



Asamblea General

Distr. general
12 de diciembre de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

Comité Asesor

Octavo período de sesiones

20 a 24 de febrero de 2012

Tema 2 a) i) del programa provisional

El derecho a la alimentación

Estudio preliminar del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos 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 sobre el derecho a la alimentación del
Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos***

* Con la colaboración de Chanmi Kim y Sunkyo Im.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Panorama general de los pobres del medio urbano	4–27	3
A. Formación	4–7	3
B. Condiciones	8–15	5
C. Situación de los grupos más vulnerables	16–27	7
III. Derechos humanos de los pobres del medio urbano	28–53	11
A. Derecho a la alimentación	29–31	11
B. Derecho a una vivienda adecuada	32–35	12
C. Derecho a agua potable	36–38	13
D. Derecho a la salud	39–44	14
E. Derecho a la educación	45–47	15
F. Derecho al trabajo	48–50	16
G. Derecho a la participación política	51–53	17
IV. Buenas prácticas	54–67	18
A. Gobiernos nacionales y municipales	55–58	18
B. Grupos de la sociedad civil	59–61	20
C. Sector privado	62–63	21
D. Agentes e iniciativas regionales	64–65	22
E. Comunidad internacional	66–67	22
V. Recomendaciones	68–69	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 mundo¹. Con el avance de la urbanización se espera que aumente enormemente la cifra de pobres que viven en las ciudades, lo que convertirá a la pobreza en un fenómeno cada vez más urbano. De hecho, las previsiones indican que, en 2025, dos tercios de la población mundial vivirá en zonas urbanas², y en 2030, la población urbana mundial alcanzará la cifra de 5.000 millones³.

2. La pobreza urbana plantea especiales problemas para los derechos fundamentales de la población que la sufre. Asimismo, hay un mayor reconocimiento de que es esencial resolver esos problemas para lograr los objetivos de desarrollo. Por ello, la cuestión de la pobreza urbana es una prioridad cada vez más importante de los interlocutores del desarrollo, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos de las Naciones Unidas, que reconocen que las "bolsas de pobreza" no se circunscriben a zonas rurales aisladas, sino que van en aumento en las ciudades grandes y pequeñas.

3. En su resolución 16/27, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Comité Asesor que llevase a cabo, según correspondiese, 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. Chinsung Chung preparó, en nombre del grupo de redacción sobre el derecho a la alimentación establecido por el Comité en su primer período de sesiones, un estudio preliminar para presentarlo al Comité en su séptimo período de sesiones. En el presente documento, elaborado en respuesta a los problemas relacionados con las políticas que plantea la acuciante situación de los pobres urbanos, se desarrollan las ideas fundamentales del estudio preliminar anteriormente mencionado.

II. Panorama general de los pobres del medio urbano

A. Formación

4. Una característica que define a la pobreza urbana contemporánea es que los pobres del medio urbano se concentran, y está previsto que sigan concentrándose, en los países de ingresos bajos y medios. De la población mundial de pobres del medio urbano, una media del 80% vive en países en desarrollo⁴. Además, según las previsiones de las Naciones Unidas, las tasas más altas de crecimiento urbano se producirán en el mundo en desarrollo. En 2030, el 93% de la población urbana del mundo estará en los países en desarrollo, y el 80% de ella en África y Asia⁵. La urbanización en sí misma no conlleva pobreza. De hecho, para muchos países, puede representar la prosperidad económica. No obstante, la capacidad de muchas ciudades para ofrecer infraestructuras y servicios básicos no ha

¹ Judy L. Baker, "Urban poverty: a global view", The World Bank, Washington, D.C., enero de 2008.

² En 2005, de una población mundial de 6.506.649.175 personas, 3.166.711.400 vivían en zonas urbanas; de ellas, 898.926.000 vivían en países desarrollados y 2.267.786.000 en países menos adelantados. En el período comprendido entre 2000 y 2005, la tasa anual media de cambio de la población urbana fue de 2,2 en los países más desarrollados y de 0,67 en los países menos adelantados. Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2009.

³ Baker, "Urban poverty" (véase la nota 1).

⁴ *Ibid.*, pág. 3.

⁵ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *El estado de la población mundial 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano*, 2007. Puede consultarse en www.unfpa.org/public/home/publications/pid/408.

avanzado al mismo ritmo que la urbanización⁶. Según un informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en 2001 aproximadamente el 78% de la población urbana de los países menos adelantados vivía en barrios marginales, en comparación con un 6% de la de los países desarrollados⁷. Sin trazas de que la tasa de urbanización de los países en desarrollo se reduzca, la concentración actual de la pobreza urbana en los países de ingresos bajos indica que seguirá siendo un problema, principalmente para el mundo en desarrollo.

