



Asamblea General

Distr. general
31 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

22º período de sesiones

Temas 3 y 5 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Órganos y mecanismos de derechos humanos

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

Resumen

En el presente estudio, preparado de conformidad con la resolución 16/27 del Consejo de Derechos Humanos, el Comité Asesor examina la situación de los pobres del medio urbano y su disfrute del derecho a la alimentación, además de las estrategias para mejorar su protección y las prácticas óptimas.

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	4–5	3
B. Globalización y desarticulación de las comunidades rurales.....	6–7	4
C. Deficiente planificación urbana y falta de buena gobernanza	8–9	5
D. Peligros naturales y cambio climático	10–11	5
III. Condiciones y derechos humanos de los pobres del medio urbano	12–35	6
A. Derecho a la alimentación	12–14	6
B. Derecho al trabajo.....	15–16	8
C. Derecho a la educación.....	17–19	8
D. Derecho a una vivienda adecuada.....	20–22	9
E. Derecho a la salud	23–30	10
F. Derecho a la seguridad, la inclusión, la no discriminación y la participación política	31–35	12
IV. Situación de los grupos más vulnerables.....	36–48	14
A. Mujeres y niñas.....	36–40	14
B. Niños y jóvenes	41–44	15
C. Otros grupos minoritarios.....	45–48	17
V. Buenas prácticas.....	49–63	18
A. Gobiernos nacionales y municipales	50–54	18
B. La sociedad civil y el sector privado	55–59	20
C. Comunidades regionales e internacionales.....	60–63	22
VI. Recomendaciones	64–65	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. Los pobres del medio urbano representan una cuarta parte de los pobres del mundo¹, una proporción que, con el avance de la urbanización, se prevé que aumente enormemente, lo que convertirá la pobreza en un fenómeno cada vez más urbano². 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, mayor es su efecto en la proporción de los pobres que viven en las zonas urbanas³. Por tanto, la pobreza en el medio urbano plantea retos especiales en relación con los derechos humanos básicos 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 un estudio detallado 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)⁴.

3. En su octavo período de sesiones, celebrado en febrero de 2012, el Comité Asesor aprobó por consenso la recomendación 8/2, en la que acogió 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 que terminara el mencionado estudio para presentarlo al Comité Asesor en su noveno período de sesiones. En su noveno período de sesiones, el Comité Asesor analizó el estudio definitivo del grupo de redacción (A/HRC/AC/9/3) y pidió al grupo de redacción que lo ultimara a la luz de dicho análisis, con el fin de presentarlo 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 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 desarrollo⁵, 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 países en desarrollo, y el 80%, solo en África y Asia⁶. No obstante, la capacidad de las

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

² En 2025, dos tercios de los habitantes de la Tierra vivirán en zonas urbanas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de la Población, 2009.

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

⁴ El grupo de redacción sobre el derecho a la alimentación desea dar las gracias a Chanmi Kim y Sunkyo Im por la importante contribución que aportaron durante la redacción del presente estudio, así como al Mouvement Mondial des Mères International/Make Mothers Matter International por sus valiosas observaciones.

⁵ Baker, "Urban poverty", pág. 2.

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

ciudades para ofrecer infraestructura y servicios básicos no ha avanzado al mismo ritmo que la urbanización⁷. En 2001, cerca del 78% de la población urbana de los países menos adelantados vivía en tugurios, en comparación con el 6% en los países desarrollados⁸.

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 el Fondo de Población de las Naciones Unidas describe como la segunda ola de la urbanización, es más rápida y de mayor calado 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, que representaba el 10% del total, aumentó hasta los 423 millones, es decir, el 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 en 1950 (aproximadamente el 18% de la población total) a una cifra prevista de 3.900 millones en 2030 (aproximadamente el 56%). Las investigaciones indican que gran parte del crecimiento urbano que se ha producido corresponde a ciudades pequeñas del mundo en desarrollo⁹.

B. Globalización y desarticulación de las comunidades rurales

6. 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 oportunidades¹⁰; y, dado que los empleos surgen en donde hay actividad económica, la gente va a las ciudades con la esperanza de conseguir un trabajo. Sin embargo, la globalización ha afectado negativamente a los pobres del medio urbano, a menudo exacerbando las desigualdades, dificultando la buena gestión pública y debilitando el estado de derecho, en particular ante la mayor dificultad para controlar el flujo internacional de estupefacientes y artículos ilícitos¹¹.

7. La transformación de pequeñas explotaciones agrícolas 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 urbanas¹². 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

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

⁸ El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) define un tugurio 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).

⁹ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 7. Véase también 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.

¹⁰ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 8.

¹¹ Véase James Holston y Arjun Appadurai, "Cities and Citizenship", *Public Culture*, vol. 8, N° 2, N° 19 (1996).

¹² *State of the World's Indigenous Peoples* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 09.VI.13), págs. 229 y 230.

agricultura de subsistencia¹³. Esa vulnerabilidad puede acabar desarticulando las comunidades rurales y obligando a sus habitantes a migrar a las ciudades en busca de oportunidades.

C. Deficiente planificación urbana y falta de buena gobernanza

8. Aproximadamente el 72% de la población urbana del África Subsahariana y el 57% de la del sur de Asia habita barrios marginales, y el crecimiento urbano de los países en desarrollo consiste en su mayoría de personas pobres. A pesar de esa sobrerrepresentación de los habitantes de barrios marginales, los planes urbanísticos de los países en desarrollo rara vez tienen en cuenta las necesidades de esas personas y en gran medida se configuran y redefinen básicamente de acuerdo con las influencias políticas de las sociedades inmobiliarias, con infraestructuras a gran escala diseñadas para atender las necesidades de la actividad económica y siguiendo las exigencias y preferencias de los grupos de ingresos medios y altos¹⁴. Las autoridades de las ciudades también aumentan esos riesgos al aplicar políticas urbanísticas que incluyen frecuentemente inversiones extranjeras. Las políticas urbanísticas 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 esas personas¹⁵.

