

**Ci[ur] 76**

CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN  
URBANÍSTICA

HABILABILIDAD BÁSICA:  
INDICADOR ESTRATÉGICO PARA  
SUPERAR LA POBREZA

Alessandro Laudiero

MAYO - JUNIO 2011

ARGENTINA · BRASIL · CHILE · COLOMBIA · ESPAÑA · GUATEMALA · ITALIA · MÉXICO · PERÚ · VENEZUELA

## **HABITABILIDAD BÁSICA: INDICADOR ESTRATÉGICO PARA SUPERAR LA POBREZA**

*Este documento presenta un resumen del trabajo de investigación:  
"Parámetros de ayuda oficial al desarrollo en temas de habitabilidad  
básica, entendida como parte estructurante del desarrollo humano.",  
tutelado por el profesor Felipe Colavidas durante el curso 2008-2009, en  
la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.*

**ALESSANDRO LAUDIERO**  
Arquitecto

Mayo / Junio 2011

<b>Director:</b>	José Fariña Tojo
<b>Consejo de Redacción:</b>	
<i>Director</i>	Esther Higuera García
<i>Jefe de redacción</i>	María Emilia Román López
<i>Vocales</i>	Julio Alguacil Gómez (Univ. Carlos III de Madrid), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Mariam Leboreiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Fernando Roch Peña (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
<b>Consejo Asesor:</b>	M <sup>a</sup> Teresa Arredondo (Directora de Relaciones con Latinoamérica, Univ. Politécnica de Madrid), Luis Maldonado (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas, Fernando de Terán
<b>Comité Científico:</b>	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. N <sup>al</sup> . del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Marta Casares (Univ. N <sup>al</sup> . de Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. N <sup>al</sup> . S. Agustín Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (U. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (UAM Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. N <sup>al</sup> . de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. N <sup>al</sup> . de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Paz Walker (Univ. de la Serena, Santiago de Chile, CHILE), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO)

Maquetación: Antonio Jesús Antequera Delgado: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Distribución: Maireia Libros: distribucion@maireia-libros.com

© **COPYRIGHT 2011**

ALESSANDRO LAUDIERO

I.S.S.N.: 1886-6654

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

## **DESCRIPTORES:**

Asentamientos precarios / Habitabilidad básica / Desarrollo Humano / Objetivos de Desarrollo del Milenio / Ayuda Oficial al Desarrollo

## **KEY WORDS:**

*Slums / Basic Habitability / Human Development / Millenium Development Goals/ Official Development Assistance*

## **RESUMEN:**

La presente investigación trata de la cuestión de los asentamientos precarios urbanos a nivel mundial y su estrecha vinculación con la pobreza. El interés por el tema encuentra su respuesta en datos estadísticos de la Agencia de Naciones Unidas UN-HABITAT, según la cual en la actualidad hay más de 1.100 millones de personas en las regiones en desarrollo viviendo en asentamientos precarios. Dato que, según las estimaciones, seguirá aumentando en el próximo decenio llegando en 2020 a afectar casi 1.400 millones de personas, es decir el 40% de la población urbana de dichas regiones. La investigación propone identificar hasta qué nivel las políticas y estrategias de Habitabilidad básica -entendida como el satisfecho de al menos las más elementares condiciones de cobijo y de acceso a los servicios básicos- pueden contribuir a la solución de tal abrumante problema y averiguar si esta tendencia de Habitabilidad precaria en el mundo puede tener que ver con un desacierto de la Ayuda Oficial al Desarrollo en temas de Habitabilidad. El campo de investigación del trabajo es extremadamente complejo y amplio, ya que abarca al mismo tiempo conceptualizaciones de pobreza y Desarrollo Humano, datos de crecimiento demográfico y urbano, seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y parámetros de Ayuda Oficial al Desarrollo. De manera que para abordar la complejidad del tema, primero se ha profundizado sobre los conceptos de Desarrollo Humano y Habitabilidad básica, a continuación se hace una reflexión sobre la vinculación de esta última con algunas de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y finalmente se analiza su relación con la Ayuda Oficial al Desarrollo con el objetivo de poder crear un indicador que diagnostique con precisión el problema y pueda contribuir a generar herramientas más eficaces para el diseño de políticas de Ayuda en temas de Habitabilidad.

## **ABSTRACT:**

This paper focuses on issues affecting urban slums worldwide and analyzes its close relation with poverty conditions. The statistics from the United Nations Agency UN-Habitat evinces the relevancy of this topic. According to the Agency studies there are currently more than 1.100 million inhabitants from developing regions living in slums. In addition, in the next decade it is estimated to remain a steady increase reaching nearly 1.400 million by 2020, which account for the 40% of the total population of these areas.

The research aims to identify to what extent Basic Habitability policies and strategies - considered as the satisfaction of at least the most elementary conditions of shelter and basic services access - can contribute to cope this problem and evaluate whether or not this global trend in terms of precarious Habitability is result of the application of the Official Development Assistance model addressed to Habitability. The field of study is extremely complex and extensive, covering the bases of both poverty and Human Development, the effects of the demographic and urban growth figures and the control of the Millennium Development Goals and the Official Development Assistance parameters. Therefore, to deal with the study of this tough situation, first it is required deepen over the bases of Human Development and Basic Habitability, then reflect on the involvement of the latter in some of the main goals of the Millennium Development Goals, and finally analyze its link with the Official Development Assistance in order to elaborate an indicator to diagnose accurately the situation and implement more effective tools for policy design aimed to Habitability issues.



Figura 0. Vivienda informal, barrio de Candelaria (Ciudad de Guatemala, Guatemala)

Fuente: Cristina Martínez Aransay (Asociación Otro Hábitat)

**CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:**

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

*This document is available in pdf format and full colour in the following web page:*

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

## ÍNDICE

1	Introducción.....	07
1.1	Hipótesis y objetivos.....	10
1.2	Estrategia metodológica.....	10
1.3	Síntesis explicativa de la investigación.....	13
2	Pobreza y habitabilidad.....	14
2.1	La pobreza: conceptualización e indicadores.....	14
2.2	Vivienda: políticas convencionales y no convencionales.....	19
2.3	Vivienda: casa más entorno.....	22
2.4	Hábitat urbano y habitabilidad básica.....	24
2.5	Pobreza y desarrollo humano.....	26
2.6	Desarrollo humano y habitabilidad básica.....	28
3	La expresión física de la pobreza: la habitabilidad precaria.....	31
3.1	Pobreza urbana.....	31
3.2	Crecimiento demográfico y tasa de urbanización.....	34
3.3	Flujos migratorios.....	40
3.4	Megalópolis y ciudades intermedias.....	43
3.5	Habitabilidad precaria urbana.....	46
4	Los objetivos de desarrollo del milenio y su vinculación con la habitabilidad básica y el desarrollo humano.....	53
4.1	Pobreza extrema.....	53
4.2	Alfabetización y escolarización.....	56
4.3	Mortalidad infantil y esperanza de vida.....	59
4.4	Saneamiento.....	62
5	La ayuda oficial al desarrollo en temas de habitabilidad básica.....	65
5.1	La ayuda oficial al desarrollo del Comité de ayuda al desarrollo (CAD)	65
5.2	Doce años de ayuda oficial al desarrollo: 1996-2007.....	67
5.3	Distribución de la ayuda del CAD en temas de infraestructura social.....	72
5.4	Creación de un indicador de AOD para habitabilidad básica.....	80
5.5	Análisis del indicador de habitabilidad en los últimos 12 años.....	87

6	Conclusiones: la ayuda, ¿ayuda?.....	91
6.1	Ayuda oficial al ¿desarrollo?.....	91
6.2	La cuantía de la ayuda y los objetivos de desarrollo del milenio.....	93
6.3	La ayuda en habitabilidad básica.....	98
7	Bibliografía.....	101

## 1 INTRODUCCIÓN

La erradicación de la pobreza de las ciudades en las regiones en desarrollo se ha transformado en una de las tareas más urgentes de las agencias de ayuda internacional para el desarrollo al comienzo del nuevo milenio. En particular, cabe precisar que la erradicación de la pobreza de las ciudades en los países en desarrollo debería ser la tarea más urgente de la comunidad internacional, dado que se calcula que la población en general de estos países representa en la actualidad el 82% del total mundial y en el año 2050 ascenderá al 87% (8.300 millones) de la población mundial. El coste de la erradicación de la pobreza es inferior a lo que comúnmente se cree, alrededor del 1% del ingreso mundial y no más del 2% al 3% del ingreso nacional de todos los países, salvo los más pobres (PNUD 1997). Ya hay la certeza de que existen los medios necesarios para combatir la pobreza, lo cual ha facilitado que su erradicación se sitúe en los primeros lugares de las agendas de los organismos internacionales.

Los líderes mundiales se han comprometido a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>1</sup> (ODMs) antes del año 2015, lo que incluye el objetivo de reducir la extrema pobreza a la mitad. En el año 2000, en la Cumbre del Milenio celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, los representantes de los 189 países presentes, de los que 147 eran jefes de estado o de gobierno, firmaron la Declaración del Milenio. Se aprobaba de este modo un documento histórico, aunque muy limitado en sus objetivos, resultado de un decenio de grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Gracias a él los gobiernos se comprometían a unir sus esfuerzos a fin de alcanzar una serie de metas y objetivos cuantificables, que permitieran reducir la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la incidencia de las enfermedades, la degradación del medio ambiente y las desigualdades de género, antes del año 2015. En concreto se aprobaron ocho Objetivos de Desarrollo social y económico, que se concretaron en dieciocho Metas con uno o varios indicadores de progreso para cada una<sup>2</sup>. En octubre de 2006 la Asamblea General de Naciones Unidas introdujo cuatro nuevas metas propuestas por la Cumbre Mundial ODM+5 de 2005. Por consiguiente, en la actualidad, la siguiente resulta ser la lista oficial de los ODM.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El establecimiento de metas globales de progreso socioeconómico tiene tanto defensores como críticos. Los defensores señalan que la adopción de metas globales crea un entorno constructivo y genera presión política para la realización de esfuerzos serios para su cumplimiento, tanto a nivel nacional como internacional. Los críticos argumentan que las metas globales no tienen precio, que no se diferencian según las situaciones específicas de cada país, que no conllevan la puesta en práctica de planes nacionales e internacionales, y que los vínculos entre progreso nacional y metas globales son puramente incidentales.

<sup>2</sup> Sanahuja, J.A. *Entre Doha, Monterrey y Bagdad. La cooperación internacional y el desarrollo tras el 11-S*. Anuario CIP 2003, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2003, pp.237-260.

<sup>3</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/index.shtml>.

**Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día

Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes

Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre

**Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal**

Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

**Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer**

Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015

**Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años**

Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años

**Objetivo 5: Mejorar la salud materna**

Meta 5A: Reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015

Meta 5B: Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva

**Objetivo 6: Combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades**

Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/sida en 2015

Meta 6B: Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/sida de todas las personas que lo necesitan

Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves

**Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

Meta 7A: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente

Meta 7B: Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010

Meta 7C: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento

Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales

**Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo**

Meta 8A: Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio

Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados

Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo

Meta 8D: Lidar en forma integral con la deuda de los países en desarrollo

Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos en los países en desarrollo a precios asequibles

Meta 8F: En colaboración con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones

A pesar de la introducción de los ODMs actualmente hay 1.400 millones de pobres en el mundo, más de 800 millones padecen hambre a diario -entre estos 140 millones son niños menores de 5 años-, 70 millones de niños no acuden a la escuela, 8,8 millones de niños mueren antes de los 5 años de edad (informes Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009 y 2010). 900 millones de adultos son analfabetos (informe PNUD 2007/2008). 1.100 millones de personas no disponen de acceso mejorado a fuentes de agua, 2.600 millones carecen de saneamiento básico y 1.000 millones viven en asentamientos precarios que amenazan su salud (informe FCEAR 2008) <sup>4</sup>. A pesar de su alto ingreso promedio, la pobreza es extensa en América Latina debido a la inadecuada distribución de los ingresos en muchos países. Las condiciones de extrema pobreza son lo "normal" para 400 millones de africanos. Además este continente registra las cifras más bajas en esperanza de vida y las tasas más altas de mortalidad de recién nacidos. En Asia el porcentaje de pobres está disminuyendo, pero la mayoría de los pobres del mundo, 900 millones, aún viven en este continente. Los países más densamente poblados de Asia -India, China, Pakistán, Bangladesh e Indonesia- también albergan la mayoría de analfabetos del mundo en desarrollo (tres cuartas partes). Por último no hay que olvidarse, para entender la globalidad del asunto tratado, que (según el informe PNUD del 1990) en los Estados Unidos, después de más de 200 años de progreso económico, casi 32 millones de personas, aproximadamente el 13% de la población, aún se encontraban por debajo de la línea oficial de la pobreza.

---

<sup>4</sup> Todo eso a pesar de que en los últimos 50 años la pobreza se ha reducido más que en los 500 años anteriores. Y se ha reducido en algún sentido en casi todos los países. En particular, el informe PNUD de 1997 ponía el acento sobre el hecho de que, desde el 1960 hasta casi el fin del milenio pasado, el mundo en desarrollo había avanzado de manera que no tiene precedentes, tanto como lo hizo el mundo industrializado en un siglo. Por consiguiente estimaba que más de tres cuartas partes de la población sobreviviría hasta los 40 años, el analfabetismo de adultos se había reducido casi el 50% y la mortalidad de lactantes se había reducido casi en tres quintas partes en este período.

## 1.1 Hipótesis y objetivos

El trabajo arranca con la consideración de que en el presente contexto de globalización -si bien las diferencias y desigualdades a nivel mundial siguen creciendo- la mayoría de los indicadores de desarrollo (salud, educación, género, ingresos) experimentan una mejora con diferentes grados según países y regiones, mientras que el problema de la vivienda y la precariedad del Hábitat siguen aumentando de forma abrumadora. Teniendo en cuenta esta problemática, la investigación plantea como hipótesis preliminar en qué medida las políticas en las que se busca satisfacer las condiciones elementares de cobijo y de acceso a los servicios básicos (HaB)<sup>5</sup> favorecen dinámicas de Desarrollo Humano y analizar la relación entre el déficit de Habitabilidad básica y la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El objetivo general es profundizar en la relación-interacción entre los conceptos de Habitabilidad básica y Desarrollo Humano con la idea de mostrar cómo la finalidad de este último y la de un Hábitat digno -entendido como unas dotaciones mínimas de HaB- está fuertemente orientada a la reducción de la pobreza y a proporcionar condiciones económicas y sociales para alcanzar mayor empleo y oportunidades. El objetivo específico del trabajo es ofrecer una panorámica más completa de la situación -global y particular de cada región geográfica- en Habitabilidad básica en relación con la AOD, para poder crear un indicador que diagnostique con precisión el problema y pueda contribuir a generar herramientas más eficaces para el diseño de políticas de Ayuda en temas de Habitabilidad.

## 1.2 Estrategia metodológica

El método de estudio de la investigación, es principalmente de tipo cuantitativo-analítico basado en indicadores complejos, en la recolección, clasificación y tabulación de datos y la utilización de gráficos para su análisis e interpretación. El trabajo se estructura en cinco bloques que definen cada uno una fase de la investigación. Se parte desde las definiciones básicas generales de pobreza y de políticas de vivienda y a continuación se relacionan los conceptos de Habitabilidad básica y de Desarrollo Humano. Luego se ofrecen datos generales sobre la Habitabilidad precaria y sus factores determinantes. A continuación se establecen y se analizan las relaciones-articulaciones que esta tiene dentro de los Objetivos de Desarrollo del milenio. Y finalmente se estudia la Ayuda Oficial al Desarrollo para proponer un indicador de Habitabilidad básica que tenga un carácter multisectorial.

---

<sup>5</sup> Habitabilidad básica.

## Estructura de la investigación

### Conceptos temáticos

Bloque A. Pobreza y Habitabilidad

En este primer bloque se delinea, aunque de una forma no exhaustiva, la evolución de las definiciones que ha tenido la pobreza, por un lado, y la de las clasificaciones que se han hecho de las políticas de vivienda, por el otro. A continuación se profundiza en los aspectos conceptuales de los dos temas aclarando la vinculación que tienen los conceptos de Desarrollo Humano, en especial modo en los términos de Amartya Sen<sup>6</sup>, y de un Hábitat adecuado (humano y en especial modo urbano), entendido como evolución desde el simple derecho a un techo, al derecho a una vivienda y un entorno dignos.

- *El objetivo de esta fase es construir la síntesis articuladora entre los conceptos de Desarrollo Humano y Habitabilidad básica.*

### FASE 1

Marco Teórico

### Datos y factores

Bloque B. La Expresión física de la pobreza: la Habitabilidad precaria

En este bloque se proporciona un marco general de la situación actual sobre la pobreza urbana y la Habitabilidad precaria urbana, a través del estudio también de los factores que más influyen en ellas: crecimiento demográfico, tasa de urbanización, flujos migratorios y fenomenología de las ciudades.

- *El objetivo de esta fase es obtener una visión de presente y prospectiva sobre la evolución de lo que en palabras del Banco Mundial se está convirtiendo en "el problema más significativo y políticamente explosivo del siglo" y definir la hipótesis del trabajo de investigación.*

### FASE 2

Definición hipótesis

Identificación Problemática

### 1. Contextualización según ODMs: metas e indicadores

Bloque C. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su vinculación con la Habitabilidad básica y el Desarrollo Humano

En este bloque se facilitan unos cuadros comparativos por regiones sobre la evolución de la pobreza extrema, la educación, la salud y la Habitabilidad precaria (entendida como falta de acceso a fuentes de agua mejoradas y saneamiento mejorado) a través del estudio de indicadores seleccionados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- *El objetivo de esta fase es hacer una incursión en la evolución de las metas y los indicadores de los ODMs que tengan un claro vínculo con la Habitabilidad básica y con el Índice de Desarrollo Humano. Por un lado se revelan las mejorías y empeoramientos experimentados en estos campos y por el otro se sientan las bases para la "creación" del indicador de AOD en Habitabilidad.*

### FASE 3

<sup>6</sup> Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Barcelona, 2000.

## 2. Formulación del indicador estratégico y su valoración

Bloque D. La Ayuda Oficial al Desarrollo en temas de Habitabilidad Básica.

En este bloque se analizan 12 años (1996-2007) de Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD<sup>7</sup>. Lo que se pretende es realizar un análisis profundo que parta de datos generales de AOD que se desglosarán en sectores y regiones para evidenciar los parámetros que revisten mayor importancia en relación con la Habitabilidad básica entendida como parte estructurante del Desarrollo Humano.

- *El objetivo es la "creación" de un indicador de Habitabilidad básica para verificar su incidencia con respecto al total de la AOD en todas las regiones del mundo en desarrollo.*

Justificación de la hipótesis



### Reflexiones y aportes

Bloque E. Conclusiones: La ayuda ¿Ayuda?

Las conclusiones muestran la disminución progresiva de la Ayuda Oficial en términos de promedio del Producto Nacional Bruto de los países del CAD, salvo en los últimos años. Sin embargo este reciente aumento se debe únicamente a las operaciones de alivio de deuda. Además se pone de manifiesto que los Objetivos de Desarrollo del Milenio si bien por un lado ayudaron a la sensibilización sobre el tema de la pobreza y su contextualización geográfica, por el otro lado no han logrado ajustar el enfoque de la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia las necesidades reales específicas de los receptores. Finalmente se deja claro que la Ayuda Oficial al Desarrollo en temas de Habitabilidad básica según el indicador propuesto ha sido en general muy baja (entre el 1% y el 2% del total) y ha tenido siempre una trayectoria muy discontinua y además descendente en los últimos años.

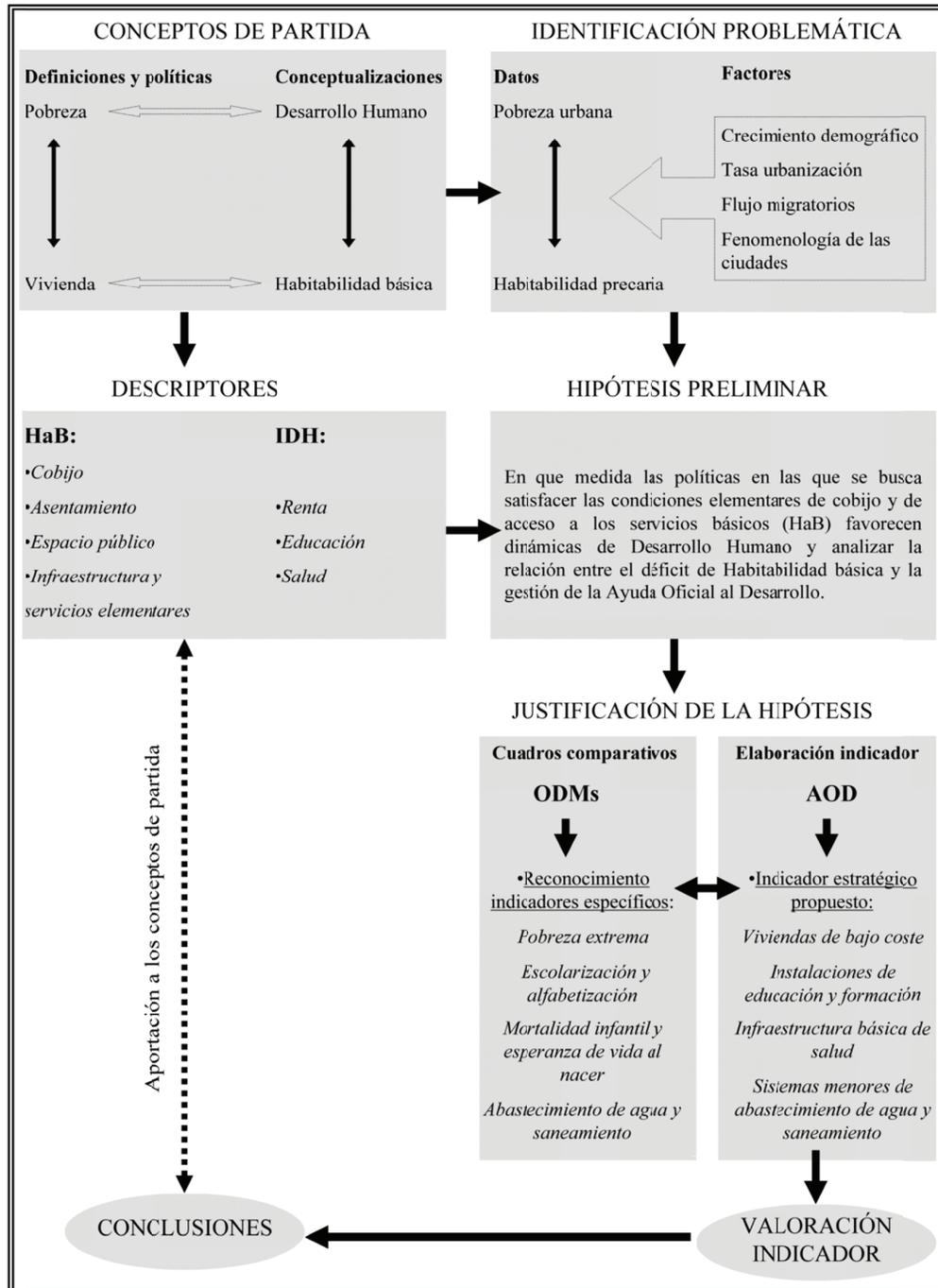
### FASE 4

Conclusiones



<sup>7</sup> Comité de Ayuda Oficial al Desarrollo.

### 1.3 Síntesis explicativa de la investigación



## 2 POBREZA Y HABITABILIDAD

### 2.1 La pobreza: conceptualización e indicadores

A lo largo del tiempo la pobreza ha tenido varias clasificaciones que han ido de definiciones más sencillas a definiciones más complejas y que se han ido integrando entre ellas en la formulación de los planes de lucha contra la pobreza. Históricamente la preocupación por determinar quiénes resultaban afectados por la pobreza y el deseo de medirla han oscurecido a veces el hecho de que la pobreza es demasiado compleja como para reducirse a una dimensión única de la vida humana. Ha pasado a ser común que los países fijen una línea de pobreza basada en el ingreso o en el consumo. La mayoría de los países y agencias internacionales aún definen la pobreza como una relación entre el ingreso y un nivel mínimo de consumo socialmente aceptable. En términos económicos en la mayoría de los países en desarrollo el límite de la pobreza es vivir con 1 dólar per cápita al día, en Latino América es de 2 dólares al día, en los países del Este Europeo y de la ex Unión Soviética es 4 dólares al día, mientras que en los países desarrollados es de 14,40 dólares al día (PNUD 2001).

Por otro lado, el Banco Mundial emplea un modelo estadístico basado en el ingreso por debajo de 1 dólar diario por persona, medidos según la paridad del poder adquisitivo, para determinar el número de pobres extremos en el mundo<sup>8</sup>. De forma parecida, utilizando el mismo método para ingresos que varían entre 1 y 2 dólares diarios, se mide la pobreza moderada. Sin embargo es el mismo Banco Mundial que define que ser pobre es “tener hambre, carecer de cobijo y de ropa, estar enfermo y no ser atendido, ser iletrado y no recibir información; además, supone vulnerabilidad ante las adversidades y a menudo padecer maltrato y exclusión de las instituciones”. Así que de una forma más argumentativa, y menos numérico-monetaria, la pobreza extrema significa que las familias no pueden hacer frente a necesidades básicas para la supervivencia: padecen hambre crónica, no tienen acceso a la asistencia médica, no tienen servicios de agua potable ni de saneamiento, no pueden hacer frente a la educación de sus hijos y carecen de los elementos más rudimentarios para proteger sus viviendas. El concepto de pobreza moderada, en cambio, se refiere a unas condiciones de vida en las cuales las necesidades básicas están cubiertas, pero sólo de modo precario<sup>9</sup>.

También la pobreza se define en términos relativos. Este concepto de pobreza se utiliza para relativizar la información a dos niveles: dentro de un mismo país y entre países. Dentro de un mismo país resulta ser un nivel de ingresos familiares situado debajo de una proporción dada de la renta nacional media. En la comparación entre dos países permite aclarar, una vez que se hayan relacionado el coste de la vida y el poder adquisitivo del dinero en los dos países, que pueda haber, y de hecho hay, gente muy pobre en Madrid, aun cuando sus ingresos sean muy superiores a la línea de pobreza en Calcuta. En esta concepción se considera la

<sup>8</sup> Según datos del Banco Mundial de 2001 la gran mayoría de la pobreza extrema, el 93%, se encuentra en Extremo Oriente (15% de su población), Asia del Sur (31% de su población) y África Subsahariana (casi 50% de su población).

<sup>9</sup> Sachs, J. *El fin de la pobreza*. Ed. DeBOLSILLO. Barcelona, 2007.

pobreza como un tipo de desigualdad. Sin embargo también se puede argumentar que una cosa es la desigualdad y otra es la pobreza. Que no son conceptos equiparables, aunque estén relacionados. Para analizar la desigualdad hay que estudiar la pobreza, pero también la riqueza. Se puede ser más desigual y menos pobre, lo que, con matices, es la coyuntura histórica que estamos viviendo y obviamente la moderación de la desigualdad es el primer paso para poner fin a la pobreza<sup>10</sup>.

El enfoque cuantitativo de la pobreza basado en ingresos y consumos tiene uno de sus méritos principales en el hecho de que la cuantificación de la pobreza permite seguir sus variaciones a lo largo del tiempo y establecer comparaciones entre distintos lugares, transformándose por lo tanto en el instrumento favorito de economistas y diseñadores de políticas. Sin embargo, este enfoque ha sido duramente criticado a lo largo de los años por ser unidimensional, oscurecer las dimensiones sociales y de salud de la pobreza, ser incapaz de considerar ingresos no monetarios, no entender el papel jugado por los bienes materiales y no materiales de las familias y no considerar las diferencias dentro de las familias<sup>11</sup>.

El enfoque cualitativo de la pobreza ha dado como resultado la emergencia de un nuevo paradigma capaz de dar cuenta de su complejidad. Un factor importante ha sido la combinación de principios y consideraciones prácticas. Se ha establecido el derecho de los pobres a participar en la definición de sus propias condiciones. Al mismo tiempo el reconocimiento de la naturaleza tan compleja de la pobreza y de sus variaciones ha requerido que los especialistas se involucren en la realidad de las comunidades pobres y la definan junto a los pobres mismos. En esta nueva versión la pobreza es entendida como una condición multidimensional y plurideterminada, influida por factores políticos, económicos, ambientales, culturales, locales y sociales, interpretada de manera diferente por las personas que la viven, y vivida de manera distinta por estas personas de acuerdo a su género, edad, origen étnico y habilidades.

Exámenes cualitativos y participativos de las condiciones de vida de las comunidades pobres, en su mayor parte realizados sobre el terreno mismo, han destruido la idea de que los pobres constituyen entidades pasivas y homogéneas y han permitido, por ejemplo, identificar grupos en posiciones más ventajosas que les permiten apropiarse de los beneficios de los programas sociales. Estos análisis de tipo participativo han demostrado que hay muchas capacidades y actitudes-aptitudes diferenciales que es necesario e importante considerar no sólo entre grupos de población pobres, sino incluso dentro del mismo grupo, y que los pobres tienen percepciones muy variables de la pobreza y por consiguiente prioridades distintas respecto a los distintos aspectos de la misma pobreza.

No cabe duda de que el enfoque cualitativo ha permitido aclarar mejor la complejidad de la pobreza que las interpretaciones cuantitativas, aunque tenga ciertos límites que reducen su capacidad cuando hay que identificar las acciones a

---

<sup>10</sup> Jeffrey Sachs. calcula que los 400 estadounidenses más ricos en el año 2000 sumaban una renta más alta que la suma del PIB de Botsuana, Nigeria, Senegal y Uganda en el mismo año, cuyas poblaciones juntas era 161.365.000 personas. Sachs, *Op.cit.*

<sup>11</sup> Conferencia de Estambul de 1997 Hábitat II.

desarrollar. El límite principal es la incapacidad de relacionar la dimensión económica con la política subestimando la importancia de la renta y centrándose casi exclusivamente en el sector informal de la economía. El problema es que aislar los pobres del funcionamiento de la economía formal quiere decir limitar el estudio de la pobreza sólo a la población pobre y en consecuencia contradecir la manera en la que funciona el mundo en la actualidad, con su intensa interrelación entre factores, situaciones y actores.

Los dos tipos de análisis de la pobreza (cuantitativa y cualitativa) son muy diferentes entre ellos, sin embargo los dos se centran en la preocupación dominante de definir, describir y entender la naturaleza y características de la pobreza, relacionando su origen con causas inmediatas y evidentes, sin indagar sus causas más profundas. Lo que la pobreza es, y no por qué existe la pobreza. En la opinión de Ronaldo Ramírez<sup>12</sup>, basada en los estudios de Wratten<sup>13</sup>, las causas de la pobreza suelen ser explicadas según dos teorías excluyentes: por un lado estudios que atribuyen la pobreza a las debilidades y faltas de los individuos afectados por ésta, por el otro teorías que consideran la pobreza como una condición estructural, debida el resultado inevitable de un sistema político y económico estructurado injustamente.

La primera teoría, que considera que los pobres son los responsables de su condición, nace de la religión (buenos y malos), de la ideología de clase (el pobre es un perezoso que no tiene las cualidades de los que pertenecen a las clases sociales más altas) y de las doctrinas racistas (la pobreza es el resultado de seres inferiores). Desde esta perspectiva la pobreza depende de las características de cada individuo como consecuencia de contextos sociales negativos que llevan a comportamientos desviados. La segunda teoría considera que la pobreza es, en cambio, el resultado de la estructura de la sociedad en su complejidad económica, de organización social, cultural, de ideas, valores e historia. Ahora bien las dos teorías están sujetas a críticas: si la primera en la actualidad resulta ser incluso políticamente incorrecta, aunque todavía muy radicada en el pensamiento de la sociedad, la segunda se basa sólo en aspectos estructurales omitiendo en efecto los factores coyunturales, es decir los derivados de decisiones políticas que afectan de forma desigual a los diferentes agentes y sectores de la sociedad. En cambio muchas experiencias muestran que, en países en condiciones similares, políticas diferentes han llevado a niveles de vida diferentes.

También dos estudiosos italianos, Delbono y Lanzi<sup>14</sup>, hacen referencia al hecho de que las causas de pobreza se suelen vincular a las características del sujeto pobre o a la estructura social. En el primer caso, estaríamos hablando de privaciones como la falta de salud, condiciones de fragilidad psicológica y vulnerabilidad, por lo que resultaría necesario identificar un abanico de necesidades básicas –salud, educación, respeto para sí mismo– a satisfacer con el fin de garantizar niveles aceptables de vida. En el segundo caso se estaría relacionando las privaciones individuales con el perpetuarse de iniquidades sociales y de

---

<sup>12</sup> AAVV: Balbo, M. (coordinación de). *La città inclusiva* (La ciudad inclusiva). Ed FrancoAngeli. Milano, 2002.

