urbano se caracterizan generalmente por tres aspectos comunes. En primer lugar, a menudo se forman en las afueras de las ciudades, con lo que, para acceder al trabajo, las personas que habitan en ellos tienen costes altos de transporte y tiempo de trayecto. En segundo lugar, se forman también en el centro de las ciudades, cerca de zonas que no son seguras desde el punto de vista ambiental, como vertederos o emplazamientos industriales<sup>45</sup>, en donde una inadecuada infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento, junto con condiciones de agudo hacinamiento, hace a esas personas especialmente vulnerables a sufrir problemas de salud (en particular, enfermedades infecciosas, respiratorias y diarreas). Las tasas de prevalencia del VIH/SIDA también son muy altas en las zonas urbanas, y en algunas ciudades superan el 50%. A pesar del mejoramiento del acceso a la atención sanitaria en las ciudades, las tasas de morbilidad y mortalidad de quienes viven en barrios marginales

<sup>40</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 38.

<sup>41</sup> ONU-Hábitat, *The Human Settlements Statistical Database* (2001), disponible en: <http://ww2.unhabitat.org/mdg/>.

<sup>42</sup> Baker, "Urban poverty", pág. 6.

<sup>43</sup> Véase también [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx).

<sup>44</sup> ONU-Hábitat.

<sup>45</sup> Baker, "Urban poverty", pág. 9.

pueden ser superiores a las de los habitantes de las zonas rurales<sup>46</sup>. En tercer lugar, los pobres del medio urbano a menudo se asientan en zonas en que existe un mayor riesgo de inundaciones, avalanchas y otros desastres, donde la escasez de recursos y de redes de seguridad hacen que las labores de rescate sean más difíciles.

30. Hay muchos datos con arreglo a los cuales los indicadores de salud en las zonas urbanas son, en promedio, muy superiores a los de las zonas rurales. Sin embargo, al desglosar estos datos queda claro que hay grandes disparidades entre los distintos segmentos socioeconómicos de la población urbana, y que los pobres del medio urbano están expuestos a riesgos para la salud comparables, y en ocasiones superiores, a los de sus homólogos de las zonas rurales<sup>47</sup>.

31. Aparte de estos indicadores de salud física, cada vez hay más pruebas de una incidencia de enfermedades mentales, como depresiones y ansiedad, entre los pobres de las zonas urbanas mayor que entre las personas con rentas más altas. Aunque hace falta seguir investigando a este respecto, las hipótesis actuales apuntan a una relación entre la enfermedad mental y el estrés a que da lugar la supervivencia en entornos de marginación, a menudo violentos<sup>48</sup>.

32. Además de los riesgos para la salud ya mencionados, a la pobreza en las zonas urbanas se suma el problema de la degradación ambiental, ya que en ellas constituye un riesgo especialmente generalizado la mala calidad del agua y del aire. Los pobres del medio urbano a menudo están expuestos a niveles particularmente elevados de contaminación atmosférica como consecuencia del tráfico y la industria. Los contaminantes y partículas en suspensión en el aire se han vinculado a la aparición de enfermedades respiratorias, sobre todo en ciudades de América Latina, aunque cada vez hay más datos que apuntan a patrones similares en China y la India<sup>49</sup>. También se cree que la contaminación del aire en los lugares cerrados provocada por el uso intensivo que hacen los pobres del medio urbano de combustibles sólidos, hornillos y fogatas, y por la insuficiente ventilación de sus viviendas, mal construidas, contribuye de forma considerable a aumentar la incidencia de infecciones respiratorias agudas y neumopatías obstructivas crónicas entre esas personas<sup>50</sup>. Es más probable que las familias pobres de las ciudades dependan de estas formas de combustible para iluminar y cocinar que las familias de rentas más altas.

33. Los asentamientos en que viven estas personas a menudo carecen de acceso al suministro de agua y a infraestructuras de saneamiento. Estas comunidades no están conectadas a la red oficial de suministro y dependen de distribuidores privados de agua a pequeña escala, como vendedores o grifos públicos. Como consecuencia, la mayoría de los habitantes de los barrios marginales de las ciudades tienen que pagar varias veces más por estos bienes que sus homólogos con rentas más altas, no solo en términos absolutos sino también como proporción de sus gastos domésticos. En Nairobi, por ejemplo, los residentes de asentamientos irregulares pagan entre cinco y siete veces más por unidad que la tarifa

<sup>46</sup> Por ejemplo, la mortalidad infantil es casi 2,5 veces superior en los barrios marginales de Nairobi que en toda la ciudad (151 fallecimientos por 1.000 habitantes, en contraposición a 62 fallecimientos por 1.000 habitantes en las otras zonas de la ciudad). African Population and Health Research Center, "Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements", informe del Nairobi Cross-Sectional Slums Survey (Nairobi, 2002).

<sup>47</sup> Véase Mark. R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", *Population Bulletin*, vol. 64, N° 2 (junio de 2009).

<sup>48</sup> Véase Naomar Almeida-Filho y otros, "Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class", en *Social Science and Medicine*, 59, N° 7, 2004.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> ONU-Hábitat.

oficial cobrada a los hogares con acceso a la red oficial de abastecimiento de agua<sup>51</sup>. En la Argentina, el 16% del gasto de los hogares pobres de las zonas urbanas se destina a servicios públicos, frente a tan solo el 11% destinado por el 25% más rico<sup>52</sup>. Para los residentes de Kibera, en Kenya, uno de los barrios marginales más conocidos del continente africano, el tiempo de espera para poder acceder a los grifos comunales supera la hora de media, y es mucho mayor en las estaciones secas<sup>53</sup>. Según un estudio realizado en 47 países y 93 lugares distintos, este patrón se repite en distintos países. El estudio pone de manifiesto que el precio medio del agua en estos casos es entre 1,5 y 12 veces superior al que se paga por el agua de la red oficial de suministro<sup>54</sup>. Además, es poco frecuente que se someta a esas fuentes en un control de calidad.

34. La triste ironía es que las zonas urbanas gozan de mayor acceso a servicios de salud que las zonas rurales, al menos desde un punto de vista geográfico. Sin embargo, para los pobres de las zonas urbanas el coste de estos servicios resulta, a menudo, prohibitivo. En la mayor parte del mundo en desarrollo, los servicios de salud de las zonas urbanas suelen aplicar un sistema de pago por servicio prestado, lo que hace prohibitivo el acceso seguro a estos servicios para los pobres de las zonas urbanas. Aun en los casos en que existen subvenciones para eliminar el obstáculo de los costes, el sistema suele seguir siendo inaccesible para los pobres del medio urbano, a quienes les cuesta cumplimentar los trámites. Además, la marginación espacial y social de los pobres del medio urbano afecta a su utilización de los servicios de salud, hasta el punto de que muchos de los que prestan estos servicios se han acostumbrado a que los usuarios pobres solo acudan a recibir tratamiento en casos de gravedad, no sigan los tratamientos para ahorrar en medicinas y en ocasiones se muestren reticentes a recurrir en mayor medida a estos servicios<sup>55</sup>.