9. Las autoridades del Estado suelen hacer dejación de su responsabilidad de dar una respuesta eficaz a las necesidades locales de manera participativa, transparente y con rendición de cuentas¹⁶. Aunque, en teoría, las ciudades ofrecen un mayor acceso a los centros de poder político, esas autoridades no aprovechan el crecimiento para realizar un buen gobierno y prestar servicios a los hogares. No se revisan las políticas vigentes, ni se aplican las recientemente aprobadas, para contrarrestar la presión que el crecimiento de la población ejerce sobre la capacidad para prestar servicios y corregir las insuficiencias de la gobernanza urbana. La corrupción y las normativas farragosas también causan diversas privaciones en las ciudades, como las infraestructuras y los servicios ambientales inadecuados, un acceso limitado a la escuela y la atención de la salud, y la exclusión social¹⁷.

D. Peligros naturales y cambio climático

10. Los pobres del medio urbano a menudo se asientan en zonas en que existe un mayor riesgo de inundaciones, corrimientos de tierras y otros desastres, donde la escasez de recursos y de redes de seguridad hacen que las labores de rescate sean más difíciles. La exposición a situaciones que ponen en peligro la vida —como ciclones, inundaciones, aludes de lodo y terremotos— complican y agravan aún más la pobreza de las ciudades. Al combinarse con una vulnerabilidad particular, estos peligros pueden convertirse en desastres. Hay algunos acontecimientos que por su magnitud merecen este calificativo. Pero hay otros bastante más frecuentes y que afectan a muchas más familias y niños y, sin embargo, no se consideran desastres porque se desarrollan lentamente y su escala no es tan impactante. Sin embargo, son tan devastadores que trastornan las vidas de la gente; por ejemplo, las lluvias torrenciales que inundan las viviendas y destruyen los enseres y las

¹³ Véase Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009).

¹⁴ George Martine, "Preparing for Sustainable Urban Growth in Developing Areas", en Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (2011).

¹⁵ Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres.

¹⁶ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 67.

¹⁷ Baharoglu y Kessides, "Urban Poverty", pág. 109.

pertenencias, las sequías prolongadas que agotan el ya precario suministro de agua, o las olas de calor que convierten las chozas en verdaderos hornos¹⁸.

11. El cambio climático también afecta a la seguridad alimentaria y la nutrición con efectos nutricionales directos, como cambios en las cantidades de consumo y en el propio consumo, y efectos en los medios de vida, como cambios en las oportunidades de empleo y en el costo de la adquisición de una nutrición adecuada. El cambio climático puede afectar a cada una de esas dimensiones, en especial a causa de la vulnerabilidad biofísica y social¹⁹. El clima afecta a la seguridad alimentaria y la nutrición al reducir los ingresos de la producción animal, los rendimientos de los cultivos alimentarios y comerciales y la productividad de los bosques, y al modificar las poblaciones acuáticas y aumentar la incidencia de las enfermedades infecciosas. Según el *Informe sobre la situación nutricional mundial* más reciente: la demanda de biocombustibles puede reducir la extensión de las tierras dedicadas a cultivos alimentarios y aumentar el riesgo de prácticas de producción nocivas y de degradación del medio ambiente. Reducir la desigualdad entre los géneros es una parte importante de la solución al hambre en el mundo²⁰.

III. Condiciones y derechos humanos de los pobres del medio urbano

A. Derecho a la alimentación

12. Los bajos ingresos, el desempleo, la volatilidad de los precios de los alimentos y la consiguiente incapacidad para acceder a un suministro adecuado de alimentos sanos y nutritivos amenazan la seguridad alimentaria y nutricional²¹. El 97% de los hogares urbanos son compradores netos de alimentos; sin embargo, los residentes urbanos tienden a pagar precios más altos que incorporan el costo del transporte a lo largo de las complejas cadenas de distribución²². La dependencia de la población urbana pobre de los ingresos en efectivo aumenta al mismo tiempo que disminuye su dependencia de los recursos naturales que la rodean. Por lo tanto, el acceso adecuado a recursos de producción de alimentos y a formas saludables de adquirir alimentos básicos es crucial para su seguridad alimentaria. La reciente crisis alimentaria no solo afectó desproporcionadamente a los pobres del medio urbano, sino que también mostró la necesidad imperiosa de reducir su dependencia de los alimentos importados y su vulnerabilidad a los precios de los alimentos²³. Como consecuencia del fuerte aumento del precio de los alimentos registrado a partir de 2006²⁴, el

¹⁸ UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y niños en un mundo urbano* (2012), pág. 45.

¹⁹ Véase Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, *Food Security and Climate Change: A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition* (Roma, 2012).

²⁰ Comité Permanente de Nutrición (SCN), *6th Report on the World Nutrition Situation: Progress in Nutrition* (2010), pág. 77.

²¹ Véase *ibid.*

²² 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).

²³ Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación, A/HRC/13/32, párr. 30.

²⁴ 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. Véase Armando Mendoza y Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", *Caribbean Development Report*, vol. 2 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009).

número de personas que padecen hambre en el mundo ha aumentado a más de 1.000 millones²⁵. Los precios de los alimentos tienen los efectos directos más acusados en la pobreza porque muchos hogares pobres dependen de los ingresos agrícolas y dedican una mayor proporción de sus 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 de 43,7 millones a nivel mundial y haber afectado de manera desproporcionada a quienes ya eran pobres²⁶. La oferta de biocombustibles, la fluctuación de los precios del petróleo y la adopción de políticas de respuesta inapropiadas ejercen presión sobre los precios de los productos básicos y aumentan su volatilidad²⁷.

13. Dado que los pobres del medio urbano dependen casi por completo de las transacciones en efectivo para obtener alimentos, los precios altos de los alimentos los obligan a recurrir a alternativas con escaso o ningún valor nutritivo²⁸. El derecho a la alimentación que 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 los nutrientes esenciales padecen malnutrición (a menudo denominada el hambre oculta), lo que las hace más vulnerables a las enfermedades. Los pobres del medio urbano tienen una nutrición inadecuada, ya que en las zonas urbanas hay una tendencia creciente a consumir alimentos precocinados o procesados que tienen un mayor aporte calórico pero menos micronutrientes²⁹. Varios riesgos relacionados con la nutrición se ven particularmente exacerbados en el medio urbano³⁰. Además, los hogares afectados no suelen aplicar 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 tampoco los ayudan mucho³¹.