<sup>13</sup> Wratten E. *Conceptualizing urban poverty*. Environment and urbanization, n.1, vol 7, 1995.

<sup>14</sup> Delbono, F y Lanzi, D. *Poverta, di che cosa?* Ed. Il mulino. Bologna, 2007.

impedimentos estructurales para el desarrollo y, por lo tanto, habría que descodificar las relaciones sociales y de poderes entre los grupos sociales – hombres/mujeres, autóctonos/inmigrantes– y también las barreras normativas y estructurales para el acceso al crédito, a la propiedad y al disfrute de los recursos comunitarios. En ambos casos, los autores, quieren destacar que las dos perspectivas conciben la pobreza de una forma multidimensional, es decir caracterizada por múltiples privaciones y causas.

Un intento de fusión significativo de todo lo dicho hasta el momento es el concepto de pobreza como falta de oportunidades. En este sentido la pobreza no consiste sencillamente en privaciones para el bienestar material de las personas, sino en la negación de oportunidades para vivir una vida digna de ser vivida, cuya medición se muestra a través de indicadores sociales complejos. La búsqueda de indicadores sociales refleja no sólo la insatisfacción con la idea de que el ingreso y consumo puedan expresar la realidad total de la pobreza, sino también el reconocimiento de la complejidad de esta situación, de sus múltiples dimensiones y atributos, de la interacción entre sus variadas causas, su diversidad y su relatividad. Por estas razones puede considerarse que este enfoque expresa un cambio hacia una comprensión cualitativa de la pobreza, aun cuando no abandona el uso de la cuantificación como instrumento de comparación y evaluación.

Quien impulsó este nuevo concepto de pobreza fue principalmente el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), que a partir de año 1990 publica cada año un informe sobre la pobreza en el mundo basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) cuya medición se centra en tres elementos de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles de vida decentes, que a su vez se pueden medir a través de tres parámetros (PNUD, 1990):

- 1) Esperanza de vida al nacer
- 2) Tasa de alfabetización
- 3) Ingreso per cápita (PIB) ajustado al poder adquisitivo

Además el progreso en Desarrollo Humano tiene dos perspectivas. La primera es el logro: lo que se ha conseguido, significando los principales logros un mayor progreso. La segunda es la continua deficiencia en relación con un valor u objetivo deseado. En muchos aspectos las perspectivas son equivalentes: cuanto mayores sean los logros, menores serán las deficiencias. Sin embargo la deficiencia presenta la ventaja de subrayar de una forma más evidente la magnitud de las tareas que aún quedan pendientes para el progreso humano. El Índice de Pobreza Humana (IPH), introducido por el PNUD por primera vez en su Informe del 1997, usa indicadores de las dimensiones más básicas de la privación de:

- 1) Una vida larga y saludable: vulnerabilidad a morir a una edad temprana, antes de los 40 años.
- 2) Educación: medida según la tasa de analfabetismo de adultos.

- 3) Nivel de vida digno: promedio no ponderado del porcentaje de población sin acceso a fuentes de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

Mientras el Desarrollo Humano se concentra en el progreso de una comunidad en su conjunto, la Pobreza Humana se concentra en la situación de los habitantes de la comunidad que sufren mayores privaciones. Tanto el IDH como el IPH usan las categorías de información asociadas con el Desarrollo Humano, características de las vidas humanas y de la calidad de vida que van mucho más allá de lo que puede dar la información relativa al ingreso. Pero si bien el IDH usa esas características en la perspectiva acumulativa, el IPH las usa en la perspectiva de la privación. Además se introdujo también un nuevo Índice de Pobreza Humana, el IPH-2. Este está orientado hacia los países desarrollados y se centra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1 y en una adicional, la exclusión social. Las variables son:

- 1) Una vida larga y saludable: el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 60 años de edad.
- 2) Educación: el porcentaje de adultos entre 16 y 65 años cuya capacidad para leer y escribir no es suficiente para ser funcional.
- 3) Nivel de vida digno: la proporción de la población que es pobre de ingreso, con un ingreso disponible inferior al 50% del ingreso medio.
- 4) Exclusión social: la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más).

Desde el punto de vista conceptual el Desarrollo Humano se basa en la idea de que el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano y que el objeto del desarrollo es ampliar las oportunidades de los individuos. Y si una de ellas es el acceso a los ingresos, no como fin en sí mismo sino como medio de adquirir bienestar humano, también existen otras opciones, que incluyen una vida prolongada, conocimientos, libertad política, seguridad personal, participación comunitaria y Derechos Humanos garantizados. En resumen, las personas no deben reducirse a una sola dimensión como criaturas económicas. Sin embargo a pesar de lo dicho, se opina que tal enfoque no consigue superar una de las críticas generales dirigidas al establecimiento de indicadores: su creación y definición es externa a las comunidades pobres, sin la participación de los pobres más allá de su consulta. En la actualidad todo el mundo concuerda en que resulta casi imposible definir un concepto de pobreza y una estrategia para su erradicación sin la participación de los pobres. Sin embargo, participación no es un término unívoco. Para algunos es un principio democrático, parte de los Derechos Humanos. Para otros no es más que un proceso funcional para aumentar la eficiencia de los proyectos. Puede incluir desde simples consultas hasta el establecimiento de asociaciones relativamente permanentes entre diversos actores (comunidades, ONGs, agencias públicas) capaces de asumir responsabilidades en la definición, ejecución y evolución

posterior de políticas y proyectos. Formas más radicales de participación, basadas en el principio de devolución, por otra parte, conllevan nuevas formas de gobernabilidad: la apertura de centros de decisión a las comunidades organizadas, reconociéndoseles un papel positivo no sólo en la participación sino también en la cooperación para la gestión de las decisiones de políticas y proyectos. A todo ello han contribuido de una forma decisiva los programas y el trabajo de campo de las políticas no convencionales de vivienda.

## **2.2 Vivienda: políticas convencionales y no convencionales**

En la búsqueda de la superación de la pobreza, la vivienda juega un rol mucho más importante de lo que en general se reconoce, no sólo porque satisface las necesidades básicas de protección, seguridad, sanidad y bienestar de las personas; sino porque también responde a necesidades de identidad, pertenencia, privacidad, belleza y armonía, aspectos que en general no son tomados en cuenta por las políticas sociales. Además, la vivienda tiene incidencia indirecta y directa, sobre la satisfacción de otras necesidades fundamentales como la salud, la educación, el trabajo y la convivencia.

Por el contrario, un alojamiento precario puede afectar no sólo a la salud de las personas por sus condiciones higiénicas, sanitarias y físico/ambientales, sino que puede tener repercusión directa sobre el rendimiento escolar de los menores, al no tener éstos lugares y condiciones apropiadas de estudio; sobre el rendimiento en el trabajo de los mayores, al no tener adecuadas condiciones de descanso y reposo; y sobre la convivencia de los miembros de una familia y de su grupo social, contribuyendo a su desintegración. A lo largo de los años sobre las formulaciones de las políticas de vivienda han incidido agencias de las Naciones Unidas -PNUD, UN-HABITAT, Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo-, agencias de los países donantes, situaciones económicas debidas a los programas de ajuste estructural de los años 80 y 90, situaciones políticas debidas a la descentralización del Estado y el consiguiente cambio de los actores participantes -ONGs, agentes institucionales e individuales, públicos, privados y comunitarios en los diversos países-.

Una clasificación esquemática que se suele utilizar para las políticas de vivienda es la de políticas convencionales -es decir aquellas que se caracterizan por la intervención sistemática del Estado en todas las etapas del proceso de producción y provisión de viviendas totalmente terminadas-, y políticas no convencionales -es decir aquellas que están caracterizadas por intervenciones del Estado sólo en algunas fases del proceso-. Cabe afirmar que no ha habido en la historia -de las "democracias keynesianas" al fascismo, del comunismo soviético al estatismo desarrollista en el Tercer Mundo- sistema político que no haya abordado las producciones en masa de la vivienda, tanto tradicionales como industrializadas, como base de sus políticas. Estas políticas de vivienda convencionales -basadas en principios universalistas y expresados en grandes conjuntos urbanos y edificios de habitación colectiva- asumieron un rol importante en la reducción de la pobreza urbana en los países desarrollados, especialmente en Europa como parte de la política del bienestar. No es posible sostener lo mismo en los países en desarrollo, donde estas políticas fueron apareciendo a medianos del siglo XX (en algunos países

un poco antes y en otros un poco después), para luego resultar fuertemente afectadas por la desregulación y reducción drástica del Estado entre los años 80 y 90 del siglo pasado. Estas políticas en muchos casos, sobretodo en Asia y África, no han logrado contribuir de una forma directa a la reducción de la pobreza. Las viviendas producidas, además de una relativa insignificancia cuantitativa, han sido por lo general caras e inaccesibles para los pobres urbanos -quienes han continuado en asentamientos precarios, la gran mayoría ubicados en la periferia urbana y en zonas de riesgo-. Incluso, en algunos casos, estas políticas se vieron acompañadas por la eliminación de asentamientos irregulares, con el fin de liberar tierra urbana bien ubicada para desarrollos especulativos. Sin embargo, es posible identificar algunas importantes contribuciones indirectas de estas políticas a la reducción de la pobreza, por ejemplo a través de la generación de empleos y, en algunos países, el desarrollo de la industria de materiales de construcción, lo que al reducir los precios de algunos materiales los ha puesto a disposición de pobladores de asentamientos irregulares.

Las políticas no convencionales se definen como intervenciones parciales, incrementales, de distinta intensidad, dimensión, carácter e importancia que contribuyen a la consolidación de formas habitacionales que cada vez se aproximen más a los niveles socialmente aceptables reduciendo el déficit cualitativo de la vivienda. Se valoriza la idea de la vivienda no como producto -casa- sino como el proceso del habitar, tras varias de cuyas etapas aparece un objeto reconocible como "casa", aceptable socialmente. Estas políticas se empezaron a desarrollar en los países en desarrollo ya a partir de los 70, aunque en un principio la participación de las comunidades pobres era más bien pasiva y entendida en términos funcionales, como maneras de asegurar la ejecución de los proyectos y sin transferir responsabilidades a las organizaciones de base. A pesar de eso, estas políticas no convencionales estaban haciendo contribuciones importantes tanto a la disminución de la pobreza como a su mejor comprensión. Sin embargo los recursos financieros de vivienda seguían concentrados en los programas convencionales, asignando un carácter marginal o de emergencia a los proyectos no convencionales. Con el paso de los años, en cambio, estas prácticas no convencionales han ido adquiriendo cada vez mayor importancia y han empezado a ser promovidas y respaldadas por las propias Naciones Unidas y por el Banco Mundial<sup>15</sup>, a medida que se iban empujando y produciendo reducciones de funciones y gasto público en los Estados. Los programas más frecuentemente adoptados por las políticas no convencionales de vivienda son lotes con servicios, y más recientemente, los de mejoramiento barrial. Los dos involucran a los pobladores en muchos casos, aunque no siempre, en la

---

<sup>15</sup> "No se justifica la demolición sin más de barrios de tugurios y asentamientos ilegales porque sean inferiores a la norma o porque constituyan un peligro para el medio ambiente. Los barrios de tugurios y los asentamientos ilegales, que alguna vez fueron considerados síntomas de funcionamiento anormal del mercado de terrenos y viviendas generalmente mejoran con el tiempo. En la mayoría de la ciudades, los barrios de tugurios u los asentamientos ilegales ya no representan un peligro inmediato para el orden establecido". El ex presidente del Banco Mundial, Wolfensohn, al presentar en Berlín en 1999 la iniciativa *Cities Without Slums*. Citado en Salas Serrano, J. *Mejora de barrios precarios en Latino América*. Ed. Escala. Bogotá, 2005.

ejecución física de la construcción, y cuentan para su gestión con las comunidades y/u organizaciones no gubernamentales.

El primero consiste en la provisión de terrenos bien organizados, separados por cercos, con infraestructura de calle, veredas, agua, alcantarillado y caseta sanitaria. El concepto de estos proyectos es complejo, con dimensiones sociales que los proyectos convencionales no siempre poseen. Los usuarios, en lugar de incorporarse al final del proceso habitacional se incorporan al comienzo del proceso, accediendo legalmente a tierra urbana con servicios. La continuación del proceso implica su participación continua, colectivamente organizada, constituyendo una comunidad y apoyada técnica, financiera y socialmente por las agencias públicas patrocinadoras del proyecto. Implica, además, la capacidad y autoridad de esa comunidad para tomar decisiones con respecto a estándares habitacionales, procesos constructivos, diseños, financiación y otros, y envuelve una continua negociación con técnicos y administradores públicos. Los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, creados principalmente, pero no exclusivamente, por invasiones ilegales, reconoce la importancia social de la ocupación ilegal de tierras urbanas sin utilizar, como una acción de los pobres para resolver su problema habitacional cuando otras alternativas no existen o se definen vagamente para el futuro. Estos programas han creado formas de resolver los problemas legales y urbano-ambientales provocados por los asentamientos humanos irregulares dando la prioridad a los intereses de las comunidades pobres sobre los intereses de los dueños de la tierra. Los pobladores intervienen en el proceso en numerosos campos que les son relevantes y no sólo en la vivienda. Además, en principio, en estos programas se consideran como patrimonio las redes sociales en los asentamientos y se incluyen en el diseño urbano. Estas políticas de mejoramiento cuentan con una serie de ventajas en su concepción y ejecución. Por lo general han conseguido aumentar considerablemente la cantidad de las familias beneficiadas en comparación con todos los tipos de programas anteriores, convencionales o no, sin aumentar el gasto público en la misma proporción. Han conseguido evitar el coste político y social que resulta del desalojo de las poblaciones invasoras y han permitido a las agencias públicas comunicarse directamente con comunidades ya organizadas.

En general se puede afirmar que las políticas de vivienda no convencionales desarrollan una filosofía que pone a los pobres de la ciudad como centro de su preocupación. La práctica de estas políticas de vivienda ha contribuido a dejar en evidencia la enorme complejidad de la pobreza urbana y lo limitado de concebirla sólo en términos económicos y por tanto ha favorecido la interpretación de la vivienda como la suma de casa más entorno (Hábitat) y constatado su estrecho vínculo con el progreso del Desarrollo Humano. En estos aspectos conceptuales nos focalizaremos a continuación porque su profundización parece imprescindible para poner las bases teóricas con las cuales poder analizar los datos de Habitabilidad precaria y su relación-articulación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Ayuda Oficial al Desarrollo, con el fin de poder aportar un indicador de AOD en Habitabilidad básica.

## 2.3 Vivienda: casa más entorno

Toda persona, por el hecho de existir, tiene derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua en sus condiciones, por consiguiente el Derecho Humano<sup>16</sup> a una vivienda -como subraya el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos- es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la vivienda, desde la declaración del 1948, ha ido evolucionando y ya no se puede interpretar en un sentido estricto de mero cobijo, sino más bien como el derecho a una vivienda digna en asentamientos humanos que sean sostenibles, como ha sido planteado en las Conferencias Internacionales de Naciones Unidas. La idea de una vivienda adecuada, que sea algo más que tener un techo para protegerse, empieza a adquirir importancia con la Declaración de Vancouver del 1976 (Hábitat I) que en su proclamación declara: *"La vivienda y los servicios adecuados constituyen un Derecho Humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria"*<sup>17</sup>.

En la Segunda Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos, conocida como la "Cumbre de las Ciudades" (Hábitat II) -que se realizó en junio de 1996 en Estambul, Turquía, con la presencia de 171 gobiernos y un gran número de representantes de los gobiernos locales y la sociedad civil- se adoptaron la Agenda Hábitat, que es el mandato que guía toda la acción de UN-HABITAT, y la Declaración de Estambul. La Agenda Hábitat significó un cambio fundamental para orientar los esfuerzos internacionales en la promoción de ciudades social, ambiental y económicamente sostenibles. Los participantes se comprometieron con el logro de *"una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización"*. A pesar de que la problemática de fondo considera en ambos casos el cambio demográfico, la urbanización y la pobreza, entre la primera y la segunda Conferencia de Hábitat, se replantea el papel del Estado frente a los problemas de los asentamientos humanos. Mientras que en Hábitat I se auspicia la participación del Estado en la intervención y el diseño de políticas, financiación y ejecución de programas, para Hábitat II el Estado tiene que asumir un rol facilitador y delegar responsabilidades en las administraciones locales y el sector privado.

Por consiguiente, mientras la Conferencia de Vancouver formula una serie de recomendaciones de actuación, la de Estambul demanda en los Estados la capacidad de asumir compromisos frente a acciones orientadas a solucionar dicha problemática. La acción del Estado pasa de la intervención a la regulación, con

---

<sup>16</sup> El grado de obligatoriedad del cumplimiento de los Derechos Humanos ha sido siempre objeto de debate, hasta el punto de que algunos critican el uso y el criterio de los Derechos Humanos por su imprecisión en la determinación de los agentes jurídicamente responsables de su cumplimiento. Frente a esta postura, otros señalan que vincular derechos y deberes de manera tan estricta es un atraso que provoca que toda mención a los derechos se base en los conceptos e ideas de los derechos jurídicos. Para estos, la aportación de los Derechos Humanos consiste más bien en el establecimiento de una responsabilidad moral y política.

<sup>17</sup> Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos: Párrafo 8 de la Sección III, 1976. Citado en *"Hábitat y Desarrollo Humano"*, Cuadernos PNUD-UN-HABITAT, Bogotá, Colombia, 2004.

importantes repercusiones en el manejo de los atributos urbanos de la sociedad, incluyendo la vivienda y su financiación. Las sucesivas reuniones del Foro Social Mundial promueven, hoy, el derecho a las ciudades vivibles y saludables<sup>18</sup>, este implica más que una vivienda digna, comprende también el derecho a un entorno digno y al disfrute efectivo de la ciudadanía. En esta óptica de forma analítica se puede distinguir entre vivienda y casa, considerando la primera como la suma de casa y entorno. La vivienda, así, además de dar cuenta de los elementos que componen la interioridad del lugar para vivir, involucra al mismo tiempo los elementos propios de los entornos próximos y remotos. De esta forma las necesidades habitacionales plantean una concepción en términos de una cantidad de atributos que tiene dos dimensiones básicas: una interioridad o casa y una exterioridad o entorno. Los atributos de la casa se podrían resumir en:

- Estructura: material y calidad de los pisos, paredes, techos, sismo-resistencia.
- Espacio: personas por vivienda, personas por cuarto, personas por dormitorio.
- Equipamiento básico de la casa: iluminación, ventilación, calefacción, camas.
- Servicios públicos: suministro de agua, alcantarillado y saneamiento básico, energía eléctrica, etc.

Los atributos del entorno se podrían resumir en:

- Localización y condiciones del entorno: zonas de riesgo, contaminación, densidad, movilidad, etc.
- Infraestructura de servicios: vías de acceso, equipamientos, obras de ingeniería civil, etc.
- Ámbitos de participación y comunicación: parques, bibliotecas, iglesias, centros culturales, etc.

Estas dimensiones no sólo están compuestas por aspectos físicos, sino que también recogen aspectos histórico-sociales enmarcados en los Derechos Humanos: intimidad, privacidad y descanso, entre otros, en lo que tiene que ver con la casa; y seguridad, confianza y libertad en lo que tiene que ver con el entorno. La vivienda en su integridad casa-entorno (Hábitat) es un Derecho Humano y por lo tanto indivisible de los demás derechos; su violación amenaza el derecho al trabajo y a una integridad física y mental. El derecho a la vivienda adecuada debe ser visto como un derecho congruente con el derecho a la seguridad de la persona, a la participación, a la privacidad, a la libertad de movimiento, a la información, a no recibir tratos inhumanos y degradantes, a no ser detenido de forma arbitraria. También tiene que ser relacionado con la igualdad de género, dada la extendida discriminación que tienen que afrontar las mujeres en muchos aspectos relacionados con la vivienda: el acceso a la tierra, la propiedad, la herencia, etc. Finalmente la vivienda, en su profunda relación con las actividades humanas, se constituye más allá del sentido de ocupación física de un territorio, es un referente

---

<sup>18</sup> Jan Gehl. *City for people*. Island Press, 2010.

simbólico de la existencia humana, representa un lugar de reconocimiento e identidad, en el que intervienen las dimensiones esenciales de la sociedad: política, económico-social y estético-cultural.

## 2.4 Hábitat urbano y habitabilidad básica

Desde la perspectiva descrita hasta ahora se produce el tránsito de los aspectos teóricos pertinentes a la casa, al conjunto de aquellos relacionados con el entorno, y consecuentemente con la ciudad, cuya integración define la concepción ampliada de la vivienda (casa más entorno). De manera consecuente dado que la ciudad constituye el entorno básico de la sociedad contemporánea, el concepto de Hábitat urbano<sup>19</sup> parece adecuado para relacionar de una forma lógica los conceptos de casa, vivienda y ciudad y por esta vía cualquier dimensión del territorio.

Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano, los conceptos de medio ambiente y Hábitat se producen de manera simultánea, además debido al carácter urbano creciente del entorno de la población y de las ciudades como ambiente de la población humana, se llega a una noción de Hábitat asociada al concepto de asentamiento humano. Históricamente la ciencia ecológica, a partir del estudio de los seres vivos con su entorno físico y biológico, es la que propicia el surgimiento de los conceptos de Hábitat y ecosistema<sup>20</sup>, el primero, como punto de vista de un elemento desde dentro y el segundo, como un elemento visto desde afuera. El uso inicial de la noción de Hábitat en el ámbito especializado de la ecología, ya comprende la integración de distintos elementos: especies, medio físico en que se desarrolla su vida y forma en que se apropian dicho medio. Posteriormente, a partir de los años 30 del siglo pasado, mediante la intervención de disciplinas relacionadas con las ciencias sociales y humanas, hay una transición conceptual en la que se atribuye un carácter humano al concepto de Hábitat sostenible, debido a la inclusión de consideraciones referidas al entorno humano.

A partir de los años 70 del siglo XX, se va añadiendo la componente cultural dentro de la relación medio natural – ser humano, y el Hábitat se empieza a entender como *“espacio donde se desarrollan las actividades productivas, culturales, estéticas y afectivas del hombre. Es el medio donde los seres vivos evolucionan y complejizan su existir, donde el organismo social despliega sus potencialidades, es el espacio donde define su territorialidad. Pero el Hábitat humano es más y otra cosa que el medio biológico. Es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio. El Hábitat es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura”*<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Para UN-HABITAT el hábitat urbano se entiende como la concentración de personas en ciudades.

<sup>20</sup> Actualmente es muy utilizada la noción de ciudad como ecosistema abierto y lineal, a diferencia de los ecosistemas naturales históricamente cíclicos y cerrados.

<sup>21</sup> Enrique Leff, *“Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder”*. Siglo XXI, UNAM y PNUMA, México, 1998. Citado en *“Hábitat y Pobreza”*, Fabio Giraldo, Jon García, Alfredo Bateman, Andrés Alonso, ONU-Hábitat, Bogotá, Colombia, 2006.

La acción de habitar<sup>22</sup> en el sentido humano trasciende, por tanto, la localización física en un territorio, acentuando su apropiación y adaptación medida por la cultura. El Hábitat, en su concepción más amplia, el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma que estos representan como lugares de reconocimiento e identidad; desde esta perspectiva, el Hábitat no solo hace referencia al lugar físico de habitación sino que también constituye el referente simbólico y social en el que se localiza el ser humano de una manera multidimensional (natural y social). Por consiguiente, parece posible extender el concepto de vivienda, en su noción de vivienda digna en asentamientos humanos sostenibles, al derecho de acceso a un Hábitat adecuado para el desarrollo de la vida de las personas (Desarrollo Humano).

Esto significa mucho más que tener un techo para protegerse, significa disponer de un lugar de privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación dignos, una infraestructura básica que incluya abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos y un emplazamiento adecuado, con posibilidades de acceso al trabajo y a los servicios básicos. En este contexto, parece oportuno introducir el concepto de Habitabilidad básica como *“la que satisface las necesidades vitales de cobijo y asentamiento que tenemos todas las personas, no sólo las que conciernen a la vivienda sino también a los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales, sin hipotecar las posibilidades de transformación progresiva de sus estructuras físicas básicas hacia otras con mayor calidad residencial”*<sup>23</sup>.

Una Habitabilidad básica que se compone de un conjunto de estructuras físicas elementales: gérmenes de viviendas, espacios públicos, infraestructuras de agua, saneamiento y energía, servicios de educación, salud y ocio y espacios productivos. Elementos que, tanto en su referente social como económico, puedan satisfacer las necesidades esenciales de residencia y por consiguiente permitir unas mejores condiciones de vida. Estos aspectos representan un mínimo admisible que no quiere hipotecar el futuro ni impedir su posterior desarrollo y mejora, sino que, por el contrario, lo concibe desde su origen en forma progresiva. En esta óptica se reconoce que los problemas relacionados con la vivienda no se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades básicas sino también a las sociales, las cuales aumentan de manera paralela el proceso de urbanización y de desarrollo de la sociedad.

---

<sup>22</sup> *“No habitamos porque hemos construido, sino que construimos y hemos construido en la medida en que habitamos, es decir, en cuanto que somos los que habitan”*. Heidegger, *Construir, habitar, pensar*. [http://heideggeriana.com.ar/textos/construir\\_habitat\\_pensar.htm](http://heideggeriana.com.ar/textos/construir_habitat_pensar.htm)

<sup>23</sup> Felipe Colavidas y Julián Salas, *“Apuntes del Curso de Cooperación para el Desarrollo en Asentamientos Humanos del Tercer Mundo”*. ETSAM, 2003.

## 2.5 Pobreza y desarrollo humano

El concepto de pobreza, sinónimo de falta de Desarrollo Humano, ya ha sido en parte analizado anteriormente, sin embargo vale la pena profundizar algunos aspectos conceptuales que nos permitan relacionar aún más el propio concepto de Desarrollo Humano con un Hábitat (humano) adecuado y por consiguiente con condiciones de Habitabilidad no precarias, aunque básicas. En resumen, se podría decir que la idea base del Desarrollo Humano, reflejada en su índice anual de medición del bienestar (o malestar) social (IDH), está en el comprender pero al mismo tiempo rebasar lo meramente económico de la pobreza. Está en el entender que no existe un vínculo automático entre el crecimiento del ingreso y el progreso humano y que por eso el crecimiento del PNB se considera necesario pero no suficiente para el Desarrollo Humano. En esta óptica lo que hay que destacar son las políticas de distribución en lugar de las estructuras de producción. En términos de Desarrollo Humano, la distribución del PNB es tan importante como su crecimiento<sup>24</sup>. Se trata pues de una visión del ser humano no como instrumento - medio- para fomentar la producción de bienes, sino como beneficiario -fin- del proceso de desarrollo.

Entre los promotores de este paradigma ocupa un lugar destacado el premio Nobel de Economía, Amartya Sen<sup>25</sup>, quien sostiene que el desarrollo es principalmente libertad, por lo que las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria. Si el Desarrollo Humano suele entenderse como el conseguimiento de una vida larga y saludable, con acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para un nivel de vida decente (ver párrafo A1), a estas tres capacidades - en términos de Sen - hay que agregar la libertad política, económica y social (en términos de participación y de oportunidades de tener una vida productiva y creativa), la garantía de los Derechos Humanos y el respeto a sí mismo. En términos de Sen, en una óptica de capacidades básicas y oportunidades, el Desarrollo Humano tiene como meta proporcionar la calidad de la vida al conjugar libertad real para elegir los propios proyectos de vida, con una distribución justa y las capacidades para lograrlo. En su libro más famoso, "*Desarrollo y libertad*"<sup>26</sup>, Amartya Sen analiza de forma profunda temas como la elección social, la distribución y la pobreza, mostrando como la libertad es lo más valioso que se posee y el Desarrollo Humano no es otra cosa que el proceso de expansión de esa libertad y de ampliación del conjunto de libertades que los individuos pueden disfrutar. El Desarrollo, en general, consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para que puedan realizar cambios en función de sus propios valores y objetivos de una forma razonable. El Desarrollo Humano, en particular, es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus

---

<sup>24</sup> Una medida de la distribución de ingreso es el *coeficiente Gini*, que registra las disparidades en los porcentajes del ingreso que recibe cada 1% (percentil) de la población. Si cada percentil recibe el 1% del ingreso no hay disparidades y el coeficiente Gini es 0. Si un percentil recibe la totalidad del ingreso, existe una disparidad máxima y el coeficiente Gini es 1. Otro indicador de desigualdad es el ingreso per cápita del 20% más rico de la población, comparado con el 20% más pobre.

<sup>25</sup> Sen, *Op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

funcionamientos (las cosas valiosas que las personas pueden hacer o ser) y sus capacidades (combinaciones de los funcionamientos que una persona puede lograr). Las capacidades comprenden las libertades fundamentales (poder atender las necesidades corporales: la capacidad de evitar malnutrición, enfermedades y mortalidad prematura) y las oportunidades facilitadoras (la educación, los medios económicos y las libertades políticas y civiles). Además el acceso al empleo es una de las condiciones necesarias para el Desarrollo Humano, no sólo en la medida que supone la obtención de un ingreso que permita cierto bienestar material, sino también con respecto a lo que significa en un sentido psicológico y social.

El Desarrollo Humano es, en definitiva, un proceso y un estado multidimensional, que dibuja su especificidad en la construcción de interacciones entre las distintas dimensiones del ser humano: política, económica-social, ambiental y cultural. Además, en esta óptica, los valores culturales universales como el valor de la libertad personal son elevados a la categoría de bien social. En este marco conceptual, del mismo modo que el Desarrollo Humano se refiere a un conjunto de aspectos que superan la visión estrecha del ingreso, el enfoque de la Pobreza Humana incorpora, por su parte, la privación con respecto a los mismos elementos (ver párrafo A1). La Pobreza Humana, centrada en las capacidades y los funcionamientos, focaliza su atención no sólo en la situación empobrecida en que la persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidades reales para vivir una vida valiosa y valorada. En este sentido, la características fundamentales de un pobre es que tiene posibilidades muy limitadas para tratar de lograr su bienestar. La pobreza puede, por consiguiente, considerarse, desde esta óptica, como un nivel reducido de capacidades básicas para alcanzar determinados niveles de vida mínimamente aceptables. Por eso, los derechos y las libertades civiles, políticas, económicas, sociales y culturales tienen que reforzarse mutuamente, creando sinergias que contribuyen a aumentar las capacidades de los pobres, ayudándoles a mitigar la pobreza o a salir de ella. Lo que aquí se quiere destacar es que las necesidades humanas, salvo posiblemente la cantidad aproximada de calorías por día (con una determinada composición cualitativa), no son meramente físicas, sino más bien imaginariamente definidas, acompañadas de un carácter histórico-social, por las sociedades. La necesidad ya sea alimenticia, de casa, de vivienda, no llegan a ser necesidades sociales más que en función de una elaboración cultural.

En resumen, nadie puede garantizar la felicidad humana y las alternativas individuales son algo muy personal. Sin embargo, el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todas sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses. Hay un nuevo salto conceptual desde las necesidades básicas hasta la capacitación. Dicho de otro modo: desde la pobreza como falta de elementos para alcanzar el nivel mínimo para satisfacer las necesidades (alimentación, salud, instrucción de base, trabajo, participación y servicios básicos) hasta la pobreza como falta de algunos factores principales para el desarrollo de las capacidades personales (de tipo material -nutrirse a suficiencia o disponer de un cobijo- o de tipo más complejo -capacidad de participar en la vida de una

comunidad-). En definitiva, el enfoque de necesidades básicas se concentra en el grueso de bienes y servicios que necesitan los grupos desposeídos de la población: alimentos, vivienda, ropa, atención médica y agua. Se centra en el suministro de estos bienes y servicios en lugar de hacerlo en el aspecto de las oportunidades del ser humano. El Desarrollo Humano no puede referirse solamente a la satisfacción de necesidades básicas, sino también al desarrollo como un proceso integral dinámico de participación.