35. El derecho a la salud queda recogido en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que define la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades" y establece que "el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social". Además de los problemas que un acceso inadecuado al suministro de agua y al saneamiento plantean para la salud, el derecho de los pobres del medio urbano a la salud, reafirmado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también se ve amenazado por la vulnerabilidad de esas personas a los riesgos ambientales y su limitado acceso a los servicios de salud.

36. En su resolución 15/9, el Consejo de Derechos Humanos afirmó que el derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como el derecho a la vida y la dignidad humana.

---

<sup>51</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006 – más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Basingstoke y Nueva York, Palgrave Macmillan, 2006), págs. 7, 52 y 83.

<sup>52</sup> Baker, "Urban poverty", pág. 8.

<sup>53</sup> PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano*, pág. 38.

<sup>54</sup> Mukami Kariuki y Jordan Schwartz, "Small-Scale Private Service Providers of Water and Electricity Supply: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics", documento de investigación sobre políticas N° 3727 (Banco Mundial, 2005), pág. 26.

<sup>55</sup> Véase Montgomery, "Urban Poverty".

## F. Inseguridad, exclusión y discriminación, y el derecho a la participación política

37. Los pobres de las zonas urbanas padecen exclusión económica, social y política. El estigma y la discriminación consiguientes son características de la vida cotidiana de muchos habitantes de barrios marginales<sup>56</sup>. Los niños son especialmente conscientes de la dureza de las condiciones y del deterioro en el que viven, que consideran un reflejo vergonzoso de su propia valía<sup>57</sup>. Las investigaciones indican que este estigma se pone de manifiesto en las entrevistas de trabajo y las oportunidades de empleo, en las que se discrimina a los pobres en razón de la zona en que viven. Así, los resultados de un estudio realizado en Francia señalaron que los solicitantes de empleo que vivían en zonas de bajos ingresos tenían menos posibilidades de ser seleccionados para realizar entrevistas de trabajo que los procedentes de zonas de ingresos más altos<sup>58</sup>. De manera análoga, un estudio realizado en Río de Janeiro reveló que el hecho de vivir en un barrio marginal constituía una barrera mayor para conseguir un empleo que el género o el origen étnico<sup>59</sup>. Tales condiciones también pueden provocar malestar social.

38. Esta exclusión es aún mayor entre los trabajadores migrantes e indocumentados, quienes, por ejemplo, tienen reconocidos legalmente muy pocos derechos y acceso a muy pocos servicios. Los pobres del medio urbano quedan generalmente excluidos de los procesos de adopción de las decisiones que los afectan. Puesto que los pobres del medio urbano están especialmente desfavorecidos en lo que respecta a la salud y a las oportunidades de educación, trabajo y participación en la vida política, su exclusión dificulta su capacidad de influir en las políticas que podrían mejorar sus vidas, exigir responsabilidades a los funcionarios públicos y aportar sus valiosos conocimientos a las actividades de desarrollo<sup>60</sup>.

39. Son varios los factores que contribuyen a marginar la opinión política y la participación cívica de los pobres del medio urbano. En primer lugar, el hecho de que los gobiernos no presten la debida atención a las necesidades de estas comunidades, como demuestran las carencias existentes en los servicios básicos, hace que la relación entre ambos se deteriore y refuerza la idea de que los pobres de las zonas urbanas no son ciudadanos de pleno derecho de las ciudades en las que viven<sup>61</sup>. En segundo lugar, existe una patente reticencia a tener en cuenta las necesidades de los habitantes pobres de las ciudades en las políticas urbanas más amplias, en ocasiones debido a una comprensión insuficiente del alcance de la pobreza urbana, y otras veces porque el problema se aborda de manera equivocada<sup>62</sup>. Por último, algunas ciudades han adoptado medidas para tener en cuenta la voz política de los habitantes pobres de las ciudades en el proceso de adopción de decisiones, pero siguen siendo la excepción, y no la regla, en un contexto en que los

<sup>56</sup> Véase Janice Perlman, "The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro", y Douglas S. Massey et al., "Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606, julio de 2006.

<sup>57</sup> Véase Louise Chawla, *Growing up in an Urbanizing World* (Earthscan Publications y UNESCO, 2002).

<sup>58</sup> López Moreno y otros, *State of the World's Cities 2006/7*, pág. 5.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 31.

<sup>61</sup> Véase Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities", en Allison M. Garland, Mejjan Massoumi y Blair A. Ruble, eds., *Global Urban Poverty: Setting the Agenda* (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007).

<sup>62</sup> Por ejemplo, desalojos forzosos u otras políticas diseñadas para frenar la afluencia de migrantes de las zonas rurales a las urbanas.

simples votos no bastan para garantizar un cambio sostenido y estructural que beneficie a los pobres del medio urbano<sup>63</sup>.

40. La marginación política conlleva también que los pobres se encuentren a menudo en una situación de mayor inseguridad y violencia, ya que los servicios de policía y de orden público no están presentes a menudo en las zonas en que se concentran los pobres<sup>64</sup>; por tanto, la violencia y la delincuencia en las comunidades pobres del medio urbano tienden a ser mayores. También en este ámbito, los efectos de la globalización se ven de manera desproporcionada en los pobres del medio urbano, ya que las redes internacionales de estupefacientes y otras redes ilícitas prosperan, al parecer, en las zonas en que la gestión pública es débil<sup>65</sup>.

41. El derecho a la participación política está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 21 establece que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos" y que la "voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público". Para los pobres que viven en zonas urbanas, el derecho a la participación política está estrechamente relacionado con las prácticas de gestión pública de las ciudades. El Programa de Hábitat define la gestión pública como los mecanismos, procesos e instituciones mediante los que los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y tratan de resolver sus diferencias, y establece que la buena gestión pública de las ciudades se caracteriza por los principios de la sostenibilidad, la subsidiariedad, la equidad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación cívica y ciudadana y la seguridad<sup>66</sup>. Estas características no se aplican a la realidad política de la mayoría de las comunidades urbanas pobres, que todavía no gozan plenamente de sus derechos ni mantienen una relación responsable, transparente e inclusiva con las autoridades.

