



estado de la población mundial 2007

Liberar el potencial del crecimiento urbano

(Difusión vedada hasta el 27 de junio de 2007)

Por primera vez en la historia, en 2008 más de la mitad de la población mundial, 3.300 millones de personas, estarán residiendo en zonas urbanas. Se prevé que hacia 2030 esa cantidad llegará a casi 5.000 millones de personas. En África y en Asia, la población urbana se habrá duplicado entre 2000 y 2030. Muchos de esos nuevos habitantes urbanos serán pobres. Su futuro, el futuro de las ciudades en los países en desarrollo, y el futuro de la propia humanidad, dependen en gran medida de las decisiones que se adopten *ahora*.

El alba de un milenio urbano

La urbanización—el aumento de la proporción de residentes urbanos respecto del total de la población—es inevitable, pero también puede tener efectos positivos. En la era industrial, ningún país ha logrado jamás un sustancial desarrollo económico sin urbanización. Las ciudades concentran la pobreza, pero también encarnan la mejor esperanza de los pobres de escapar de la pobreza. Las ciudades crean problemas para el medio ambiente, pero también pueden crear soluciones. La concentración de la población en las ciudades puede contribuir a la sostenibilidad a largo plazo. Los posibles beneficios de la urbanización son muy superiores a sus desventajas. La cuestión es saber cómo explotar sus posibilidades.

Las ciudades tienen acuciantes problemas inmediatos, entre ellos, pobreza, vivienda, medio ambiente, gobernabilidad y administración; pero esos problemas quedan eclipsados si se los compara con los que augura el futuro crecimiento. Ya no basta con reaccionar ante los problemas a medida que van apareciendo: las ciudades necesitan políticas preventivas.

El presente informe echa una mirada más allá de los problemas actuales: es un llamamiento a la acción. Examina las implicaciones del inminente crecimiento urbano y considera qué debe hacerse, prestando especial atención a la sostenibilidad y a la reducción de la pobreza.

Si bien se ha prestado mucha atención a las megaciudades, la mayor parte del crecimiento urbano ocurrirá en ciudades de menor magnitud. Será necesario reforzar considerablemente sus capacidades para que puedan hacer frente a los retos del futuro.

Las medidas que adopten hoy los gobiernos, las entidades de la sociedad civil y la comunidad internacional pueden redundar en enormes diferencias sociales, medioambientales y en las condiciones de vida. El informe presenta dos observaciones principales: los pobres constituirán una gran proporción del aumento de la pobla-

ción urbana y la mayor parte del crecimiento urbano será consecuencia del aumento vegetativo y no de la migración. Una vez comprendida la situación, surgen tres iniciativas:

- Aceptar el derecho de los pobres a residir en la ciudad, y abandonar los intentos de desalentar la migración e impedir el crecimiento urbano.
- Adoptar una visión amplia y a largo plazo del uso del espacio urbano. Esto significa, entre otras cosas, proporcionar tierras dotadas de servicios mínimos para construir viviendas y planificar de antemano a fin de promover un uso del suelo sostenible, tomando en cuenta las zonas circundantes, más allá de los límites de la ciudad, para minimizar su “huella ecológica”.
- Iniciar acciones internacionales concertadas en apoyo de estrategias para el futuro urbano.



CAPÍTULO 1

La promesa del crecimiento urbano

El crecimiento de las ciudades será el factor que tendrá mayor influencia en el desarrollo en el siglo XXI. No obstante, es poco lo que se está haciendo para maximizar los beneficios del crecimiento urbano o reducir sus consecuencias perjudiciales. El informe exhorta a efectuar análisis y a adoptar medidas preventivas: los cambios son demasiado grandes y ocurrirán demasiado rápidamente para posibilitar que los planificadores y los responsables políticos se limiten a reaccionar.

Actualmente, la urbanización se caracteriza por su escala y su concentración en países en desarrollo. Entre 2000 y 2030, la población urbana de Asia aumentará desde 1.360 millones de personas hasta 2.640 millones, la de África, desde 294 millones hasta 742 millones, y la de América Latina y el Caribe, desde 394 millones hasta 609 millones.

Actualmente, las ciudades son las principales beneficiarias de la globalización, pero pocas generan empleos suficientes para las personas que los necesitan. Las mujeres, las minorías y los pobres están en situación desventajosa, pero los migrantes urbanos, en su mayoría, siguen prefiriendo su nueva vida y no la que dejaron atrás.