## 2.6 Desarrollo humano y habitabilidad básica

Por todo lo dicho hasta ahora, desde la conceptualización que viene dando Naciones Unidas y también a través de los escritos de Amartya Sen, la pobreza, en el sentido del Desarrollo Humano, debe entenderse *“no sólo en términos de bajos ingresos, sino como la carencia de oportunidades reales para vivir una vida mínimamente adecuada”*<sup>27</sup>. Estas carencias incluyen también un Hábitat humano precario o inadecuado y, por consiguiente, una falta de Habitabilidad básica. Del mismo modo, la Pobreza Humana hay que pensarla como la negación de las oportunidades y opciones más fundamentales de la gente. Gente que se localiza en un territorio y que habita, física y socialmente, en un espacio concreto. Los ciudadanos al actuar en el territorio no sólo son beneficiarios o receptores de las opciones del desarrollo, sino sus protagonistas por excelencia. El enfoque del derecho a un hábitat (humano) adecuado proyecta algo de luz sobre la pobreza y el desarrollo: son multidimensionales, dinámicos, complejos, creados y destruidos, sufridos y disfrutados por personas activas de carne y hueso. Por otro lado, esta visión del desarrollo como realización de las capacidades de la gente y su expansión, otorga a un Hábitat (humano) adecuado un lugar estratégico en calidad de dotaciones iniciales.

Se puede afirmar que los objetivos del Desarrollo Humano y los de un Hábitat (humano y en este contexto podríamos decir urbano) adecuado manifiestan ambos la necesidad de reducir la pobreza proporcionando condiciones económicas, sociales y políticas que contribuyan a alcanzar mayores oportunidades. En este sentido, la privación de una Habitabilidad, aunque básica, afecta a las dotaciones iniciales, como patrimonio con el que cuentan las personas para poner en acción sus capacidades, que en términos de Desarrollo Humano, le permiten ejercer unos derechos que se traducen en un nivel de calidad de vida. Por eso se puede afirmar que un Hábitat adecuado, y por consiguiente unas dotaciones de Habitabilidad básica, es, en definitiva, Desarrollo Humano. El objetivo de Desarrollo Humano con un enfoque territorial, es decir, de una política que busque condiciones de Hábitat (humano) adecuado, pasa por crear las condiciones que faciliten a las familias más necesitadas su tránsito para poder subir, en términos de Jeffry Sachs, el primer peldaño de lo que comúnmente viene definido como desarrollo. Dentro de este concepto de desarrollo, las dotaciones mínimas de Habitabilidad básica no pueden limitarse a disponer de un techo para protegerse, sino también, como ya expuesto

---

<sup>27</sup> Amartya Sen, *“La economía política de la focalización”*. En: *Comercio Exterior*, Vol. 53, número 6, junio de 2003. Citado en Op. cit. nota 21.

anteriormente, a disponer de un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación y ventilación dignas, infraestructura básica de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos y también un emplazamiento adecuado y un acceso a fuentes de trabajos y a los servicios básicos. En este contexto, el Hábitat adecuado y las diferentes dimensiones, capacidades y libertades del Desarrollo Humano pueden entenderse como componentes fundamentales de los Derechos Humanos. El derecho al desarrollo, entendido como el disfrute de un Hábitat (humano) digno, es uno de los Derechos Humanos básicos para poder proporcionar la libertad, el bienestar y la dignidad de todos y todas en cualquier nivel del territorio.

En un óptica más pragmática, y posiblemente más eficaz, se podría afirmar que un Hábitat adecuado, en el sentido de dotaciones de Habitabilidad básica - consideradas para proponer el indicador de HaB de la Ayuda Oficial al Desarrollo- es un elemento clave para garantizar la supervivencia de los seres humanos en condiciones de vida segura, independiente y autónoma. Es el espacio clave para garantizar la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad y posiblemente el acceso al empleo. Así si un niño no recibe una adecuada alimentación en sus primeros años de formación, esto resulta dramático para su configuración neuronal, del mismo modo, no contar con un cobijo en condiciones espaciales adecuadas de socialización, donde se garantice la intimidad, la identidad y el desarrollo pleno de las libertades, resulta traumático para la creación de ciudadanos libres y productivos. Un Hábitat inadecuado se asocia invariablemente a altas tasas de mortalidad. Una Habitabilidad básica, en cambio, proporciona salud y educación a los pobladores influyendo de manera directa en la mejora de la esperanza de vida y la disminución del absentismo laboral y escolar, hasta el punto de que la realidad nos ratifica que a mayor porcentaje de Habitabilidad precaria, los países ocupan peores puestos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y viceversa. (Fig.1).

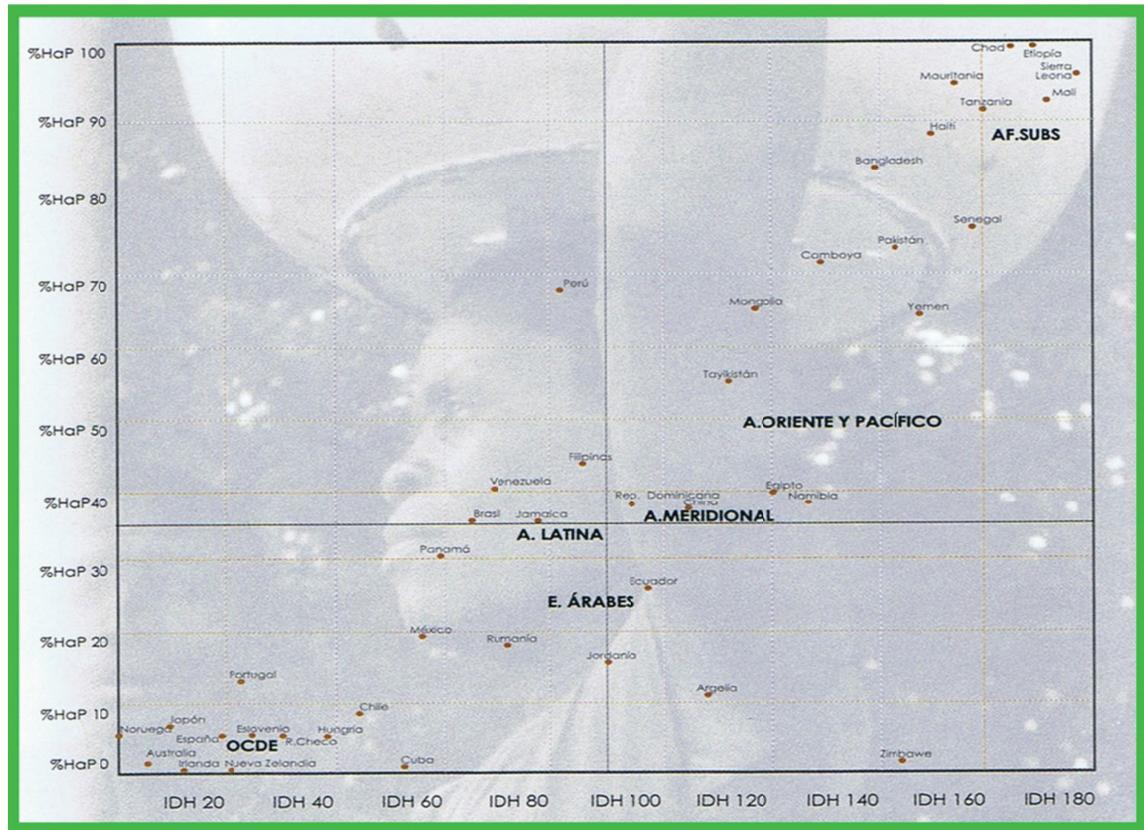


Figura 1. Comparación entre porcentaje de Habitabilidad precaria e Índice de Desarrollo Humano

Fuente: En EXPO HaB del ICHaB, 1 de Octubre 2007. Coordinadora expo: Eva Álvarez de Andrés. Diseño: Guillermo Gómez y Belén Gesto. Colaboradores: Teresa López y Blanca Pérez.

Fuente Gráfico: investigación de Eva Álvarez tutelada por Felipe Colavidas y Julián Salas (ETSAM, 2005)

### **3 LA EXPRESIÓN FÍSICA DE LA POBREZA: LA HABITABILIDAD PRECARIA**

#### **3.1 Pobreza urbana**

Los promedios de progreso en cuanto al Desarrollo Humano ocultan grandes disparidades dentro de los países en desarrollo: las existentes entre ricos y pobres, entre hombres y mujeres, y también las que hay entre las zonas urbanas y las rurales. En cuanto a las zonas rurales son sistemáticamente deficientes en los indicadores básicos del Desarrollo Humano. Esto se debe, en parte, al menor acceso a los servicios sociales y, en parte, al bajo ingreso.

En general, para los países en desarrollo las zonas urbanas tienen el doble de acceso a los servicios de salud y agua potable que las zonas rurales, y cuatro veces el acceso a servicios sanitarios. Además, aunque la mayoría de los habitantes de estos países en África y Asia viven todavía en las zonas rurales, muchos de ellos se benefician de menos de una cuarta parte de los servicios sociales de educación, salud, agua e higiene. Diferente es la situación en Latinoamérica, que es la región más urbanizada del mundo en desarrollo con países como Argentina y Venezuela donde la población urbana ya supera el 80% de la población total. Por otro lado, se calcula que para el año 2020 más de la mitad de la población del mundo en desarrollo vivirá en áreas urbanas: los grandes desplazamientos migratorios hacia las ciudades están recargando la pobreza en las áreas urbanas, también debido al aumento de la migración Sur-Sur a causa de las crecientes restricciones impuestas a la migración hacia el Norte del mundo. Todo indica que la desnutrición avanza en las ciudades del Tercer Mundo y, en varios países, hay un mayor número de niños severamente desnutridos en áreas urbanas de bajos ingresos que en áreas rurales. En general cabe afirmar que el rostro de la pobreza extrema se está desplazando de los habitantes rurales asiáticos, hacia los habitantes urbanos latinoamericanos o africanos, debido al rápido cambio demográfico y la migración a las zonas urbanas, al aumento del sector no estructurado de baja productividad, al menor acceso a recursos productivos y a las políticas equivocadas en temas de vivienda urbana.

Los pobres urbanos pueden tener ingresos nominales más altos que los de los del campo, pero sus ingresos reales rara vez son mejores. Ello se debe a que los servicios sociales suministrados por el gobierno tienden a favorecer las zonas urbanas, pero casi nunca benefician a los habitantes pobres de la ciudad. Las condiciones de viviendas de los segmentos pobres son peores en las áreas urbanas, e igual sucede con las condiciones ambientales y la salubridad. La pobreza urbana que alcanzaba los 700 millones de personas en el año 1993, debería fijarse en los 1.000 millones para el año 2020, y a esto debe acompañarse el aumento de hogares en habitabilidad precaria, que pasarían de los 900 millones en 1990, hasta

los 1.200 millones en el 2020<sup>28</sup>. Según UN-Hábitat el siglo XXI es un milenio urbano y en el 2020 la pobreza urbana podría afectar al 50% de la población urbana total<sup>29</sup>.

Los cálculos del Banco Mundial indican que, aunque actualmente la mayoría de los pobres del mundo vive en zonas rurales, para el 2035, las ciudades se habrán convertido en los sitios predominantes de la pobreza<sup>30</sup>. En África, la proporción de personas que vive en la pobreza en las zonas urbanas (43%) está equiparándose cada vez más rápidamente a la proporción de gente que vive en la pobreza en las zonas rurales (59%)<sup>31</sup>. Los países del África Subsahariana presentan uno de los niveles más altos de pobreza urbana del mundo, que afecta a más del 50% de la población urbana de los países más pobres, incluyendo a Chad, Níger y Sierra Leona. En otros países, Nigeria en particular, los porcentajes de pobreza urbana y rural son casi idénticos<sup>32</sup>. En América Latina, la región más urbanizada del mundo en desarrollo, hay más personas pobres viviendo en las ciudades que en las zonas rurales. En 1999, sólo 77 millones de los 211 millones de pobres de la región vivían en zonas rurales, mientras que los 134 millones restantes vivían en zonas urbanas. Proporcionalmente, sin embargo, había muchos más pobres viviendo en las zonas rurales que en las urbanas: El 64% de la población rural vivía en la pobreza, frente al 34% de la población urbana; los niveles de privación son también más extremos en las zonas rurales que en las urbanas<sup>33</sup>. El cuadro es bastante diferente en los países del Caribe, donde los niveles de pobreza urbana ya superan los niveles de pobreza rural. Los países de África del Norte y del Asia Occidental presentan niveles de pobreza urbana relativamente bajos, que se aproximan o son inferiores al 20%. En Asia, La India presenta la prevaencia más alta de pobreza urbana, que llega al 30%<sup>34</sup>.

Las economías urbanas no logran absorber la totalidad de los pobres rurales. El problema recurrente radica en que los esfuerzos realizados para abordar directamente la pobreza urbana -mediante la creación de empleos y el suministro de servicios públicos inexistentes en las áreas rurales- acaban por atraer mayores cantidades de pobres rurales, quienes, al emigrar, neutralizan cualquier progreso alcanzado. El atractivo de las áreas urbanas y la repulsa de las rurales han acelerado la urbanización. Además, los gobiernos fomentaron implícitamente el desarrollo urbano mediante el tratamiento preferencial otorgado a las ciudades en materia de desarrollo industrial, políticas de precios, inversión en infraestructuras, servicios sociales, subsidios de alimentos y otros. Las últimas décadas han sido importantes por la intensidad de los debates en relación al tema de las ciudades y de su impacto. Los problemas de sostenibilidad fueron centrales en el Informe

---

<sup>28</sup> Ponencia de Eduardo López Moreno, Director de Estudios de Ciudades en UN-HABITAT, en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano: La Ciudad Sostenible: Los retos de la pobreza urbana, Madrid, 22-23 de abril de 2009.

<sup>29</sup> UN-HABITAT, Global Report on Human Settlements 2003: Slum of the World: the Face of the Urban Poverty in the New Millennium, Nairobi, Kenya, 2003.

<sup>30</sup> State of the World's cities 2006/07.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

Brunndtlan (1987), en la Cumbre de la Tierra (Río, 1992) y en la Cumbre de las Ciudades (Hábitat II, Estambul, Turquía, 1996).

Se ha sometido a examen la ciudad y se ha marcado su huella ecológica<sup>35</sup> sobre el globo, como causante de la degradación del medio ambiente y del despilfarro de recursos. Las ciudades, si por un lado, proporcionan elevados índices de congestión, inseguridad, contaminación, pobreza, enfermedad y exclusión social, por el otro son el lugar más apto para la creación de riqueza. Tienen la infraestructura básica requerida para el crecimiento económico y la transformación social, albergan el espacio de mejora de salud y educación y siguen atrayendo gente precisamente porque ofrecen oportunidades para participar de esa riqueza. Es decir la urbanización no acarrea más pobreza, sino que la concentra en las ciudades. Al fin y al cabo se puede afirmar que los beneficios tienden a superar a los inconvenientes, ya que el proceso de urbanización resulta imparable y en especial modo en los países en desarrollo. Los datos de Naciones Unidas sobre el fenómeno son elocuentes<sup>36</sup>:

- 1) En 1970 vivía en áreas urbanas el 37% de la población mundial; en 2000, ya era el 47% (es decir, 2.800 millones de seres), y las ciudades siguen creciendo al ritmo de 60 millones de personas por año. Las proyecciones indican que para el año 2030, el 61% de los 8.100 millones de seres humanos vivirá en ciudades.
- 2) En el decenio comprendido entre el 2010 y el 2020 se prevé que el 93% del total del crecimiento demográfico será urbano y a su vez el 93% de este crecimiento urbano se concentrará en países en desarrollo.
- 3) Para cada habitante del mundo desarrollado que vive en ciudades hay más que 2 que lo hacen en ciudades del Tercer Mundo, y para el año 2030 esta proporción se duplicará: la relación será de 4 a 1.

Hay que aceptar que hoy en día las ciudades de los países en desarrollo ofrecen múltiples contrastes. Contribuyen al Desarrollo Humano, y también lo frenan. Acentúan lo mejor de la iniciativa humana, así como lo peor de la codicia de los hombres. Tienen algunos de los mejores servicios sociales disponibles en el país. Pero también concentran numerosos males sociales (hacinamiento, condiciones de vida insalubre, drogadicción, alienación, malestar social y contaminación ambiental). Por eso, la lógica apunta a apostar por el fortalecimiento de las

---

<sup>35</sup> El cálculo de la huella ecológica de un asentamiento fue desarrollado por Wackernagel y Rees (1996), e indica la cantidad de tierra y agua que son requeridas para sustentar a una población humana. En otras palabras, mide el consumo que un país (o ciudad o comunidad o individuo) hace de la naturaleza. Cuánta tierra y agua ocupa para producir todo lo que consume y para absorber todo lo que desecha en su estilo de vida. Hoy por hoy la huella ecológica de la Humanidad es el 30% mayor que los recursos existentes en el mundo.

<sup>36</sup> Ponencia de Eduardo López Moreno, Director de Estudios de Ciudades en UN-HABITAT, en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano: La Ciudad Sostenible: Los retos de la pobreza urbana, Madrid, 22-23 de abril de 2009.

capacidades creativas y productivas de las ciudades y la superación de sus abundantes males sociales. Ese es el desafío urbano que afronta el mundo en desarrollo y hay que ir hacia su mejora y no hacia su negación. La urbanización acelerada es el reto para el futuro. El proceso de urbanización ha creado un cúmulo de nuevas oportunidades, mezcladas con nuevos problemas de difícil comprensión. Con mucha frecuencia, los métodos convencionales utilizados para abordar estos problemas han fracasado debido a que las burocracias no entienden las necesidades, los motivos y la perseverancia de los inmigrantes urbanos.

Ahora bien, sobre el hecho de que se pueda distinguir entre pobreza urbana y pobreza en general las opiniones no siempre concuerdan. Se considera que la pobreza urbana tiene características del todo iguales a las de la pobreza en general. Sin embargo, en muchas opiniones, en la ciudad hay algunas condiciones particulares que transforman la pobreza urbana en una condición específica: los riesgos ligados a las condiciones ambientales y a la salud, la vulnerabilidad debido al hecho de que hay que pagarlo todo con moneda, la fragmentación social y la criminalidad, la relación a menudo conflictiva con el Estado y la policía, y también la "proletarización", es decir el hecho de que la subsistencia dependa casi siempre de la posibilidad o no de vender la propia fuerza-trabajo. Son todas características de la pobreza urbana que en el campo no suelen producirse o se producen menos. En definitiva, estos estudios que han identificado las condiciones específicas que se encuentran solamente en las ciudades, introducen variaciones que, sin alterar el significado general de la pobreza, hacen de la pobreza urbana un tema específico.

### **3.2 Crecimiento demográfico y tasa de urbanización**

El Mundo está experimentando un crecimiento demográfico sin precedentes, de hecho si la población mundial ascendía a unos 230 millones de personas a principios del primer milenio, en el año 1 d.C., a unos 270 millones en el año 1000, hasta llegar a 900 millones en 1800, en los últimos dos siglos la población mundial se ha multiplicado por más de 6, alcanzando la cifra de 6.100 millones de personas en el año 2000. La población mundial ha seguido creciendo en los últimos 10 años acercándose a los 7.000 millones en 2010. Lo que había sido un crecimiento demográfico impulsado por la revolución industrial, acompañado por un también crecimiento económico que se traducía en una evidente mejora de las condiciones de vida del Mundo Occidental, en los últimos años se está convirtiendo en una explosión demográfica que principalmente afecta a las regiones en desarrollo (figuras 1 y 2) sin que eso tenga una correspondencia tan eficaz en las mejoras de sus condiciones de vidas.

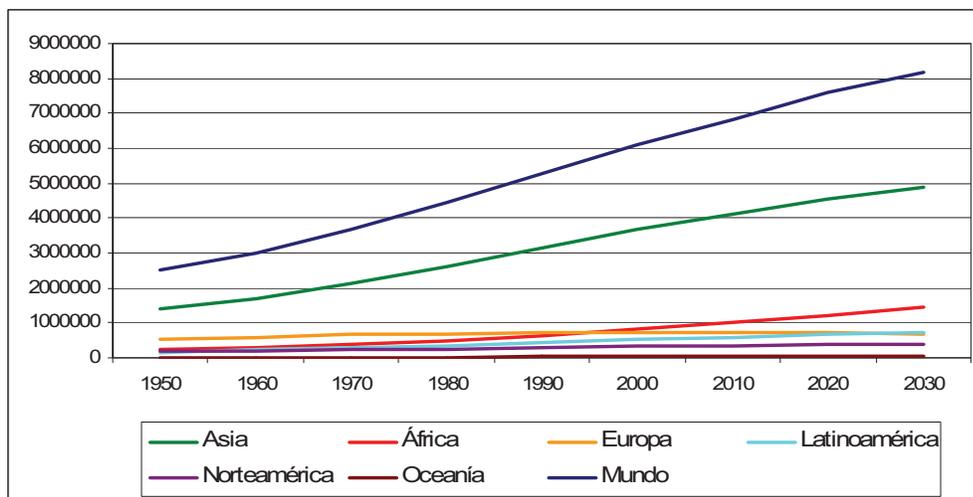


Figura 2: Crecimiento de la Población entre el 1950 y el 2030 por Continentes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla A.1

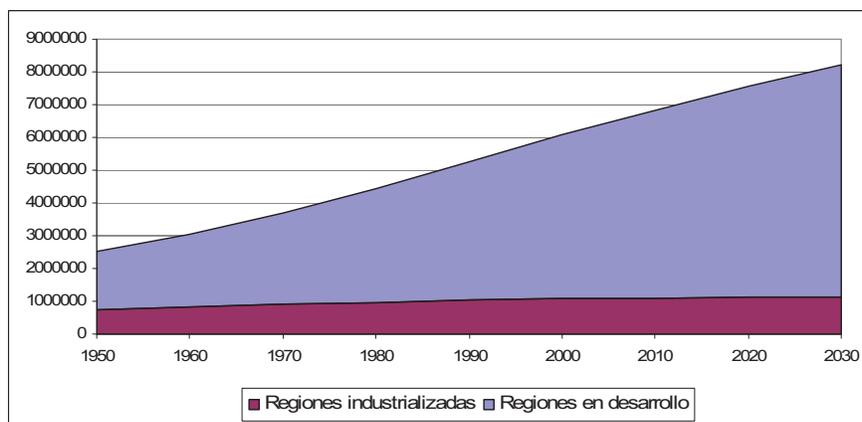


Figura 3<sup>37</sup>: Crecimiento de la Población entre el 1950 y el 2030 por regiones

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla A.1.

<sup>37</sup> Según la clasificación de la NNUU por Regiones Industrializadas (o Regiones más desarrolladas) se entiende: todos los países y áreas de Europa y Norte América, Australia, Japón y Nueva Zelanda. Y por Regiones en Desarrollo se entiende: todos los países y áreas de África, Latinoamérica, Asia (excepto Japón) y Oceanía (excepto Australia y Nueva Zelanda).

El constante e imparable crecimiento demográfico mundial de estos últimos decenios se ve caracterizado por ser principalmente un crecimiento urbano. Las ciudades han absorbido cerca de dos tercios de la explosión demográfica global producida desde el 1950, y en la actualidad están creciendo a razón de un millón de nacimientos e inmigrantes a la semana<sup>38</sup>. La actual población urbana (3.400 millones) ya es mayor de la población total del 1960 (3.000 millones) y se va acercando a las del 1970 (3.700 millones). Mientras tanto, la población rural ha alcanzado su cota máxima y empezará a declinar a partir del 2020 (Figura 4).

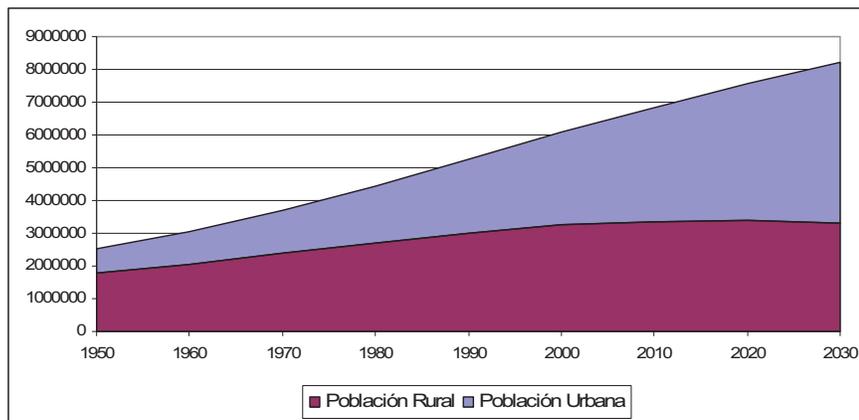


Figura 4: Crecimiento de la Población Rural y Urbana entre el 1950 y el 2030

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2.

El resultado será que las ciudades absorberán todo el crecimiento demográfico de la población mundial, que se calcula que llegará a los 10.000 millones de personas en 2050. El 95% de esta última explosión demográfica se producirá en las áreas urbanas de los países en desarrollo, cuya población se duplicará alcanzando cerca de 4.000 millones en la próxima generación. De hecho, la suma de la población urbana de China, India y Brasil en la actualidad, es casi igual a la de Europa y Norteamérica<sup>39</sup>. Si en el 1960 la población urbana de las regiones en desarrollo y la de las regiones industrializadas era muy parecida (unos 490 millones) a partir de ahí la diferencia se ha hecho cada vez más notable. Se prevé que en el 2030 la población urbana de las regiones en desarrollo superará la población rural mundial y será 4 veces mayor que la población urbana de las regiones industrializadas (4.000 millones frente a 1.000 millón). Eso significa que de los 8.100 millones de seres humanos que se prevén para el año 2030, 5.000 millones serán hombres y mujeres urbanos (Figura 5).

<sup>38</sup> Davis, M. *Planeta de ciudades miseria*. Ed. Foca Ediciones. Madrid, 2007.

<sup>39</sup> *Ibid.*

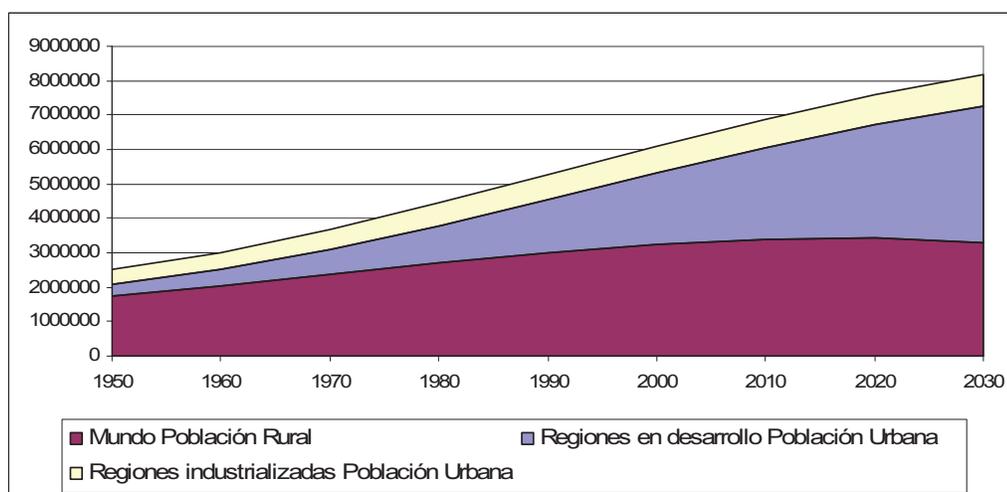


Figura 5: Crecimiento de la Población Rural Mundial y Urbana en regiones industrializadas y en desarrollo

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2

Según UN-HABITAT, los países de bajos ingresos soportarán una tasa anual de crecimiento de la población urbana del 3,83% entre el año 2000 y el 2030, mientras que en los países de altos ingresos dicha tasa crecerá un 0,49% anual<sup>40</sup>. Así que mientras que Europa, Norteamérica y América Latina experimentaron una intensa urbanización -la concentración creciente de personas en las ciudades más que en las zonas rurales- y un rápido crecimiento urbano a partir de mediados del siglo XX, ahora el fenómeno se ha desplazado hacia las regiones en desarrollo de Asia y África. La inmigración, la reclasificación y el crecimiento natural de la población contribuyen a la rápida transformación urbana de estas regiones (Figuras 6, 7, 8, 9, 10 y 11).<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Citado en "Análisis de la situación actual de la habitabilidad precaria en el mundo y alcance de los objetivos de desarrollo del milenio", informe elaborado por Eva Álvarez De Andrés, Fundación cooperación CEAR, 2008.

<sup>41</sup> Estas 6 figuras, debido a la diferente población de los continentes, no están en escala entre ellas, por consiguiente no son comparables entre ellas, sino que hay que valorarla cada una en sí misma.

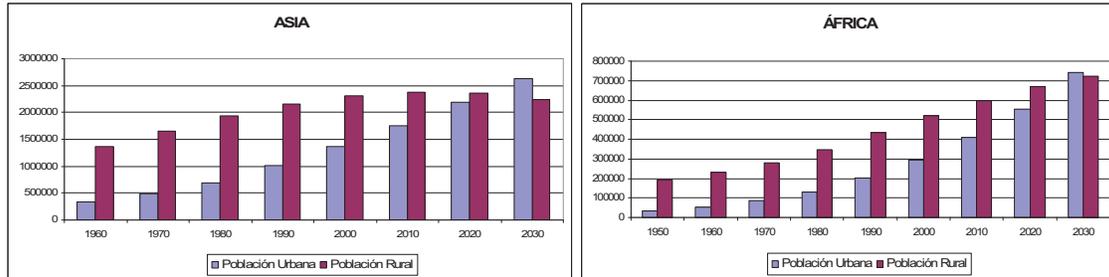


Figura 6 y 7: Crecimiento de la Población Rural y Urbana entre el 1950 y el 2030

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2

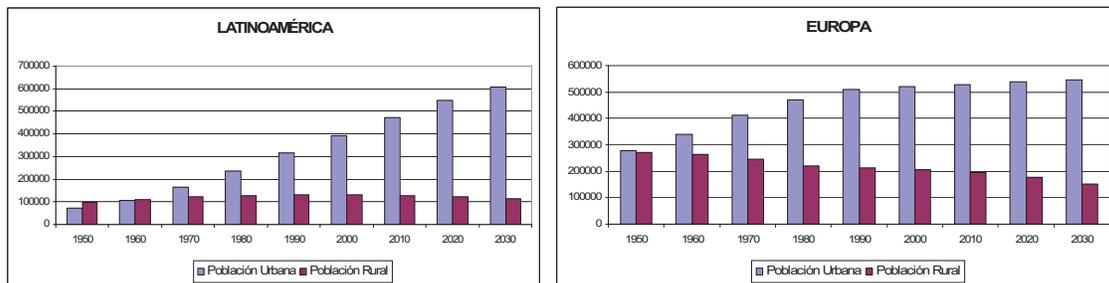


Figura 8 y 9: Crecimiento de la Población Rural y Urbana entre el 1950 y el 2030

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> y Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2

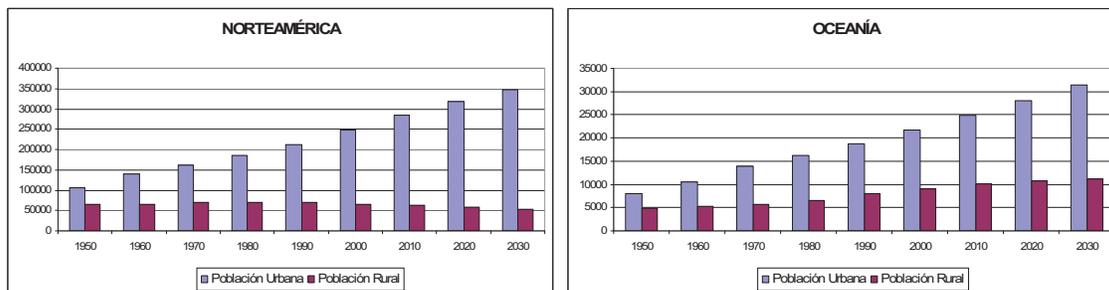


Figura 10 y 11: Crecimiento de la Población Rural y Urbana entre el 1950 y el 2030

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2

Finalmente, lo que se puede decir es que el mundo está experimentando un crecimiento urbano que se está produciendo en las áreas más pobres del planeta y que ya no está acompañado o precedido por el crecimiento económico que solía generarlo. Es una urbanización sin crecimiento que vale sobre todo para África (en especial modo la Subsahariana) y que en datos de UN-HABITAT<sup>42</sup> nos muestra que: el África Subsahariana presenta las tasas anuales de crecimiento urbano más altas: 4,58%, seguida por Asia Sudoriental (3,82%), Asia Oriental (3,39%), Asia Occidental (2,96%), Asia Meridional (2,89%) y África del Norte (2,48%). Las ciudades del mundo desarrollado están creciendo a un paso más lento, a un promedio anual del 0,75%, con población cada vez más envejecida. Asia y África continuarán dominando el crecimiento urbano mundial hasta el 2030. Actualmente las dos regiones son las menos urbanizadas del mundo, con el 39,9 y el 39,7% de sus habitantes, respectivamente, viviendo en ciudades (datos del 2005). Para el 2030, ambas regiones serán predominantemente urbanas, Asia con un 54,5 % de su población viviendo en ciudades, y África con un 53,5% de población urbana. Solamente en Asia se concentrará más de la mitad de la población urbana mundial (2660 millones de una población urbana mundial total de 4940 millones); en el 2030 la población urbana de África (748 millones) será mayor que la población total de Europa (685 millones) (Figura 12).