14. El derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño... tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla³². También engloba 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 digna³³. La frágil seguridad alimentaria de los pobres del medio urbano y la baja calidad de los alimentos ponen en peligro su ejercicio de ese derecho.

²⁵ Véase Banco Mundial, "Food Price Watch" (Washington, D.C., 2012) e Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), "Living in the City: Challenges and Options for the Urban Poor" (2002).

²⁶ 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.

²⁷ Véase Banco Mundial y otros, "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses" (Washington, D.C., 2011).

²⁸ Véase IFPRI, "Living in the City".

²⁹ 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, grasas 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).

³⁰ Véase SCN, *6th Report*.

³¹ Banco Mundial, "Food Price Watch".

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr. 6.

³³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/5, párr. 17.

B. Derecho al trabajo

15. El desempleo y el subempleo son comunes entre los pobres de las zonas urbanas, y la mayoría de esas personas trabajan en el sector no estructurado. Como consecuencia de ello, muchos pobres del medio urbano se ven afectados por el desempleo, el subempleo, bajos salarios, falta de seguridad social, condiciones de trabajo insalubres y muy poca protección contra el desempleo. Un estudio realizado por el Banco Mundial en 2007 puso de manifiesto que el desempleo entre los hombres pobres de Dhaka era dos veces superior al de los hombres que no eran pobres. Esas cifras eran incluso superiores en el caso de las mujeres: el 25% de las mujeres pobres estaban desempleadas, frente al 12% de las mujeres que no lo eran³⁴. Las cualificaciones de los pobres de las zonas urbanas son también desproporcionadamente bajas; el 70% de los adultos pobres del medio urbano está poco cualificado, en contraposición al 50% del conjunto de la fuerza laboral urbana³⁵. Por su escasa cualificación, muchos de los pobres de las zonas urbanas tienen que trabajar en empleos inestables, con un bajo salario. Esos trabajos temporales y no declarados pueden variar de una estación a otra, y los salarios también tienden a variar en consecuencia.

16. La Declaración Universal de Derechos Humanos 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. También dispone que toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual, y 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 esa calidad de vida.

C. Derecho a la educación

17. El derecho al trabajo está estrechamente vinculado con el derecho a la educación; sin embargo, la tasa de escolarización de los pobres del medio urbano está disminuyendo en muchos lugares³⁶. El escaso acceso a una educación de calidad no solo significa que los pobres del medio urbano no pueden adquirir las habilidades necesarias para lograr un empleo más estable y mejor remunerado, sino que también explica las diferencias en los salarios³⁷. Estos patrones también pueden ser generacionales; los padres con baja cualificación y escasa educación son menos capaces de brindar a sus hijos oportunidades de asegurarse una vida adulta alejada de la pobreza³⁸.

18. Las familias pobres de las zonas urbanas tienen un escaso acceso a una educación de calidad a causa de diversos factores comunes. En primer lugar, a pesar de la gratuidad de la escolarización, algunos costos indirectos, como los uniformes, los libros de texto y el material escolar, suelen ser prohibitivos para los hogares con medios económicos muy limitados. En segundo lugar, el paso de la escuela primaria a la secundaria es reducido,

³⁴ Banco Mundial, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, Documento N° 17 (Dhaka, Banco Mundial, 2007), pág. 22.

³⁵ 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.

³⁶ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 28; Eduardo López Moreno y otros, *State of the World's Cities 2006/7* (ONU- Hábitat, 2006), pág. 128.

³⁷ Véase Omar Arias, Gustavo Yamada y Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil" (Banco Interamericano de Desarrollo, 2003).

³⁸ Department for International Development (DFID), "Ending Child Poverty" (Londres, 2002).

puesto que muchos niños abandonan la escuela para trabajar y contribuir así a la economía familiar, lo que pone de manifiesto las difíciles decisiones económicas que las familias pobres de las zonas urbanas se ven obligadas a tomar³⁹. En tercer lugar, muchas comunidades urbanas pobres simplemente no tienen acceso a instalaciones escolares suficientes. Un estudio realizado en el barrio marginal de Kibera, en Nairobi, 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 zona⁴⁰. 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 los riesgos de maltrato y abusos sexuales⁴¹. Por último, la calidad de la educación a la que pueden acceder las comunidades urbanas pobres suele ser muy inferior; en algunos casos, la mala calidad de las instalaciones escolares y de la enseñanza es un factor clave en la decisión de las familias de sacar a sus hijos de la escuela⁴². Esas dificultades también afectan desproporcionadamente a las niñas.

19. La educación es, al mismo tiempo, un derecho humano y un medio indispensable para ejercer otros derechos humanos. Es un derecho del ámbito de la autonomía de la persona y el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades⁴³. 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 las generaciones siguientes.

D. Derecho a una vivienda adecuada

20. Las pautas de crecimiento de la población urbana indican que los pobres se concentran en las zonas menos deseadas, con el consiguiente aumento de su vulnerabilidad al riesgo de enfermedad, desastres e inseguridad. Los pobres de las zonas urbanas "se enfrentan cotidianamente con los mismos problemas que los pobres de las zonas rurales, con la circunstancia agravante de vivir hacinados y a menudo en condiciones de vida insalubres"⁴⁴. Alrededor de un tercio de la población urbana de los países en desarrollo —cerca de 1.000 millones de personas— viven en barrios marginales. En África, la proporción asciende al 71% aproximadamente, y en el Asia Meridional al 59%⁴⁵. El número de habitantes de barrios marginales en todo el mundo ascenderá a 2.000 millones de personas en los próximos 30 años si no se adoptan medidas firmes o concretas para frenar esa tendencia⁴⁶.

21. Dado que los pobres del medio urbano muy rara vez suelen ser propietarios de las tierras o las viviendas en que residen, 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

³⁹ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 18.

⁴⁰ López Moreno y otros, *State of the World's Cities 2006/7*, pág. 127.

⁴¹ Véase UNICEF, "Pobreza y exclusión entre niños urbanos", *Innocenti Digest*, N° 10 (noviembre de 2002), pág. 26; UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*; Human Rights Watch (HRW), "Failing Our Children: Barriers to the Right to Education" (2005).