5. La pobreza urbana en los países en desarrollo es desproporcionada porque, en la actualidad, la urbanización se extiende a un ritmo y en una escala diferentes a los de las fuerzas que configuraron las ciudades del mundo desarrollado de hoy. La tendencia actual, que en el informe sobre el estado de la población mundial de 2007 del UNFPA 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. Tomando como punto de partida 1950, la población urbana del mundo en desarrollo pasará de 309 millones (aproximadamente el 18% de la población total) a una cifra prevista de 3.900 millones en 2030 (aproximadamente un 56%), una proporción similar a la de la primera ola, pero mucho mayor en términos absolutos y a un ritmo mucho más rápido⁸.

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; son el crecimiento natural de la población (con un mayor número de nacimientos que de fallecimientos) y la incorporación de zonas periféricas a las ciudades las causas más importantes del crecimiento urbano⁹. 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 desarrollo¹⁰.

7. Esto no quiere decir que la migración no contribuya a la urbanización. Los movimientos de habitantes de zonas rurales que se trasladan a las ciudades en busca de formación y empleo desempeñan ciertamente un papel importante. A ese fin, los efectos de la globalización sobre los movimientos de población han repercutido enormemente en la urbanización. 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 oportunidades¹¹; y, dado que los empleos surgen en donde hay actividad económica, la gente va a las ciudades con la esperanza de conseguir un trabajo. La transformación de las pequeñas granjas en plantaciones de cultivos comerciales

⁶ United Nations Millennium Project, "A Home in the City", Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers", Earthscan, 2005.

⁷ 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 de las características siguientes: acceso inadecuado a instalaciones de agua; acceso inadecuado a instalaciones sanitarias; hacinamiento; e inadecuada construcción de la vivienda. Véase UNFPA (nota 5).

⁸ *Ibid.*

⁹ Deniz Baharoglu and Christine Kessides, "Urban poverty", en *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, cap. 16, World Bank, Washington, D.C., 2002.

¹⁰ UNFPA (nota 5).

¹¹ *Ibid.*, pág. 8.

ha sido un elemento más para hacer salir de las comunidades rurales a muchos de sus miembros y empujarlos hacia las zonas urbanas¹². Al mismo tiempo, 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 ilícitos¹³. Así pues, las fuerzas que impulsan la actual forma de urbanización determinan también las condiciones en que se encuentran los pobres del medio urbano.

B. Condiciones

8. Para muchos de los pobres del medio urbano, la vida en las ciudades está marcada por las desigualdades y la exclusión, que los privan de su derecho a una alimentación, vivienda, suministro de agua y empleo adecuados, así como a otros servicios sociales (véase párrafos 28 a 53 *infra*). Además de estas privaciones, la exclusión de los pobres del medio urbano afecta también a su entorno social y político. La pobreza urbana desplaza a esta población hasta los bordes mismos de la vida ciudadana.

1. Estigma y discriminación social

9. Los pobres del medio urbano se enfrentan al estigma y a la exclusión social en razón de su estatus socioeconómico. Relatos de habitantes de barrios marginales describen la discriminación como una característica de su vida diaria¹⁴. Investigaciones realizadas en varios países han mostrado que 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 valía¹⁵. Las investigaciones indican también 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 altos¹⁶. 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 étnico¹⁷.

2. Efectos adversos de la globalización

10. La desigualdad claramente visible 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 ciudades¹⁸. Por ejemplo, en los barrios marginales de las grandes ciudades de países tanto desarrollados como en desarrollo, incluidas las ciudades de Nueva York, Los Ángeles, Nairobi u otras ciudades en las que la globalización agrava la desigualdad¹⁹, 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

¹² Departamento de Asuntos Económicos y Sociales "State of the World's Indigenous Peoples", 2009.

¹³ UNFPA (véase nota 5), pág. 26.

¹⁴ 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.

¹⁵ Louise Chawla, *Growing up in a Urbanizing World*, Earthscan Publications and UNESCO, 2002.

¹⁶ UN-Hábitat, *State of the World's Cities*, 2006/7, 2006.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ James Holston and Arjun Appadurai, *Cities and Citizenship*, Public Culture, University of Chicago 1996.

¹⁹ *Ibid.*; pág. 26.

migrantes extranjeros que viven en la pobreza. Dado que la mayoría de los países desarrollados no han ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, muchos trabajadores extranjeros que viven en esos países están en ellos de forma ilegal y se encuentran con muchas dificultades para disfrutar de los derechos humanos fundamentales.