## IV. Situación de los grupos más vulnerables

### A. Mujeres y niñas

42. Las mujeres y las niñas que forman parte de los pobres del medio urbano se enfrentan con problemas especialmente graves. Son víctimas de una marginación aún mayor, en particular una diferenciación en razón de su género en los ámbitos de la educación, el empleo y la participación política. También padecen en mayor medida problemas de salud y de seguridad que están relacionados, en muchos casos, con la vida en barrios marginales.

43. En 2010, el 56,3% de los varones jóvenes de todo el mundo formaban parte de la fuerza de trabajo, en comparación con el 40,8% de las mujeres jóvenes. Estas mujeres a menudo tienen más dificultades de acceso al empleo, y las tasas de desempleo entre ellas

<sup>63</sup> Las investigaciones realizadas entre las comunidades urbanas pobres reflejan una elevada tasa de participación electoral (véase John Harriss, "Political Participation, Representation, and the Urban Poor: Findings from Research in Delhi", en *Economic and Political Weekly* (marzo de 2005)). Sin embargo, también hay indicios de que el proceso electoral está influenciado por relaciones clientelistas y promesas materiales a corto plazo que no conllevan cambios estructurales que beneficien a los pobres del medio urbano.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> ONU-Hábitat.

<sup>66</sup> ONU-Hábitat, "The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper", segunda ed. (Nairobi, 2002), pág. 12.

suelen ser más altas que las de sus homólogos masculinos. Cuando tienen trabajo, también es más probable que ocupen puestos inestables, a tiempo parcial y peor remunerados<sup>67</sup>.

44. Las condiciones en que viven los pobres de las zonas urbanas tienen también una dimensión adicional de género ya que sobre las mujeres recae de manera desproporcionada una carga adicional de trabajo no remunerado. Por el hecho de recaer sobre ellas la mayor parte de las actividades reproductivas y de cuidado de los demás, se ven especialmente afectadas por el limitado acceso a servicios básicos, infraestructuras esenciales, el agua, los servicios de saneamiento y una vivienda inadecuada, y por restricciones a la movilidad. Estas limitaciones contribuyen a aumentar la carga que representa el trabajo no remunerado como la limpieza, la preparación de la comida y el cuidado de los niños, los ancianos y los enfermos, con el consiguiente agravamiento de las desventajas basadas en el género. Lamentablemente, esta cuestión de la "falta de tiempo" con que se enfrentan las mujeres todavía no ha sido afrontada debidamente por los responsables de la formulación de políticas<sup>68</sup>.

45. Las mujeres de comunidades urbanas pobres también están más expuestas a la violencia por motivos de género. Las investigaciones señalan que, en algunos países, las mujeres que pertenecen a comunidades urbanas pobres tienen mayor riesgo de ser víctimas de violencia por parte de sus parejas que las pertenecientes a comunidades rurales o a comunidades urbanas de ingresos superiores<sup>69</sup>. Este hecho también se ha vinculado estrechamente, en algunos casos, a una mayor incidencia de enfermedades mentales; por ejemplo, un estudio de la Organización Mundial de la Salud indica que las mujeres que han sido víctimas de violencia por parte de sus parejas tienen muchas más posibilidades de pensar en suicidarse<sup>70</sup>. Esta información se corresponde con algunos indicadores que muestran una mayor prevalencia de problemas de salud mental entre las mujeres que viven en zonas pobres del medio urbano.

46. Las mujeres que viven en la pobreza en zonas urbanas son también especialmente vulnerables a problemas de salud relacionados con la atención maternal. Se ha constatado que las mujeres que viven en barrios marginales disponen de mucho menos acceso a servicios de atención prenatal y antenatal que las que viven en otras zonas urbanas de ingresos superiores<sup>71</sup>. Asimismo, entre las mujeres y niñas que viven en zonas urbanas pobres tiende a haber una mayor prevalencia de VIH/SIDA que entre las mujeres que viven en las zonas rurales y en otras zonas urbanas, lo cual tal vez esté relacionado con las conclusiones que sugieren que, en el caso de mujeres que viven en zonas urbanas pobres, el sexo forzado o el comercio sexual es a menudo más frecuente que entre las que viven en zonas rurales o tienen ingresos más altos<sup>72</sup>. Hay indicios de que, para algunos grupos socioeconómicos como los adolescentes y las mujeres, la pobreza puede estar ligada a la

<sup>67</sup> Véase *World Youth Report 2011: Youth and Climate Change* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 10.IV.11).

<sup>68</sup> Cecilia Tacole, "Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city", *Urbanization and Emerging Population Issues*, Working Paper N° 7 (Londres y Nueva York, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD) y UNFPA, 2012), pág. 20.

<sup>69</sup> Montgomery, "Urban Poverty", págs. 10 y 11.

<sup>70</sup> Organización Mundial de la Salud, *Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica: resumen del informe – primeros resultados sobre prevalencia, eventos relativos a la salud y respuestas de las mujeres a dicha violencia*, (2005), pág. 31.

<sup>71</sup> Monica Akinyi Magadi y otros, "The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s", *Population Studies*, vol. 57, N° 3 (2003), págs. 353 y ss.

<sup>72</sup> Véase Montgomery, "Urban Poverty"; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors Among Young Women and Men in South Africa", Policy Research Division Working Papers, N° 190 (Nueva York, Population Council, 2004).

prevalencia del VIH, debido a las tasas más altas de iniciación precoz al sexo y, al parecer, a relaciones sexuales forzadas y de prostitución<sup>73</sup>.

47. Los efectos de la pobreza urbana en las mujeres se ven aumentados frecuentemente por el hecho de que, en muchos casos, las mujeres ya se enfrentan a una marginación social y política. Por ejemplo, aun cuando la inseguridad de la tenencia de tierras y el no disponer de una vivienda adecuada constituyen un problema tanto para los hombres como para las mujeres que viven en zonas urbanas pobres, las mujeres se encuentran en una situación de especial desventaja porque, a menudo, se les niega el derecho a la propiedad debido a la existencia de normas culturales y mecanismos jurídicos discriminatorios<sup>74</sup>.