⁴² Véase UNICEF, "Pobreza y exclusión", pág. 26.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13 (1999) sobre el derecho a la educación.

⁴⁴ Baker, "Urban poverty", pág. 5.

⁴⁵ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, pág. 39.

⁴⁶ ONU-Hábitat, *The Human Settlements Statistical Database* (2001).

realizar actividades generadoras de ingresos⁴⁷. Gran parte de ello se debe a la escasez de políticas que favorezcan a los pobres en lo relativo a la urbanización, entendida esta como patrón permanente que requiere 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 o mejorar la legislación relativa a la tenencia.

22. La Declaración Universal de Derechos Humanos 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". El derecho a una vivienda adecuada incluye la seguridad de la tenencia, el acceso a servicios e infraestructura, la habitabilidad, unos gastos soportables, un lugar incluyente y la adecuación cultural⁴⁸. Para los pobres del medio urbano, lograr una vivienda adecuada que cumpla con esos criterios y, por ende, les permita gozar de ese nivel de vida es todo un reto⁴⁹.

E. Derecho a la salud

23. Los riesgos en materia de salud que enfrentan los pobres del medio urbano son a veces peores que los de las zonas rurales⁵⁰. Los asentamientos urbanos pobres suelen formarse en el centro de las ciudades, cerca de zonas que no son seguras desde el punto de vista ambiental, como vertederos o emplazamientos industriales⁵¹, en donde una inadecuada infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento, junto con condiciones de agudo hacinamiento, expone especialmente a esas personas a sufrir problemas de salud (en particular, enfermedades infecciosas, respiratorias y diarreicas). Las tasas de prevalencia del VIH/SIDA también son muy altas en las zonas urbanas, y en algunas ciudades superan el 50%. A pesar de que el acceso a la atención de la salud es mejor en las ciudades, las tasas de morbilidad y mortalidad de quienes viven en barrios marginales pueden ser incluso superiores a las de los habitantes de las zonas rurales⁵².

24. La pobreza en las zonas urbanas se suma al problema de la degradación ambiental, ya que la mala calidad del agua y del aire constituye un riesgo especialmente agudo y generalizado. Los pobres del medio urbano a menudo están expuestos a niveles elevados de contaminación atmosférica como consecuencia del tránsito y la industria. Los contaminantes y partículas en suspensión en el aire se han vinculado a la aparición de enfermedades respiratorias, especialmente en ciudades de América Latina y Asia⁵³. 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, junto con la insuficiente ventilación de sus deficientes viviendas, contribuye de forma considerable a aumentar la incidencia de infecciones respiratorias agudas y

⁴⁷ Baker, "Urban poverty", pág. 6.

⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada.

⁴⁹ ONU-Hábitat.

⁵⁰ Véase Mark. R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", *Population Bulletin*, vol. 64, N° 2 (junio de 2009).

⁵¹ Baker, "Urban poverty", pág. 9.

⁵² 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 demás 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).

⁵³ *Ibid.*

neumopatías obstructivas crónicas entre esas personas⁵⁴. Las familias pobres de las ciudades suelen depender más de estas formas de combustible para iluminar y cocinar que las familias de ingresos más altos.

25. Los asentamientos en que viven los pobres del medio urbano suelen carecer de acceso al suministro de agua y a infraestructuras de saneamiento. Sus comunidades no están conectadas a la red oficial de suministro y dependen de distribuidores privados de agua a pequeña escala. Como consecuencia de ello, la mayoría de los habitantes de los barrios marginales de las ciudades tienen que pagar varias veces más por estos bienes que sus conciudadanos con ingresos más altos, no solo en términos absolutos, sino también como porcentaje de los gastos del hogar. En Nairobi, los residentes de asentamientos irregulares pagan entre cinco y siete veces más por unidad de agua que la tarifa oficial cobrada a los hogares con acceso a la red oficial de abastecimiento de agua⁵⁵. 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 rico⁵⁶. Para los residentes de Kibera, en Kenya, el tiempo de espera para poder acceder a los grifos comunales supera, en promedio, una hora, y es mucho mayor en los períodos de sequía⁵⁷. Según un estudio realizado en 47 países, 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 suministro⁵⁸. Además, la calidad del agua procedente de esas fuentes no suele vigilarse.

26. Aun cuando los pobres del medio urbano tienen acceso a servicios de saneamiento adecuados, la mayoría de esas instalaciones son compartidas, lo cual aumenta la probabilidad de una rápida propagación de enfermedades. Por ejemplo, según un estudio realizado por el UNICEF en 2012, el 52% de los residentes urbanos de Accra comparten una instalación pública, el 12% la comparten con, al menos, otras cinco familias y el 11% la comparten con hasta cinco familias. De hecho, solo el 11% de la población tiene acceso a una instalación de saneamiento privada y de calidad⁵⁹.

27. Los niños son particularmente vulnerables a un riesgo mayor de enfermedad y desnutrición a causa de un acceso inadecuado a agua potable y a servicios de saneamiento. Los niños que viven en las zonas urbanas pobres enfrentan riesgos significativos para su salud aun cuando disponen de servicios en las proximidades de su casa. En muchos países, los niños pobres de las ciudades enfrentan riesgos para la salud similares o peores que los niños pobres de las zonas rurales en lo que respecta a su relación estatura-peso y a la mortalidad de los niños menores de 5 años⁶⁰.

28. La dolorosa ironía es que, mientras que en las zonas urbanas se puede disfrutar de un mejor acceso a los servicios de salud en comparación con las zonas rurales, esos servicios son prohibitivamente caros para los pobres de las ciudades. 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. Sin embargo, aun en los casos en que existen subvenciones para eliminar el obstáculo de los costos, el sistema suele seguir siendo inaccesible para los

⁵⁴ ONU-Hábitat.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Baker, "Urban poverty", pág. 8.

⁵⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, pág. 38.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ UNICEF, "Understanding the Specifics of Urban Poverty: A Case Study from Accra, Ghana" (2012).