Las megaciudades de más de 10 millones de habitantes no han crecido hasta los tamaños pronosticados en el decenio de 1970. Más de la mitad de la población urbana reside en ciudades de 500.000 habitantes o menos. En principio, los problemas urbanos son más fáciles de resolver para las ciudades más pequeñas, pero no se los ha abordado. Muchos residentes urbanos, especialmente mujeres, no están en mejores condiciones que los campesinos pobres, especialmente en ciudades de 100.000 habitantes o menos.

En general, los responsables políticos han sido renuentes a aceptar el crecimiento urbano y han tratado de prevenirlo desalentando la migración. Esas políticas son ineficaces, reducen el número de viviendas disponibles para los pobres y, en consecuencia, promueven el crecimiento de los tugurios. Aun cuando la situación varía de un país a otro, el crecimiento urbano, en su mayor parte, es resultado del crecimiento vegetativo y no de la migración. En verdad, la migración tiene efectos positivos sobre las ciudades.

CAPÍTULO 2

Los pobres urbanos: esperanza frente a desolación

La batalla para alcanzar uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el de reducir a la mitad la extrema pobreza para 2015, se librará en los tugurios del mundo. Las ciudades poseen evidentes ventajas en la reducción de la pobreza. No obstante, esas potenciales ventajas no se plasman en la práctica, debido a que las ciudades, al tratar de desalentar la migración, han descuidado a los pobres y hecho caso omiso de su potencial. Como resultado, actualmente la pobreza está aumentando más aceleradamente en las zonas urbanas que en las rurales. Hay 1.000 millones de personas que residen en tugurios, 90% de ellas, en países en desarrollo.

Los pobres tienen vidas insalubres. Los tugurios urbanos están hacinados, carecen de ventilación, a menudo están ubicados en lugares contaminados y peligrosos, y carecen de agua potable y de saneamiento. La vida en esas condiciones acrecienta el estrés, especialmente para las mujeres—quienes se encargan mayormente de los alimentos, el agua, el saneamiento y la administración del hogar—y agrava la posibilidad de violencia. Si se mejora la vivienda urbana, esto puede tener grandes efectos sobre la pobreza y el bienestar social.

La vida urbana ofrece muchas posibilidades para las mujeres y las niñas, pero cuando pertenecen a hogares pobres, son pocas las que pueden aprovechar esas posibilidades. Las niñas son las primeras en faltar a la escuela o abandonarla; y el empleo de las mujeres, en su mayor parte, está en el sector paralelo o no estructurado, “sector informal” de la economía, que es inestable y no está regulado.

Las ciudades posibilitan una mayor participación social y política de la mujer; hay grupos de apoyo comunitario que pueden ayudar a las mujeres pobres a superar los obstáculos que limitan su autonomía y su acceso a una vida mejor; pero necesitan el apoyo del gobierno y de las organizaciones internacionales.

En general, los servicios de salud son mejores en las ciudades, pero las mujeres pobres suelen tener menos acceso a esos servicios y estar más expuestas al embarazo no deseado, a las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, y a la violencia por motivos de género. Cuando se asigna prioridad a ampliar los medios de acción de la mujer, se fomenta el bienestar general, se promueven los derechos humanos y se abren más opciones a la política urbana.

La urbanización aporta cambios culturales, gran parte de ellos positivos, pero esos cambios no son uniformes ni ininterrumpidos. Las desigualdades son más visibles y los conflictos, más agudos. La vida urbana abre posibilidades para adquirir nuevas identidades culturales, incluidas las de índole religiosa, pero también acrecienta la inseguridad, el desarraigo y el potencial para la violencia y el delito.

Los éxitos y los fracasos individuales de los jóvenes serán decisivos para el futuro del desarrollo; no obstante, los procesos políticos raramente reflejan las prioridades de la juventud. Muchos jóvenes crecen en la pobreza, privados de las ventajas urbanas en materia de educación, atención de la salud y oportunidades de empleo. Esas condiciones perpetúan la pobreza, la inseguridad y la frustración, y acrecientan el potencial de violencia.