48. También puede verse la marginación en la desigualdad de los niveles educativos que existen entre las niñas y los niños de las zonas urbanas. Hay investigaciones que muestran que, si bien en décadas anteriores se había avanzado en el aumento de las matrículas escolares en las zonas rurales, en realidad en las zonas urbanas pobres las matrículas han disminuido, una tendencia que ha afectado de manera desproporcionada a las niñas que viven en esas zonas<sup>75</sup>. Hay estudios que sugieren que las normas sociales que van en perjuicio de las niñas, como las expectativas en lo que se refiere a su función doméstica en el hogar, los matrimonios precoces y la limitación de su libertad de movimientos, son obstáculos para su educación, especialmente en los casos en que los ingresos familiares son limitados<sup>76</sup>.

## B. Niños y jóvenes

49. Los barrios marginales son entornos peligrosos que exponen a los niños a elementos que pueden afectar a su salud; por ejemplo, entre los niños pobres del medio urbano, la incidencia de las enfermedades diarreicas y respiratorias es desproporcionadamente superior a la de los niños que viven en zonas rurales o en zonas urbanas de ingresos más altos. Un análisis realizado por el Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de los estudios existentes sobre salud infantil en zonas urbanas de Asia y del Cercano Oriente puso de manifiesto que la mortalidad infantil era muy superior en los barrios de chabolas a la de otros lugares de la misma ciudad; en algunos casos, como en el de Manila, hasta tres veces más alta<sup>77</sup>. Las comunidades urbanas pobres también carecen a menudo de instalaciones o espacios de ocio seguros para los niños<sup>78</sup>. Además, las desigualdades entre zonas urbanas pobres y de ingresos más altos afectan a los niños desde el principio. El acceso limitado a una educación de calidad puede hacer endémica la pobreza generacional al impedir que los niños puedan adquirir conocimientos y asegurarse trabajos con un salario más alto cuando sean adultos<sup>79</sup>.

50. Los menores no acompañados que viven en zonas urbanas, como los huérfanos, los niños que han huido de sus casas o los "niños de la calle", están aún más expuestos a los problemas a que da lugar la pobreza. Muchos de estos niños se ven empujados a las calles ante la necesidad que hay en sus hogares de obtener más ingresos, mientras que otros

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> ONU-Hábitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing" (2008).

<sup>75</sup> ONU-Hábitat.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Sarah Fry, Bill Cousins y Ken Olivola, "Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data", preparado para la Oficina de Asia y el Cercano Oriente del Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en el marco del proyecto EHP Project 26568/OTHER.ANE.STARTUP, 2002.

<sup>78</sup> UNICEF, "Pobreza y exclusión entre niños urbanos", 2002.

<sup>79</sup> Department for International Development, "Ending Child Poverty: the Challenge".

abandonan sus casas para huir de los abusos o esperando encontrar mejores oportunidades de obtener ingresos<sup>80</sup>. Independientemente de la razón por la que hayan llegado a la calle, la vida en las calles priva a los niños de una red social segura, los hace especialmente susceptibles a sufrir abusos físicos y sexuales de manos de la policía y a la explotación por bandas organizadas de mendicidad o recogida de residuos, y los expone a condiciones muy duras sin acceso a un refugio fiable<sup>81</sup>.

51. Las probabilidades de que los jóvenes (15 a 24 años de edad) estén desempleados son casi el triple que entre los adultos. Debido a la crisis financiera registrada recientemente, el número de jóvenes desempleados aumentó en 4 millones con respecto a 2007: en 2011, 74,8 millones de jóvenes estaban desempleados. De hecho, la tasa del 12,7% de desempleo entre los jóvenes a nivel mundial sigue siendo un punto porcentual superior al nivel anterior a la crisis (11,7% en 2007). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) informó de que "además de los 74,7 millones de jóvenes desempleados en el mundo en 2011 —un número creciente de desempleados de larga duración— unos 6,4 millones de jóvenes han perdido toda esperanza de encontrar empleo y se han apartado por completo del mercado de trabajo"<sup>82</sup>. Los jóvenes también representan el 23,5% del total de los trabajadores pobres, en comparación con el 18,6% de los trabajadores que no son pobres<sup>83</sup>.

52. La elevada (y creciente) tasa de desempleo y subempleo entre los jóvenes, la escasez de viviendas y servicios de apoyo, el hacinamiento en las zonas urbanas, la desintegración de la familia (a menudo como resultado o efecto indirecto de la pobreza), la ineficiencia de los sistemas educativos y la inestabilidad socioeconómica general son factores que pueden contribuir a la delincuencia juvenil, que se manifiesta en el aumento de los delitos, la violencia y el uso indebido de drogas y alcohol entre los jóvenes. Las investigaciones indican un aumento de la delincuencia juvenil en todo el mundo, especialmente entre los pobres de las zonas urbanas. Los niños de la calle pueden acabar convirtiéndose en jóvenes delincuentes, que ya han experimentado la violencia en su entorno social inmediato. Además, las ciudades de los países desarrollados y de ingresos medios están afrontando crisis relacionadas con el uso indebido de drogas, especialmente entre los jóvenes, que ponen en peligro los progresos realizados en la lucha contra la pobreza, que habían propiciado el crecimiento de los países. En Río de Janeiro, por ejemplo, un análisis de informes sobre la delincuencia realizado recientemente indicaba que el 57% de los consumidores de droga tienen menos de 24 años. El aumento del consumo de drogas también supone un aumento de los delitos violentos<sup>84</sup>.

53. La urbanización y el aumento de la pobreza en las zonas urbanas contribuyen a un aumento de un comportamiento delictivo entre los jóvenes ya que las características básicas del entorno urbano propician el desarrollo de ese tipo de comportamiento<sup>85</sup>. Además, se está

<sup>80</sup> Véase UNICEF, "Pobreza y exclusión entre los niños urbanos".

<sup>81</sup> *Ibid.* Véase también Jo Becker, *Easy Targets: Violence against Children Worldwide* (HRW, 2001); y *Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Children in Senegal* (HRW, 2010).

<sup>82</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias mundiales del empleo 2012: prevenir una crisis mayor del empleo* (Ginebra, 2012), pág. 90.

<sup>83</sup> Los levantamientos de la primavera árabe registrados recientemente en la región del Oriente Medio y África del Norte representan uno de los factores que han contribuido a los niveles inquietantemente elevados de desempleo juvenil. La tasa total de desempleo en 2010 era 25,5% en el Oriente Medio y 23,8% en África del Norte, mientras que entre las mujeres jóvenes ascendía al 39,4% en el Oriente Medio y al 34,1% en África del Norte. Véase *World Youth Report 2011*.

<sup>84</sup> Kristina Rosales y Taylor Barnes, "New Jack Rio", *Foreign Policy* (septiembre de 2011).