3. Inexistencia de una buena gestión pública

11. Los pobres del medio urbano también están marginados desde el punto de vista político y viven a menudo en un vacío administrativo en el que las autoridades del Estado hacen dejación de su responsabilidad de responder de manera efectiva a las necesidades locales de manera participativa, transparente y responsable²⁰. 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. Esta carencia de una buena gestión pública no solo hace que las necesidades básicas de esas personas no se cubran adecuadamente, sino que también impide que los pobres del medio urbano aporten soluciones que podrían beneficiarles de manera directa.

4. Inseguridad y violencia

12. 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 pobres²¹; 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 débil²².

5. Inseguridad alimentaria

13. Más allá de la exclusión social y política, los pobres del medio urbano también tienen que luchar para cubrir sus necesidades básicas nutricionales y de salud. 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 alimentaria²³. Los altos precios de los productos alimenticios se deben a diversos factores, como las actividades especulativas de capital y la producción de combustible biológico, que pueden repercutir enormemente en las dificultades de los pobres del medio urbano²⁴.

6. Privaciones en el ámbito de la vivienda y de la salud

14. Las pautas de crecimiento de la población urbana han hecho que los pobres se concentren en zonas en que otros grupos de población no quieren estar, con lo que tienen un

²⁰ UNFPA (véase nota 5), pág. 67.

²¹ *Ibid.*

²² ONU-Hábitat (véase nota 16), pág. 144.

²³ International Food Policy Research Institute, *Living in the City: Challenges and Options for the Poor*, IFPRI, 2002. Puede consultarse en: www.ifpri.org/publication/living-city?print.

²⁴ Armando Mendoza y Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", ECLAC-Project Documents collection-Caribbean Development Report, vol. 2, 2009.

mayor riesgo de contraer enfermedades y de ser víctimas de los desastres y de la inseguridad. Muchos habitantes de zonas urbanas pobres tratan de encontrar viviendas asequibles cercanas a las oportunidades de empleo de la ciudad. Los asentamientos en que viven estas personas se caracterizan generalmente por tres aspectos comunes. En primer lugar, a menudo se forman en los extremos de las ciudades, con lo que, para acceder al trabajo, las personas que habitan en ellos tienen costes altos en transporte y tiempo de trayecto. En segundo lugar, se forman también en los centros de las ciudades, cerca de zonas que no son seguras desde el punto de vista ambiental, como vertederos o emplazamientos industriales²⁵, en donde una inadecuada infraestructura sanitaria hace a esas personas especialmente vulnerables a sufrir problemas de salud²⁶. 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, en las que la escasez de recursos y de redes de seguridad hacen que las labores de rescate sean más difíciles.

15. 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 desastres²⁷, 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.

C. Situación de los grupos más vulnerables

16. Entre los pobres del medio urbano, algunos grupos son especialmente vulnerables a las consecuencias de la pobreza urbana. Entre ellos se encuentran las mujeres y las niñas, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, las pertenecientes a castas inferiores y otros grupos minoritarios. La situación de los pobres del medio urbano empeora en particular en situaciones posteriores a un conflicto y en zonas que están recuperándose de desastres naturales, como *tsunamis* o terremotos.

1. Mujeres y niñas

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

18. Las mujeres de comunidades urbanas pobres 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 la violencia por parte de sus parejas que las pertenecientes a comunidades rurales o a comunidades urbanas de ingresos superiores²⁸. Este hecho también se ha vinculado estrechamente en algunos casos a una mayor incidencia de enfermedades mentales; por

²⁵ Baker, "Urban poverty" (véase nota 1), pág. 9.

²⁶ Por ejemplo, la mortalidad infantil es casi 2,5 veces superior en las chabolas de Nairobi que en toda Nairobi (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", report of the Nairobi Cross-Sectional Slums Survey, African Population and Health Research Center, 2002.

²⁷ Véase la resolución 54/219 de la Asamblea General.

²⁸ Mark. R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", Population Reference Bureau 64.2, 2009, pág. 13.

ejemplo, un estudio de la Organización Mundial de la Salud indica que las mujeres que han sido víctima de violencia por parte de sus parejas tienen muchas más posibilidades de pensar en suicidarse²⁹. 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.

19. 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 superiores³⁰. 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 de los estudios 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 altos³¹.

20. 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 discriminatorios³².

21. 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 zonas³³. 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 (véase el párrafo 50 *infra*)³⁴.