También las personas de edad constituyen una proporción creciente de la población urbana. Al igual que ocurre con los demás grupos, la vida urbana les ofrece oportunidades, pero frecuentemente quedan excluidos los ancianos pobres y otras personas imposibilitadas de aprovechar tales oportunidades.

Abordar las grandes brechas entre el potencial urbano y la realidad significa, primeramente, aceptar el crecimiento urbano y reaccionar positivamente frente a éste. Esto, a su vez, requiere promoción y compromiso político. Los gobiernos deberían colaborar con las organizaciones de pobres urbanos y las organizaciones no gubernamentales para poder aprovechar las ventajas del crecimiento urbano.

CAPÍTULO 3

Revisión de las políticas contra la pobreza urbana

Con frecuencia, las posiciones oficiales han sido de oposición a la expansión urbana y no han apoyado a las organizaciones no gubernamentales que facilitan el proceso. Ésta es una estrategia fallida, basada en supuestos carentes de validez. Los migrantes urbanos adoptan decisiones racionales. Necesitan apoyo para escapar a la pobreza y, en ese proceso, contribuir al crecimiento económico, tanto urbano como rural.

El alojamiento inadecuado es el aspecto fundamental de la pobreza urbana: un techo y una dirección en una zona habitable son necesidades fundamentales, que beneficiarán particularmente a la mujer. Es el primer paso hacia una vida mejor.

Cuando los pobres quedan librados a valerse por sí mismos en un desorganizado y despiadado mercado del suelo, ocupan cualquier parcela vacía e instalan sus albergues como pueden. Dotar de infraestructura y servicios mínimos a los tugurios y asentamientos precarios existentes no es factible, pero lo propio ocurre con proporcionar viviendas provistas de todos los servicios.

Una política viable debe prever el crecimiento futuro, además de abordar las necesidades actuales. Proporcionar tierras con servicios mínimos aborda el aspecto medular de la cuestión. Si los pobres tienen seguridad en la tenencia, acceso a la calle, abastecimiento de agua, saneamiento, eliminación de residuos y poder, construirán su propia vivienda, rudimentaria en un principio, pero la irán mejorando a lo largo del tiempo.

Esta solución no es ni perfecta ni fácil. Requiere un enfoque proactivo de la gestión urbana. En particular, requiere una mejor regulación del suministro de suelo que la que muchas ciudades están actualmente dispuestas a adoptar; pero es viable, especialmente en ciudades más pequeñas con mayor disponibilidad de suelo, a condición de tener el firme apoyo del gobierno central y de la comunidad internacional. Lo que tiene importancia crucial es que este enfoque reconoce los intereses, las contribuciones y los derechos humanos de los pobres.

CAPÍTULO 4

Uso social y sostenible del espacio

Se ha partido del supuesto de que el crecimiento urbano es perjudicial en sí mismo, pero la densidad es potencialmente útil: su utilidad depende de la manera en que crecen las ciudades.

El espacio destinado a usos urbanos está aumentando más velozmente que la población urbana. El crecimiento urbano ocurre con un uso del suelo extensivo: hacia 2030, los países en desarrollo habrán triplicado la superficie ocupada por ciudades, y los países industrializados la habrán multiplicado por 2,5. Las preferencias por las urbanizaciones han contribuido a esta tendencia y pueden acelerarla.

El otro contribuyente principal a la dispersión urbana es la periurbanización: el establecimiento de actividades económicas y residenciales en zonas de transición entre el campo y la ciudad, donde las tierras y la mano de obra son más baratas y están menos rigurosamente reglamentadas. La globalización, que favorece las grandes instalaciones en grandes parcelas, alienta ese proceso. Aun cuando las zonas periurbanas pueden sufrir algunas de las peores consecuencias del crecimiento urbano, entre ellas pobreza, contaminación y degradación del medio ambiente, proporcionan empleo y cumplen otras funciones fundamentales para las zonas urbanas, como fuentes de alimentos, energía, abastecimiento de agua y materiales de construcción.

No hay consenso acerca de la dispersión urbana, salvo que en sus modalidades actuales no es sostenible. El problema no se resolverá por sí mismo: no hay una “mano invisible” que ordene el crecimiento urbano. Tal vez los países tengan que restaurar las funciones de planeamiento urbano y regional que quedaron relegadas debido a los programas de ajuste estructural y a la globalización acelerada. En lugar de planes maestros utópicos, se necesita una planificación realista que acepte el crecimiento urbano como inevitable y que opere a escala regional en lugar de limitarse a un marco estrictamente urbano. Si se adoptara un enfoque “ciudad-región”, involucrando a los actuales gobiernos urbanos y locales y coordinándolos, podrían abordarse las

cuestiones económicas, sociales y relativas al medio ambiente, incluida la contribución esencial de los residentes urbanos pobres.