<sup>85</sup> *Informe sobre la juventud mundial 2003: la actual situación mundial de la juventud* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.IV.7).

intensificando la migración de jóvenes a las ciudades en busca de más oportunidades de empleo, lo que supone no solo separarse de sus familias y las redes de apoyo social<sup>86</sup>, sino que también los hace más susceptibles de discriminación por parte de la población urbana nativa, que tiende a considerar a esos "inmigrantes" como elementos manifiestamente antisociales. A su vez, esa percepción es una de las fuentes principales del comportamiento delictivo entre los jóvenes<sup>87</sup>.

### C. Otros grupos minoritarios

54. Varios otros grupos, como las personas con discapacidad, también están particularmente expuestos a la pobreza urbana. Es importante señalar la relativa escasez de datos disponibles sobre la dinámica pobreza/discapacidad, en particular en los países en desarrollo<sup>88</sup>. Sin embargo, es evidente que los hogares que cuentan con miembros con discapacidad están más expuestos a la pobreza, por múltiples motivos, entre ellos los posibles efectos que la carga económica adicional que supone atender las necesidades especiales de estos miembros pueden tener para estas familias, ya de por sí económicamente inestables, o las menores tasas de escolarización y empleo de los discapacitados. Tal y como se señalaba en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, la cuestión del empleo plantea especiales dificultades para las personas con discapacidad, y el estigma que en ocasiones dicha discapacidad lleva aparejado hace que estas personas queden relegadas a los márgenes de la sociedad<sup>89</sup>. Por tanto, a pesar de no disponerse de demasiados datos sobre la relación existente entre pobreza y discapacidad, y a pesar de ser necesario seguir investigando sobre este tema, parece existir una relación importante entre discapacidad y pobreza extrema<sup>90</sup>.

55. Las personas de edad que viven en la pobreza en las ciudades son igualmente vulnerables. Su exclusión social varía en función del contexto y de las distintas culturas. Por ejemplo, en muchos países de África, América Latina y Asia, las personas de edad son tratadas con deferencia y respeto, mientras que en otras regiones, como Europa Oriental, donde el Estado es responsable de su bienestar, están marginadas<sup>91</sup>. Aunque también se dispone de pocos datos sobre esta cuestión, hay indicios que apuntan a que las personas de edad pobres son un segmento de la población particularmente vulnerable, especialmente aquellos que no gozan de la protección social de una familia<sup>92</sup>.

56. En las comunidades pobres de las zonas urbanas, los grupos que son objeto de marginación o tienen otros estigmas son particularmente vulnerables a los riesgos derivados de la pobreza en el medio urbano. Entre estos grupos figuran las minorías étnicas o religiosas, los inmigrantes y las castas desfavorecidas. La marginación sufrida por ser una minoría, combinada con un acceso todavía menor a la educación, el empleo y la atención

<sup>86</sup> Véase *World Youth Report 2011*.

<sup>87</sup> Véase *Informe sobre la juventud mundial 2003*.

<sup>88</sup> Esto puede deberse a la dificultad experimentada para reunir datos desglosados e interpretar la forma en que la discapacidad incide en la pobreza de los hogares. Véase Jeanine Braithwaite y Daniel Mont, "Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications", SP Discussion Paper N° 0805 (Banco Mundial, 2008).

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Véase Braithwaite y Mont, "Disability and Poverty".

<sup>91</sup> Deepa Narayan y otros, *Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries* (Nueva York, Banco Mundial, 2005), pág. 200.

<sup>92</sup> *Ibid.*

sanitaria, pueden llegar a dificultar enormemente las estrategias de supervivencia de estos grupos<sup>93</sup>.

57. Las comunidades pobres de las zonas urbanas son particularmente vulnerables, en su conjunto, en situaciones posteriores a un conflicto o caso de desastre, por la marginación que sufren en tres frentes distintos. En primer lugar, las comunidades pobres de las zonas urbanas viven en áreas marginadas que a menudo están más expuestas a los desastres y no disponen de infraestructuras ni de una planificación adecuadas que permitan reducir su vulnerabilidad a fenómenos como las inundaciones, los terremotos, los incendios o las tormentas. En segundo lugar, las comunidades pobres de las zonas urbanas disponen de muy pocos servicios para mejorar su capacidad de resistencia a estos fenómenos<sup>94</sup>, dado que la mayoría de los pobres del medio urbano no suelen tener acceso a medidas de protección social de que disponen generalmente las familias de rentas más altas, como seguros o ahorros. Y en tercer lugar, incluso durante las fases de recuperación, la atención y los recursos suelen concentrarse en otras partes de la ciudad y no en las comunidades más necesitadas<sup>95</sup>.

## V. Buenas prácticas

58. Las autoridades locales, los gobiernos nacionales, grupos de la sociedad civil, organizaciones intergubernamentales y el sector privado han emprendido diversas medidas a escala nacional, regional e internacional para que los pobres del medio urbano puedan ejercer sus derechos. Las alianzas entre estos agentes revisten múltiples formas.

### A. Gobiernos nacionales y municipales

59. Los esfuerzos desplegados por el Gobierno de China para combatir la pobreza son un buen ejemplo de un planteamiento integrado, gradual y a largo plazo<sup>96</sup>. Desde su inicio en 1984 como una estrategia de desarrollo orientada al medio rural, ha pasado por cuatro fases. A partir del año 2000, con la segunda fase, se crearon sistemas de seguridad social en las zonas urbanas y rurales, se mejoraron los ya existentes y se comenzaron a realizar inversiones en capital humano. La tercera fase, que empezó en 2006, se caracterizó por la consolidación y la ampliación de las inversiones en capital humano. La fase más reciente, que comenzó en 2011, es una estrategia integrada que combina tres componentes: inversión en infraestructuras, intervenciones en la seguridad social y medidas para dar poder a las comunidades pobres por medio de inversiones en capital humano.

60. El Brasil fue el primero en aplicar el concepto del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre en 1989<sup>97</sup>. La iniciativa fue diseñada para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, y para permitir a los ciudadanos ejercer una mayor influencia en la manera en que se gastan los presupuestos municipales. El modelo permite a

<sup>93</sup> Para obtener información sobre el trato recibido por los inmigrantes indocumentados en los asentamientos irregulares véase Landau, "Shaping Urban Futures". Para consultar un estudio sobre la persistente exclusión de la minoría romaní, véase Christian Bodewick y Akshay Sethi, *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia y Montenegro: The Case of the Roma* (Nueva York, Banco Mundial, 2005).