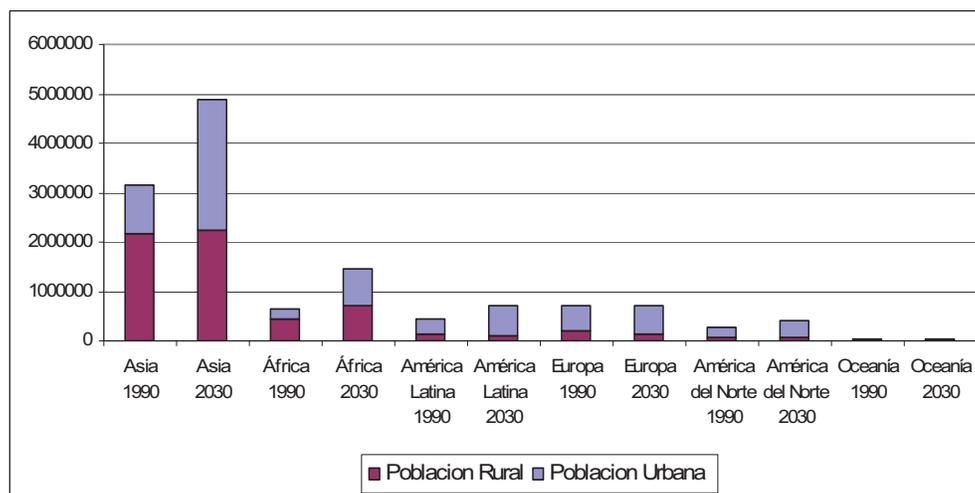


Figura 12: Cuadro comparativo del crecimiento de la Población Rural y Urbana entre el 1990 y el 2030

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2.

<sup>42</sup> *Op.cit.* nota 30.

### 3.3 Flujos migratorios

Las emigraciones, y por tanto las inmigraciones, han caracterizado siempre la historia de la Humanidad. Un elemento común en todos los procesos migratorios, una idea que permita explicarlos de forma global, es la esperanza de futuro: la necesidad de tener perspectivas de futuro mueve a las personas a abandonar su país de origen para buscar ese futuro en otros lugares. Esa demanda de futuro se traduce en la esperanza de obtener un trabajo más estable, más ingresos y también en la posibilidad de crecer, poder mantener y educar a los hijos, alcanzar una vida mejor, vivir en paz o acceder a zonas donde los derechos básicos sean respetados.

Las migraciones campo-ciudad que caracterizaron el fuerte crecimiento urbano de las ciudades de Norteamérica, Latinoamérica y Europa en la segunda parte del siglo pasado, ahora se están produciendo en Asia y África. En datos de UN-HABITAT<sup>43</sup>, el 25% del crecimiento de estas ciudades es debido a las inmigraciones campo-ciudad, el 50% determinado por desplazamientos ciudades-ciudades y el otro 25% por la reclasificación de zonas rurales en zonas urbanas. A nivel global, los migrantes internacionales fueron 191 millones en 2005. Más del 43% de estos migrantes se trasladaron de un país en desarrollo a otro. Así que los migrantes "Sur a Sur" son casi tantos como los "Sur a Norte". En 2005 Europa acogió el 34% del total de los migrantes, América del Norte el 23% y Asia el 28%. Los cinco principales países receptores son: Estados Unidos (34,6 millones), Alemania (9,1 millones), Francia (6,3 millones), India (6,2 millones) y Canadá (5,7 millones). Los cinco principales países de origen son: México (10 millones), India (9 millones), Bangladesh (6,6 millones), China (5,8 millones) y Reino Unido (4 millones).

Las mujeres migrantes representan casi la mitad del total mundial de migrantes y son más numerosas que los varones migrantes en los países desarrollados. Además, junto a las que se desplazan acompañando o para reunirse con su pareja masculina, cada vez son más las que emigran solas, sea de forma independiente o poniendo en marcha la cadena migratoria a la que posteriormente se incorporan los hombres. Este proceso está unido a la tendencia a la "feminización" creciente de ramas laborales enteras, que es un producto tanto de los esfuerzos de las mujeres por ganar autonomía como del capital para aumentar su rentabilidad ofreciendo peores condiciones de trabajo.

Según el Banco Mundial las migraciones internacionales no sólo reducen la pobreza en las naciones con menos recursos, donde comienza la mayoría de estos viajes, sino que también pueden generar en los países de origen, en particular en las niñas e incluso en las familias no inmigrantes, una serie de efectos generalmente positivos en el terreno social y de la salud:

- Disminuyen las diferencias por cuestiones de género (permiten que más niñas asistan a la escuela y reducen la tasa de deserción).

---

<sup>43</sup> Ponencia de Eduardo López Moreno, Director de Estudios de Ciudades en UN-HABITAT, en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano: La Ciudad Sostenible: Los retos de la pobreza urbana, Madrid, 22-23 de abril de 2009.

- Reducen el trabajo infantil.
- Mejoran la salud infantil, especialmente la de las niñas.
- Bajan las tasas de fecundidad elevadas cuando la migración tiene como destino países de baja fertilidad y las elevan cuando el país de llegada es de fecundidad alta.

Los datos del 2005 del Banco Mundial<sup>44</sup> nos proporcionan el siguiente escenario: En América Latina el volumen de emigrantes es de 28,3 millones - 5,1% de la población - y el volumen de inmigrantes es 5,8 millones - 1% de la población -. Los flujos de emigraciones siguen siendo principalmente hacia Estados Unidos y representaron el 43% del total de inmigrados en este país (además la mitad de estos inmigrantes son mexicanos). Las inmigraciones actualmente son casi todas intrarregionales. Sin embargo, históricamente, hasta los años 30 del siglo pasado (y hasta los años 50 en Venezuela), hubo un importante flujo de inmigrantes desde Europa. En la actualidad los principales países receptores de inmigrantes son Argentina (procedentes de Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay), Venezuela (sobre todo colombianos), República Dominicana (haitianos) y México (guatemaltecos).

En Asia Oriental y Pacífico el volumen de emigrantes es de 19,3 millones (1% de la población) y el de inmigrantes es de 4,4 millones (0,2% de la población). Los flujos son principalmente hacia Estados Unidos desde China, Filipinas y Vietnam, y también hay flujos importantes hacia Singapur (principalmente desde Malasia), Arabia Saudita (desde Filipinas e Indonesia) y Japón (desde China).

En Oriente Próximo y África Norte el volumen de emigrantes es de 12,9 millones (4,2% de la población) y el de inmigrantes de 9,6 millones (3,1% de la población). Los porcentajes de emigraciones son muy parecidos a los de Asia Oriental y Pacífico, pero aquí la mayoría de ellos son hacia Europa (sobre todo a Francia y España), y también hay flujos hacia Arabia Saudita (principalmente desde Egipto y Yemen).

En Asia Meridional el volumen de emigrantes es de 22,1 millones (1,5% de la población) y el volumen de inmigrantes es de 11,2 millones (0,8% de la población). Aquí los flujos migratorios hacia países de ingresos altos no pertenecientes a la OCDE son mayores que hacia los países de la OCDE<sup>45</sup>, sobre todo en dirección de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (principalmente desde La India). Además el mayor flujo de migraciones es intrarregional, principalmente hacia La India desde Bangladesh y Pakistán.

En África Subsahariana el volumen de emigrantes es de 15,9 millones (2,1% de la población) y el volumen de inmigración es casi lo mismo: 15,7 millones. El 63% de las migraciones de África Subsahariana se desenvuelven en el interior de la misma región, eso en parte es debido a los conflictos pero en parte también a lo que siempre ha sido históricamente una característica del área. Los países que mayoritariamente son receptores de inmigrantes - además de Sudáfrica donde la inmigración procedente de Mozambique, Zimbabue y Lesoto se ha disparado en la era *post-apartheid* (las estimaciones, incluyendo los indocumentados, oscilan entre

<sup>44</sup> <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>.

<sup>45</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

3 y 8 millones, que suponen entre el 12 y el 25% de la población) - son los de la zona occidental, sobre todo Costa de Marfil (1,5 millones de inmigrantes que suponen el 21% de la población total) y de forma menor Ghana (140.000, el 6%), Togo (140.000, el 7%) y Senegal (120.000, un 2%).

También hay que observar que en África Subsahariana (y también en zonas de Asia), hay un elevado número de migraciones pendulares del tipo rural-urbano-rural, debidas a la producción del campo y que además en estas áreas se está empezando a notar una migración de retorno hacia al campo, por ejemplo en la zona de África Occidental una vez acabado lo que fue un pequeño boom económico del área. Sin embargo también hay que considerar que en muchas de estas zonas rurales ya se están desarrollando actividades económicas, modelos de vida, sueños y actitudes más parecidas a un estilo urbano que rural. Por otro lado en muchas zonas intermedias de las ciudades, las llamadas zonas periurbanas, se calcula que más del 50% de los residentes suelen estar trabajando en cosas que tienen que ver con el mundo rural, aunque estas áreas están calificadas como zonas urbanas.

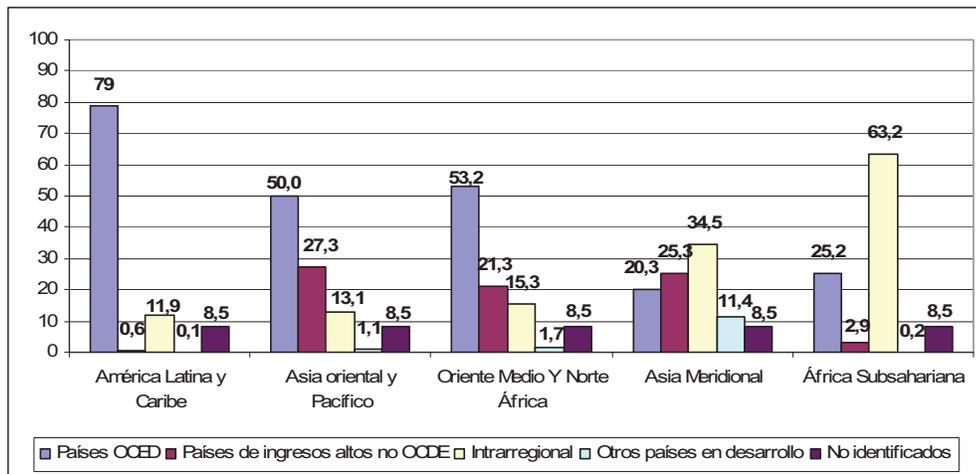


Figura 13: Destinos en porcentaje de los flujos migratorios de 2005

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial:  
<http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>

### 3.4 Megalópolis y ciudades intermedias

La escala y la velocidad del proceso de urbanización en el Tercer Mundo empujeñecen por completo al que se produjo en Europa a finales del siglo XX. En 1910, Londres era siete veces mayor de lo que había sido en 1800, Dacca (Bangladesh), Kinshasa (República Democrática del Congo) y Lagos en la actualidad son cuarenta veces mayores de lo que eran en 1950. El fenómeno más llamativo de este crecimiento es, de hecho, la evolución de nuevas megaciudades de más de ocho millones de habitantes en las regiones del mundo en desarrollo (Figura 14).

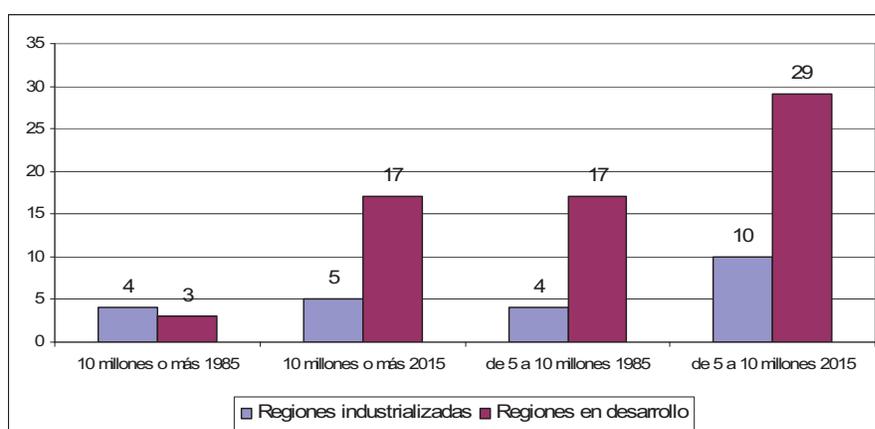


Figura 14: Cuadro comparativo del número de megalópolis entre el 1985 y el 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchc.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla A.2.

En esta clasificación hay cuatro ciudades africanas (El Cairo, Lagos, Johannesburgo y Kinshasa), seis ciudades latinoamericanas (Ciudad de México, San Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima y Bogotá) y trece ciudades asiáticas (Seúl, Mumbai, Delhi, Yakarta, Dacca, Calcuta, Manila, Karachi, Shanghái, Teherán, Estambul, Pekín y Bangkok).

En Asia, donde los centros urbanos ya alojan a unos 1.500 millones de personas, es decir una cuarta parte de la población mundial y cerca de la mitad de la población urbana, se están produciendo los fenómenos más espectaculares en este sentido que deberían llevar a la creación para el 2025<sup>46</sup> de hiperciudades que superarán los 20 millones de habitantes. Yakarta (con 24 millones), Dacca (con 25 millones), Karachi (con 25 millones), Shanghái (con 27 millones) y Mumbai (con 33 millones) deberían adscribirse a este club de megalópolis que ya cuenta con la presencia de Tokio (con diferencia la ciudad más poblada del planeta) y Seúl en la región y de Ciudad de México y Nueva York en América.

En África, en cambio, el rapidísimo crecimiento de unas cuantas ciudades, entre las cuales cabe destacar Lagos (de 300.000 habitantes en el 1950 a 13,5 millones

<sup>46</sup> *The Far Eastern Economic Review, Asia 1998*. Citado en Davis, *Op.cit.*

en la actualidad), se ha visto acompañado por la transformación de docenas de pequeñas ciudades y oasis como Ougadougou (Burkina Faso), Nuakchot (Mauritania), Douala (Camerún), Kampala (Uganda), Tanta (Egipto), Conakry (Guinea), Ndjamena (Chad), Lubumbashi (República Democrática del Congo), Mogadiscio (Somalia), Antananarivo (Madagascar) y Bamako (Mali) en ciudades mayores que San Francisco o Manchester<sup>47</sup>.

También en América Latina, donde el crecimiento ha estado monopolizado durante mucho tiempo por las ciudades principales, asistimos ahora a la explosión de ciudades secundarias como Santa Cruz, Valencia, Tijuana, Curitiba, Temuco, Maracay, Bucaramanga, Salvador y Belem, con las mayores tasas de crecimiento de entre las ciudades de menos de 500.000 habitantes<sup>48</sup>.

En el futuro, las ciudades pequeñas, con menos de 500.000 habitantes, y las medianas, con una población de entre 1 y 5 millones de habitantes, y no las megaciudades (definidas como ciudades con 10 millones de habitantes o más), continuarán absorbiendo la mayoría de la población urbana del mundo. Más del 51% de la población urbana mundial vive en ciudades de menos de 500.000 habitantes, y otro 24% de la población urbana mundial vive en ciudades de entre 1 y 5 millones de habitantes (Figura 15).

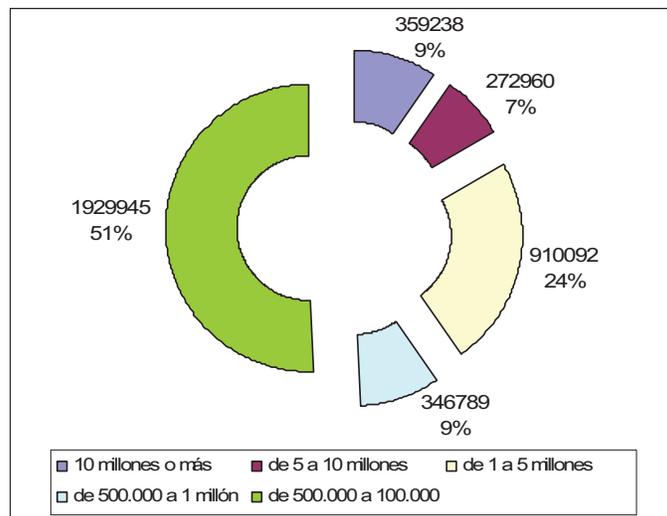


Figura 15: Distribución de la población urbana mundial en 2015 en número y porcentaje

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla A.2.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> M. Villa y J. Rodríguez, *Demografiphic Trenes in Latin America's Metropolises*, citado en, Davis *Op.cit.*

Por eso, más allá de la mayor visibilidad que adquieren los problemas de pobreza y precariedad en las megalópolis del mundo en desarrollo, parece claro que las principales tareas a las que necesitarán enfrentarse las políticas urbanas se tendrán que centrar en el mejoramiento de las aglomeraciones de menor tamaño, donde se calcula que vivirán el 55% de los latinoamericanos, el 58% de los asiáticos y el 65% de los africanos (Figura 16).

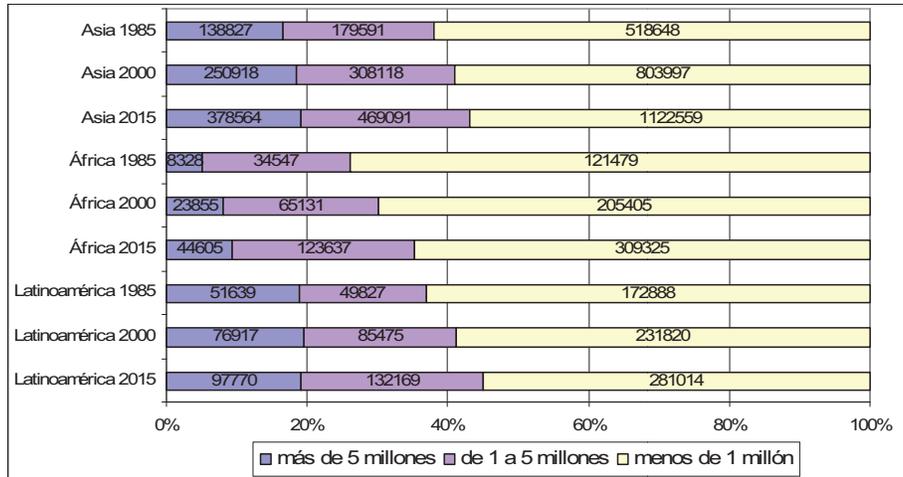


Figura 16: Evolución de la distribución de la Población Urbana en número y porcentaje

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unch.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla A.2.

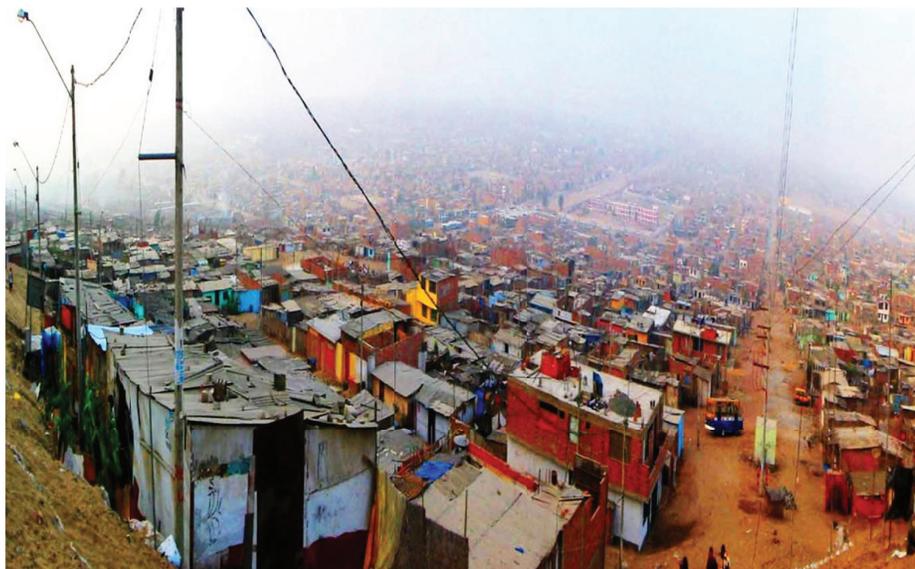


Figura 16b: Asentamiento informal, Villa El Salvador (Lima, Perú)

Fuente: Juan Azpilicueta (Asociación Otro Hábitat)

### 3.5 Habitabilidad precaria urbana

El escenario descrito sobre la pobreza urbana, fomentado por el crecimiento demográfico y urbano, las migraciones y la evolución de las ciudades en el mundo, se ve provocado y acompañado, por la abrumadora cantidad de Habitabilidad precaria presente en las regiones en desarrollo. UN-HABITAT tiene el encargo de monitorear la Meta 11<sup>49</sup> del Objetivo 7 del Milenio, que es el *"haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios"*.

En la reunión de grupos de expertos de UN-HABITAT celebrada en Nairobi en 2002 se recomendó emprender un monitoreo adecuado de la Meta 11 teniendo en cuenta cinco componentes que reflejan las condiciones que caracterizan los asentamientos precarios: hacinamiento, inseguridad de la propiedad, durabilidad de la vivienda, acceso inadecuado al agua potable y acceso inadecuado al saneamiento básico. Asimismo definió que *"un hogar de un asentamiento precario es un grupo de individuos que viven debajo del mismo techo y que carecen de una o más de las condiciones enumeradas"*, detallando de la siguiente forma las cinco dimensiones fundamentales para la mejora de asentamientos precarios<sup>50</sup>:

**Acceso al agua potable:**

Se considera que un hogar tiene acceso al suministro de agua potable si dispone de la cantidad de agua suficiente para el uso familiar, a un precio asequible, disponible para todos los miembros del hogar, sin que necesiten someterse a un esfuerzo extremo, especialmente las mujeres y los niños.

**Acceso al saneamiento básico:**

Se considera que un hogar tiene acceso adecuado al saneamiento básico si sus miembros disponen de un sistema de eliminación de los excrementos, ya sea en la forma de una letrina privada o de una letrina pública compartida por un número razonable de personas.

**Tenencia segura:**

Tenencia segura es el derecho de todos los individuos y grupos a contar con una protección eficaz del Estado contra los desalojos forzados. La gente cuenta con tenencia segura cuando:

- Existen pruebas documentales que se puedan utilizar para comprobar el derecho a la tenencia.
- Existe una protección de hecho o de derecho contra los desalojos forzados.

**Durabilidad de la vivienda:**

Una casa se considera "durable" si está construida en un emplazamiento no peligroso y tiene una estructura permanente y adecuada, bastante para proteger a sus habitantes de las inclemencias del tiempo tales como la lluvia, el calor, el frío y la humedad.

**Área suficiente para vivir:**

Se considera que una casa proporciona un área suficiente para que sus miembros vivan si no más de dos personas comparten la misma habitación.

<sup>49</sup> Que en la actualidad toma la numeración de 7D.

<sup>50</sup> UN-HABITAT. *Guía para el monitoreo de la meta 11*. Nairobi, 2003.

En realidad, debido a las dificultades de obtener datos sobre la seguridad de la tenencia, este último parámetro ha desaparecido y ya se consideran tugurios las viviendas que acusan la falta de una o más de las otras cuatro características<sup>51</sup>. En la actualidad un tercio de la población urbana, unos 1.200 millones, vive en condiciones de Habitabilidad precaria, la enorme mayoría en las regiones en desarrollo (Figura 17).

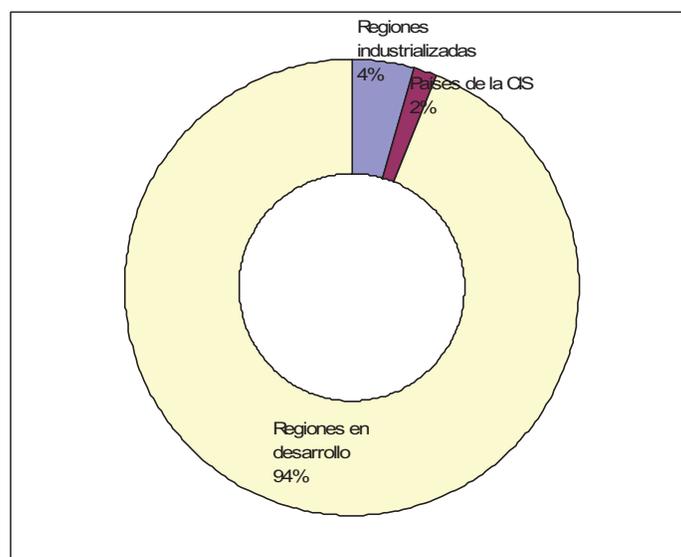


Figura 17: Distribución mundial de la habitabilidad precaria 2010

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.3.

Así que los 100 millones de habitantes de tugurios a los que la Meta 11 de los Objetivos del Milenio pretende haber mejorado considerablemente para el año 2020, no representa más que el 8% del problema. Además, dado que la meta no se estableció en términos porcentuales, como las demás metas, si no en términos absolutos, carece de cualquier credibilidad. Nos resulta relativamente sencillo creer los datos manejados por UN-HABITAT<sup>52</sup>, que nos dicen que 5 millones de personas han mejorado sus condiciones con respecto al menos a uno de los parámetros citados, sin embargo la suma total de asentamientos precarios sigue creciendo de modo imparable. A nivel mundial los habitantes que viven en condiciones de Habitabilidad precaria se habrán multiplicado por dos en periodo que va de 1990 y al 2020, llegando a alcanzar una cifra absoluta de casi 1.400 millones. Asia seguirá siendo el continente con los índices más altos de asentamientos precarios. Aquí

<sup>51</sup> Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2007*. Ed. Naciones Unidas, New York, Junio 2007.

<sup>52</sup> Ponencia de Eduardo López Moreno, Director de Estudios de Ciudades en UN-HABITAT, en el II Congreso Internacional de Desarrollo Humano: La Ciudad Sostenible: Los retos de la pobreza urbana, Madrid, 22-23 de abril de 2009.

también los hogares en asentamientos precarios se doblarán, pasando de cerca de 420 millones de personas a cerca de 830 millones. África es el continente que experimentará el mayor incremento de Habitabilidad precaria. Las personas que viven en condiciones de HaP crecerán un 237% de 1990 al 2020 (290 millones de personas más). En América Latina en cambio el aumento será menos acentuado, alrededor de un 50%, lo que significa que las condiciones de Habitabilidad precaria que afectaba a 110 millones de personas en 1990, afectará a 160 millones en 2020. (Figura 18).

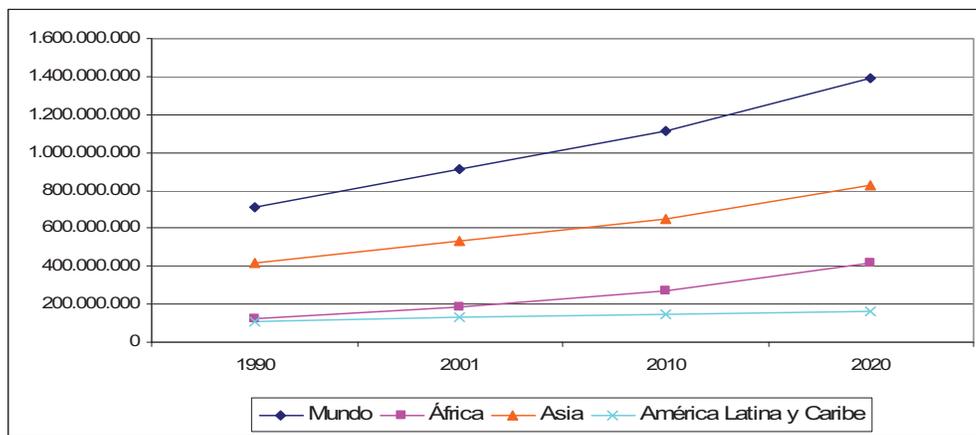


Figura 18: Evolución de la habitabilidad precaria entre el 1990 y el 2020 por continentes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unhcr.org/programmes/gho/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.3.

En resumen, como expresa el siguiente gráfico, por regiones y en términos absolutos (analizando los datos disponibles desde el 1990 con vistas al 2020), se deduce que el África Subsahariana en este periodo casi cuadruplicará el número de personas en condiciones de Habitabilidad precaria, Asia del Este y del Sur lo duplicarán, Asia Oeste irá más allá de duplicarlo, mientras que en el Sudeste Asiático y en América Central y del Sur habrá un aumento del 60% y del 50% de la que Naciones Unidas llama *slum population*. Finalmente la única región en desarrollo donde casi no se registrará aumento de Habitabilidad precaria (aunque tampoco habrá una mejoría) es África del Norte (Figura 19).

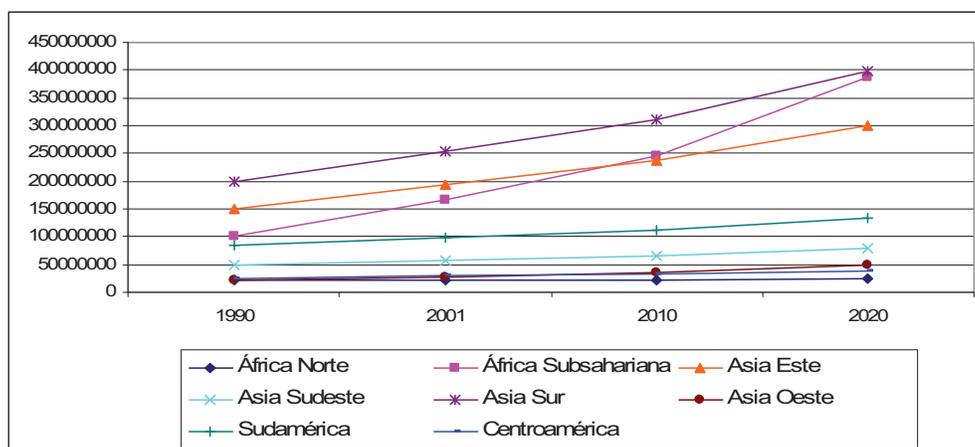


Figura 19: Evolución de la habitabilidad precaria entre el 1990 y el 2020 por regiones

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.3.

Comparando este crecimiento de Habitabilidad precaria, en términos relativos, con el crecimiento de la población urbana en las diferentes regiones lo que se nota es que, salvo en África Subsahariana, todas las regiones en este periodo deberían registrar una disminución del porcentaje de Habitabilidad precaria con respecto al crecimiento de población urbana. Se prevé que esta disminución será muy baja en Asia del Este y del Sur y en América Latina, casi nula en Asia Oeste y de mayor importancia en África del Norte y en el Sudeste Asiático (Fig. 20 y 21).

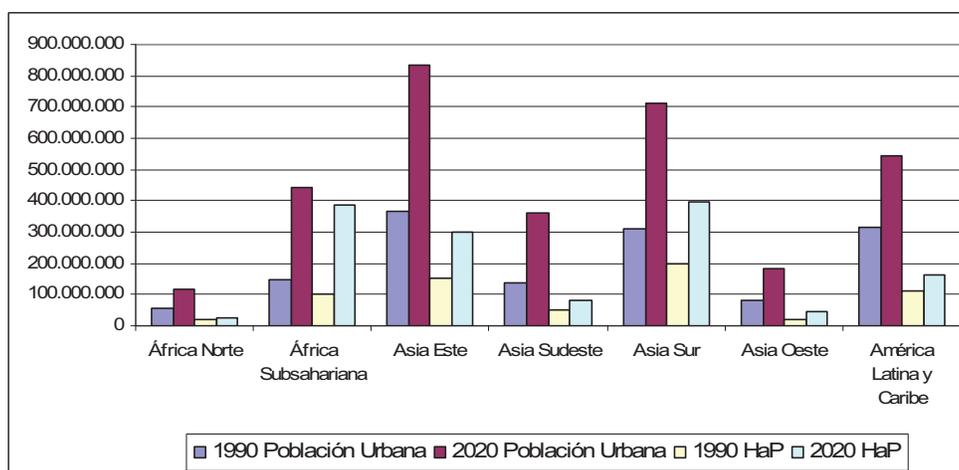


Figura 20: Evolución de la habitabilidad precaria y de la Población Urbana entre el 1990 y el 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2 y B.3.