2. Niños

22. Los niños son un grupo especialmente vulnerables entre los pobres del medio urbano. 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

²⁹ 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. Puede consultarse en la dirección de Internet: www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/summanrepartspanishlow.pdf.

³⁰ Monica Akinyi Magadi, Eliya Msiyaphzi Zulu and Martin Brouckerhoff, "The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s" en *Population Studies*, vol. 57, N° 3, 2003.

³¹ Montgomery "Urban Poverty" (véase nota 29), pág. 11; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors among Young Women and Men in South Africa" en *Policy Research Division Working Papers* N° 190, Nueva York, Population Council, 2004.

³² UN-Habitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing", *State of the World's Cities 2008/2009*, 2008.

³³ ONU-Hábitat (véase nota 16), págs. 122 y 123.

³⁴ *Ibid.*

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 alta³⁵. Las comunidades urbanas pobres también carecen a menudo de instalaciones o espacios de ocio seguros para los niños³⁶. 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 adultos³⁷.

23. 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 abandonan sus casas para huir de los abusos o esperando encontrar mejores oportunidades de obtener ingresos³⁸. 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 fiable³⁹.

3. Personas con discapacidad

24. 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 desarrollo⁴⁰. 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 discapacitados⁴¹. 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

³⁵ Sarah Fry, Bill Cousins and Ken Olivola, "Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data", elaborado 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.

³⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Pobreza y exclusión entre niños urbanos", en *Innocenti Digest*, N° 10, 2002.

³⁷ Department for International Development, "Ending Child Poverty: the Challenge", DFID, 2002.

³⁸ UNICEF (véase nota 37), pág. 14.

³⁹ *Ibid.* Véase también Human Rights Watch, "Easy Targets: Violence against Children Worldwide", HRW, 2001 (puede consultarse en: www.hrw.org/reports/2001/children); y "Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal", 2010 (puede consultarse en: www.hrw.org/sites/default/files/reports/senegal0410webwcover.pdf).

⁴⁰ 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", ALTER, European Journal of Disability Research 3, 2009.

⁴¹ *Ibid.*

estas personas queden relegadas a los márgenes de la sociedad⁴². 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 extrema⁴³.

4. Personas de edad

25. 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 marginadas⁴⁴. 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 aquéllos que no gozan de la protección social de una familia⁴⁵.

5. Minorías

26. 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 sanitaria, pueden llegar a dificultar enormemente las estrategias de supervivencia de estos grupos⁴⁶.

6. Víctimas de conflictos y desastres naturales

27. 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 fenómenos⁴⁷, 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

⁴² Sitio web "Enable" de las Naciones Unidas, "World Programme of Action Concerning Disabled Persons", 1982. Disponible en: www.un.org/disabilities/default.asp?id=23.

⁴³ Braithwaite y Mont, "Disability and Poverty" (véase la nota al pie 41).

⁴⁴ Deepa Narayan *et al.*, "Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries", Banco Mundial, Nueva York, 1999, pág. 200.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Para obtener información sobre el trato recibido por los inmigrantes indocumentados en los asentamientos irregulares véase Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities", de Allison M. Garland, Meïgan Massoumi y Blair A. Ruble, eds. *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Washington, D.C.: Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos, 2007. 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 and Montenegro: The Case of the Roma", Banco Mundial, Nueva York, 2005.

⁴⁷ M. Fay, F. Ghesquière y T. Solo, "Natural disasters and the urban poor", en: *En Breve*, N° 32, región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Nueva York, 2003.

los recursos suelen concentrarse en otras partes de la ciudad y no en las comunidades más necesitadas⁴⁸.

III. Derechos humanos de los pobres del medio urbano

28. La pobreza en las zonas urbanas se ha señalado como uno de los problemas más graves a que se enfrentan tanto los países en desarrollo como los países desarrollados. Los pobres de las zonas urbanas a menudo carecen de alimentos suficientes y viviendas adecuadas (véase el párrafo 16 *supra*). La información disponible a este respecto revela que los pobres del medio urbano tienen que hacer frente a los siguientes problemas: a) un acceso limitado a la renta y el empleo; b) unas condiciones de vida deficientes y poco seguras; c) unos servicios e infraestructuras inadecuados; d) vulnerabilidad ante los desastres naturales, riesgos ambientales y riesgos para la salud derivados de vivir en barrios marginales; e) problemas de espacio, que dificultan la movilidad y el transporte; y f) desigualdad, estrechamente vinculada a los problemas de exclusión⁴⁹.

A. Derecho a la alimentación

29. 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". A su vez, un antiguo Relator Especial definió 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"⁵⁰. La frágil seguridad alimentaria de los pobres del medio urbano, por depender de una economía basada en el efectivo, pone en peligro su ejercicio de este derecho.