<sup>94</sup> Véase M. Fay y otros, "Natural disasters and the urban poor", *En Breve*, N° 32 (2003).

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Véase Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase", para la China Development Research Foundation, 2011, disponible en: [www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf).

<sup>97</sup> Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", en *Participatory Budgeting*, Anwar Shah, ed. (Nueva York, Banco Mundial, 2007), pág. 66.

representantes de ciudadanos de asociaciones vecinales de toda la ciudad, incluidas las favelas, participar en reuniones para influir en la manera en que se invierten los fondos de inversión disponibles (generalmente el 15% del presupuesto total). Desde su establecimiento, la mayoría de los datos reflejan una mejora espectacular de los indicadores de suministro de agua y saneamiento. Por ejemplo, en los primeros diez años desde la introducción de los presupuestos participativos, el porcentaje de hogares de la ciudad conectados a la red de abastecimiento de agua aumentó del 75% al 98%, y la cobertura de los servicios de alcantarillado aumentó del 46% al 98%<sup>98</sup>. Desde entonces, el modelo de Porto Alegre ha sido reproducido en el Brasil, el resto de América Latina y otras partes del mundo. Aunque el modelo tiene sus limitaciones<sup>99</sup>, está claro que, si existe un firme compromiso con la transparencia y la mejora de la gestión pública de las ciudades, acompañado de inversiones en la educación de los participantes pobres del medio urbano, el modelo es un instrumento innovador y eficaz.

61. En Tailandia, el Gobierno nacional mejoró la gestión pública de las ciudades favoreciendo las redes o federaciones comunitarias y colaborando con ellas, por ejemplo fusionando dos oficinas (la Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas y la Oficina de Desarrollo Rural) para crear un solo órgano que afrontara el hecho de que se estuviera privando a las comunidades urbanas pobres de los beneficios del crecimiento económico registrado en decenios anteriores. La Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas ya había concedido préstamos a bajo interés a agrupaciones comunitarias de crédito y ahorro que habían demostrado tener capacidad suficiente para gestionar los fondos, los cuales se utilizaban para diversas actividades, desde la generación de ingresos hasta la mejora y reubicación de viviendas. La verdadera innovación del Instituto de Desarrollo de las Organizaciones Comunitarias<sup>100</sup> fue la forma en que amplió el programa. Vinculó los diferentes grupos de ahorro a redes o federaciones más grandes de habitantes de barrios marginales, las cuales gestionaron y prestaron a su vez los fondos a sus organizaciones afiliadas. Estas redes fueron especialmente eficaces porque: a) descentralizaron los procesos de adopción de decisiones, acercándolos a las comunidades y adecuándolos más a sus propias necesidades; b) crearon un medio para que las comunidades urbanas pobres y las autoridades municipales pudieran colaborar de manera constructiva, gracias a la capacidad de las redes para negociar, promover o influenciar políticas urbanas y para colaborar en iniciativas de ámbito municipal; y c) ofrecieron a las comunidades urbanas pobres los medios para intercambiar experiencias y aunar esfuerzos.

62. El programa *Oportunidades* de México constituye un ejemplo de hasta qué punto pueden complementarse el efectivo y los alimentos. En el marco de ese programa de transferencia condicional de efectivo, se realizan pagos directos en dinero a los hogares pobres y vulnerables que reúnen las condiciones requeridas y envían a sus hijos a la escuela y los centros de salud. Esos hogares también reciben subsidios para mejorar el consumo de alimentos y los complementos nutricionales para los niños pequeños y las madres encintas y lactantes. La experiencia demuestra que el programa ha tenido efectos positivos en el crecimiento de los niños en las zonas tanto rurales como urbanas, y que su efecto en la nutrición es el resultado de los complementos nutricionales. Actualmente, el programa *Oportunidades* tiene 5,8 millones de beneficiarios, es decir, el 20% de la población total.

<sup>98</sup> Véase Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, N° 1 (marzo de 2001).

<sup>99</sup> Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" en *Participatory Budgeting*, ed. Anwar Shah, Washington D.C., Banco Mundial, 2007, págs. 45 a 47.

<sup>100</sup> Celine d'Cruz y David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", *Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper N° 16* (Londres, IIMAD, 2005).

Investigaciones realizadas indican que el consumo, sobre todo de alimentos, ha aumentado el 22% y que la proporción de niños malnutridos disminuyó en un 17,2%<sup>101</sup>.

63. En Camboya, el Gobierno nacional colaboró con el Programa mundial de Alimentos y ONG locales para ejecutar el programa Alimentos para la creación de Activos, en cuyo marco se ayuda a los hogares pobres y con inseguridad alimentaria a afrontar posibles situaciones de desastre ofreciéndoles oportunidades de trabajo fuera de temporada para que mejoren o rehabiliten los activos comunitarios a cambio de los alimentos que tanto necesitan. El programa ofrece oportunidades de trabajo a las familias pobres y con inseguridad alimentaria, quienes reciben alimentos como pago. También se construyen o rehabilitan en el marco de ese programa obras de infraestructura y se mejora el acceso a las escuelas y otros servicios básicos. Muchos otros gobiernos ejecutan programas análogos en cooperación con el Programa Mundial de Alimentos.

## B. La sociedad civil y el sector privado

64. El Proyecto Piloto Orangi del Instituto de Investigaciones y Capacitación<sup>102</sup> del Pakistán, que organiza proyectos de construcción de sistemas de alcantarillado impulsados y llevados a cabo por las comunidades de los asentamientos urbanos pobres de Karachi, es un buen ejemplo de alianza entre la sociedad civil y el Gobierno. El Instituto es una organización comunitaria que organiza comités integrados por habitantes pobres de las zonas urbanas para supervisar, financiar y construir sistemas de alcantarillado subterráneo básicos y económicos en Orangi Town, en donde, de no ser por ello, habría carencias en estos servicios. Proporciona asistencia técnica y la dieciochoava parte de la financiación, mientras que los comités aportan el resto. Los organismos estatales apoyan la iniciativa financiando proyectos de infraestructuras más amplios, como plantas de tratamiento de residuos. Los resultados muestran una mejora de los indicadores de salud, particularmente en lo que respecta a las tasas de mortalidad infantil, la existencia de un sistema de alcantarillado eficaz y económico y una comunidad cuya percepción de la marginación y la estigmatización sociales ha disminuido considerablemente.