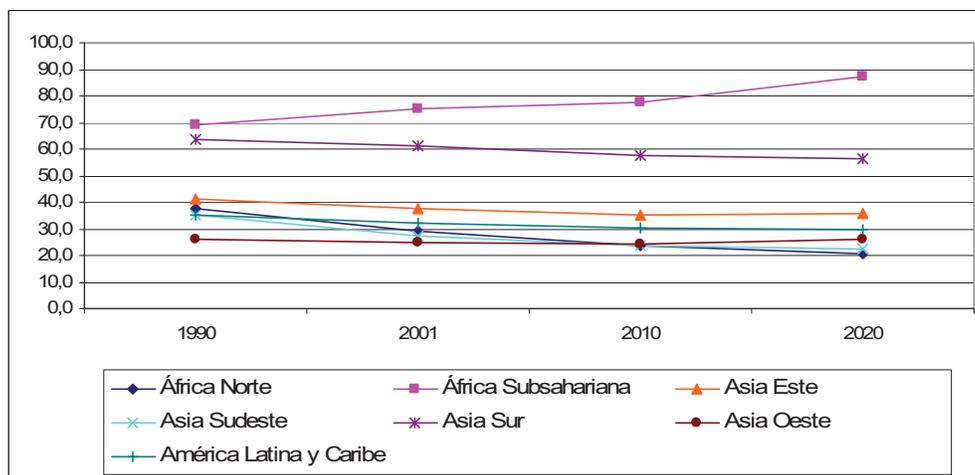


Figura 21: Porcentaje de la habitabilidad precaria sobre la población urbana entre el 1990 y el 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.2 y B.3.

A nivel de países, en África Subsahariana, donde actualmente el 77% de la población urbana vive en condiciones de Habitabilidad precaria, ninguno en este periodo experimentará una disminución en términos absolutos de HaP y muchos incrementarán de más de un 300% la cantidad de "slum population". Destacan entre ellos Tanzania (el 535%), Mozambique (el 700%) y Costa de Marfil (el 500%). En África del Norte, en cambio, Egipto (menos 40%) y sobre todo Túnez (menos 80%) son de los pocos países a nivel mundial que retrocederán en número absolutos de habitantes viviendo en condiciones de HaP. Juntos a ellos se señalan Kuwait (menos 16%), Sri Lanka (menos 70%) y Tailandia (un espectacular menos 99%) en Asia y República Dominicana (menos 25%) y Uruguay (menos 95%) en Latinoamérica. En cambio en esta última región se registran importantes aumentos de HaP en Perú (174%) y Chile (1.300%!). En Asia, finalmente, destacan negativamente Afganistán (570%), Camboya (520%) y Omán (400%) (Fig. 22 y 23).

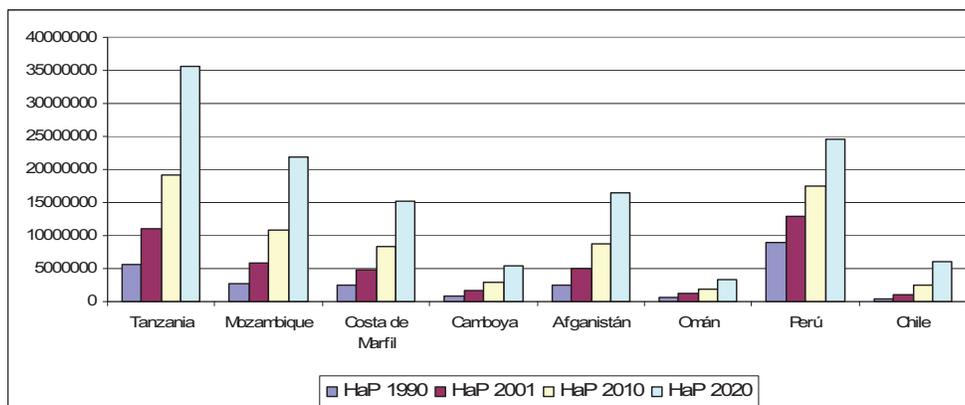


Figura 22: Evolución de la habitabilidad precaria entre el 1990 y el 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.3.

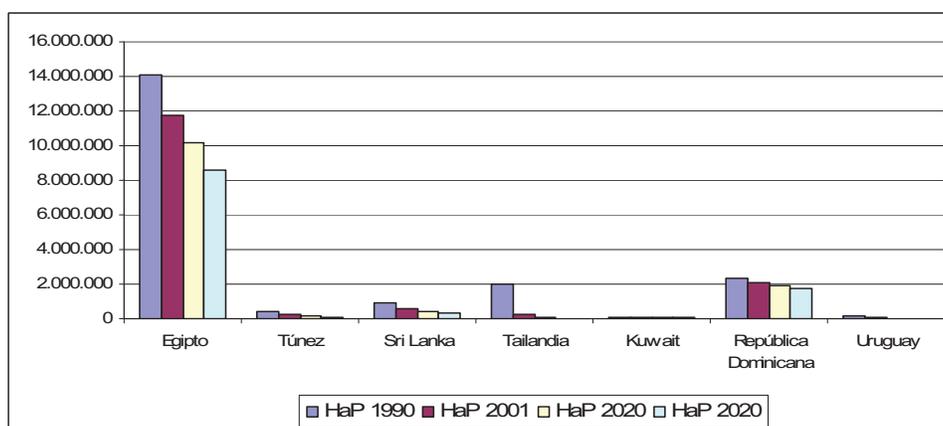


Figura 23: Evolución de la habitabilidad precaria entre el 1990 y el 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.3.

También parece interesante analizar la evolución de Habitabilidad precaria en el periodo 1990-2020 en cuatro países que se están imponiendo a nivel mundial por su crecimiento económico e influencia política: Brasil, China, La India y Sudáfrica<sup>53</sup>. En general lo que se puede argumentar es que Brasil y Sudáfrica tendrán un crecimiento muy parecido y contenido de Habitabilidad precaria (respectivamente un 10% y un 6%), aunque diferente en números globales (Brasil cuenta con 55 millones de hogares en condiciones precarias y Sudáfrica con 8 millones). En

<sup>53</sup> Hubiera podido ser interesante analizar los datos de Rusia en lugar de Sudáfrica para obtener una comparación entre los BRIC, siglas con las que se denominan Brasil, Rusia, India y China, los cuatro grandes países en fuerte crecimiento económico en términos de PIB y que no son miembros de la OCDE. Sin embargo UN-HABITAT no considera Rusia un país en desarrollo, de modo que no hay datos de asentamientos precarios comparables con los de los otros tres países. Además al introducir Sudáfrica se ha respetado la división por áreas geográficas que se trata a lo largo de todo el trabajo.

cambio China y La India deberían experimentar un incremento importante de Habitabilidad precaria, el primero la doblará y el segundo la aumentará de un 70% en dicho periodo. (Fig.24). En términos absolutos, los dos colosos mundiales juntos deberían contar en 2020 con unos 500 millones de personas viviendo en condiciones de Habitabilidad precaria urbana (unos 280 millones en China y unos 220 en La India<sup>54</sup>). Eso representa más de toda África, poco menos de la suma de África y Latinoamérica y el 35% del total mundial.

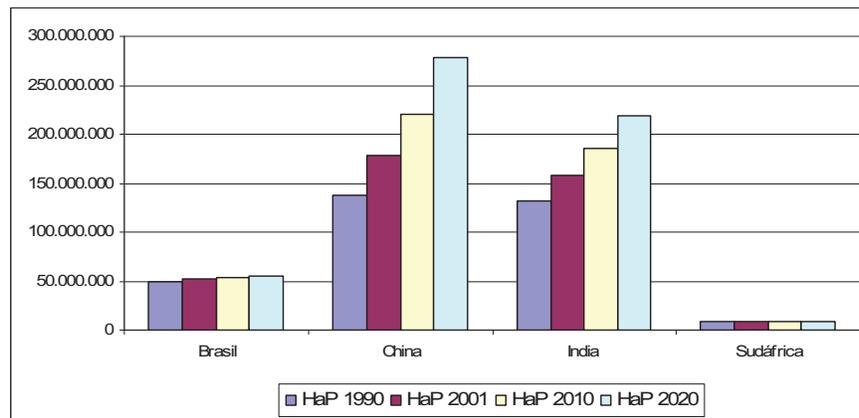


Figura 24: Evolución de la habitabilidad precaria entre el 1990 y el 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchsh.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.3.

Teniendo en cuenta los conceptos temáticos descriptos y la situación problemática analizada se apuntan estas cuestiones de partida: ¿Hay una relativa pero efectiva mejora en algunos de los aspectos valorados por los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados al concepto de Habitabilidad básica? ¿Por qué, sin embargo, la cantidad de asentamientos precarios sigue aumentando? ¿Qué supone eso para el alcance y el disfrute real de condiciones de Desarrollo Humano? ¿Tiene relación el déficit de Habitabilidad básica con la gestión de la Ayuda Oficial al Desarrollo? ¿Es posible identificar en los parámetros de AOD los conceptos según los cuales se pueda hacer un seguimiento de la financiación destinada a la Habitabilidad básica, siendo un concepto tan complejo y multisectorial?. Con el fin de dar respuestas a estas cuestiones, a continuación se analizarán unos indicadores seleccionados dentro de los ODMs e IDH- pobreza extrema, escolarización y alfabetización, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer y abastecimiento de agua y saneamiento - que más relación tienen con el concepto de Habitabilidad básica expresado en el apartado anterior. Y finalmente en el último capítulo de este trabajo, antes de las conclusiones, se estudiará de forma detallada los parámetros de AOD durante 12 años con el fin de identificar unos conceptos con los cuales formular un indicador de HaB dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

<sup>54</sup> Eso a pesar que la India ha logrado sacar a 200 millones de personas de la pobreza en los últimos años.

## **4 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y SU VINCULACIÓN CON LA HABITABILIDAD BÁSICA Y EL DESARROLLO HUMANO**

### **4.1 Pobreza extrema**

En el Mundo los pobres extremos son casi 1.400 millones, más del 25% de la población. Eran 1.900 millones en el 1981, es decir el 52% de la población de entonces<sup>55</sup>. El África Subsahariana<sup>56</sup> es la región en que la realización de los Objetivos del Milenio está más lejos de cumplirse. No se prevé que ninguno de los ocho objetivos se vayan a cumplir, en muchos de ellos no se ha observado ningún progreso y en alguno incluso ha habido una agravación del problema<sup>57</sup>. La región sigue muy afectada por enfermedades como el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, que hacen estragos en su población, y junto a una inestabilidad política y una conflictividad dentro y entre los Estados<sup>58</sup>, no permiten todavía a más del 50% de la población salir de las condiciones de pobreza extrema. De hecho, los datos nos indican que aunque entre los años 1981 y 2005 el porcentaje de pobres extremos sobre el total de la población ha ido descendiendo ligeramente, en realidad el número total de pobres ha crecido y, tal vez, sólo en estos últimos años ha habido una levísima mejoría en el porcentaje total de pobres. Además, el porcentaje de pobres africanos subsaharianos con respecto al total del mundo ha ido creciendo, lo que confirma que la región se está quedando cada vez más atrasada con respecto al resto del mundo y también dentro del propio mundo en desarrollo. La pobreza extrema afecta al 60% de la población en países como la República Democrática del Congo, el Chad, Níger, Guinea, Nigeria, Zambia, Mozambique, Madagascar o Tanzania (¡82%!).

El Área geográfico-política en la que están ubicados los Estados Árabes y que se localiza en el Norte de África y del Oeste de Asia<sup>59</sup>, es una de las zonas menos pobres en el contexto de los países en desarrollo. El porcentaje de pobres extremos en la región es bastante bajo y se ha reducido a la mitad desde los años 1980 hasta hoy. Sin embargo en los últimos años no ha habido mejorías evidentes. Además el porcentaje de pobres en la región con respecto al total mundial (que obviamente es bajo debido también al dato demográfico del área) ha ido aumentando, confirmando el estancamiento que ha sufrido la zona con respecto a otras partes del mundo en desarrollo.

---

<sup>55</sup> Datos Banco Mundial 2005.

<sup>56</sup> En este bloque no se utiliza la regionalización utilizada por UN-HABITAT, sino la que utilizan la mayoría de las agencias de Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, UNESCO) y el Banco Mundial. En el caso de África Subsahariana las dos regionalizaciones coinciden.

<sup>57</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008, Naciones Unidas, New York, Agosto 2008.

<sup>58</sup> En este trabajo no tiene cabida un análisis de los conflictos internos y de las guerras entre Estados que se han subseguido en la región. Sin embargo no parece una banalidad afirmar que la mayoría, sino la totalidad, de ellos, están causados por las políticas coloniales occidentales antes, y por los intereses post-coloniales de las mismas potencias occidentales (más Estados Unidos y la ex Unión Soviética) después.

<sup>59</sup> Por el área de Oriente Próximo y África del Norte se entiende los Estados Árabes, es decir la unión de la región de África del Norte y de Asia Oeste más Irán.

En realidad desde las proyecciones de Naciones Unidas<sup>60</sup> sobre el alcance de la meta 1 de los Objetivos del Milenio<sup>61</sup>, se evidencia que mientras en el Norte de África la meta está al alcance, en el Oeste Asiático no se ha observado ningún progreso desde el año 2000.

Asia Oriental y Pacífico<sup>62</sup> es la región donde se ha registrado un mayor éxito en la reducción de la pobreza extrema. De casi 1000 millones de pobres extremos (el 77,67% de su población) se ha pasado a poco más de 300 millones (el 16,78% de su población). Tampoco hay que subestimar el dato (muy importante calculando la altísima demografía del área) de que estos 316.210.000 pobres extremos actualmente representan sólo el 23% de la población mundial. Asia Meridional<sup>63</sup> es el área del mundo que cuenta con más pobreza extrema. Sus 595.580.000 habitantes que viven con menos de un dólar al día, representan más de 40% de la población de la región y más del 43% del total del mundo. El número total de pobres extremos en esta zona apenas ha variado en la región desde 1981 (eran 548.290.000), aunque debido al aumento demográfico ha bajado mucho en porcentaje. Sin embargo ha ido creciendo el porcentaje que la pobreza extrema de la región representa con respecto al total mundial. Eso nos dice que aunque haya habido algún progreso, este ha sido mucho más débil que en otras zonas del mundo en desarrollo y en especial modo si se compara con Asia Oriental y Pacífico. De hecho la pobreza extrema sigue afectando al 42% de los habitantes de La India, al 50% de los de Bangladesh y al 55% de los de Nepal.

Los pobres extremos en América Latina y Caribe<sup>64</sup> han sido prácticamente constantes desde el 1981 hasta hoy. Eran unos 47.000.000 en el 1981 y son algo más de 45.000.000 según datos del Banco Mundial del 2005. Además debido al hecho de que esta área geográfica en dicho periodo ha tenido un aumento demográfico mucho más bajo que las otras zonas del mundo en desarrollo y muy parecido al del mundo occidental, lo que se deduce es que el porcentaje de pobres extremos en el área también se ha mantenido sin cambios significativos reduciéndose en estos años de un 13% a un 8% y aumentando sólo un 1% con respecto al total mundial.

---

<sup>60</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008, Naciones Unidas, New York, Agosto 2008.

<sup>61</sup> Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

<sup>62</sup> La región denominada Asia Oriental y Pacífico es la unión de dos regiones -Asia Este y Sudeste Asiático- según la regionalización de UN-HABITAT.

<sup>63</sup> La región que aquí denominamos Asia Meridional no coincide exactamente con la región denominada Asia Sur en el bloque B (regionalización de UN-HABITAT). De hecho según la regionalización utilizada en el presente bloque (PNUD, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial) Irán (analizado en Oriente Próximo y Norte África) no formaría parte de Asia Meridional.

<sup>64</sup> La región que aquí denominamos Latinoamérica y Caribe coincide perfectamente con la homónima región analizada en algunos de sus parámetros en el bloque B.

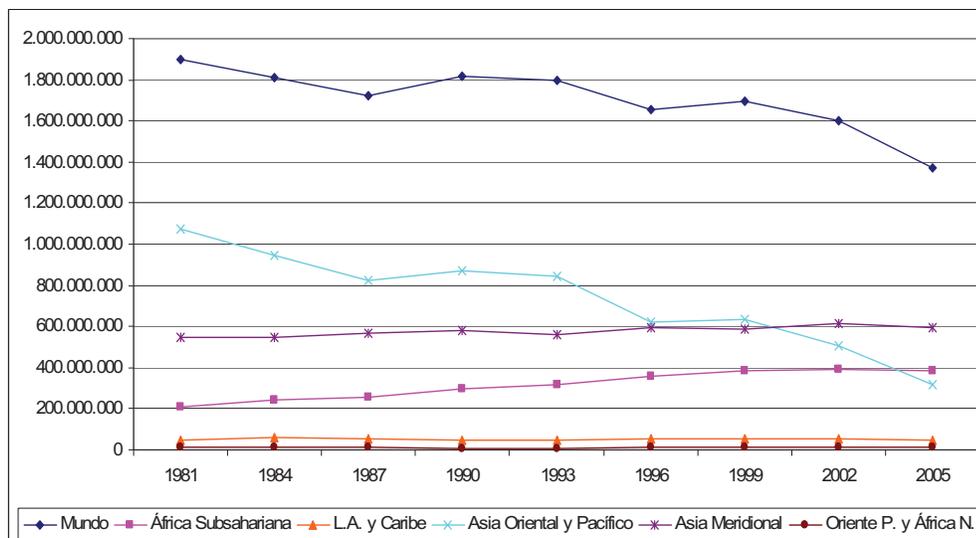


Figura 25: Números de pobres extremos del 1981 al 2005

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Banco Mundial: <http://web.worldbank.org> y <http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg/>

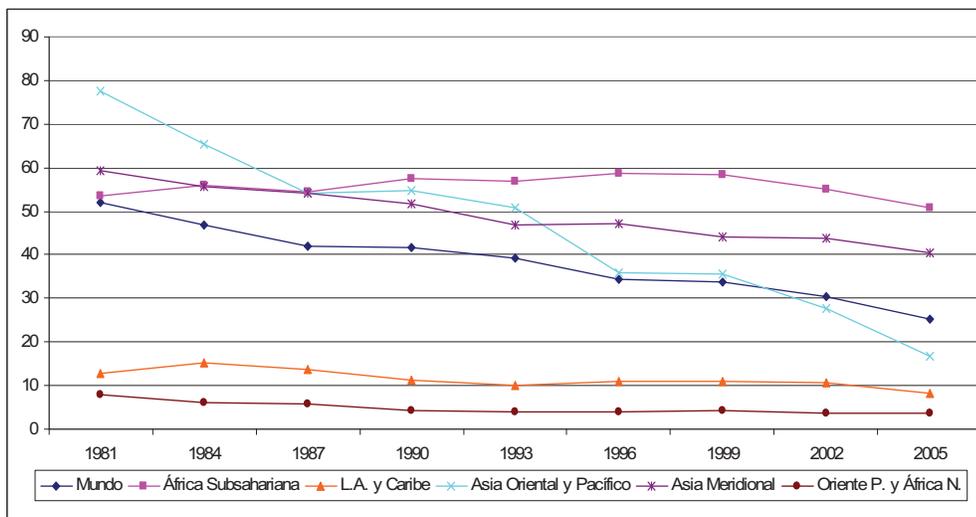


Figura 26: Porcentaje de pobres extremos del 1981 al 2005

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Banco Mundial: <http://web.worldbank.org> y <http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg/>

## 4.2 Alfabetización y escolarización

Otro tema que se ha querido analizar por su directa vinculación con la idea desarrollada hasta aquí de Habitabilidad básica es el de la alfabetización (como parámetro del Índice de Desarrollo Humano) y la escolarización (como indicador del Objetivo 2 del Milenio). En el mundo hay casi 800 millones de personas adultas analfabetas y entre 85 y 100 millones de niños no asisten a la escuela<sup>65</sup>. En África Subsahariana lo que se aprecia en los datos entre 1990 y 2004 es que la mejora ha sido muy pequeña: el porcentaje de jóvenes entre los 15 y los 24 años alfabetizados casi no ha cambiado, alrededor del 71%, aunque en términos absolutos el número de jóvenes alfabetizados ha crecido mucho más debido al aumento demográfico. De todas formas según datos de UN-HABITAT del 2000<sup>66</sup> este porcentaje sube hasta un 80% en áreas urbanas y casi a un 90% para los hombres que viven en áreas urbanas.

Otro dato analizado es el porcentaje de niños que terminan la educación primaria - meta 2A de los Objetivo del Milenio- en el que, en el mismo periodo analizado antes, se ha notado un incremento de un 10%, pasando desde el 51% de los niños y las niñas del 1990 al 60% en el 2004. De todas formas el dato se queda muy lejos de la trayectoria para llegar a aquel 100% esperado por Naciones Unidas para el 2015. La tasa de alfabetización de Norte de África y Oeste de Asia es bastante alta, un 85%. En este campo ha habido un importante incremento desde el 1990 y también, en el mismo periodo, ha ido creciendo el número de niños y niñas que terminan la educación primaria. Además si estos datos se completan con los de UN-HABITAT<sup>67</sup> sobre alfabetización en ámbito urbano, vemos que los chicos y las chicas que viven en las ciudades del Oeste de Asia están alfabetizados en un 95%. Algo diferente sucede en las zonas urbanas de África del Norte donde los chicos tienen una tasa del 90% de alfabetización pero las chicas no llegan al 75%. En general África del Norte debería alcanzar la meta 2A de los Objetivos del Milenio (lograr la enseñanza primaria universal), mientras que en el Oeste Asiático esto no parece alcanzable, a pesar de la mejoría de las últimas décadas. Con este ritmo de crecimiento del porcentaje de niños y niñas que terminan la educación primaria, el área no lograría la meta, aunque la rozaría.

Los datos del Banco Mundial<sup>68</sup> de los que disponemos sobre el porcentaje de niños y niñas que terminan la educación primaria en Asia Oriental y Pacífico no parecen muy fiables, habiendo bajado del 100% en 1990 al 98% en 2004. Por eso más interesante es el dato sobre la tasa de alfabetización de jóvenes entre 15 y 24 años que ha subido casi 20 puntos en este intervalo de tiempo llegando casi al 98% del total. En la región de Asia Meridional se han registrado progresos con respecto a los parámetros de educación. En el periodo de 1990 a 2004 ha crecido bastante el porcentaje de niños y niñas que terminan la educación primaria, aunque no parece lo suficiente para lograr la meta 2A de los Objetivos del Milenio<sup>69</sup>. También ha ido

---

<sup>65</sup> Informe UNESCO 2006.

<sup>66</sup> UN-HABITAT: *Global Urban Observatory*: <http://www.unhcr.org/programmes/quo/>

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> <http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg/>

<sup>69</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008, Naciones Unidas, New York, Agosto 2008.

creciendo la tasa de alfabetización entre los jóvenes de 15 a 24 años, aunque el 25% de ellos siguen siendo analfabetos, un dato muy cercano y sólo mejor al de África Subsahariana.

Según datos de UN-HABITAT<sup>70</sup> la tasa de alfabetización llega a más de un 85% en zonas urbanas. Sin embargo también en estas áreas sigue siendo muy diferente y discriminatoria la diferencia entre hombres (un 94% de alfabetizados) y mujeres (un 76% de alfabetizadas). Latinoamérica y Caribe tienen unos promedios de escolaridad muy altos, que han seguido creciendo en el periodo que va desde el 1990 al 2004. La tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años se sitúa en un 97% llegando casi al 100% en áreas urbanas según datos de UN-HABITAT<sup>71</sup>. La misma fuente informa que en Latinoamérica y Caribe, son más las jóvenes mujeres urbanas alfabetizadas (casi el 100%) que los jóvenes hombres (96%). También en estos mismos años ha aumentado el número de niñas y niños que terminan un ciclo de educación primaria, pasando del 82% del 1990 al 97% del 2004. De hecho no pelagra en la zona el logro del Objetivo 2 del Milenio, respecto al que la zona en su totalidad viaja a un ritmo según el cual debería alcanzarlo antes del 2015<sup>72</sup>. Aunque cabe señalar que si casi todos los países de América del Sur rozan el 100% del objetivo, en Centroamérica las cosas son distintas y hay países como Nicaragua o Guatemala que todavía no llegan al 80%.



Figura 26b: Niños en la localidad de Usambara (Tanzania)

Fuente: Susana Paz Rodríguez (Asociación Otro Hábitat)

<sup>70</sup> UN-HABITAT: *Global Urban Observatory*: <http://www.unchs.org/programmes/guo/>

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008, Naciones Unidas, New York, Agosto 2008

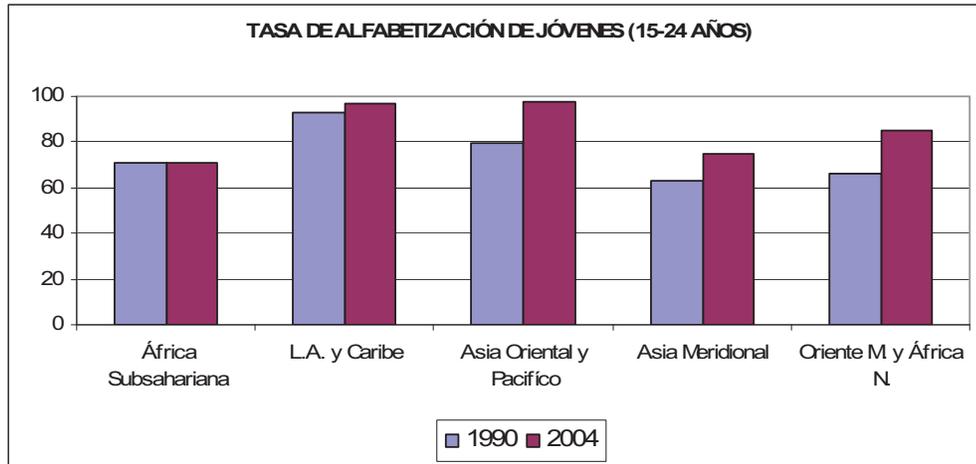


Figura 27: Tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe del PNUD 2006, Cuadro 12.

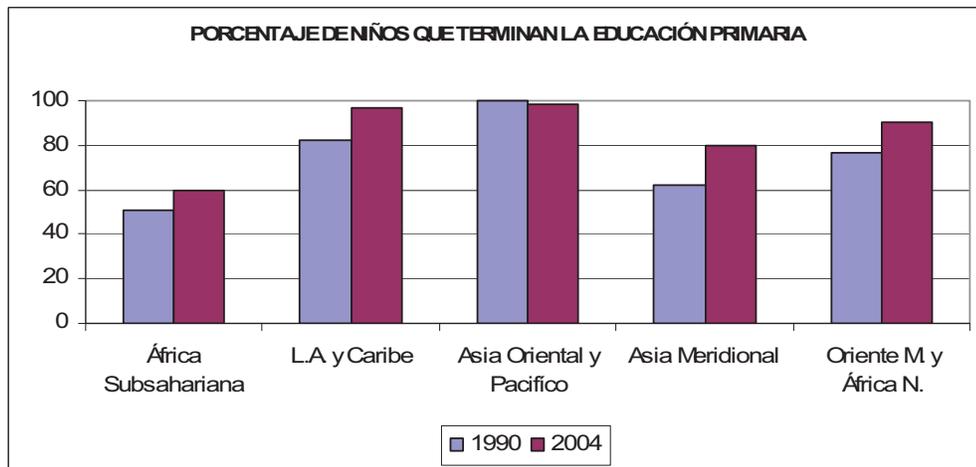


Figura 28: Porcentaje de niños que terminan la educación primaria

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial: <http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg/>

### 4.3 Mortalidad infantil y esperanza de vida

Otro tema de análisis presente en los Objetivos del Milenio, indicador de Desarrollo Humano y vinculado al concepto expreso de Habitabilidad básica es el de la salud, que aquí estudiamos en función de los datos de mortalidad infantil (niños y niñas por debajo de los 5 años -indicador 4.1, meta 4A de los Objetivo del Milenio-) y los años de esperanza de vida al nacer (parámetro del Índice de Desarrollo Humano). En los países en desarrollo la media de la esperanza de vida al nacer es de 66 años (55 en los países menos adelantados)<sup>73</sup> y en el mundo mueren 68 niños antes de los 5 años de cada 1.000 nacidos vivos (con medias de 6 niños de cada 1.000 en los países desarrollados, 74 de cada 1.000 en los países en desarrollo y 130 de cada 1.000 en los países menos adelantados)<sup>74</sup>.

Aquí también se nota que en África Subsahariana el progreso desde el 1970 es muy leve y prácticamente nulo en lo que tiene que ver con la esperanza de vida al nacer que desde hace casi 40 años sigue estando en 46 años a pesar de todos los progresos en el campo médico, que parecen ignorar la región. Además el 42% de los niños y de las niñas que mueren antes de cumplir los 5 años viven en esta región. Desde el 1970 al 1990 la tasa anual de mortalidad infantil había descendido un 1,3% mientras desde el 1990 al 2005 esta tasa ha descendido sólo un 0,3%. En 18 países de la región en este mismo periodo la tasa de mortalidad de menores de 5 años ha permanecido la misma o incluso ha empeorado. De estos países, muchos forman parte del África Austral (Suazilandia, Zambia, Zimbabue, Sudáfrica, Botsuana, Lesoto, Angola y Tanzania) donde es muy importante el impacto negativo que ha tenido en estos años la explosión y la difusión del VIH/SIDA, tanto que estos países han experimentado también en estos años una disminución del IDH. Lo que extraña es que también en muchos países del África Occidental (Camerún, Costa de Marfil, Liberia y Mauritania) esta tasa de mortalidad infantil ha empeorado, o al menos no ha mejorado nada.

Por lo que respecta a los parámetros de salud, la región de Norte de África y del Oeste de Asia ha registrado una evidente mejoría desde 1970 hasta hoy. Ahora bien, la esperanza de vida sigue siendo bastante más baja de la del "mundo desarrollado" y la mortalidad infantil ha experimentado una reducción de la tasa del 5% hasta los años '90, para luego reducirse a la mitad en la década 1990-2000. A nivel de países, lo que se puede añadir es que dos tercios de los países que componen la región podrían alcanzar la meta 4A de los Objetivos del Milenio y sobre todo los que han experimentado los mejores avances son los del África del Norte, mientras que los que se han quedado atrás son sobre todo Líbano, Jordania y Bahrein, además de Irak, que sin embargo por motivos obvios, necesitaría un discurso aparte.

El porcentaje de niños y niñas que mueren antes de los 5 años, en Asia Oriental y Pacífico ha registrado una bajada importante, aunque no tan espectacular como la de Oriente Próximo y África del Norte. Sin embargo en estos últimos años se ha notado una preocupante desaceleración: así si en los decenios 1960-1970 y 1970-

---

<sup>73</sup> Informe PNUD 2007-2008.

<sup>74</sup> Informe UNICEF 2009.

1980 la tasa había bajado constantemente un 5%, en los años sucesivos ha pasado a menos de un 4% y los últimos datos apuntan a que ya se viaja a menos del 3% de la reducción de la tasa. En China la tasa media anual de reducción de mortalidad infantil ha ido bajando de un 6% a un 2%. En cambio en Indonesia, que es el segundo país más poblado de la región, la tasa ha hecho el recorrido inverso, de un 2% a un 6%. En la región es de destacar el caso de Malasia, con un 8% de reducción anual de la tasa de mortalidad infantil. El Objetivo del Milenio que se refiere a este indicador debería de ser alcanzado en toda el área<sup>75</sup>. Los datos nos indican que también la esperanza de vida al nacer en la región ha aumentado, pasando de los 60 años en 1970 a los 70 años en 2005. Es la segunda esperanza de vida más alta del mundo en desarrollo.

En Asia Meridional hay todavía una mortalidad alta de niños menores de 5 años y no se espera que esta meta del Objetivo 4 del Milenio se alcance para el 2015<sup>76</sup>. La región ha ido incrementando la tasa media anual de reducción de la mortalidad infantil subiéndola desde un 1,5-1,8% en los años que van del 1960 al 1980, a un 3% en el decenio 1980-1990. Desafortunadamente esta tasa ha ido otra vez bajando en el decenio siguiente y sólo Bangladesh, donde todavía mueren en los primeros 5 años de vida 61 niños sobre 1000 nacidos, podría alcanzar la meta. En cambio ni India (72 sobre 1000) ni, sobre todo, Pakistán (90 sobre 1000), están manteniendo una reducción de la tasa de mortalidad como se esperaba. La esperanza de vida al nacer en la zona, también ha aumentado. Se ha pasado de los 50 años en 1970 a los 63 años en 2005. Edad que todavía parece baja en una región que según muchos analistas está experimentando un significativo despliegue económico-financiero.