⁶⁰ UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia 2012*, pág. 5.

pobres del medio urbano, que tienen dificultades para cumplimentar los trámites. Además, la marginación espacial y social de los pobres del medio urbano afecta 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 servicios⁶¹.

29. Aparte de esos indicadores relativos a la salud física, cada vez hay más pruebas de una mayor incidencia de las enfermedades mentales, en particular depresiones y ansiedad, entre los pobres de las zonas urbanas que entre sus conciudadanos con ingresos más altos. Las hipótesis actuales apuntan a una relación entre la enfermedad mental y el estrés que supone luchar por la supervivencia en entornos de marginación, carencia y, a menudo, violencia⁶².

30. La salud es un derecho humano⁶³ definido por la Organización Mundial de la Salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades... 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". 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 humana⁶⁴. Esos derechos de los pobres del medio urbano se ven amenazados por los peligros ambientales y por el acceso inadecuado al agua y a los servicios de saneamiento y salud.

F. Derecho a la seguridad, la inclusión, la no discriminación y la participación política

31. 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 marginales⁶⁵. 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 valía⁶⁶. 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 altos⁶⁷. De manera análoga, un estudio realizado en Río de Janeiro reveló que el hecho de vivir en un barrio marginal constituía

⁶¹ Véase Montgomery, "Urban Poverty".

⁶² 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, Nº 7 (2004).

⁶³ Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶⁴ Véase la resolución 15/9 del Consejo.

⁶⁵ Véase Janice Perlman, "The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro", y Douglas S. Massey y otros, "Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606 (julio de 2006).

⁶⁶ Véase Louise Chawla, *Growing up in an Urbanizing World* (Earthscan Publications y UNESCO, 2002).

⁶⁷ López Moreno y otros, *State of the World's Cities 2006/7*, pág. 5.

una barrera mayor para conseguir un empleo que el género o el origen étnico⁶⁸. Esas condiciones también pueden dar lugar a agitaciones sociales.

32. 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 para influir en las políticas que podrían mejorar su vida, exigir responsabilidades a las autoridades políticas y aportar sus valiosos conocimientos a las actividades de desarrollo⁶⁹. Esa exclusión es aún mayor en el caso de los no ciudadanos y de los trabajadores migrantes e indocumentados, que también tienen muy pocos derechos y un escaso acceso a los servicios.

33. Varios factores 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 viven⁷⁰. En segundo lugar, existe una patente reticencia a tener en cuenta las necesidades de los habitantes pobres de las ciudades en las políticas urbanas generales, en ocasiones debido a una comprensión insuficiente del alcance de la pobreza urbana, y otras veces porque el problema se aborda de manera equivocada⁷¹. 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 simples votos no bastan para lograr un cambio sostenido y estructural que beneficie a los pobres del medio urbano⁷².

34. La marginación política entraña 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 suelen estar presentes en las zonas en que se concentran los pobres⁷³; por lo 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 tráfico de estupefacientes y otras redes ilícitas parecen prosperar en las zonas con una débil gestión pública⁷⁴.

35. El derecho a la participación política está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos: "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos" y "la voluntad del

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*, págs. 30 y 31.

⁷⁰ Véase Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities", en Allison M. Garland, Mejgan Massoumi y Blair A. Ruble, eds., *Global Urban Poverty: Setting the Agenda* (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007).

⁷¹ Por ejemplo, con desalojos forzosos u otras políticas diseñadas para frenar la afluencia de migrantes de las zonas rurales a las urbanas.

⁷² 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", *Economic and Political Weekly* (marzo de 2005)). Sin embargo, también hay indicios de que el proceso electoral se ve influido por relaciones clientelistas y promesas materiales a corto plazo que no entrañan cambios estructurales que beneficien a los pobres del medio urbano.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ ONU-Hábitat.

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 expresan 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 seguridad⁷⁵. Esas 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 incluyente con las autoridades.

IV. Situación de los grupos más vulnerables

A. Mujeres y niñas

36. Las mujeres y las niñas enfrentan grandes dificultades, incluida su marginación por una brecha de género en la educación, el empleo, la seguridad, la salud y la participación política. En general, las tasas de escolarización en las zonas urbanas pobres han disminuido, y se observa una desigualdad entre los logros educativos de los niños y las niñas⁷⁶. 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 escasos⁷⁷.

37. 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. Las mujeres jóvenes tienen mayores dificultades para acceder a los puestos de trabajo, además de una tasa de desempleo más alta que la de los varones jóvenes. Cuando tienen trabajo, las mujeres jóvenes también suelen ocupar puestos inestables, a tiempo parcial y peor remunerados⁷⁸. 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. Al realizar la mayor parte de las actividades reproductivas y de cuidado de otros miembros de la familia, las mujeres se ven especialmente afectadas por un acceso limitado a los servicios básicos, las infraestructuras esenciales, el agua, los servicios de saneamiento y una vivienda adecuada, y por restricciones a su movilidad. Esas 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, este problema de "pobreza de tiempo" de las mujeres no ha sido afrontado debidamente por los responsables de la formulación de políticas⁷⁹.

⁷⁵ ONU-Hábitat, "The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper", segunda ed. (Nairobi, 2002), pág. 12.

⁷⁶ ONU-Hábitat.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Véase *World Youth Report 2011: Youth and Climate Change* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 10.IV.11).

⁷⁹ Cecilia Tacoli, "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.

38. Las mujeres de las comunidades urbanas pobres también están más expuestas a la violencia sexista. En algunos países, las mujeres que pertenecen a comunidades urbanas pobres tienen mayor riesgo de ser víctimas de violencia por parte de su pareja que las pertenecientes a comunidades rurales o a comunidades urbanas de ingresos más altos⁸⁰. Esto también se ha vinculado estrechamente a una mayor incidencia de las enfermedades mentales, ya que las mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja tienen más pensamientos suicidas que las demás⁸¹. Esta información se corresponde con algunos indicadores que muestran una mayor prevalencia de los problemas de salud mental entre las mujeres que viven en zonas pobres urbanas.