30. Las poblaciones urbanas son compradoras netas de alimentos, lo que significa que dependen de su capacidad para adquirir alimentos transportados hasta las ciudades mediante redes de distribución, al no cultivar ellas mismas la mayoría de los alimentos que consumen. Por norma general, se suele disponer de más alimentos, y más variados, en las zonas urbanas que en las rurales⁵¹. Sin embargo, a pesar del relativamente amplio abastecimiento, los habitantes de las ciudades suelen pagar precios más altos por los alimentos, como consecuencia del coste derivado de tener que transportarlos a lo largo de complejas cadenas de distribución. Además de tener que pagar precios más altos, los pobres del medio urbano son especialmente vulnerables a los aumentos de los precios. La mayoría carece de una fuente estable de ingresos fijos ya que depende de un salario bajo recibido por trabajos ocasionales, temporales o informales. La mayoría carece de reservas de efectivo que les permita adquirir grandes cantidades de alimentos a los mayoristas y almacenarlas. Muchos de los pobres del medio urbano adquieren pequeñas cantidades de alimentos con mayor frecuencia, lo que suele salir más caro que comprar al por mayor. Esto

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Baker, "Urban poverty" (véase la nota al pie 1).

⁵⁰ A/HRC/7/5, párr. 17.

⁵¹ Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, *Living in the City* (véase la nota al pie 23).

también supone que las variaciones de los precios de los alimentos les afectan desproporcionadamente⁵².

31. 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. Una dieta sana requiere no solo una cantidad suficiente de calorías, sino también una cantidad suficiente de nutrientes esenciales. 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 micronutrientes⁵³.

B. Derecho a una vivienda adecuada

32. En el artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece 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 siguió aclarando este concepto del derecho a una vivienda adecuada. Junto con las conclusiones de la Observación general N° 7 sobre los desalojos forzados, en estos documentos se establece que los elementos de una vivienda adecuada incluyen: seguridad de la tenencia, accesibilidad a servicios e infraestructura, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural⁵⁴. 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.

33. Como ya se ha mencionado anteriormente, los pobres del medio urbano suelen establecerse en áreas que los hacen más vulnerables a los desastres y las enfermedades, en los márgenes de las ciudades o en otros lugares peligrosos o poco deseables. ONU-Hábitat define como viviendas de barrios marginales aquéllas sin acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, sin acceso a servicios mejorados de saneamiento, susceptibles de presentar hacinamiento (tres o más personas por habitación) o construidas con materiales precarios. Según esta definición, en los países en desarrollo alrededor de un tercio de la población urbana vive en viviendas de barrios marginales y esta cifra alcanza niveles muy superiores en el África Subsahariana, donde se calcula que el 71% de los habitantes de las ciudades vive en barrios marginales, y en el Sudeste Asiático, donde esta cifra se sitúa en el 59%⁵⁵.

34. 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

⁵² 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.

⁵³ 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>.

⁵⁴ Véase también www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx.

⁵⁵ ONU-Hábitat (véase la nota al pie 16).

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 ingresos⁵⁶.

35. 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.

C. Derecho a agua potable

36. En los países en desarrollo el suministro de agua potable a la población pobre de las ciudades, en rápido crecimiento, ha sido uno de los principales desafíos en materia de desarrollo sostenible de los últimos decenios. En aplicación de la resolución 64/292 de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos reconoció el derecho al agua y el saneamiento en su resolución 15/9, en la que 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 al derecho a la vida y la dignidad humana.

37. Para los pobres del medio urbano el derecho a un nivel de vida adecuado es el que más limitado se ve. 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 oficial cobrada a los hogares con acceso a la red oficial de abastecimiento de agua⁵⁷. 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 rico⁵⁸. 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 secas⁵⁹. 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 suministro⁶⁰.

38. El acceso a un agua potable de la calidad adecuada supone un problema para los pobres del medio urbano. Dado que muy pocos de los hogares están conectados a la red oficial de suministro, estas personas suelen obtener el agua de fuentes cuya calidad resulta más difícil de controlar. Esto, junto con una deficiente infraestructura de saneamiento (que,

⁵⁶ Baker, "Urban poverty" (véase la nota al pie 1).

⁵⁷ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 2006 – Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua" (disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2006/>).

⁵⁸ Baker, "Urban poverty" (véase la nota al pie 1), pág. 18.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ 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.

según los expertos, debe construirse de forma simultánea para evitar la contaminación), tiene por efecto que muy pocas viviendas urbanas tengan acceso al agua potable.