La esperanza de vida en Latino América y Caribe, con sus 72 años, es la más alta que hay en el mundo en desarrollo. Desde los años '70 ha tenido un crecimiento de unos 10 años, prácticamente igual a la de Asia Oriental y Pacífico y en términos relativos muy parecida a la del mundo desarrollado<sup>77</sup>. Los progresos en la reducción de la mortalidad infantil en América Latina y Caribe han sido considerables en los últimos 40 años. Si en 1970 123 de cada 1000 nacidos no superaban los cinco años de edad, actualmente esta tasa se ha reducido a 26 de cada 1000. América Latina y Caribe han mantenido siempre una buena tasa media anual de reducción de la mortalidad infantil, superando en los decenios 1980-1990 y 1990-2000 el 4% de reducción. El cumplimiento del Objetivo 4 del Milenio está al alcance. Lo que todavía queda lejos es aquel escaso 1% de niños y niñas que fallecen antes de los cinco años que registran los países desarrollados. Aquí también cabe señalar que aún hay muchas diferencias entre los países de América Central, que son los que de media -salvo Costa Rica- mantienen tasas más altas de mortalidad infantil y entre los que destaca tristemente Haití, único país de todo el área donde todavía mueren antes de cumplir los cinco años alrededor de un niño de cada diez nacidos. En América del Sur, en cambio, el país que más preocupa es Bolivia con más de 50 muertos por cada 1000 nuevos nacidos.

---

<sup>75</sup> *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008*. Naciones Unidas, New York, Agosto 2008.

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

<sup>77</sup> La esperanza de vida de los países más desarrollados ha crecido en media de los 70 años en los años de 1970, a los 80 años en la actualidad.

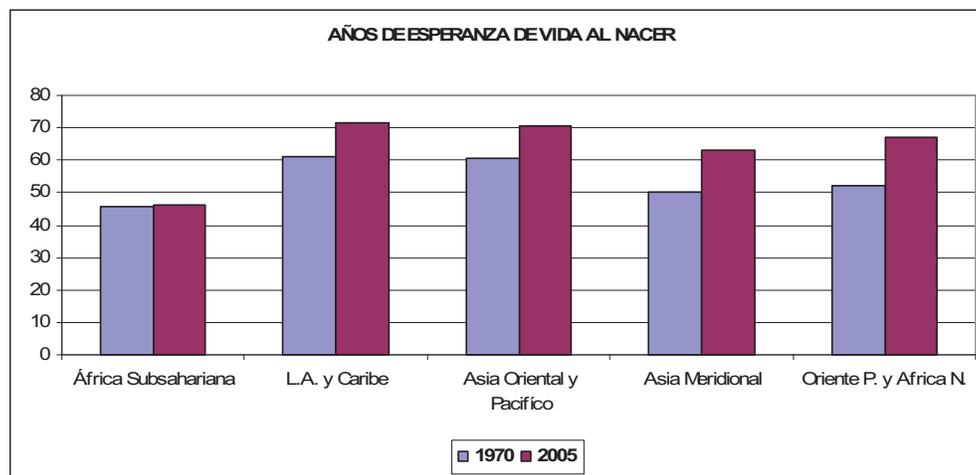


Figura 29: Años de esperanza de vida al nacer

Fuente: Elaboración propia a partir de: Informe UNICEF 2009, Cuadro 1 y del Informe del PNUD 2006, Cuadro 10.

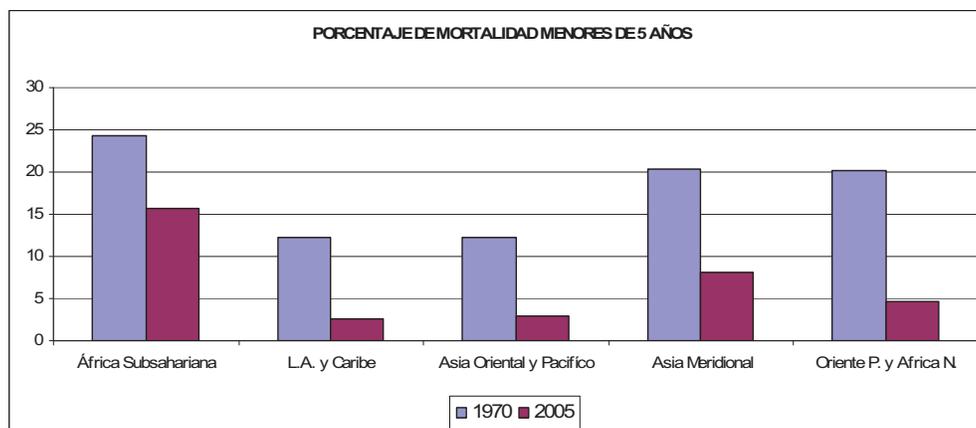


Figura 30: Porcentaje<sup>78</sup> de mortalidad de niños menores de 5 años

Fuente: Elaboración propia a partir de: Informe UNICEF 2009, Cuadro 1.

<sup>78</sup> En realidad la tasa de mortalidad infantil de los menores de 5 años no es un porcentaje, sino que el UNICEF suele calcularla como probabilidad de morir antes de los primeros 5 años de vida sobre 1000 nacidos, sin embargo debido a motivos de escala se presentan los datos originarios en porcentajes.

## 4.4 Saneamiento

Los últimos dos parámetros que se exponen en estos cuadros comparativos, son los que más directamente tienen que ver con el tema de la Habitabilidad básica: el acceso a una fuente de agua mejorada y la utilización de un saneamiento mejorado. Estos dos, además de ser parámetros para establecer la cantidad de asentamientos precarios urbanos (ver bloque B), son también respectivamente los indicadores 7.8 y 7.9, meta 7C de los Objetivo del Milenio. Además el porcentaje de población con acceso a una fuente mejorada es también unos de los indicadores del Índice de Pobreza Humana (ver bloque A). En el Mundo hay más de 1.100 millones de personas que no disponen de acceso mejorado a fuentes de agua potable y hay 2.600 millones de personas que carecen de saneamiento básico<sup>79</sup>.

En África Subsahariana más del 80% de la población urbana tiene acceso a una fuente de agua mejorada y utiliza un saneamiento mejorado (datos 2004). Sin embargo, debido al hecho de que la fuerte urbanización experimentada en este periodo anula en porcentaje las pocas mejorías que se pueden conseguir en los centros urbanos, no se ha registrado casi ninguna mejora desde el 1990. Mucho más grave es la situación de la población total (incluyendo la rural): sólo el 37% utiliza un saneamiento mejorado y un 55% tiene acceso a una fuente mejorada de agua, aunque en ambos indicadores ha habido un progreso desde el 1990. En el Norte de África y Oeste de Asia en temas de agua y saneamiento, sí se observan mejorías a nivel total, aunque leves -respectivamente un 2% y un 10%- . No podemos decir lo mismo en el ámbito urbano, pero en él la cobertura de estos servicios es ya casi total. En definitiva, las dos metas del milenio se deberían de alcanzar, si persiste la tendencia imperante. Los datos urbanos son muy alentadores, aunque se mantengan estables desde 1990.

En Asia Oriental y Pacífico, en acceso a una fuente de agua mejorada, los progresos han sido escasos o negativos en ámbito urbano, aunque la cobertura era ya del 93% en 1990. Respecto a la baja cobertura en la utilización de un saneamiento mejorado, cabe decir que casi se ha doblado, aunque el 50% de la población total del área y casi el 30% de la de sus zonas urbanas aún no disponen de saneamiento mejorado. Asia Meridional es la parte del mundo que mayores problemas de saneamiento básico mejorado tiene. Las cosas han ido mejorando desde el 1990, fecha en la que sólo el 18% de la población podía contar con un saneamiento mejorado. En el 2004 este porcentaje ha subido a un todavía muy escaso 37%. Además sólo el 66% de la población urbana utiliza un saneamiento mejorado. No es por casualidad que se prevé que el cumplimiento del indicador de la meta 7C en esta área no podrá lograrse. Mucho mejores son los datos que tienen que ver con el acceso a una fuente de agua mejorada. El 85% del total de los habitantes de Asia Meridional cuentan con ella, llegando hasta un 97% en áreas urbanas, tanto que se puede afirmar que el indicador de esta meta ya se ha conseguido.

---

<sup>79</sup> Informe FCEAR 2008.

América Latina y Caribe tienen los mejores números vistos hasta el momento en población total que tiene acceso a una fuente mejorada de agua (90%) y que utiliza un saneamiento mejorado (77%). Además estos porcentajes han ido mejorando respectivamente un 7% y un 10% desde 1990 hasta hoy (datos de 2004). Sin embargo lo que sorprende, como en todas las regiones analizadas hasta ahora, es la falta de aumento de estos mismos datos en ámbito urbano: actualmente el 95% de Latinos y Caribeños urbanos tienen acceso a una fuente de agua mejorada frente al 93% de 1990, y el 86% utilizan un saneamiento mejorado frente al 85% de 1990. Todo ello, comparado con el aumento demográfico urbano habido en la región en los mismos años, significa fundamentalmente, en número global, que menos población urbana puede disfrutar de estos servicios.

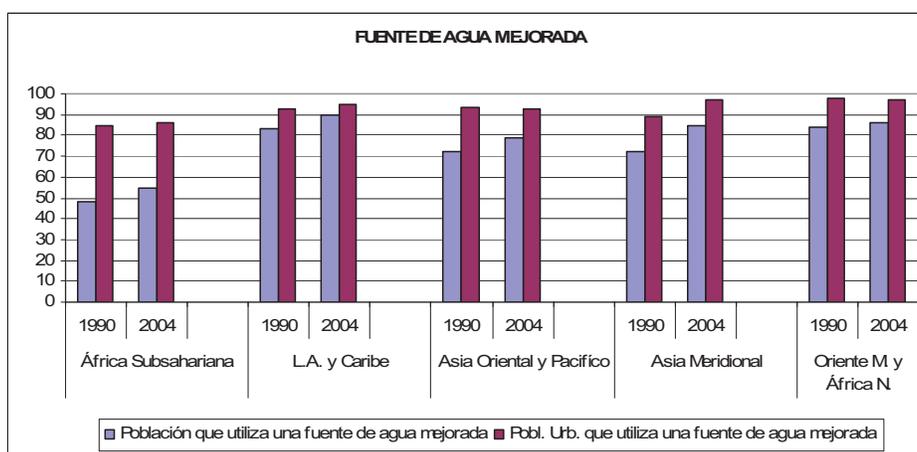


Figura 31: Porcentaje de la población total y urbana que utiliza una fuente de agua mejorada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B y del Informe del PNUD 2007/08, Cuadro 7.

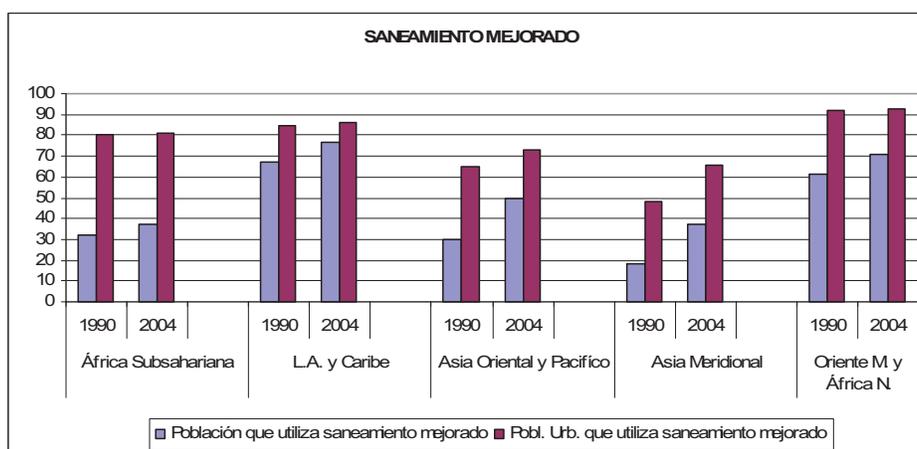


Figura 32: Porcentaje de la población total y urbana que utiliza un saneamiento mejorado 1990-2004

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UN-HABITAT: Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/> e Informe UN-HABITAT 2007 tabla B.5 y del Informe del PNUD 2007/08, Cuadro 7.



Figura 32b. Asentamiento de viviendas informales en La Candelaria (Ciudad de Guatemala, Guatemala)

Fuente: Cristina Martínez Aransay (Asociación Otro Hábitat)



Figura 32c. Vivienda de Barro, Karakatu (Tanzania)

Fuente: Susana Paz Rodríguez (Asociación Otro Hábitat)

## **5 LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN TEMAS DE HABITABILIDAD**

### **5.1 La ayuda oficial al desarrollo (AOD) del Comité de ayuda al desarrollo (CAD)**

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que se examinará en este quinto Bloque del trabajo de investigación, son los datos de la Ayuda bilateral<sup>80</sup> (de país a país) que la mayoría de los países que son parte de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) otorgan cada año a los países menos adelantados. Actualmente forman parte del CAD 22 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza<sup>81</sup>.

La Ayuda está dividida en sectores, los cuatro primeros forman el Total Imputable y representan los sectores de desarrollo (proyectos, programas, cooperación técnica). Estos son: Infraestructura Social y Servicios, Infraestructura Económica y Servicios, Sectores de Producción y Multisectoriales.

Además hay otros sectores: Alivio de la Deuda, Ayuda Humanitaria, Costes Administrativos de los donantes, Apoyo a las ONGs, los Refugiados en los países donantes y los No Especificados. El desarrollo del bloque se centrará en los sectores que forman el Total Imputable y especialmente en Infraestructura Social, que es el que en sus sub-parámetros contiene los temas identificados como los pertinentes a la Habitabilidad básica.

Con relación a los países receptores, los datos están por países, regiones y continentes. Los datos se han analizado inicialmente, con respecto al total de la ayuda, por continentes. Luego, focalizándonos en los sectores más interesantes para este trabajo de investigación, por regiones<sup>82</sup>. Para mayor claridad, se añade a continuación un esquema de los parámetros que se han analizado.

---

<sup>80</sup> Estos datos son facilitados por el mismo CAD que se limita a publicar los datos enviados por los países miembros, sin que sean supervisados por ningún organismo externo.

<sup>81</sup> Además de los países del CAD, forman parte de la OCDE: México, Corea del Sur, Polonia, Hungría, República Eslovaca, República Checa e Islandia.

<sup>82</sup> Con respecto a la regionalización del CAD se han unido los datos de África del Norte y Asia Oeste (en Oriente Próximo y África del Norte), América del Sur y América Central (en América Latina y Caribe).

### Parámetros de AOD analizados

TOTAL AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO =

SECTORES TOTAL IMPUTABLE	+	OTROS SECTORES
MULTISECTORIAL		AYUDA GENERAL
+		+
SECTORES DE PRODUCCIÓN		ACCIÓN RELATIVA A LA DEUDA
+		+
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA		AYUDA HUMANITARIA
+		+
INFRAESTRUCTURA SOCIAL		COSTES ADMINISTRATIVOS DE LOS DONANTES
EDUCACIÓN		+
Educación, nivel no especificado		APOYO A LA ONG
Educación Básica		+
Educación y formación instalaciones*		REFUGIADOS EN LOS PAÍSES DONANTES
Educación Secundaria		+
Educación Post-Secundaria		NO ESPECIFICADOS
SALUD		
General de Salud		
Básico de Salud		
Infraestructura básica de salud*		
SALUD REPRODUCTIVA		
ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO		
Sistemas menores de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico*		
GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL		
OTROS INFRA. SOCIAL SERVICIOS		
Viviendas de bajo coste*		

\* Los conceptos con asterisco son los que compondrán el indicador de AOD en Habitabilidad básica

## 5.2 Doce años de ayuda oficial al desarrollo: 1996-2007

Al analizar la Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD de 1996 a 2007 se observa que esta ha ido creciendo desde los 37.477,88 millones de dólares de 1996 a los 89.951,95 de 2007. Sin embargo hay que considerar dos cosas: por un lado en 2007 la Ayuda en su totalidad ha descendido por debajo de los niveles del 2005. Y por otro lado los sectores de desarrollo, como infraestructura social y económica y sectores de producción, han disminuido su porcentaje (de 77% a 68%) sobre el total, aunque este dato ha vuelto a mejorar en el último año (en el 2005 había bajado hasta un 53%) (Figura 33)<sup>83</sup>.

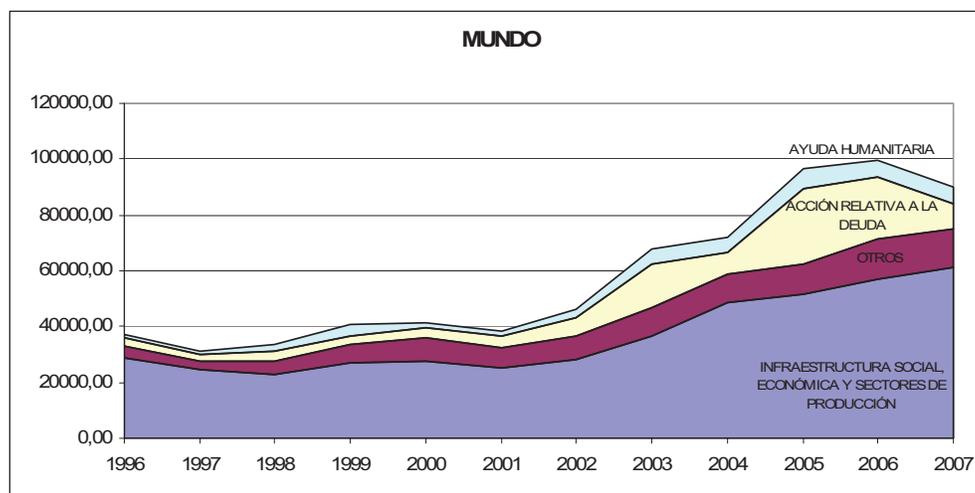


Figura 33: Evolución de la AOD (1996-2007) - Mundo en millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Lo que ha pasado en el continente africano es muy parecido a lo ocurrido a nivel mundial. También aquí el aumento total de la Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD se ha frenado sobre todo desde el 2006 al 2007 (8.294 millones de dólares menos, es decir el 22% menos). Además en los últimos años lo que más había contribuido al aumento total de la Ayuda había sido el concepto de acción relativa a la deuda, es decir dinero que en realidad el continente no recibe y no puede invertir, que había subido hasta representar el 40% del total del Ayuda en el 2006 (Figura 34)<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> En la denominación "OTROS" están sumados: los costes administrativos de los donantes, el apoyo a las ONGs, los refugiados en los países donantes y los no especificados.

<sup>84</sup> Las Figuras 33, 34, 35 y 36 no están en escala entre ellas, así que hay que valorarla en sí mismas, pero no pretenden ser comparables entre ellas.

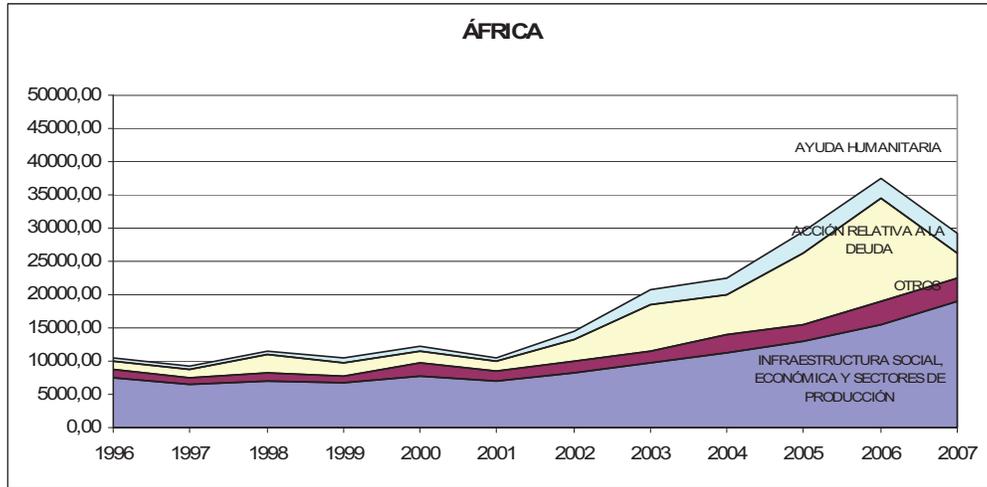


Figura 34: Evolución de la AOD (1996-2007) - África en millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

También en Asia el total imputable de la Ayuda Oficial ha descendido del 84% en el 1996 al 74% del total en 2007. En este continente la Ayuda ha disminuido en 11.138 millones de dólares entre 2005 y 2007 (el 25%). En realidad casi toda esta disminución la absorbió la acción relativa a la deuda exterior que bajó en este mismo periodo casi 10.000 millones (Figura 35).

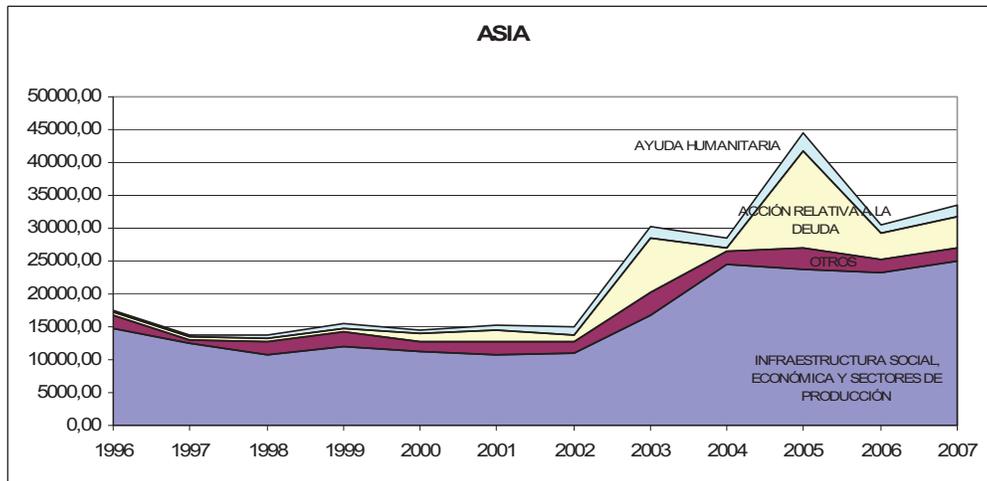


Figura 35: Evolución de la AOD (1996-2007) - Asia en millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En América Latina también hubo una reducción de la Ayuda a partir del año 2004, aunque en esta región la disminución ha sido mucho menor. Además el porcentaje de los sectores de infraestructura social y económica y los sectores productivos representan el 85% del total de la Ayuda y han ido aumentando de unos 10 puntos con respecto a lo que sumaban en el 1996 (Figura 36).

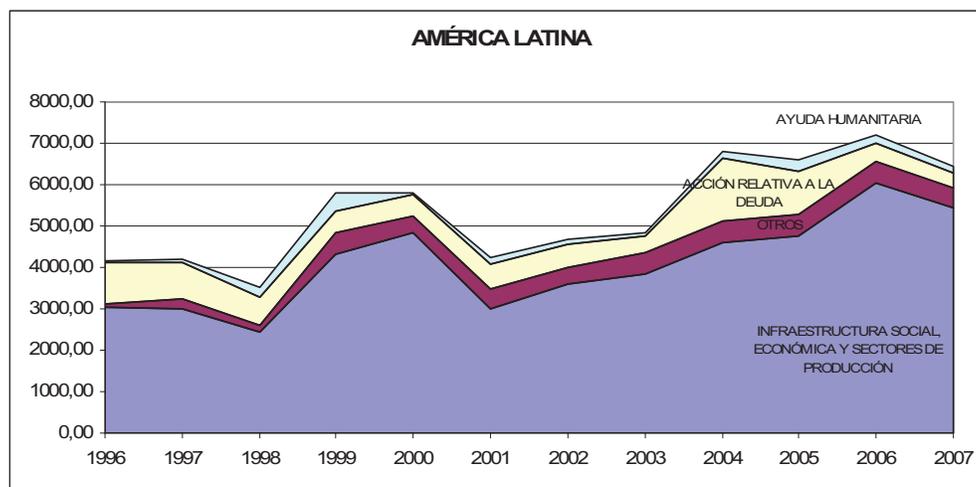


Figura 36: Evolución de la AOD (1996-2007) - América Latina en millones de dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Analizando la distribución de la Ayuda por continentes y dividiendo el periodo de 12 años en tres cuatrienios (1996-1999, 2000-2003, 2004-2007), lo que se averigua es que la Ayuda había crecido mucho desde el cuatrienio 2000-2003 hasta el cuatrienio 2004-2007. De hecho la Ayuda para África se ha más que doblado y aquella para Asia casi también. Mucho menos ha crecido la Ayuda para América Latina. Teniendo en cuenta esa tendencia ascendente, el parón general que ha tenido lugar en el último año resulta preocupante. Lo que más sorprende, es que a pesar de las diferentes exigencias respecto a los ODMs analizadas en el bloque C, la Ayuda casi no ha ido cambiando respecto a la distribución por continentes. Asia sigue absorbiendo cerca del 50% de la Ayuda, mientras América Latina ha perdido un 5% (de 15% a 10% del total), lo que ha permitido aumentar la Ayuda destinada a África hasta llegar a un 42% del total (Figura 37).

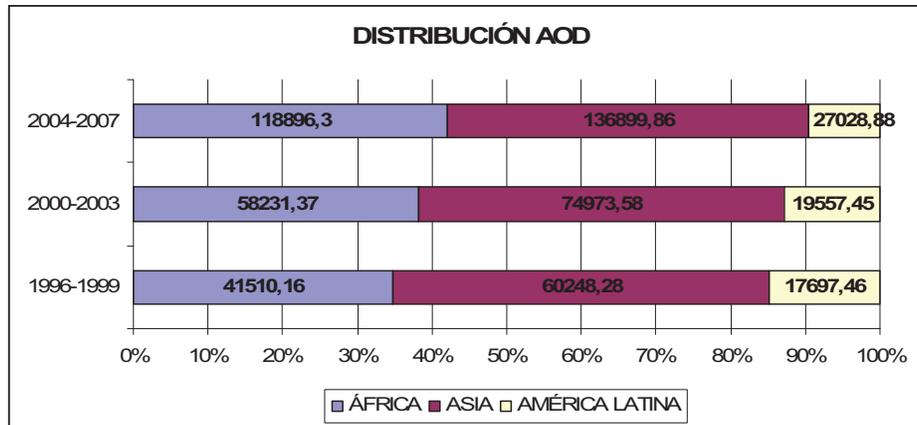


Figura 37: Distribución de la AOD por cuatrienios y por continentes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Una vez analizado el total de la Ayuda, ahora lo que parece más importante y pertinente es ver cómo se ha distribuido el total de la Ayuda de los sectores imputables, tanto a nivel global como por continentes, en estos mismos 12 años (siempre divididos por cuatrienios). Este apartado de la Ayuda, como hemos visto anteriormente, está constituido por la infraestructura social y servicios, la infraestructura económica y servicios, los sectores de producción y uno multisectorial. Dentro de este sector de la Ayuda, lo que este trabajo valora como más importante es el que se refiere a la infraestructura social, sea porque se considera que a largo plazo es el que dará más beneficios, sea porque es el que más tiene que ver con el concepto de Habitabilidad básica desarrollado hasta aquí.

En su totalidad lo que se aprecia es que, indudablemente, han aumentado los flujos de dinero de Ayuda en la dirección de la infraestructura social. El porcentaje dedicado a este sector, de hecho, ha crecido desde un 34% en el 1996 hasta un 62% del total imputable en el 2007. El sector que se ha ido rebajando en estos años ha sido el de la infraestructura económica (sobre todo desde el cuatrienio 1996-1999 hasta el cuatrienio 2000-2004). También ha bajado el porcentaje de Ayuda en los sectores de producción, mientras el porcentaje destinado al multisectorial se ha quedado casi igual (un 10%) a lo largo de estos 12 años (Figura 38). En África ha pasado un poco lo mismo, pero de forma más sutil: la infraestructura social era el 50% del total en el 1996 y es el 67% en el 2007 (Figura 39).

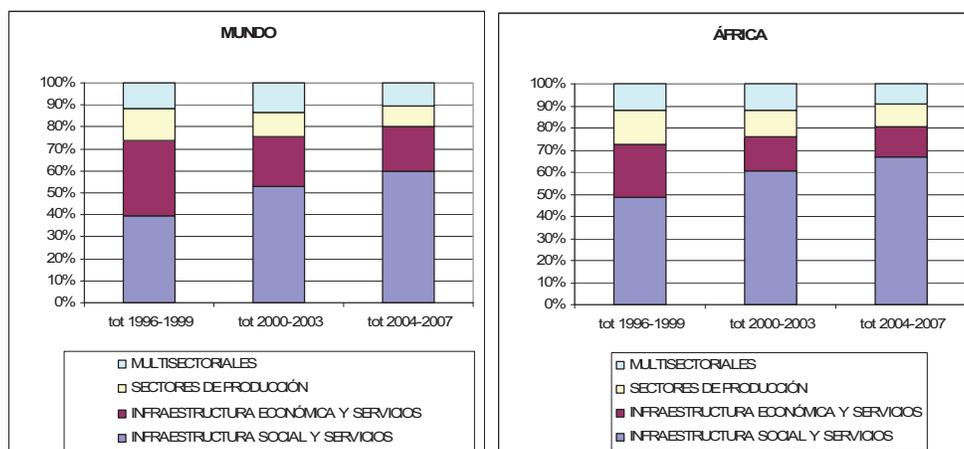


Figura 38 y 39: Distribución de la AOD por Sectores Imputables

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En Asia ha habido un incremento más marcado del porcentaje de la infraestructura social sobre el total imputable. Este sector era un 20% del total en el 1996 y un 56% en el 2007. Anteriormente la AOD estaba destinada principalmente a la infraestructura económica, que en el cuatrienio 1996-1999 era cerca del 45% del total y que en la actualidad representa algo menos de un 25% (Figura 40). Diferente es la situación en América Latina. Aquí el porcentaje sobre el total de la infraestructura social ha ido bajando levemente en el cuatrienio 2004-2007 con respecto al cuatrienio anterior. Aun así en esta región este sector de la Ayuda al Desarrollo ha sido siempre, con diferencia, el mayor. En esta área geográfica la Ayuda ha apostado poco por la infraestructura económica, mientras tiene relativamente más relevancia, con respecto a los demás continentes, el dato del sector multisectorial (Figura 41).

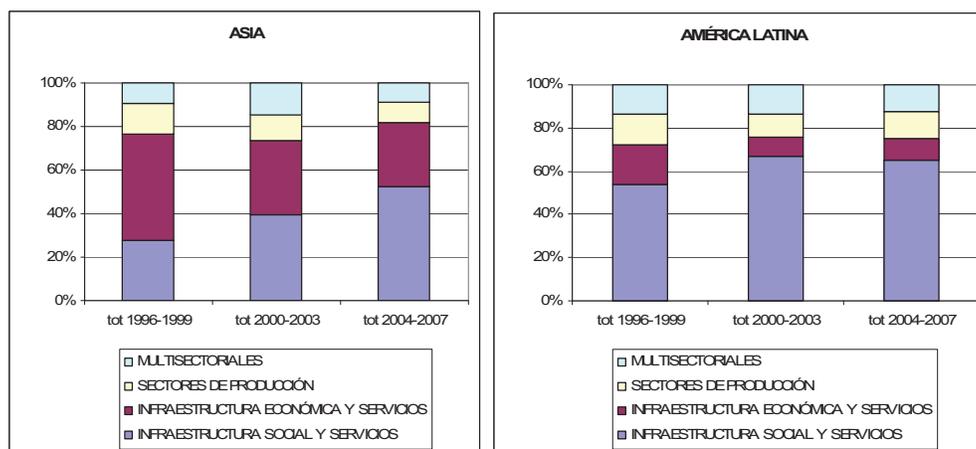


Figura 40 y 41: Distribución de la AOD por Sectores Imputables

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

### 5.3 Distribución de la ayuda del CAD en temas de infraestructura social

Una vez analizada en el apartado anterior la totalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD, a partir de ahora nos centraremos en el sector de la infraestructura social y servicios. Además también parece conveniente seguir este análisis por regiones -las mismas del bloque C- y no por continentes. En África Subsahariana la Ayuda Oficial al Desarrollo se ha más que triplicado desde el cuatrienio 1996-1999 hasta el cuatrienio 2004-2007 y más que duplicado desde el cuatrienio 2000-2003 hasta el cuatrienio 2004-2007. Sin embargo en el último año (2007) ha bajado casi 9.000 millones de dólares con respecto al 2006, pues un 26% menos!.

Con respecto a la incidencia del sector de la infraestructura social sobre el total, vemos que esta ha ido aumentando su proporción sobre los sectores imputables de la Ayuda, pero al mismo tiempo ha ido disminuyendo sobre el total de la Ayuda (Figura 42). De hecho en la región a lo largo de los años, los sectores imputables de la Ayuda han dejado cada vez más espacio (llegando a ser menos de un 50% de la Ayuda total), a los sectores de la Ayuda relativa a las acciones de alivio de la deuda y a la Ayuda humanitaria.