39. Por otro lado, las mujeres que viven en barrios marginales disponen de mucho menos acceso a servicios de atención prenatal que las que viven en otras zonas urbanas de ingresos más altos⁸². Asimismo, entre las mujeres y niñas que viven en zonas urbanas pobres tiende a haber una mayor prevalencia del VIH/SIDA que entre las que viven en zonas rurales y en otras zonas urbanas, lo cual tal vez esté relacionado con las conclusiones que sugieren que, en el caso de las mujeres que viven en zonas urbanas pobres, el sexo forzoso o comercializado es a menudo más frecuente que entre las que viven en zonas rurales o tienen ingresos más altos⁸³. Hay indicios de que, para algunos grupos socioeconómicos, como los adolescentes y las mujeres, la pobreza puede estar ligada a la prevalencia del VIH, debido a las tasas más altas de iniciación sexual precoz y, al parecer, a relaciones sexuales forzosas o comercializadas⁸⁴.

40. Los efectos de la pobreza urbana en las mujeres se ven agravados 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 su vivienda y el hecho de que esta no sea 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 discriminatorios⁸⁵.

B. Niños y jóvenes

41. 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 más alta que la de los niños que viven en zonas rurales o en zonas urbanas de ingresos más altos, y algunos estudios indican que la mortalidad infantil es alarmantemente más alta —hasta tres veces— en los barrios marginales que en otros lugares de la misma ciudad⁸⁶.

⁸⁰ Montgomery, "Urban Poverty", págs. 10 y 11.

⁸¹ Organización Mundial de la Salud (OMS), *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. 16.

⁸² 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.

⁸³ Véase Montgomery, "Urban Poverty"; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviours Among Young Women and Men in South Africa", Policy Research Division Working Papers, N° 190 (Nueva York, Population Council, 2004).

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ ONU-Hábitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing" (2008).

⁸⁶ 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.

Las comunidades urbanas pobres también suelen carecer de instalaciones o espacios de esparcimiento seguros para los niños⁸⁷. Además, las desigualdades entre las zonas urbanas pobres y las de ingresos más altos afectan a los niños desde el principio. El acceso limitado a una educación de calidad puede arraigar la pobreza generacional al impedir que los niños puedan adquirir conocimientos y obtener trabajos mejor remunerados cuando sean adultos⁸⁸.

42. Los menores no acompañados que viven en zonas urbanas, como los huérfanos, los niños que han huido de su casa o los "niños de la calle", resultan aún más afectados. Muchos de esos niños se ven obligados a salir a la calle ante la necesidad que hay en su familia de obtener más ingresos, mientras que otros abandonan su casa para huir de los malos tratos o esperando encontrar mejores oportunidades de obtener ingresos⁸⁹. La vida en las calles priva a los niños de una red social segura, los hace especialmente vulnerables a sufrir abusos físicos y sexuales a 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 fiable⁹⁰.

43. Por otro lado, las probabilidades de que los jóvenes estén desempleados casi triplican las de los adultos. La reciente crisis financiera aumentó en 4 millones el número de jóvenes desempleados desde 2007. En 2011, 74,8 millones de jóvenes estaban desempleados, y otros 6,4 millones de jóvenes han perdido toda esperanza de encontrar empleo y se han apartado por completo del mercado de trabajo⁹¹. Los jóvenes también representan el 23,5% del total de los trabajadores pobres, pero solo el 18,6% de los que no lo son⁹². Cada vez más jóvenes migran a las ciudades en busca de más oportunidades de empleo, lo que no solo les supone separarse de su familia y su red de apoyo social⁹³, sino que también los hace más vulnerables a la discriminación por parte de la población urbana nativa, que tiende a considerar a esos "inmigrantes" como personas manifiestamente fuera de la norma. A su vez, esa percepción es una de las fuentes principales del comportamiento delictivo de los jóvenes⁹⁴.

44. La urbanización y el aumento de la pobreza en las zonas urbanas contribuyen a un aumento del comportamiento delictivo de los jóvenes, ya que las características básicas del entorno urbano propician el desarrollo de ese tipo de comportamiento⁹⁵. La elevada (y creciente) tasa de desempleo de los jóvenes, la escasez de viviendas y servicios de apoyo, el hacinamiento, 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 un aumento de los delitos, la violencia y el uso indebido de drogas y alcohol.

⁸⁷ UNICEF, "Pobreza y exclusión", pág. 26.

⁸⁸ DFID, "Ending Child Poverty: the Challenge".

⁸⁹ Véase UNICEF, "Pobreza y exclusión".

⁹⁰ *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 Talibés in Senegal* (HRW, 2010).

⁹¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias mundiales del empleo 2012: prevenir una crisis mayor del empleo* (Ginebra, 2012), pág. 90.

⁹² 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 del 25,5% en el Oriente Medio y del 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*.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *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).

⁹⁵ *Ibid.*

Diversos estudios 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, puesto que ya han experimentado la violencia en su entorno social inmediato. Además, las ciudades de los países desarrollados y de ingresos medios están sufriendo crisis relacionadas con el uso indebido de drogas, especialmente por 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 reciente de los informes policiales indicó que el 57% de los consumidores de droga tenían menos de 24 años. El aumento del consumo de drogas también entraña un aumento del número de delitos violentos⁹⁶.

C. Otros grupos minoritarios

45. Otros grupos, como las personas con discapacidad, también están particularmente expuestos a los peligros de la pobreza urbana⁹⁷. Los hogares que cuentan con miembros con discapacidad están más expuestos a la pobreza por múltiples motivos, como la carga económica adicional que supone atender las necesidades especiales de esos miembros de la familia y la relación existente entre las bajas tasas de escolarización y empleo de las personas con discapacidad⁹⁸. La cuestión del empleo plantea especiales dificultades a 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. Por ejemplo, parece existir una relación importante entre discapacidad y pobreza extrema⁹⁹.

46. Las personas de edad pobres que viven en las ciudades son igualmente vulnerables y objeto de exclusión social. En las regiones donde el Estado es responsable de su bienestar¹⁰⁰ o en el caso de aquellas que no gozan de la protección social de una familia, las personas de edad pobres son un segmento de la población particularmente marginado y vulnerable¹⁰¹.