65. En el Proyecto contra la pobreza urbana de Luanda<sup>103</sup>, en Angola, se adopta un planteamiento integrado para reducir la pobreza urbana mediante la participación de la comunidad y el establecimiento de alianzas para mejorar la buena gestión pública de las ciudades. El Proyecto, iniciado en 1999 por una coalición de tres ONG (Care International, Save the Children del Reino Unido y Development Workshop) se lleva a cabo en colaboración con los organismos gubernamentales y las organizaciones comunitarias de varios municipios y está financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. El Proyecto ha sido elogiado por su enfoque, que potencia la capacidad de las comunidades urbanas pobres para gestionar por sí mismas servicios básicos como el abastecimiento de agua, el saneamiento y el tratamiento de desechos, así como participar en la planificación municipal y promover políticas que favorezcan a los pobres a escala nacional. Al mismo tiempo, el Proyecto ayuda a los gobiernos locales a dialogar con las comunidades urbanas pobres y a atender sus necesidades. Los componentes fundamentales del proyecto son la coordinación y la gestión comunitarias de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, tratamiento de desechos y guardería; la capacitación

<sup>101</sup> Tuya Altangerel y Fernando Henao, "Mexico: Scaling Up Progresa/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme" (Nueva York, PNUD, 2011).

<sup>102</sup> Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan", en *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Garland y otros.

<sup>103</sup> Véase ONU-Hábitat, base de datos sobre prácticas óptimas ([http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp\\_id=1121](http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121)).

para la mejora del medio de vida, facilitando la participación en el proceso de planificación municipal; y el acceso a planes de crédito y ahorro.

66. La Federación Sudafricana de Personas sin Hogar<sup>104</sup> constituye un ejemplo de cómo las asociaciones comunitarias pueden impulsar la mejora de las viviendas auto construida, en particular mediante la agrupación de una red de cooperativas autónomas de ahorro y crédito de toda Sudáfrica. Fue creada para subsanar la falta de opciones de que disponen los pobres del medio urbano, que en su mayoría no cumplen los requisitos necesarios para recibir el subsidio nacional de vivienda, para mejorar sus viviendas. La Federación exige a sus miembros que colaboren con una de las cooperativas de ahorro y crédito. Los ayuda concediéndoles préstamos puente para que puedan asegurar la tenencia de la tierra y la construcción de viviendas; facilita los intercambios entre los barrios y las ciudades miembros a fin de aumentar los conocimientos, la pericia y las prácticas necesarios para atender las necesidades comunes de las comunidades urbanas pobres; planifica y supervisa los asentamientos para determinar sus necesidades y recopilar datos para las negociaciones con las autoridades municipales; y construye prototipos de viviendas.

67. La Manila Water Company, Inc.<sup>105</sup> es un claro ejemplo de una alianza publicoprivada que ha logrado mejorar con gran éxito el acceso de los pobres de Manila al suministro de agua. En 1997, el Gobierno adjudicó a esta empresa una concesión para abastecer la zona oriental de Manila, en la que un 40% de la población eran pobres. Al considerarlos una clientela y una fuente de ingresos viable, la empresa consiguió, gracias a su cultura centrada en el cliente y a su modelo de participación comunitaria, llevar la infraestructura del suministro de agua a los asentamientos informales, reducir la explotación ilegal y mantener una empresa rentable. Este ejemplo ilustra cómo las fuerzas del mercado, si se combinan con un enfoque favorable a los pobres y cuentan con el respaldo de un asociado público sólido, se pueden aprovechar para mejorar el acceso de los pobres del medio urbano al abastecimiento de agua.

68. En diversas ciudades de América Latina, Asia y África existen cooperativas que organizan a los pobres del medio urbano que trabajan en el sector informal separando y recogiendo desechos. El caso de CEMPRE (Compromisso Empresarial para Reciclagem), en el Brasil, demuestra que las cooperativas pueden asociarse con el sector privado para mejorar la creación de empleo y la gestión de desechos entre los pobres del medio urbano. CEMPRE<sup>106</sup> es una asociación sin ánimo de lucro, creada en 1992 y financiada por empresas privadas que realizan operaciones en el Brasil, que ayuda a los recogedores de desechos a formar cooperativas para conseguir mejores precios por los desechos que venden a empresas de reciclaje y de procesamiento de desechos. Estas cooperativas han demostrado su eficacia para garantizar a sus miembros mejores condiciones de trabajo, ingresos más elevados y oportunidades de educación y ahorro, entre otras<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Ted Baumann, Joel Bolnick y Diana Mitlin, "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", documento de trabajo N° 2 sobre la reducción de la pobreza en las zonas urbanas, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2001.

<sup>105</sup> Véase USAID, "Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop" (2006).

<sup>106</sup> Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities" en *Private Sector Involvement in Solid Waste Management* (Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit, 2005).

<sup>107</sup> Véase Oscar Fergutz y otros, "Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations", *Environment and Urbanization*, vol. 23, N° 2 (octubre de 2011), pág. 23.

## C. Comunidades regionales e internacionales

69. La colaboración de la OIT con órganos nacionales y regionales es un ejemplo de apoyo internacional y coordinación regional a favor de la erradicación de la pobreza. A escala nacional, la OIT colabora con los distintos gobiernos para diseñar estrategias globales de reducción de la pobreza a través de los programas nacionales de trabajo decente. La OIT coopera con cada país para incluir el trabajo decente entre los componentes fundamentales de sus estrategias de desarrollo, y facilita conocimientos, capacidad y asistencia técnica a los diferentes gobiernos para ayudarlos a aplicarlas<sup>108</sup>.

70. La OIT también ayuda a reforzar la labor de lucha contra la pobreza de las instituciones regionales, como la Unión Africana y las comunidades económicas regionales. Mediante la facilitación de intercambios estratégicos y enfoques coordinados entre los países, esta cooperación regional permite incorporar el empleo en la estrategia nacional de desarrollo de cada gobierno<sup>109</sup>.

71. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en colaboración con la Comisión Económica para África, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, presta apoyo técnico a 35 países africanos que han iniciado el proceso de preparación y aplicación de estrategias y planes de acción nacionales basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>110</sup>. Esta iniciativa ilustra un modelo de apoyo y coordinación internacionales que dota a los gobiernos de los distintos países de medios para adoptar las estrategias que mejor se adapten a los problemas específicos que afrontan en relación con la pobreza.