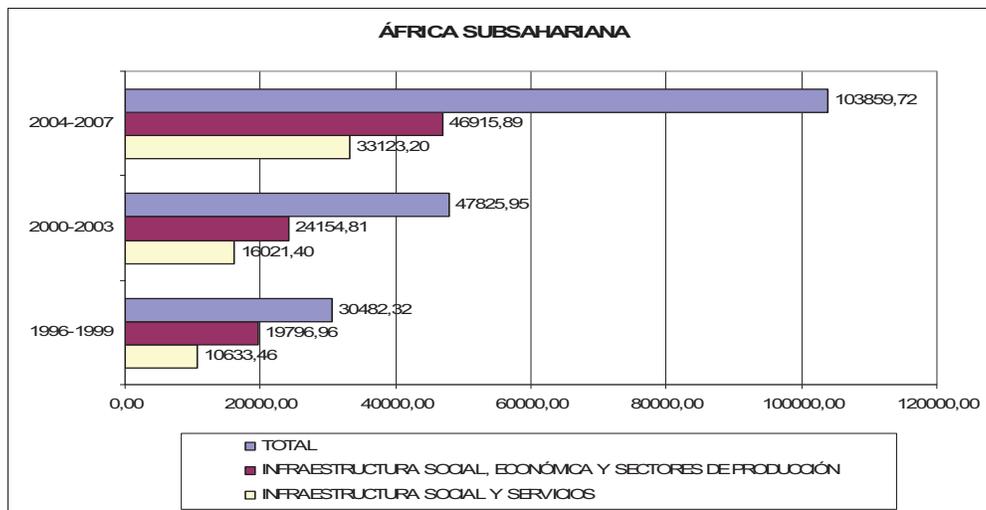


Figura 42: Incidencia de la Infraestructura social sobre el Total de la Ayuda - África Subsahariana

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Si además nos adentramos en los parámetros que constituyen el sector de la infraestructura social<sup>85</sup>, podemos ver cómo ha ido evolucionando la distribución de cada parámetro sobre el total en los cuatrienios analizados. En realidad en el caso de África Subsahariana el porcentaje de los diversos parámetros sobre el total no ha ido cambiando mucho, salvo por el aumento que ha tenido el gasto sobre la salud reproductiva (principalmente por el problema del SIDA) en detracción del gasto destinado al abastecimiento de agua y saneamiento. (Figura 43)<sup>86</sup>.

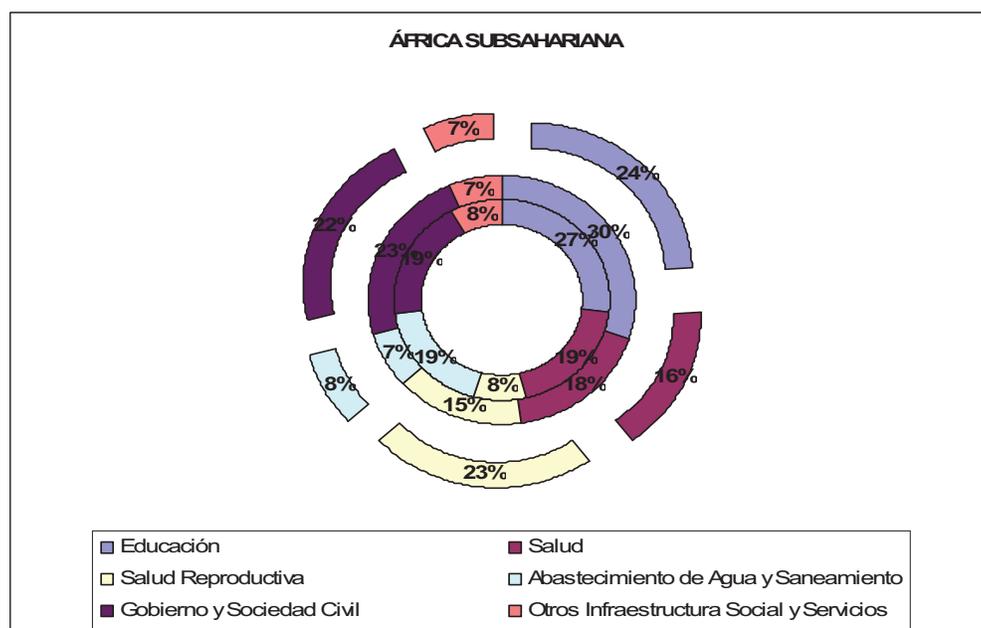


Figura 43: Distribución de los parámetros que constituyen el sector de la Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En la región de Oriente Próximo y África del Norte, la Ayuda también se ha más que triplicado en el cuatrienio 2004-2007 con respecto al cuatrienio 1996-1999, aunque el área, como hemos visto en el bloque C, resulta ser una de las más “desarrolladas” dentro del mundo en desarrollo. En realidad al aumento de la Ayuda en esta región contribuye fundamentalmente la parte asiática, en la que la Ayuda ha subido de los 2549,86 millones de dólares del 1996 a los 11651,73 del 2007. En cambio África del Norte recibía 3067,75 en el 1996 y recibió 3513,66 en el 2007.

<sup>85</sup>Estos parámetros son: Educación, Salud, Salud Reproductiva, Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Gobierno y Sociedad Civil y Otros Infraestructura Social y Servicios.

<sup>86</sup> El anillo más interno representa la distribución en el cuatrienio 1996-1999, el segundo en el 2000-2003 y el más externo en el 2004-2007.

En esta región también el porcentaje de los sectores de la Ayuda imputable ha ido descendiendo respecto al total, aunque sigue representando más del 50%. A eso contribuye sobre todo la Ayuda destinada al África del Norte, donde este sector roza a menudo el 80% del total. En cambio la incidencia del sector de la infraestructura social sobre el total imputable ha ido aumentando y en el último cuatrienio representaba más del 55% (Figura 44).

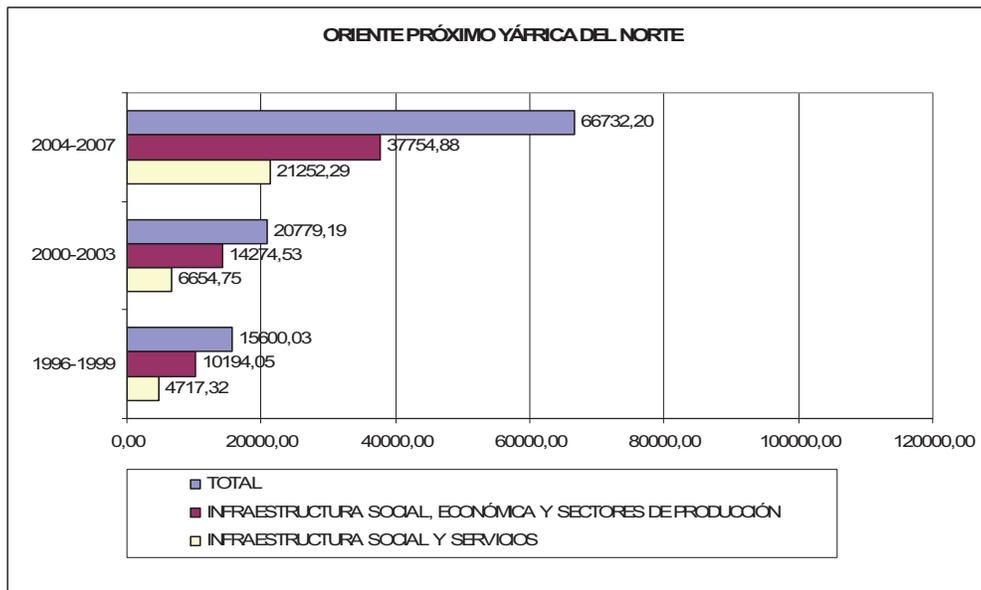


Figura 44: Incidencia de la Infraestructura social sobre el Total de la Ayuda - África Norte y Oriente Próximo

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En lo que tiene que ver con la distribución de los diferentes parámetros del sector de la infraestructura social, se aprecia en los gráficos que en el último cuatrienio la Ayuda ha apostado sobre todo por el parámetro del gobierno y la sociedad civil. Este parámetro ha crecido principalmente en la zona asiática, donde su aumento ha llegado a alcanzar un 43% del total. También aquí encontramos de nuevo uno de los parámetros que más ha bajado ha sido el de abastecimiento de agua y saneamiento (de un 46% en el cuatrienio 1996-1999 al 22% en el cuatrienio 2004-2007) y también el de educación, un 16% menos desde el cuatrienio 2000-2003 hasta el cuatrienio 2004-2007 (Figura 45).

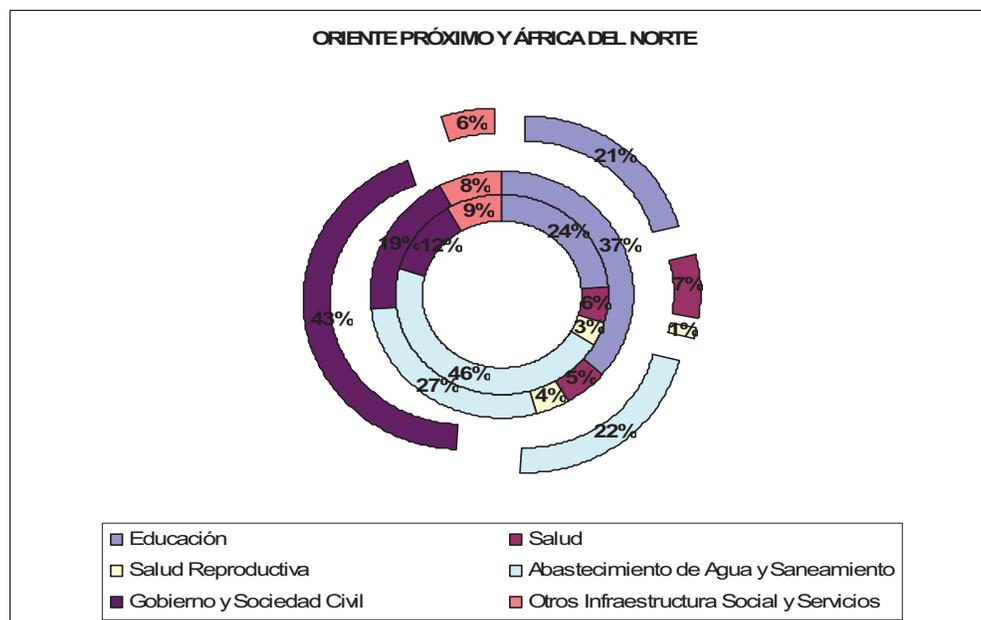


Figura 45: Distribución de los parámetros que constituyen el apartado de la Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

La Ayuda al Desarrollo del CAD destinada a la región Asia Oriental y Pacífico casi no ha crecido en estos últimos 12 años, prácticamente el total del 1996 es el mismo del 2007 (unos 9.000 millones de dólares, algo menos de 36.000 millones cada cuatrienio). En esta región el total imputable de la Ayuda siempre ha sido muy significativo respecto al total, tanto que absorbe de media el 85% del total. Diferente es el peso que la infraestructura social tiene sobre el total imputable. En el último cuatrienio roza el 50%, pero anteriormente era entre el 20% y el 30% (Figura 46).

Por lo que tiene que ver con la distribución de los parámetros que componen el sector de la infraestructura social, de nuevo el concepto que más ha bajado ha sido el de abastecimiento de agua y saneamiento (de un 39% en el cuatrienio 1996-1999 al 23% en el cuatrienio 2004-2007). En cambio ha ido aumentando de forma significativa el parámetro de la educación (10 puntos porcentuales más desde el cuatrienio 1996-1999 hasta el cuatrienio 2004-2007, alcanzando un 35% del total). Los demás parámetros se han quedado muy estables (Figura 47).

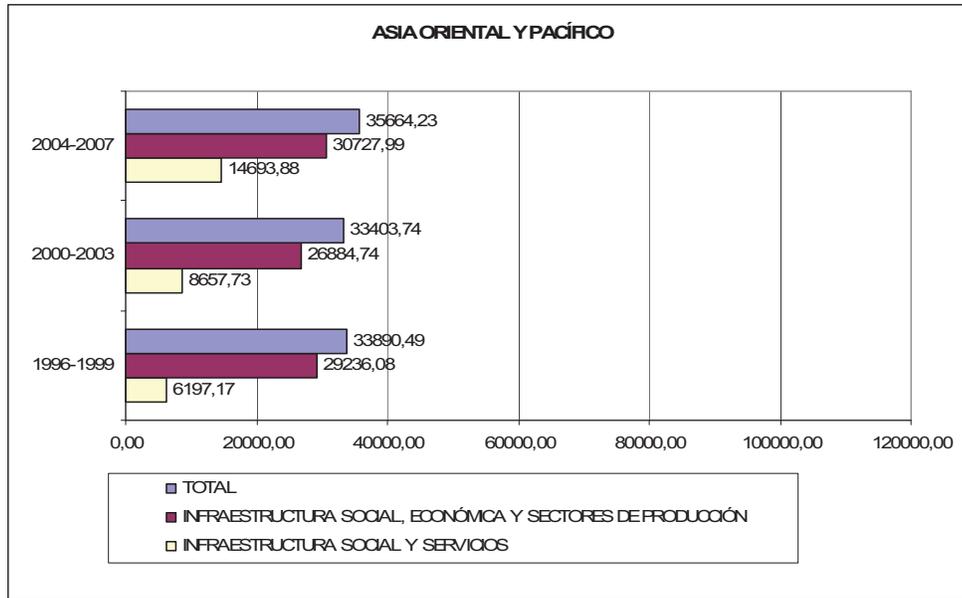


Figura 46: Incidencia de la Infraestructura Social sobre el Total de la Ayuda - Asia Oriental y Pacifico

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

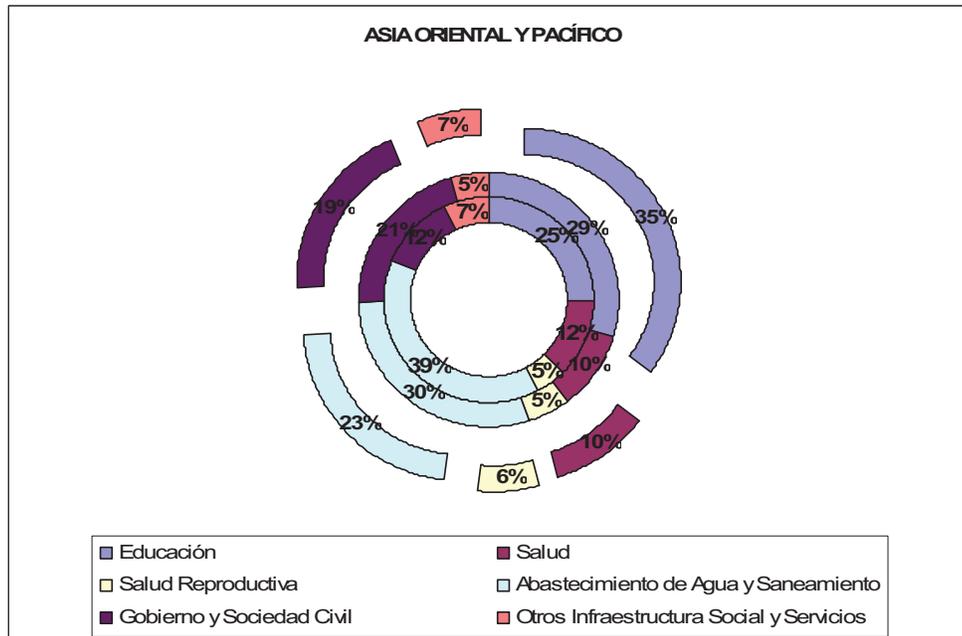


Figura 47: Distribución de los parámetros que constituyen el apartado de la Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En Asia Meridional la ayuda total ha aumentado desde los 19.746 millones de dólares del total del cuatrienio 1996-1999 a los 44.989 totales del cuatrienio 2004-2007 (casi un 45% más). En esta región también el total imputable sobre el total de la Ayuda es muy significativo, aunque se ha ido rebajando en términos absolutos desde el 1996-1999 (17.000 millones de dólares) hasta el 2000-2003 (15.500 millones de dólares). En el último cuatrienio ha subido hasta los 36.730 millones de dólares, es decir el 80% del total de la Ayuda. El porcentaje del sector de la infraestructura social sobre el total imputable en esta región se ha quedado casi inmutado en estos años, constituyendo más o menos el 50% del total de los sectores imputables (Figura 48).

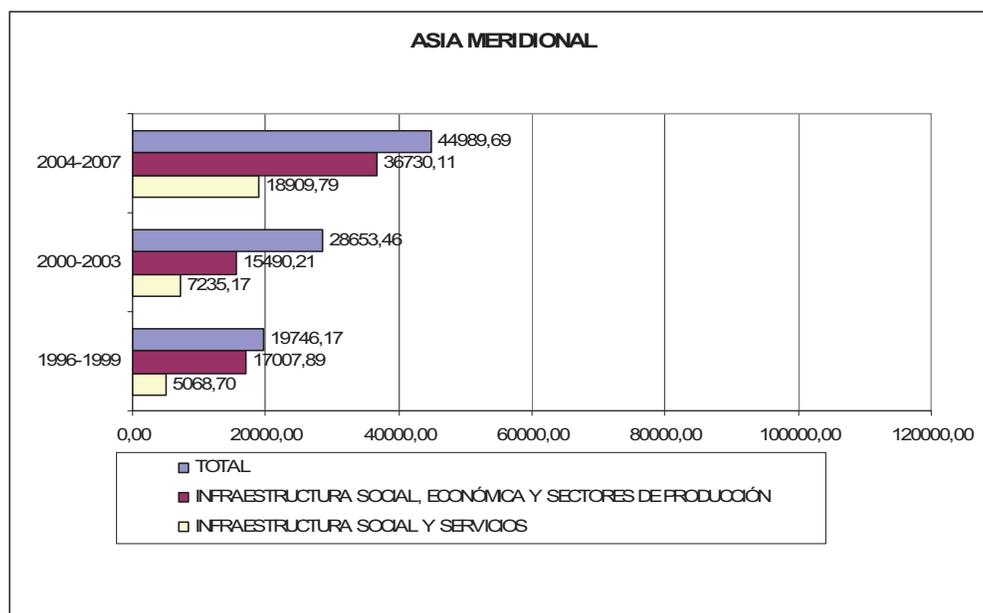


Figura 48: Incidencia de la Infraestructura social sobre el Total de la Ayuda - Asia Meridional

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En la distribución de los parámetros que constituyen el sector de infraestructura social en el último cuatrienio, los conceptos de salud y salud reproductiva han alcanzado el 28% del total, el primero con una tendencia descendente (del 19% del 1996-1999 al 15% del 2004-2007) y el segundo con una tendencia ascendente (del 9% del 1996-1999 al 13% del 2004-2007). Los parámetros que han bajado en estos años son de nuevo abastecimiento de agua y saneamiento y educación. Muy alto sigue siendo el concepto de gobierno y sociedad civil (30% del total), aunque ha bajado en el último cuatrienio (Figura 49).

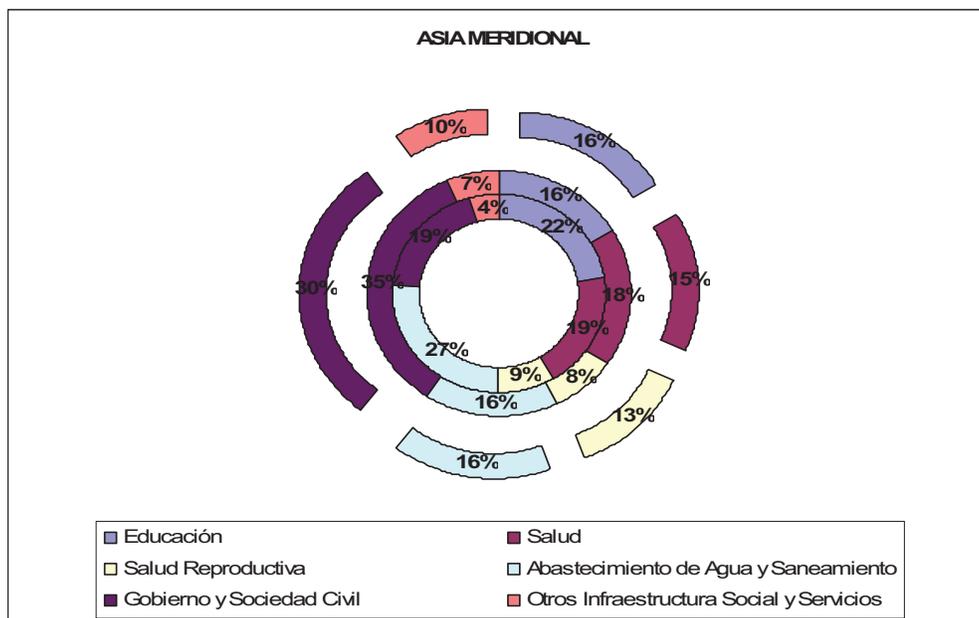


Figura 49: Distribución de los parámetros que constituyen el apartado de la Infraestructura social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En América Latina y el Caribe el total de la Ayuda ha aumentado un 65% desde el cuatrienio 1996-1999 hasta el 2004-2007. En esta región el total imputable respecto al total de la Ayuda ha crecido de forma proporcional, constituyendo siempre cerca del 75%. También, a su vez, el sector de la infraestructura social ha crecido de forma uniforme, representando constantemente alrededor del 60% del total imputable (Figura 50).

En la distribución de los parámetros que componen el sector de infraestructura social de la región América Latina y el Caribe, el concepto que absorbe más financiación es el de otras infraestructuras sociales y servicios, dentro del que están los códigos de Ayuda a las políticas de vivienda y de empleo. Este parámetro ha representado el 38% del total del sector en el último cuatrienio, aunque ha bajado desde el 45% del cuatrienio anterior. En estos 12 años, en cambio, ha bajado el parámetro de abastecimiento de agua y saneamiento (del 27% del cuatrienio 1996-1999 al 10% del cuatrienio 2004-2007) y el de salud (del 15% del primer cuatrienio al 8% del último cuatrienio) (Figura 51).

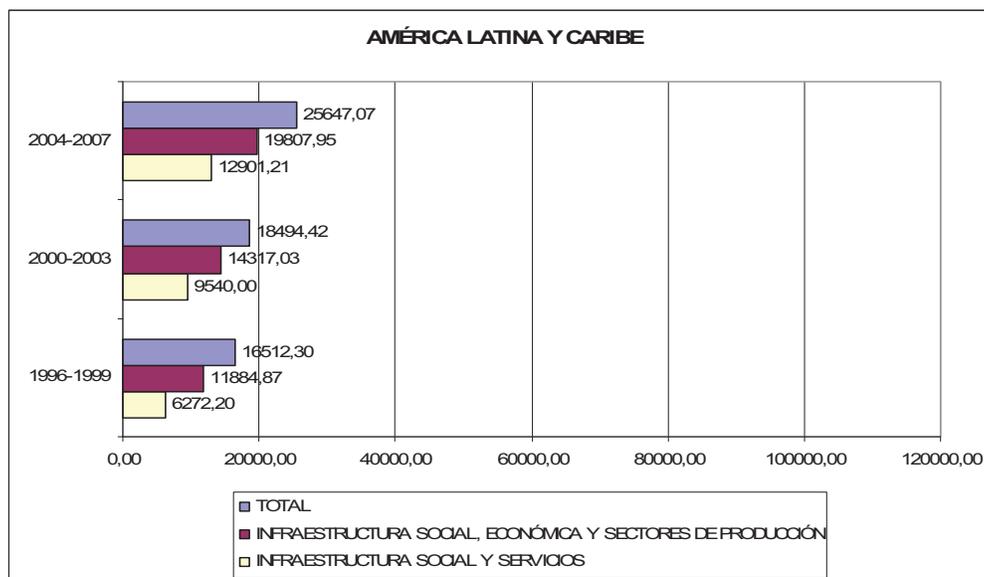


Figura 50: Incidencia de la Infraestructura social sobre el Total de la Ayuda - América Latina y el Caribe

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

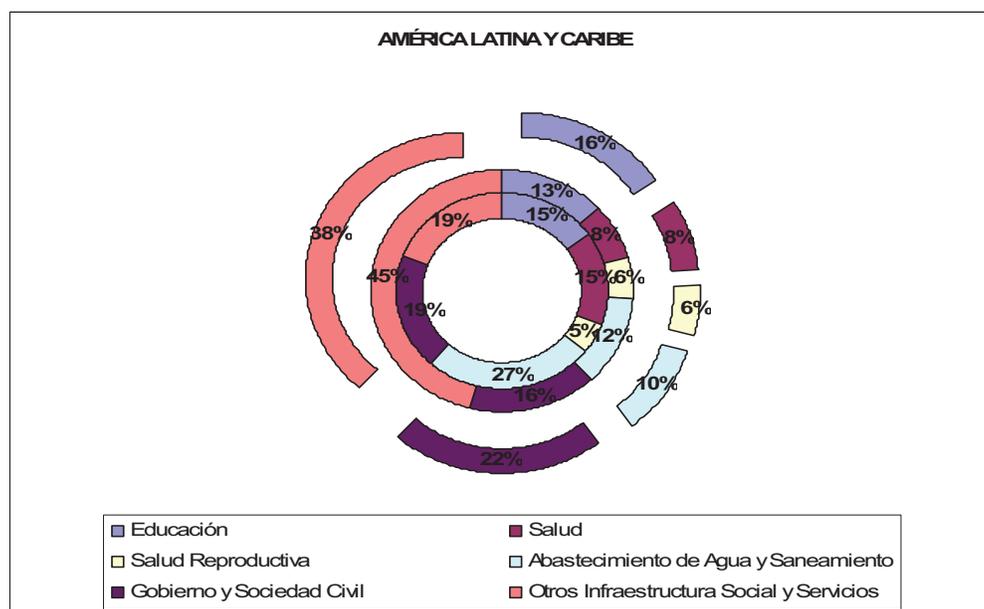


Figura 51: Distribución de los parámetros que constituyen el apartado de la Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

## 5.4 Creación de un indicador de AOD para habitabilidad básica

En este quinto apartado del texto, se van a analizar los sub-parámetros de los conceptos contenidos dentro del sector de infraestructura social de la Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD. La idea es buscar en estos sub-parámetros los que estén relacionados con el concepto de Habitabilidad básica, desarrollado en el bloque A de este trabajo, para “construir” un nuevo indicador de Ayuda Oficial al Desarrollo en HaB, que es el objetivo y aporte del trabajo.

Los sub-parámetros elegidos son los códigos del *Creditor Reporting System* (CRS) de la AOD del CAD: 11120 *Instalaciones de educación y formación* dentro del parámetro de educación, 12230 *Infraestructura básica de salud* dentro del parámetro de salud, 14030 *Sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento* dentro del parámetro de abastecimiento de agua y saneamiento y el 16040 *Vivienda de bajo coste* dentro del parámetro de otras infraestructura social y servicios.

Los 4 sub-parámetros son lo que se considera que pueden contribuir más directamente al cumplimiento de la meta 7D de los ODMs, resultando ser los que mantienen una relación más directa con la mejora de asentamientos precarios. Además en ellos se refleja el concepto de Habitabilidad básica entendido como el conjunto de estructuras físicas elementales, que comprenden gérmenes de viviendas y cobijos, infraestructuras de agua y saneamiento y que incluyen también espacios públicos y servicios básicos de educación y salud.

Una vez establecida la composición del nuevo indicador de Habitabilidad básica de Ayuda Oficial al Desarrollo, por cada región se va a analizar, durante el periodo 1996-2007, la incidencia de cada sub-parámetro que lo compone respecto al parámetro que lo incorporaba originariamente. A continuación se examinará la distribución en porcentaje de los diversos sub-parámetros con respecto al total del nuevo indicador creado.

En África Subsahariana el sub-parámetro de instalaciones de educación y formación ha representado en estos años el 4% del concepto de educación, así como el de infraestructura básica de salud el 6% del concepto de salud y el de vivienda de bajo coste el 5% del concepto de otra infraestructura social y servicios. Dentro del parámetro de abastecimiento de agua y saneamiento, los sistemas menores han absorbido el 32% del concepto (Figura 52)<sup>87</sup>. En términos monetarios totales en estos 12 años a los sectores de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento y otra infraestructura social se han destinado 36.058,02 millones de dólares, de los que el 12% (4.258,02 millones) han sido absorbidos por los cuatro sub-parámetros de Habitabilidad básica.

Además si en estos años hubiera existido este indicador de AOD en Habitabilidad básica, esta cifra total destinada a él ((4.258,02 millones) se hubiera distribuido de la siguiente manera: el 62% (2.685,39 millones) a los sistemas

---

<sup>87</sup> Las Figuras 52, 54, 56, 58 y 60 no están en escala entre ellas, así que hay que valorarla en sí mismas, pero no pretenden ser comparables entre sí.

menores de abastecimiento de agua potable y saneamiento, el 17% (707,75 millones) y el 15% (622,76 millones) respectivamente a las instalaciones de educación y formación y a la infraestructura básica de salud y el 6% (242,12 millones) a las viviendas de bajo coste (Figura 53).

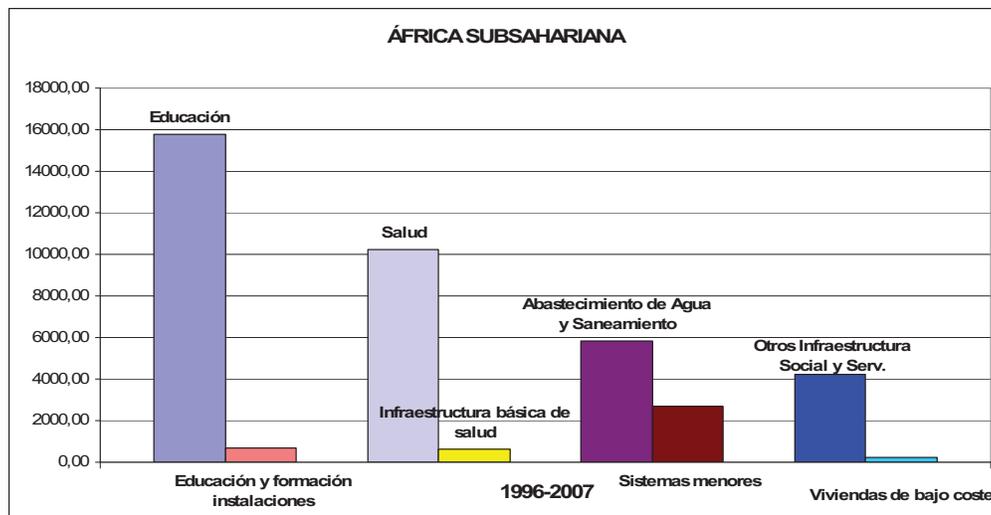


Figura 52: Incidencia de cada sub-parámetro que compone el nuevo indicador de Habitabilidad respecto al concepto que lo incorporaba originariamente en el periodo 1996-2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

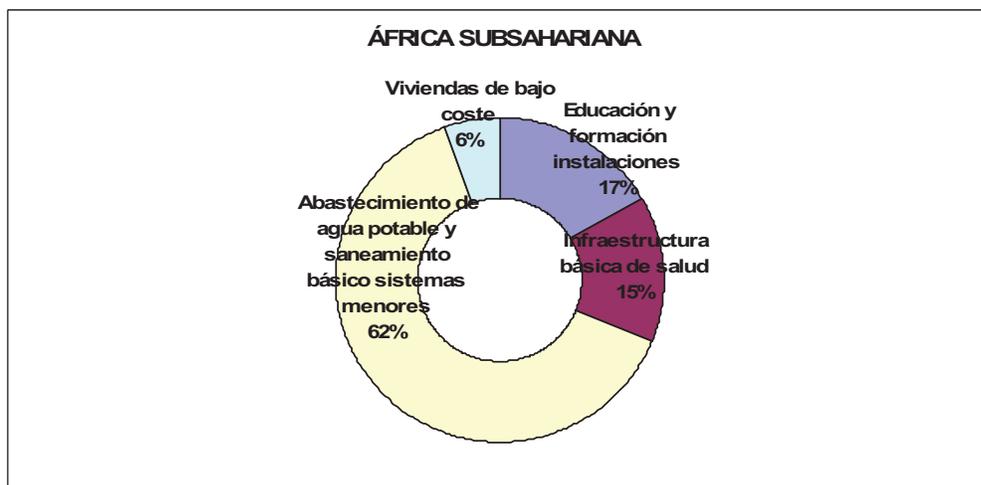


Figura 53: Distribución en el periodo 1996-2007 de los conceptos que constituyen el nuevo indicador de Habitabilidad básica

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En Oriente Próximo y África del Norte, los datos son parecidos a los de la región anterior. Las instalaciones de educación y formación representan el 6% del parámetro de educación y las viviendas de bajo coste el 3% de otra infraestructura social y servicios. Mejor porcentaje tienen los sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento (13% del concepto originario que lo incorporaba), y sobre todo la infraestructura básica de salud (21% del concepto de salud) (Figura 54). Aquí la suma de los cuatro sub-parámetros de Habitabilidad básica en estos 12 años representaría el 9% (1.847,34 millones de dólares) sobre el total (20.737,91 millones) destinado a los sectores de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento y otra infraestructura social.