47. Los grupos que son víctimas de una estigmatización o marginación adicional, como las minorías étnicas o religiosas, los migrantes, los no ciudadanos y las castas desfavorecidas, también son vulnerables a los riesgos de la pobreza urbana. La marginación sufrida por ser una minoría, combinada con un acceso menor a la educación, el empleo y la atención de la salud, así como con políticas deficientes o discriminatorias en relación con los migrantes extranjeros y los refugiados, pueden dificultar enormemente las estrategias de supervivencia de esos grupos¹⁰².

48. En las situaciones posteriores a un conflicto o a un desastre, las comunidades pobres de las zonas urbanas son particularmente vulnerables en tres frentes distintos. En primer lugar, las comunidades pobres de las zonas urbanas viven en áreas marginadas que a

⁹⁶ Kristina Rosales y Taylor Barnes, "New Jack Rio", *Foreign Policy* (septiembre de 2011).

⁹⁷ 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).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Véase *ibid.*

¹⁰⁰ Deepa Narayan y otros, *Can Anyone Hear Us? Voices from 47 Countries* (Nueva York, Banco Mundial, 1999), pág. 200.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² En relación con el trato recibido por los inmigrantes indocumentados en los asentamientos irregulares, véase Landau, "Shaping Urban Futures". En relación con los derechos de los no ciudadanos, véase el informe E/CN.4/Sub.2/2003/23. Para consultar un estudio sobre la exclusión de la minoría romaní, véase Christian Bodewick y Akshay Sethi, *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma* (Nueva York, Banco Mundial, 2005).

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, dichas comunidades disponen de muy pocos servicios para mejorar su capacidad de resistencia a estos fenómenos¹⁰³. La mayoría de los pobres del medio urbano no suelen tener acceso a las redes de protección de que disponen generalmente las familias de ingresos más altos, como los seguros o los 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 necesitadas¹⁰⁴.

V. Buenas prácticas

49. Se han hecho muchos esfuerzos para promover los derechos de los pobres del medio urbano, pero a menudo con resultados desiguales. Por ejemplo, la ayuda alimentaria ha sido criticada por sus altos costos de transporte, almacenamiento y distribución. Las transferencias de efectivo, por otra parte, son eficientes en función de los costos, incentivan la producción agrícola y la actividad de mercado, y permiten a los destinatarios satisfacer tanto las necesidades alimentarias como las no alimentarias. Sin embargo, en algunos casos ha quedado patente que, mientras que las ayudas alimentarias suelen ser administradas por las mujeres y, en consecuencia, benefician directamente a los niños, el dinero en efectivo suele ser administrado por los hombres y, con frecuencia, desviado a usos variados que no necesariamente benefician a las mujeres y los niños. Por otra parte, las transferencias de efectivo son extremadamente vulnerables a la volatilidad de los precios o la inflación de los productos básicos que supuestamente deben contribuir a comprar, y en algunos contextos incluso podrían exacerbar la inflación. Por lo tanto, los gobiernos, las organizaciones multilaterales y los donantes han tratado de responder a esas dificultades de diversas formas, como la adopción de las transferencias de efectivo para las intervenciones de protección social o la combinación de las transferencias de efectivo y la ayuda alimentaria¹⁰⁵. Este dilema constituye uno de los muchos que rodean el reto de promover los derechos humanos de los pobres del medio urbano y, por ende, el espectro de iniciativas y alianzas ha sido muy variado. En este capítulo se ofrece una pequeña muestra de los esfuerzos que han hecho los distintos actores a nivel nacional, regional e internacional.

A. Gobiernos nacionales y municipales

50. Los esfuerzos desplegados por el Gobierno de China para combatir la pobreza son un buen ejemplo de un planteamiento integrado, gradual y a largo plazo¹⁰⁶. 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: la

¹⁰³ Véase M. Fay y otros, "Natural disasters and the urban poor", *En Breve*, N° 32 (2003).

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Véase Rachel Sabates-Wheeler y Stephen Devereux, "Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme", working paper 4 (DFID (2010)).

¹⁰⁶ Véase Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase", para la China Development Research Foundation, 2011.

inversión en infraestructuras, las intervenciones en la seguridad social y las medidas para empoderar a las comunidades pobres por medio de inversiones en capital humano.

51. El Brasil fue el primero en aplicar el concepto del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre en 1989¹⁰⁷. La iniciativa debía mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, y permitir a los ciudadanos ejercer una mayor influencia en la manera en que se gastan los presupuestos municipales. El modelo permite a los representantes de las asociaciones vecinales de toda la ciudad, incluidas las favelas, participar en las 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 diez primeros años desde la introducción del presupuesto participativo, el porcentaje de los 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%¹⁰⁸. 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 limitaciones¹⁰⁹, su innovación y eficacia no dejan lugar a dudas cuando se acompaña de un firme compromiso con la transparencia y la mejora de la gestión pública de las ciudades, así como de inversiones en la educación de los participantes pobres del medio urbano.

52. En Tailandia, el Gobierno nacional mejoró la gestión pública de las ciudades favoreciendo las redes o federaciones comunitarias y colaborando con ellas. Por ejemplo, fusionó dos oficinas (la Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas y la Oficina de Desarrollo Rural) para crear un solo órgano que corrigiera el hecho de que se estuviera privando a las comunidades urbanas pobres de los beneficios del crecimiento económico registrado en los 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 Comunitarias¹¹⁰ 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 influir en las políticas urbanas, así como para colaborar en las iniciativas de ámbito municipal; y c) ofrecieron a las comunidades urbanas pobres los medios para intercambiar experiencias y aunar esfuerzos.

53. En el marco del programa de transferencia condicional de efectivo "Oportunidades", de México, 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.

¹⁰⁷ Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", en *Participatory Budgeting*, Anwar Shah, ed. (Nueva York, Banco Mundial, 2007), pág. 66.

¹⁰⁸ Véase Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, N° 1 (marzo de 2001).

¹⁰⁹ Véase Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" en *Participatory Budgeting*, págs. 45 a 47.

¹¹⁰ Celine d'Cruz y David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", *Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper N° 16* (Londres, IIMAD, 2005).