CAPÍTULO 5

Urbanización y sostenibilidad en el siglo XXI

Los beneficios de la urbanización surgirán como resultado de la aplicación de criterios correctos y la previsión del crecimiento urbano. Esos enfoques no pueden ser simplemente locales. Un marco más amplio para integrar las estrategias locales es el concepto de cambio mundial del medio ambiente (GEC), es decir, la suma de los retos medioambientales locales, regionales y nacionales, y sus efectos.

Los efectos del cambio mundial del medio ambiente se han de producir a largo plazo, lo cual significa que se presta más atención a las cuestiones medioambientales locales e inmediatas; no obstante, los responsables políticos que tienen conciencia de las interacciones entre efectos locales y mundiales, a corto y largo plazo, pueden mitigar los efectos de sus ciudades sobre el medio ambiente y aumentar la resistencia a los cambios mundiales del medio ambiente.

En el Capítulo 4 se trata una cuestión fundamental, el uso del suelo. Otra cuestión fundamental es el cambio climático. Las ciudades pueden desencadenar cambios en los ecosistemas, mucho más allá de sus límites. El tamaño de su “huella ecológica” varía en función del nivel de riqueza: los efectos de las ciudades más pobres tienden a ser locales, o hasta regionales, pero los de las más ricas, pueden llegar a ser mundiales.

El cambio climático afectará más gravemente a los países, las ciudades y los individuos pobres, y sus efectos serán más patentes sobre la salud y el abastecimiento de agua. Esto se debe en parte a que están mayormente en los trópicos, pero también a que la pobreza reduce la resistencia urbana a las crisis y los desastres naturales.

Muchas grandes ciudades y, a escala mundial, un 13% de la población urbana, están junto a costas marítimas o en las desembocaduras de grandes ríos. Y si a consecuencia del cambio climático se elevara el nivel del mar, algunas zonas podrían transformarse en inhabitables, entre ellas muchas ciudades en acelerado crecimiento que prestan más atención al desarrollo económico que a protegerse a sí mismas contra las consecuencias del cambio climático.

Para adaptarse a los diversos efectos del cambio climático se necesita prever el futuro y proporcionar respuestas compatibles con las condiciones y los recursos locales. Las ciudades están comenzando a intercambiar experiencias y fomentar la capacidad local; esas redes podrían adquirir influencia política.

Las ciudades necesitan adoptar una amplia perspectiva sobre el cambio climático y la parte que les toca en él. Las mejores perspectivas de mitigar los efectos del cambio climático dependen del pensamiento a largo plazo y la planificación proactiva.

CAPÍTULO 6

Un futuro urbano sostenible: políticas, información y gobernabilidad

La urbanización ofrece la oportunidad de reducir la pobreza y la desigualdad de género y de promover el desarrollo sostenible; pero si no se corrigen las prácticas insostenibles y si no se hacen

preparativos para el crecimiento futuro, la urbanización podría tener el efecto opuesto.

Una mejor gobernabilidad urbana entraña tanto la responsabilidad del gobierno como la alianza de éste con la sociedad civil, para responder eficazmente a las necesidades locales. Actualmente, esto requiere adoptar un horizonte a largo plazo de planificación y de formulación de políticas, que vaya más allá de las necesidades del momento.

Los gobiernos locales son, tradicionalmente, el eslabón más débil en el sector público. Pero dada la descentralización de las actividades económicas y de la administración pública, y el surgimiento de las entidades locales de la sociedad civil, ahora se espera más de dichos gobiernos locales. Las ciudades más pequeñas, que tienen más de la mitad de toda la población urbana, poseen la ventaja de su flexibilidad, pero sus puntos débiles son las carencias de recursos, información y capacidad técnica.