D. Derecho a la salud

39. 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.

40. Hay muchos datos que apuntan a que, de media, las zonas urbanas gozan de indicadores de salud muy superiores a los de las zonas rurales. Sin embargo, al desglosar estos datos queda claro que hay grandes disparidades entre los distintos fragmentos 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 rurales⁶¹.

41. 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 servicios⁶².

42. Como ya se ha mencionado anteriormente, el escaso acceso a alimentos, agua y saneamiento en los asentamientos de alta densidad de población es responsable de gran parte de los riesgos para la salud a que se enfrentan los pobres de las zonas urbanas, expuestos a enfermedades como la tuberculosis y otras enfermedades respiratorias, intestinales e infecciosas. En particular, el VIH/SIDA tiende a estar más extendido en las zonas urbanas que en las rurales. Aunque sigue sin estar clara la relación existente entre pobreza y prevalencia del VIH, existen indicios de que, para algunos grupos socioeconómicos, como los adolescentes y las mujeres, la pobreza podría estar ligada a la prevalencia del VIH por las mayores tasas de iniciación precoz al sexo y, al parecer, de relaciones sexuales forzadas o de prostitución⁶³.

43. 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

⁶¹ Montgomery, "Urban Poverty" (véase la nota al pie 29).

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, pág. 13.

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)⁶⁴. 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 personas⁶⁵. 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.

44. 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 violentos⁶⁶.

E. Derecho a la educación

45. En su Observación general N° 13, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispuso que la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. El Comité también definió la educación como 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". Así pues, los Estados están obligados tanto a ofrecer educación como a promoverla, como señala el Comité en su Observación general N° 3.

46. 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. 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 población⁶⁷. 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 aumentando⁶⁸.

47. Las familias pobres de las zonas urbanas tienen un acceso limitado a una educación de calidad, por 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

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ ONU-Hábitat (véase la nota al pie 16), pág. 114.

⁶⁶ Véase Naomar Almeida-Filho *et al.*, "Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class", en *Social Science and Medicine*, 59, N° 7, 2004.

⁶⁷ UNFPA (véase la nota al pie 5), pág. 28.

⁶⁸ ONU-Hábitat (véase la nota al pie 16), pág. 128.

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 tomar⁶⁹. 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 zona⁷⁰. 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 sexuales⁷¹. 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 escuela⁷². Es importante señalar que estos problemas relacionados con el derecho a la educación afectan desproporcionadamente a las niñas.

F. Derecho al trabajo

48. 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, se va más allá y se establece que "toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual", y en el 23, párrafo 3, se establece 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".

49. Sin embargo, no solo el desempleo entre los pobres de las zonas urbanas es sistemáticamente 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 (un 10%) era dos veces superior al de los hombres que no lo eran (un 5%). Estas cifras eran incluso superiores en el caso de las mujeres: un 25% de las mujeres pobres estaban desempleadas, frente a un 12% de las mujeres que no lo eran⁷³. 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)⁷⁴, lo que incide en el tipo de salario al que pueden acceder, raras veces suficiente como para

⁶⁹ UNFPA (véase la nota al pie 5).

⁷⁰ ONU-Hábitat (véase la nota al pie 16), pág. 127.

⁷¹ UNICEF (véase la nota al pie 37), pág. 13; UNFPA (véase la nota al pie 5), pág. 28; Human Rights Watch, "Failing Our Children", 2005.

⁷² UNICEF (véase la nota al pie 37), pág. 13.

⁷³ Banco Mundial, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, documento N° 17, Banco Mundial, Nueva York, 2007.

⁷⁴ 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", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, 2006.

ajustarse a lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos. 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.

50. 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, con salarios más altos. 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 social⁷⁵. 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 pobreza⁷⁶.

G. Derecho a la participación política

51. 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". También especifica 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 seguridad⁷⁷.

52. 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. 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 viven⁷⁸. 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 equivocada⁷⁹. Por último, algunas ciudades han adoptado medidas para tener en cuenta la voz política de los

⁷⁵ Omar Arias, Gustavo Yamada y Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil", Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

⁷⁶ Departamento de Desarrollo Internacional, "Ending Child Poverty" (véase la nota al pie 38).

⁷⁷ ONU-Hábitat, documento de concepto sobre la Campaña Mundial a favor de la buena gestión pública de las ciudades, 2002, pág. 12.

⁷⁸ Véase B. Landau, "Shaping Urban Futures" (véase la nota 47).

⁷⁹ Por ejemplo, desalojos forzosos u otras políticas diseñadas para frenar la afluencia de migrantes de las zonas rurales a las zonas urbanas.