72. La Alianza de las Ciudades<sup>111</sup> es una coalición mundial creada en 1999 por el Banco Mundial y ONU-Hábitat, cuyas actividades son dirigidas y realizadas por las propias ciudades miembros. Está integrada por autoridades municipales de todo el mundo, gobiernos nacionales, organismos de desarrollo, ONG e instituciones multilaterales dedicadas a combatir la pobreza urbana. Presta asistencia técnica a las ciudades y los gobiernos en tres ámbitos fundamentales: programas de mejora de los barrios marginales, estrategias de desarrollo de las ciudades y políticas nacionales sobre desarrollo urbano y administración local. Su apoyo a las ciudades o a los gobiernos nacionales se basa en cuatro criterios esenciales: deben comprometerse a mejorar las ciudades y la gestión pública local para todos los habitantes, adoptar un enfoque inclusivo y a largo plazo, aplicar plenamente las reformas para que tengan incidencia a escala comunitaria, y dotar de medios a las administraciones locales mediante la descentralización de los recursos.

## VI. Recomendaciones

**73. Para resolver los problemas que la pobreza urbana plantea para una población cada vez mayor a escala mundial, deben adoptarse las siguientes medidas:**

**a) Promover políticas participativas y basadas en los derechos y una buena gestión pública. Deben aplicarse políticas de desarrollo que tengan plenamente en cuenta los derechos humanos de los pobres. Para ello, es fundamental que se refuerce la participación política de los pobres del medio urbano. Se ha demostrado que,**

<sup>108</sup> Véase OIT, Programas de Trabajo Decente por País. Puede consultarse en: [www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm).

<sup>109</sup> Véase OIT, Oficina Regional para África en: [www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm).

<sup>110</sup> Véase Comisión Económica para África, *Sustainable Development Report on Africa* (Addis Abeba, 2008).

<sup>111</sup> Véase [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org).

además de hacer efectivo un derecho humano integral, la promoción de una buena gestión pública que haga participar a las comunidades afectadas en el proceso de formulación de políticas intensifica los esfuerzos en pro del desarrollo. El conocimiento local de las necesidades y limitaciones es inestimable para el proceso de formulación de políticas. Con frecuencia, las innovaciones desarrolladas dentro de las comunidades urbanas pobres para paliar la falta de servicios son opciones viables que se pueden aplicar a mayor escala. Por otra parte, una verdadera contribución de las comunidades urbanas pobres tradicionalmente excluidas puede fomentar la sostenibilidad de las iniciativas a largo plazo, como demuestran algunos de los ejemplos citados en la sección anterior.

b) Promover el establecimiento de redes de seguridad social. Habida cuenta de la frágil resiliencia económica de las comunidades urbanas pobres, en las que el empleo es inestable o inseguro, y donde la mayor parte de los ingresos se destinan a la supervivencia inmediata, deben establecerse redes de seguridad social para que los hogares estén mejor equipados para recuperarse de situaciones difíciles. Deben emprenderse iniciativas que ayuden a los pobres del medio urbano a hacer frente al desempleo, el empleo precario o informal, la inestabilidad de los jornales y los desastres.

c) Invertir de poder a los pobres del medio urbano mediante inversiones en capital humano. Habida cuenta del vínculo que existe entre los bajos salarios, el acceso limitado a una educación de calidad y las bajas cualificaciones, deben adoptarse medidas para potenciar el capital humano de los pobres del medio urbano. Una educación y formación profesional de calidad para aumentar el acceso a salarios más elevados y a un empleo estable podrían tener una recuperación importante en la reducción de la pobreza a largo plazo entre los pobres del medio urbano.

d) Aplicar un planteamiento integrado. Puesto que los riesgos de la pobreza urbana son pluridimensionales y requieren intervenciones que abarcan la planificación urbana, la salud pública, la educación y la seguridad alimentaria, entre otras esferas, es importante evitar un planteamiento fragmentado<sup>112</sup>. Deben aplicarse en su lugar un planteamiento integrado, que puede consistir en varias medidas aplicadas conjuntamente, como, por ejemplo, la inversión en infraestructuras para mejorar el acceso al suministro de agua y el saneamiento, la mejora de la formación profesional y la creación de programas de microcréditos. También debe ser una prioridad la realización de esfuerzos encaminados a facilitar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y la adopción de medidas que garanticen la inclusión de los grupos más vulnerables o marginados, en particular las mujeres y los jóvenes.

e) Reforzar la cooperación internacional. Como demuestra el ejemplo de la estrategia nacional de reducción de la pobreza adoptada en China, un planteamiento a largo plazo tal vez se ajuste mejor al efecto sistémico de la pobreza urbana y a las dimensiones multisectoriales que se necesitan para hacerle frente. Por consiguiente, existe la necesidad urgente de coordinar los esfuerzos internacionales de desarrollo para dirigir las inversiones extranjeras destinadas a promover derechos allí donde sus efectos puedan ser mayores y evitar que se desaprovechen. La cooperación internacional Sur-Sur también puede dar resultados, en la medida en que los países en desarrollo que afrontan problemas de urbanización similares compartan enseñanzas y estrategias fructíferas<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Véase UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*.

<sup>113</sup> Véase el estudio realizado por el proyecto del milenio sobre los efectos positivos del fomento de intercambios entre federaciones de habitantes de barrios marginales.

f) Prestar especial atención a los grupos vulnerables. Todas estas medidas deben comportar la incorporación de una perspectiva de género en los procesos de gobernanza, incluidas la formulación de políticas, la administración pública y la prestación de servicios, especialmente en relación con las cuestiones específicas de género como la violencia de género, el trabajo no remunerado de las mujeres consistente en el cuidado de los demás, y la discriminación. También requieren atención especial las necesidades de los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad y la adopción de medidas al respecto, así como la elaboración de programas integrados para luchar contra las diferentes formas de discriminación por razón de casta, origen étnico, religión, etc.

74. En la medida en que la población urbana mundial sigue creciendo rápidamente, la necesidad de garantizar su pleno disfrute de los derechos humanos fundamentales debe convertirse en una prioridad para el futuro. Para que las necesidades de los pobres del medio urbano —y particularmente los de los grupos vulnerables que viven en la pobreza en zonas urbanas— estén cubiertas, es preciso adoptar diversas medidas a escala local, nacional, regional e internacional. Será fundamental contar con un planteamiento para la reducción de la pobreza de las poblaciones urbanas que integre el desarrollo de las infraestructuras, la creación de redes de seguridad social y la inversión en la dotación de medios y la educación de las comunidades pobres. También será esencial aplicar un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos que aborde con eficacia las maneras en que la pobreza urbana pone en peligro el derecho a la salud, el suministro de agua, la vivienda, la alimentación, la educación y el trabajo. Por último, la mejora de la participación política de las comunidades urbanas pobres y marginadas es la clave de las estrategias destinadas a afrontar los retos de la creciente pobreza urbana.