Las organizaciones internacionales pueden contribuir fundamentando las políticas proactivas y aceptando la inevitabilidad del cambio y las contribuciones de los pobres al futuro urbano. Pueden señalar la inutilidad de tratar de prevenir la migración y también pueden señalar maneras positivas de reducir las tasas de crecimiento urbano, es decir, reduciendo la pobreza, promoviendo la ampliación de los medios de acción de la mujer y la igualdad de género y mejorando los servicios de salud reproductiva, especialmente para los pobres.

Las ciudades necesitan mejor información sociodemográfica para fundamentar sus decisiones. Muchas de las personas pobres y recién llegadas son efectivamente invisibles para los administradores urbanos y, por consiguiente, están privadas de servicios debido a que carecen de una dirección o de existencia reconocida en la ciudad. La participación de las organizaciones de pobres urbanos puede contribuir a subsanar algunas de las lagunas en la información, pero la sociedad civil también necesita mejor información para ser más eficaz.

Ni los gobiernos centrales ni los donantes internacionales han comprendido todavía cabalmente la importancia de que los administradores y los responsables políticos de las ciudades más pequeñas cuenten con información fidedigna, oportuna, adecuadamente desglosada, fácilmente disponible y estandarizada. Las ciudades también necesitan a nivel local personal profesional capacitado para aprovechar de la mejor manera posible la información disponible.

El UNFPA y los expertos en población pueden efectuar una gran contribución al respecto, posibilitando que las ciudades más pequeñas aprovechen al máximo su potencial de promover la sostenibilidad y reducir la pobreza.

Crecer en las Ciudades

El suplemento sobre la juventud, *Crecer en las Ciudades*, que acompaña al informe *Estado de la Población Mundial 2007*, presenta historias de jóvenes, tanto mujeres como varones, que crecen en ciudades del mundo en desarrollo, donde la población de menos de 25 años suele ser más de la mitad del total.

En el suplemento se presentan reseñas de jóvenes residentes en siete ciudades de países en desarrollo. Sus historias dan una idea de las vidas de esos jóvenes, mujeres y varones, y de las oportunidades, las presiones y los riesgos de la vida urbana moderna: como migrantes que se han marchado del campo para trabajar y vivir en la ciudad; como organizadores de la comunidad que luchan por conseguir mejor vivienda y servicios en la periferia de las ciudades; como víctimas del abuso y la violencia sexuales; incluso a veces como perpetradores ellos mismos de violencia; como jóvenes mujeres liberadas de los papeles de género tradicionales y de la discriminación; y como residentes urbanos participantes en actividades musicales y culturales, que les sirven para escapar de la pobreza y la inseguridad urbanas, y para celebrar la vida.

El tema de la violencia, común a casi todas las historias, no ocurre por casualidad; en cualquier ciudad, en cualquier parte del mundo, es difícil encontrar a jóvenes que viven en la pobreza y que no han sido afectados por abuso sexual, por consecuencias de actividades delictivas o por violencia indiscriminada.

Los jóvenes tienen derecho a vivir libres de violencia. También tienen derecho a una vivienda decorosa y a alimentación suficiente; a disponer de educación, empleo y atención de la salud; y a participar en la adopción de decisiones sobre la ciudad que afectarán el curso de sus vidas.

El programa propuesto es viable, si las ciudades se preparan para absorber y sostener el crecimiento de la población que auguran las proyecciones. Las ciudades deberían centrarse en los pobres y, por sobre todo, efectuar inversiones en la educación y las oportunidades de empleo de los jóvenes y su acceso a servicios de salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, y deberían facilitar su participación en la adopción de decisiones sobre la ciudad. Los jóvenes pueden quebrar el ciclo de transmisión de la pobreza de una generación a la siguiente y pueden contribuir al desarrollo urbano sostenible a largo plazo, siempre y cuando las ciudades, los países y la comunidad internacional estén dispuestos a ayudarlos.

Número de palabras: 3.416

Para obtener más información:

Fondo de Población de las Naciones Unidas

División de Información, Asuntos de la Junta Ejecutiva y Movilización de Recursos
220 East 42nd Street, 23rd Fl., New York, NY 10017,

Estados Unidos de América

Tel: +1 212 297 5020; Fax: +1 212 557 6416

E-mail: leidl@unfpa.org

El informe completo y el presente resumen, en idiomas árabe, español, francés, inglés y ruso, junto con crónicas periodísticas, pueden obtenerse en el sitio Web del UNFPA, www.unfpa.org.