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 garantizar un cambio sostenido y estructural que beneficie a los pobres del medio urbano⁸⁰.

53. Todos los obstáculos con que se encuentran los pobres del medio urbano para disfrutar de los derechos anteriormente mencionados tienen su origen en la marginación política de que son objeto estas comunidades. 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 desarrollo⁸¹.

IV. Buenas prácticas

54. Las autoridades locales, los gobiernos nacionales, los grupos de la sociedad civil, las 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. En el apartado que figura a continuación se señalan algunas de las mejores prácticas de esas iniciativas y asociaciones.

A. Gobiernos nacionales y municipales

1. Estrategia nacional de reducción de la pobreza (China)

55. Los esfuerzos desplegados por el Gobierno de China para combatir la pobreza son un buen ejemplo de un planteamiento integrado, gradual y a largo plazo⁸². Desde su inicio en 1984 como una estrategia de desarrollo orientada al medio rural, ha pasado por tres 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.

⁸⁰ Las investigaciones realizadas entre las comunidades urbanas pobres reflejan una elevada tasa de participación electoral (véase John Harris, "Political participation, representation, and the urban poor: findings from research in Delhi" en *Economic and Political Weekly*, 12 de 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.

⁸¹ UNFPA (véase la nota 5), pág. 31.

⁸² Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase", China Development Research Foundation, 2011 (disponible en: www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf).

2. Elaboración de presupuestos participativos (Brasil)

56. El Brasil fue el primero en aplicar el concepto del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre en 1989⁸³. 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 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%⁸⁴.

57. Desde entonces, el modelo de Porto Alegre ha sido reproducido de diversas formas en Brasil, el resto de América Latina y otras partes del mundo. Durante los más de dos decenios que han transcurrido desde la introducción de los presupuestos participativos, se han puesto de manifiesto carencias del modelo: entre otras cosas, puede limitar la participación a los proyectos a corto plazo, en lugar de garantizar una participación política más profunda y continuada; puede depender demasiado de la alcaldía, lo que la expone a la corrupción; favorece la priorización de la planificación a corto plazo; y puede impedir a las comunidades pobres de las zonas urbanas afrontar las causas subyacentes de su exclusión⁸⁵. Sin embargo, 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 pobres del medio urbano, el modelo es un instrumento innovador que, combinado con otros, puede servir para paliar las privaciones a que da lugar la pobreza urbana.

3. Instituto de Fomento de las Organizaciones Comunitarias (Tailandia)

58. En Tailandia, el Instituto de Fomento de las Organizaciones Comunitarias⁸⁶ es un buen ejemplo de la función que puede desempeñar el Gobierno para mejorar la gestión pública de las ciudades, favoreciendo las redes o federaciones comunitarias y colaborando con ellas. El Instituto, fundado en 2000 cuando el Gobierno de Tailandia fusionó la Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas y la Oficina de Desarrollo Rural, se creó ante la constatación de que las comunidades urbanas pobres no se habían beneficiado del crecimiento económico de los decenios anteriores. Previamente, la Oficina de Desarrollo de las Comunidades Urbanas había iniciado un programa que ofrecía préstamos a bajo interés a organizaciones comunitarias de crédito y ahorro que demostraran tener capacidad suficiente para gestionar los fondos, que se utilizaban para diversas actividades, desde la generación de ingresos hasta la mejora y la reubicación de viviendas. La auténtica innovación del Instituto fue la forma en que resolvió el reto de ampliar 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:

⁸³ Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries" en *Participatory Budgeting*, ed. Anwar Shah, Banco Mundial, Nueva York, 2007, pág. 66.

⁸⁴ Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory" en *Politics & Society*, 2001, vol. 29, N° 1.

⁸⁵ Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" en *Participatory Budgeting*, ed. Anwar Shah, Washington D.C., Banco Mundial, 2007, págs. 45 a 47.

⁸⁶ Celine d'Cruz y David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", Poverty Reduction in Urban Areas Series, documento de trabajo N° 16 sobre asentamientos humanos, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Londres, 2005.

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 recursos.

B. Grupos de la sociedad civil

1. Proyecto Piloto Orangi, Instituto de Investigaciones y Capacitación (Pakistán)

59. El Proyecto Piloto Orangi del Instituto de Investigaciones y Capacitación⁸⁷ 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.