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, tanto en las zonas rurales como en las 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. Diversos estudios indican que el consumo, sobre todo de alimentos, ha aumentado en un 22% y que la proporción de niños malnutridos ha disminuido en un 17,2%¹¹¹.

54. 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, que reciben alimentos como pago. También se construyen o rehabilitan 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

55. El Proyecto Piloto Orangi del Instituto de Investigaciones y Capacitación¹¹² 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 sector público. El Instituto es una organización de base 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 públicos apoyan la iniciativa financiando proyectos de infraestructuras más amplios, como centrales 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.

56. El Proyecto contra la pobreza urbana de Luanda¹¹³, en Angola, adopta un planteamiento integrado para reducir la pobreza urbana mediante la participación de la comunidad y el establecimiento de alianzas para mejorar la gestión pública de las ciudades. El proyecto, iniciado en 1999 por una coalición de tres ONG (Care International, Save the Children UK y Development Workshop) se lleva a cabo en colaboración con los organismos gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria 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

¹¹¹ PNUD, "Mexico: Scaling Up Progresa/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme" (2011).

¹¹² 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.

¹¹³ Véase ONU-Hábitat, base de datos sobre prácticas óptimas. Puede consultarse en www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx.

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

57. La Federación Sudafricana de Personas sin Hogar¹¹⁴ constituye un ejemplo de cómo las asociaciones comunitarias pueden impulsar la mejora de las viviendas autoconstruidas, 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 para mejorar su vivienda de que disponen los pobres del medio urbano, que en su mayoría no cumplen los requisitos necesarios para recibir el subsidio nacional de vivienda. 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 y la construcción de su vivienda; facilitando los intercambios entre los barrios y las ciudades miembros a fin de aumentar los conocimientos, la pericia y las prácticas que se necesitan para atender las necesidades comunes de las comunidades urbanas pobres; planificando y supervisando los asentamientos para determinar sus necesidades y recopilar datos para las negociaciones con las autoridades municipales; y construyendo prototipos de viviendas.

58. La Manila Water Company, Inc.¹¹⁵, es un claro ejemplo de una alianza publicoprivada que ha logrado mejorar en gran medida 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 el 40% de la población era pobre. 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 precarios, reducir la explotación ilegal y mantener la rentabilidad. Este ejemplo ilustra el hecho de que 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.

59. En diversas ciudades de América Latina, Asia y África existen cooperativas que organizan a los pobres del medio urbano que trabajan en el sector no estructurado separando y recogiendo desechos. El caso de CEMPRE (Compromiso 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. CEMPRE¹¹⁶ es una asociación sin fines 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

¹¹⁴ Ted Baumann y otros, "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 (IIMAD, 2001).

¹¹⁵ Véase USAID, "Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop" (2006).

¹¹⁶ 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).

condiciones de trabajo, ingresos más elevados y oportunidades de educación y ahorro, entre otras¹¹⁷.

C. Comunidades regionales e internacionales

60. La colaboración de la OIT con órganos nacionales y regionales es un ejemplo de apoyo internacional y coordinación regional para lograr la erradicación de la pobreza. A escala nacional, la OIT colabora con distintos gobiernos para diseñar estrategias globales de reducción de la pobreza en el marco 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 aplicarlas¹¹⁸.

61. La OIT también contribuye 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, esa cooperación regional permite incorporar el empleo en la estrategia nacional de desarrollo de cada gobierno¹¹⁹.

62. 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 Milenio¹²⁰. 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.

63. La Alianza de las Ciudades¹²¹ 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.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Véase OIT, Programas por país sobre trabajo decente, en www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm.

¹¹⁹ Véase OIT, Oficina Regional para África, en www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm.

¹²⁰ Véase Comisión Económica para África, *Sustainable Development Report on Africa* (Addis Abeba, 2008).

¹²¹ Véase www.citiesalliance.org.

VI. Recomendaciones

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

a) Reconocer la indivisibilidad de los derechos humanos de los pobres del medio urbano, y la necesidad de adoptar iniciativas bien definidas, basadas en los derechos e incluyentes a todos los niveles para promover los derechos humanos de los pobres del medio urbano.

b) Promover políticas de desarrollo participativas y basadas en los derechos y una buena gestión pública. Deben aplicarse políticas de desarrollo que tengan plenamente en cuenta los derechos humanos, la dignidad y las libertades de los pobres. Esto entraña atender las necesidades más básicas y mínimas para que los pobres del medio urbano vivan con dignidad y libertad, como el acceso a servicios públicos de calidad. Para ello, es fundamental que se refuerce la participación política de los pobres del medio urbano. Se ha demostrado que, 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.

c) 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 las 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.

d) Empoderar 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 repercusión significativa en la reducción de la pobreza a largo plazo entre los pobres del medio urbano.

e) 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 fragmentado¹²². Debe aplicarse un enfoque integrado para asegurar que, como mínimo, los pobres del medio urbano tengan acceso a los servicios públicos básicos. Para ello pueden adoptarse varias medidas aplicadas conjuntamente, como 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

¹²² Véase UNFPA, *Estado de la población mundial 2007*.

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.

f) Reforzar la cooperación internacional. 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 las iniciativas internacionales de desarrollo para dirigir las inversiones extranjeras basadas en los 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 fructíferas¹²³.

g) 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 sexista, el trabajo no remunerado de las mujeres consistente en el cuidado de otras personas 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.

h) Hacer hincapié en las funciones esenciales de cada uno de los actores —ya sean internacionales, regionales, estatales, de la sociedad civil o del sector privado— para la promoción de la dignidad y los derechos humanos de los pobres del medio urbano, especialmente los grupos marginados y vulnerables. Por ejemplo, la comunidad internacional de desarrollo puede movilizar sus conocimientos, experiencia y, en ocasiones, recursos para hacer frente a los problemas de la delincuencia juvenil, pero corresponde principalmente al Estado aplicar políticas y sistemas que proporcionen seguridad a los jóvenes y niños de las zonas urbanas.

65. Puesto 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 a nivel 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 el empoderamiento 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 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.

¹²³ Véase el estudio realizado por el Proyecto del Milenio sobre los efectos positivos del fomento de intercambios entre las federaciones de habitantes de barrios marginales.