2. Proyecto contra la pobreza urbana de Luanda (Angola)

60. El Proyecto contra la pobreza urbana de Luanda⁸⁸, en Angola, constituye un útil estudio monográfico de un planteamiento integrado para reducir la pobreza urbana, promovido por ONG, que se basa en la participación de la comunidad y en 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 los municipios de Cazenga, Sambizanga, Kilamba Kiayi y Cacaco, en Luanda. Está financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. El Proyecto ha sido elogiado por su enfoque, que permite a las comunidades urbanas pobres gestionar por sí mismas servicios básicos como el suministro 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 suministro de agua y saneamiento, tratamiento de desechos y guardería; la capacitación 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.

⁸⁷ Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan" en *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, eds. Allison M. Garland, Meagan Massoumi, y Blair A. Ruble, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

⁸⁸ Véase ONU-Hábitat, base de datos sobre prácticas óptimas (http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121).

3. Federación Sudafricana de Personas sin Hogar (Sudáfrica)

61. La Federación Sudafricana de Personas sin Hogar⁸⁹ constituye un llamativo ejemplo de cómo las asociaciones comunitarias pueden impulsar la mejora de las viviendas auto construidas. La Federación, establecida en 1996, reúne a una red de agrupaciones 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 agrupaciones 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; ayuda a las comunidades a planificar y supervisar sus asentamientos para determinar sus necesidades y recopilar datos para sus negociaciones con las autoridades municipales; y construye prototipos de viviendas que son instructivos tanto para los asociados gubernamentales como para los miembros de la Federación.

C. Sector privado

1. Manila Water Company (Filipinas)

62. La Manila Water Company, Inc.⁹⁰ (empresa de abastecimiento de agua potable de Manila) 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 suministro de agua.

2. Compromissa Empresarial para Reciclagem (CEMPRE) (Brasil)

63. En diversas ciudades de América Latina, Asia y África existen cooperativas que ayudan a los pobres del medio urbano que trabajan en el sector informal a ganarse la vida separando y recogiendo desechos. El caso de CEMPRE, 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. CEMPRE⁹¹ 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

⁸⁹ 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.

⁹⁰ USAID, "Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop", 2006.

⁹¹ Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities" en *Private Sector Involvement in Solid Waste Management*, GTZ, 2005.

sus miembros mejores condiciones de trabajo, salarios más elevados y oportunidades de educación y ahorro, entre otras⁹².

D. Agentes e iniciativas regionales

1. Programas de trabajo decente

64. La colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (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 aplicarlas⁹³.

2. Oficinas regionales

65. 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 gobierno⁹⁴.

E. Comunidad internacional

1. Resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en África

66. 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 Milenio⁹⁵. 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 adaptan a los problemas específicos que afrontan en relación con la pobreza.

2. Alianza de las Ciudades

67. La Alianza de las Ciudades⁹⁶ 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,

⁹² Véase Oscar Fergutz, Sonia Dias y Diana Mitlin, "Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations" en *Environment and Urbanization*, vol. 23, N° 2, octubre de 2011, pág. 23.

⁹³ Véase OIT, Programas de Trabajo Decente por País (www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm).

⁹⁴ Véase OIT, Oficina Regional para África (www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm).

⁹⁵ Comisión Económica para África, *Sustainable Development Report on Africa*, 2008 (disponible en: www.uneca.org/sdd/documents/SDRA.pdf).

⁹⁶ UNFPA (véase la nota 5). Véase también el sitio web de la Alianza de las Ciudades: www.citiesalliance.org.

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. La Alianza de las Ciudades utiliza varios enfoques útiles, entre los que destacan los siguientes:

- a) Da prioridad a la inclusión social de los pobres del medio urbano como prerrequisito para lograr el desarrollo sostenible;
- b) Plasma los principios de la buena gestión pública en la relación entre la comunidad internacional de donantes y las ciudades miembros mediante la promoción de iniciativas diseñadas y dirigidas por las propias ciudades;
- c) Facilita los intercambios entre las ciudades del mundo en desarrollo para que puedan aplicar las mejores prácticas y las enseñanzas obtenidas a través de experiencias reales.

V. Recomendaciones

68. 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, 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) **Investir 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 fragmentado⁹⁷. 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.

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 la labor internacional 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 fructíferas⁹⁸.

f) Prestar especial atención a los grupos vulnerables. Todas estas medidas deben incorporar una perspectiva de género y prestar especial atención a las necesidades de los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. Deben ponerse en marcha programas para acabar con las diferentes formas de discriminación por razón de la casta, la etnia, la religión, etc.

69. 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.

⁹⁷ Véase UNFPA (nota 5).

⁹⁸ Véase el estudio realizado por el proyecto del milenio sobre los efectos positivos del fomento de intercambios entre federaciones de habitantes de barrios marginales.