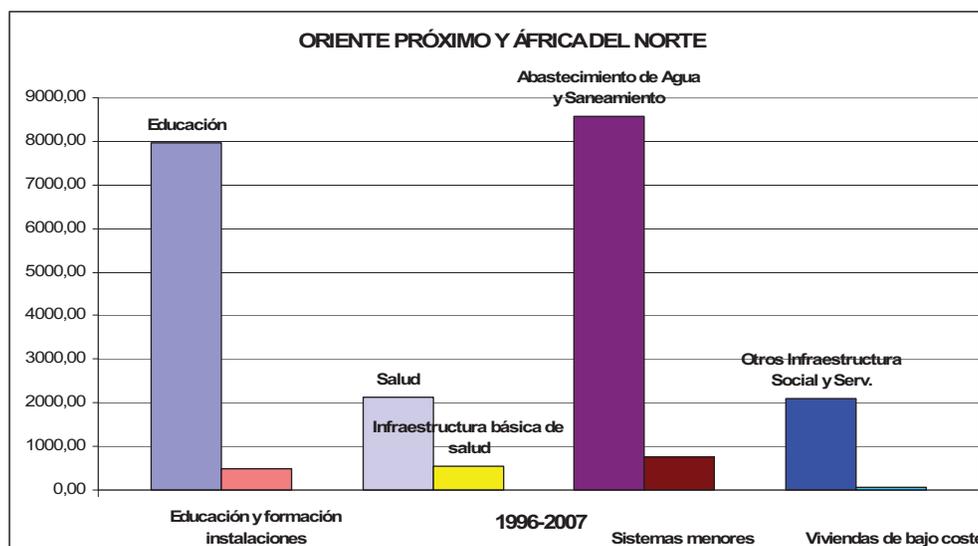


Figura 54: Incidencia de cada sub-parámetro que compone el nuevo indicador de Habitabilidad respecto al concepto que lo incorporaba originariamente en el periodo 1996-2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Y la financiación total (1.847,34 millones) al indicador de AOD en Habitabilidad básica a lo largo de estos años hubiera quedado compuesto así: 41% (756,34 millones) sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento, 29% (540,88 millones) infraestructura básica de salud, 26% (484,98 millones) instalaciones de educación y formación y 4% (65,14 millones) vivienda de bajo coste de (Figura 55).



Figura 55: Distribución en el periodo 1996-2007 de los conceptos que constituyen el nuevo indicador de Habitabilidad básica

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En Asia Oriental y Pacífico, todos los sub-parámetros elegidos para componer el nuevo parámetro de AOD de HaB absorben muy poco de la financiación de su concepto originario. El 5% las instalaciones de educación y formación, el 2% la infraestructura básica de salud, el 6% los sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento y el 7% las viviendas de bajo coste (Figura 56). El total de financiación en estos 12 años a los sectores de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento y otra infraestructura social ha sido de 22.569,74 millones de dólares. De estos, 1.199,05 millones han sido destinados a los cuatro sub-parámetros de Habitabilidad básica, es decir el 5,3%.

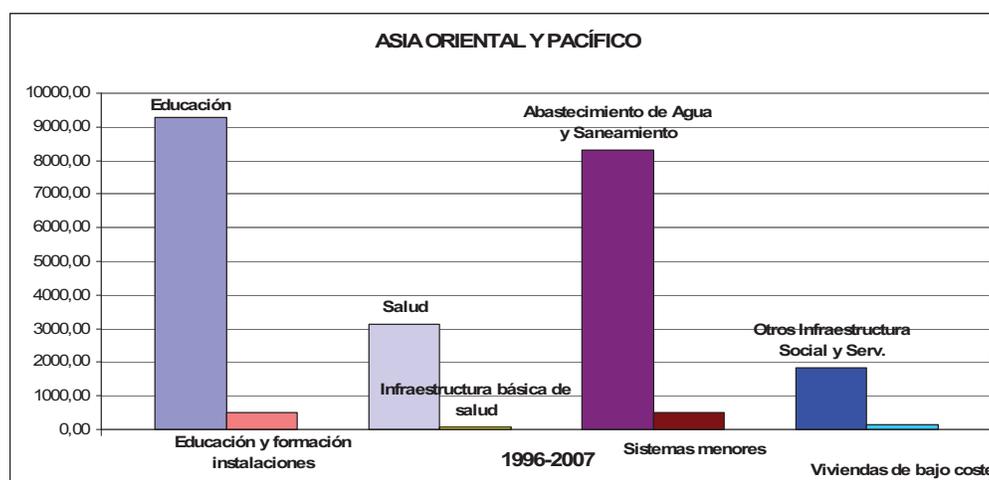


Figura 56: Incidencia de cada sub-parámetro que compone el nuevo indicador de Habitabilidad respecto al concepto que lo incorporaba originariamente en el periodo 1996-2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En la distribución de los sub-parámetros del nuevo indicador de AOD en Habitabilidad básica en estos años, hubieran obtenido mucha financiación los conceptos de sistemas menores de agua y saneamiento (502,44 millones, es decir el 42% el total) y de instalaciones de educación y formación (493,62 millones, es decir el 41% del total). En cambio, las viviendas de bajo coste (135,20 millones, es decir el 11% del total) y la infraestructura básica de salud (67,79 millones, es decir el 6% del total) hubieran obtenido mucho menos (Figura 57).

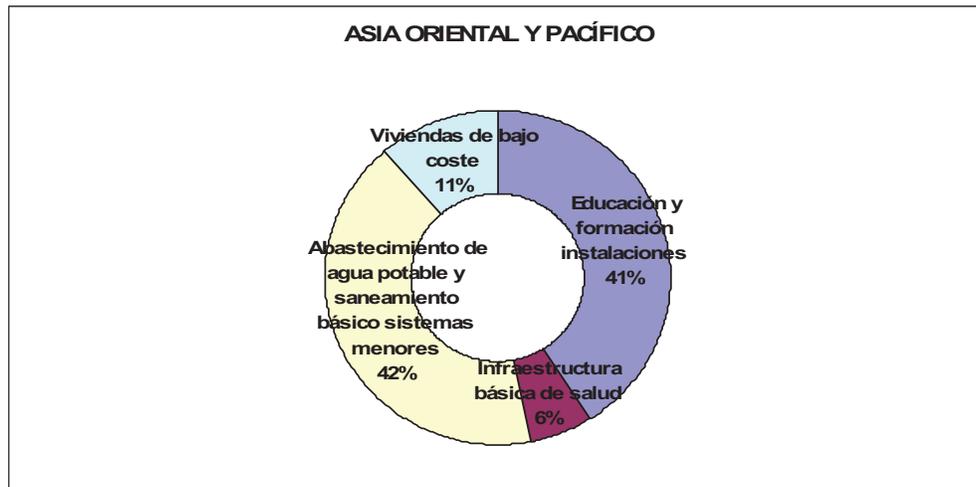


Figura 57: Distribución en el periodo 1996-2007 de los conceptos que constituyen el nuevo indicador de Habitabilidad básica

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En Asia Meridional, también los sub-parámetros seleccionados no se llevan porcentajes elevados dentro de sus conceptos originarios. El 4% las instalaciones de educación y formación, el 8% la infraestructura básica de salud, el 11% los sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento y el 4% las viviendas de bajo coste. (Figura 58). Estos cuatro sub-parámetros, cuya suma representaría la financiación de AOD en Habitabilidad básica, han recibido 1.462,91 millones de dólares, equivalentes a cerca del 8% de la financiación total (18.747,07 millones) a los sectores de educación, salud, abastecimientos de agua y saneamiento y otra infraestructura social.

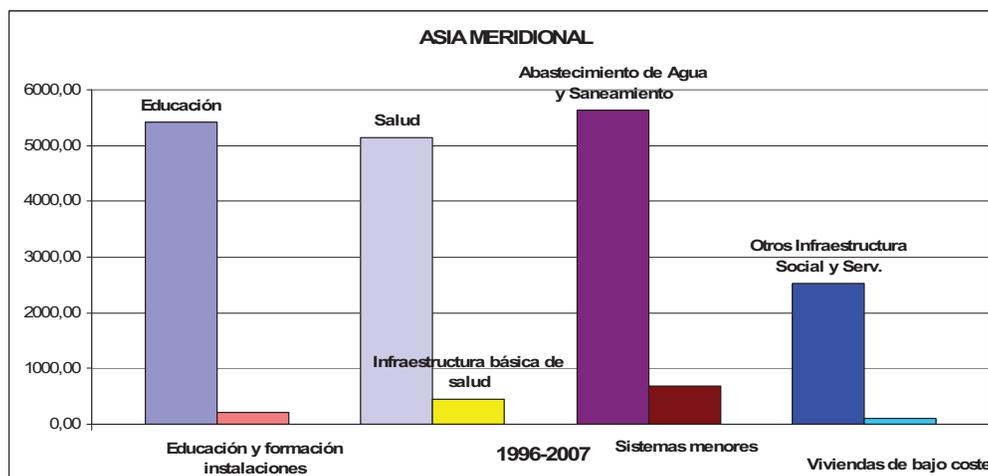


Figura 58: Incidencia de cada sub-parámetro que compone el nuevo indicador de Habitabilidad respecto al concepto que lo incorporaba originariamente en el periodo 1996-2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Estos 1.462,91 millones de dólares hubieran sido así divididos: 619,04 millones (47% del total) sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento, 448,23 millones (31% del total) infraestructura básica de salud, 223,19 millones (15% del total) instalaciones de educación y formación y 99,45 millones (7% del total) viviendas de bajo coste (Figura 59).

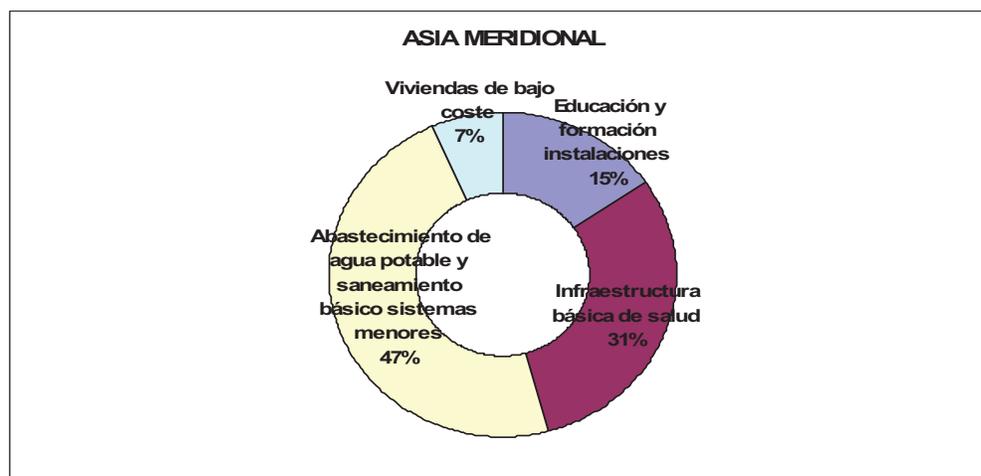


Figura 59: Distribución en el periodo 1996-2007 de los conceptos que constituyen el nuevo indicador de Habitabilidad básica

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Algo más es lo que estos sub-parámetros han incidido sobre los conceptos en los que estaban contenidos en América Latina y el Caribe. El 8% el sub-parámetro de instalaciones de educación y formación, el 11% el sub-parámetro de infraestructura de salud, el 23% el sub-parámetro de sistemas menores de abastecimiento de agua

y saneamiento y sólo el 2% el sub-parámetro de viviendas de bajo coste (Figura 60). La financiación a los cuatro sub-parámetros de Habitabilidad básica representan el 10% (2.146,20 millones de dólares) de la financiación total a los sectores de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento y otra infraestructura social (21.617,40 millones).

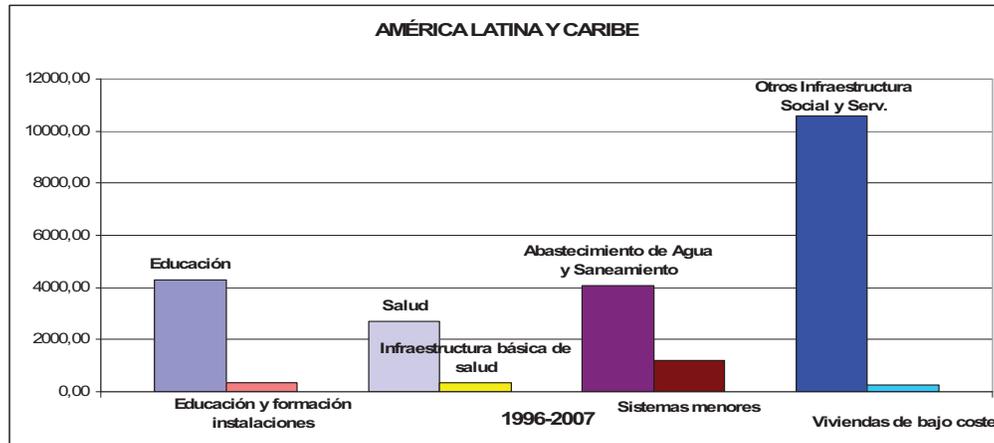


Figura 60: Incidencia de cada sub-parámetro que compone el nuevo indicador de Habitabilidad respecto al concepto que lo incorporaba originariamente en el periodo 1996-2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En esta región se hubiera distribuido la financiación total (2.146,20 millones) al indicador de Habitabilidad básica de la siguiente forma: 56% (1203,80 millones) sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento, 17% (357,05 millones) instalaciones de educación y formación, 16% (345,70 millones) infraestructura básica de salud y 11% (239,65 millones) viviendas de bajo coste (Figura 61).

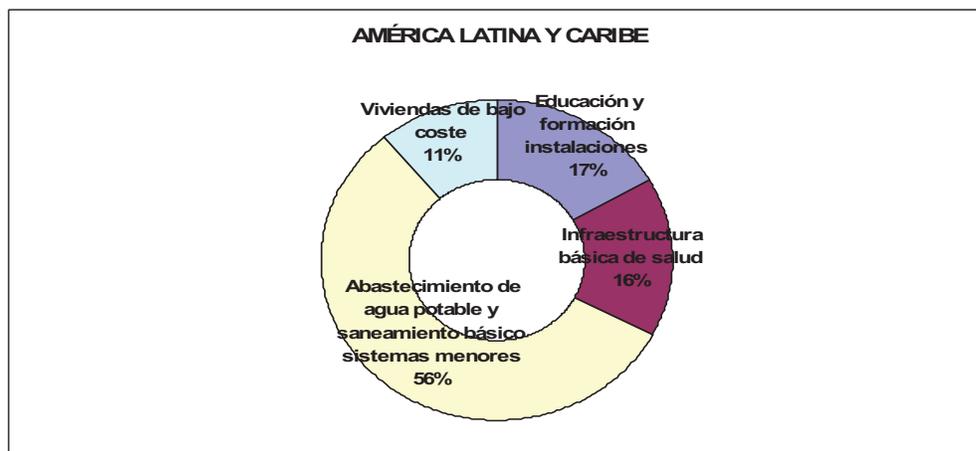


Figura 61: Distribución en el periodo 1996-2007 de los conceptos que constituyen el nuevo indicador de Habitabilidad básica

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

## 5.5 Análisis del indicador de habitabilidad en los últimos doce años

Una vez identificado el nuevo indicador de Habitabilidad básica de Ayuda Oficial al Desarrollo del CAD, parece oportuno y significativo analizar la evolución que este ha tenido en el periodo 1996-2007 en las diferentes regiones (Figura 62).

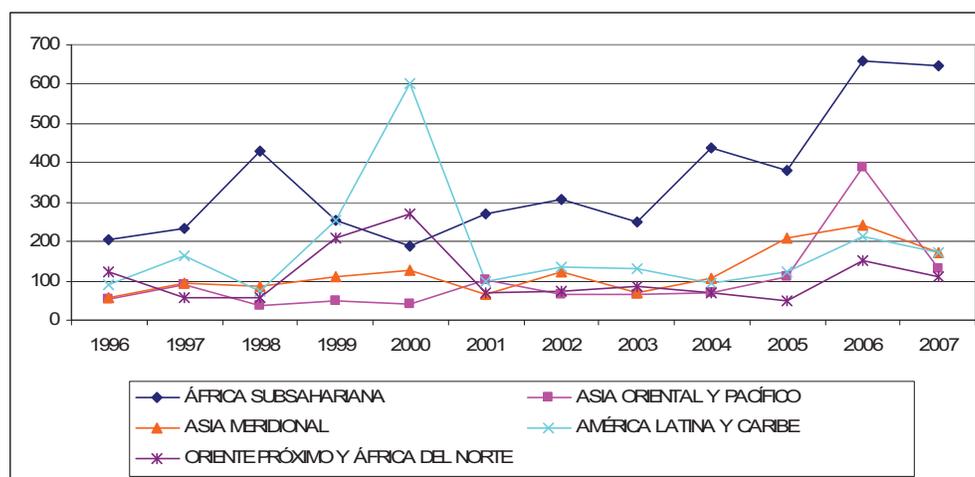


Figura 62: Evolución en el periodo 1996-2007 del nuevo indicador de HaB por regiones  
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

El gráfico sobre estas líneas muestra la discontinuidad en cuantía de la AOD en HaB a lo largo de estos 12 años, bajando en el último año en todas las regiones. El descenso ha sido muy brusco en Asia Oriental y Pacífico, pero fue espectacular el incremento de AOD en HaB en esta región entre 2005 y 2006.

Algo muy similar ha sucedido en Oriente Próximo y África del Norte del 1998 al 2001. La misma evolución ha sido más acentuada en América Latina y el Caribe. En esta región la AOD en Habitabilidad básica ha pasado de 72,7 millones de dólares del 1998, a 252,44 del 1999, subiendo hasta los 603,18 en el 2000, para bajar a los 96,77 en el 2001. Posiblemente no es casual que exactamente en el 2000 muchas regiones han tenido un pico positivo en la financiación en Habitabilidad y el África Subsahariana tuvo su pico negativo. Por otro lado África Subsahariana en estos años ha sido la región que más Ayuda ha tenido en temas de Habitabilidad, aunque la evolución de esta Ayuda en los años ha sido muy parecida a una montaña rusa.

En Asia Meridional la Ayuda en HaB ha sido en general baja pero más constante. Por último, para acabar este último bloque, cabe analizar la incidencia que el nuevo parámetro ha tenido sobre el total de la Ayuda, sobre el total de los sectores imputables y sobre el sector de infraestructura social que debería contenerla.

En África Subsahariana la incidencia porcentual del indicador de HaB ha bajado claramente del 1996-1999 al 2000-2003, pero ha sido casi constante en el 2004-

2007. Actualmente atrae el 6,40% de la Ayuda atribuida a la infraestructura social, el 4,52% del total imputable y el 2,04% de la Ayuda total (Figura 63).

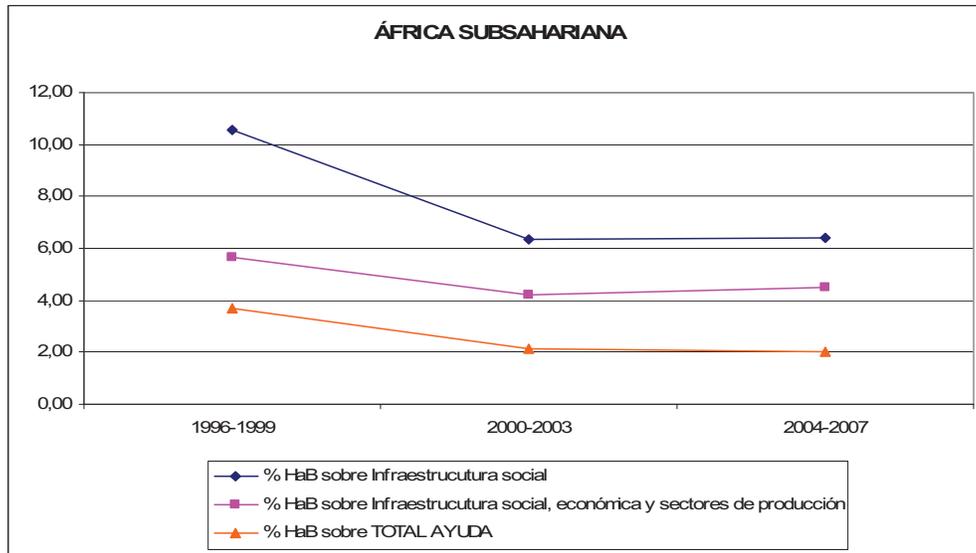


Figura 63: Incidencia del indicador de HaB sobre el Total de la Ayuda, el Total Imputable y el sector de Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En África del Norte y Oriente Próximo, el descenso de la incidencia del indicador de HaB, ha sido aún más marcado. De media en 2004-2007 no ha representado más del 1,79% del sector de infraestructura social, el 1,01% del total de la Ayuda imputable y el 0,57% de la Ayuda total (Figura 64). En realidad a este brusco descenso en porcentaje del parámetro de Habitabilidad básica contribuye fuertemente el dato de África del Norte, en cambio en Asia Oeste, después de una bajada de la incidencia del parámetro sobre todo con respecto al sector de infraestructura social, en el último cuatrienio se ha notado un ligerísimo aumento de esta incidencia sobre la Ayuda total, sobre el total imputable y sobre el sector de infraestructura social.

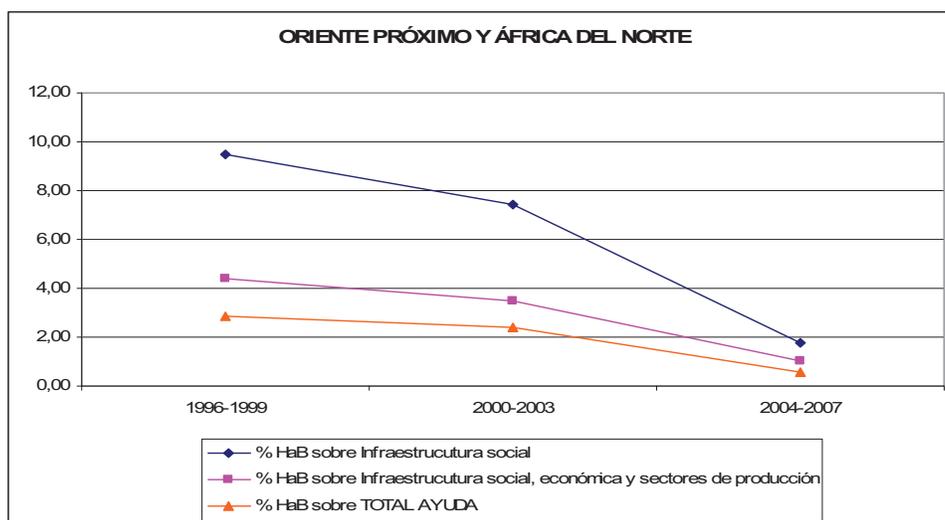


Figura 64: Incidencia del indicador de HaB sobre el Total de la Ayuda, el Total Imputable y el sector de Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

Diferente es el caso de Asia Oriental y Pacífico, donde el indicador de Habitabilidad básica ha crecido en el último cuatrienio llegando a absorber el 4,76 del Ayuda destinada al sector de infraestructura social, el 2,28% de la Ayuda total imputable y el 1,96% del total de la Ayuda. El dato en general es siempre muy bajo, pero al menos en esta región se nota una tendencia positiva, aunque el porcentaje del parámetro en objeto descendió levemente sobre el total del sector de infraestructura social desde el cuatrienio 1996-1999 hasta el 2000-2003, para luego volver a crecer (Figura 65).

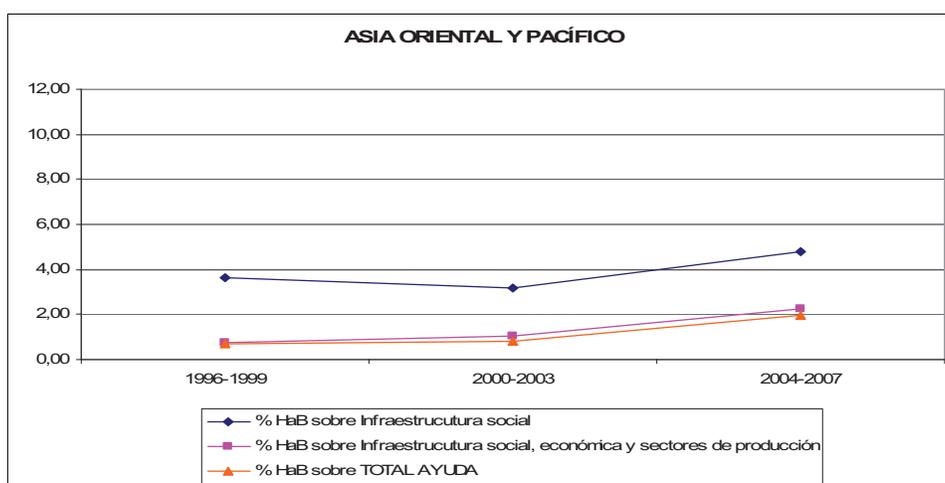


Figura 65: Incidencia del indicador de HaB sobre el Total de la Ayuda, el Total Imputable y el sector de Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

La incidencia del indicador en Asia Meridional bajó del 6,85% de media en 1996-1999 al 3,86% de media en el último cuatrienio con respecto al sector de infraestructura social. Respecto al total imputable y al total de la Ayuda se ha mantenido prácticamente constante alrededor del 2% de estos totales (Figura 66).

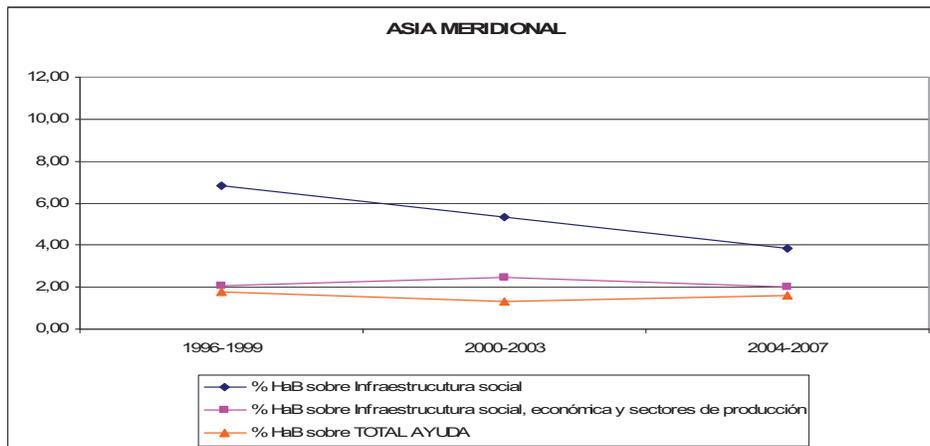


Figura 66: Incidencia del indicador de Hab sobre el Total de la Ayuda, el Total Imputable y el sector de Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

En América Latina y el Caribe la incidencia del indicador ha tenido forma de cúspide: creció de 1996-1999 a 2000-2003, para bajar en 2004-2007 cayendo hasta niveles menores que al inicio: el porcentaje sobre el sector de infraestructura social ha pasado del 9,27% en 1996-1999 al 4,65% en 2004-2007. Respecto al total de la Ayuda imputable ha bajado del 4,89% al 3,03% de media y del 3,52% al 2,34% de media respecto a la Ayuda Total a lo largo del periodo (Figura 67).

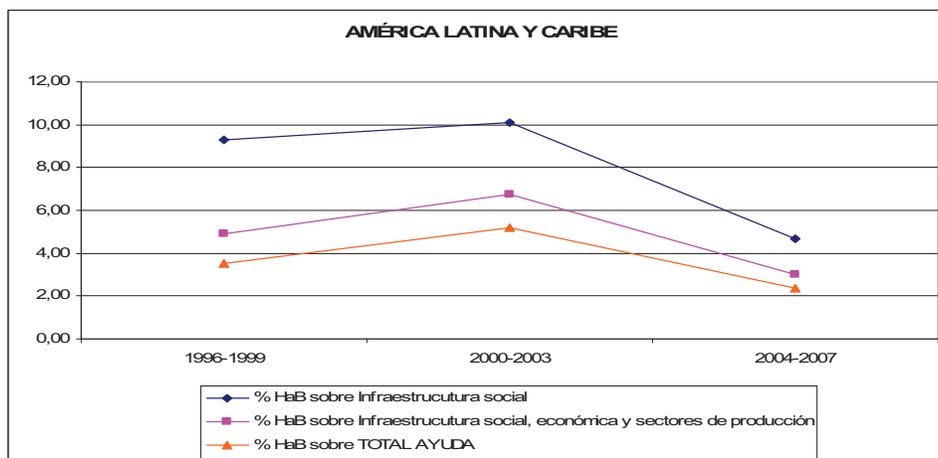


Figura 67: Incidencia del indicador de Hab sobre el Total del Ayuda, el Total Imputable y el sector de Infraestructura Social

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en>

## 6 CONCLUSIONES: LA AYUDA, ¿AYUDA?

### 6.1 Ayuda oficial ¿al desarrollo?

*"Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones subdesarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico. Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas. (...) Opino que deberíamos poner a la disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos para ayudarles a alcanzar sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en colaboración con otros países, debemos fomentar el desarrollo en las regiones necesitadas. (...) Estos nuevos desarrollos económicos deberían programarse y regularse de modo que beneficien a las poblaciones de las regiones en las que se lleven a cabo. (...) El antiguo imperialismo –la explotación al servicio del beneficio exterior– no tiene nada que ver con nuestras intenciones. Lo que pretendemos es un programa de desarrollo basado en las ideas de una negociación equitativa y democrática. (...) Sólo la democracia puede suministrar la fuerza dinámica que impulse a los pueblos del mundo entero hacia una acción triunfadora no sólo contra sus opresores humanos, sino también contra sus viejos enemigos, el hambre, la miseria y la desesperanza..."*

Estas palabras, pronunciadas por el entonces presidente de Estados Unidos, Harry Truman, el 20 de enero de 1949 en el punto IV del anual "Discurso sobre el estado de la Unión", representan el punto de partida de lo que actualmente se conoce como Ayuda Oficial al Desarrollo. Por primera vez, en este discurso, aparece la dicotomía desarrollo/subdesarrollo (países desarrollados/países subdesarrollados<sup>88</sup>) que sustituye, conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos aparecida un año antes, la precedente dicotomía colonizadores/colonizados. El salto conceptual, desde el punto de vista lingüístico, es evidente: se pasa de una oposición clara y jerárquica, a una pertinencia a un mismo mundo, a una misma familia, en la que si alguien tiene un retraso podría, en teoría, eliminar esta distancia, siempre que se encaminara por la llamada "senda del desarrollo" trazada por quien este desarrollo ya lo ha alcanzado.

Además, definiendo al "subdesarrollo" como un estado de carencia más que como resultado de circunstancias históricas, y los "subdesarrollados" como pobres, sin preguntarse por las razones de su indigencia, se hace del crecimiento y de la Ayuda al Desarrollo la única respuesta posible. No cabe duda de que muchos de los estándares alcanzados en los países industrializados (piénsese en esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetización, alimentación, etc.) serían deseables para el mundo en desarrollo. La duda que surge es si la Ayuda Oficial al Desarrollo, tal y como se concibe actualmente, es la herramienta acertada para que eso se consiga.

---

<sup>88</sup> Término que con los años se ha modificado en "países en (o en vía de) desarrollo".

Tras la Segunda Guerra Mundial, la política exterior fue el factor determinante en la puesta en marcha del sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta política nació íntimamente ligada a la Guerra Fría y fue impulsada principalmente por los Estados Unidos, con el objetivo de disputar espacios de influencia a la ex URSS<sup>89</sup>. No es una casualidad que la Cooperación al Desarrollo, en sus albores, jugara un papel importante también en el reparto de influencias entre el llamado bloque occidental. Los Estados Unidos impulsaron planes para la reconstrucción en Europa y Asia, que les permitieron dar salida a su gigantesca industria militar en reconversión y asentar su influencia política y económica. Estados Unidos y la ex URSS, que emergían como las potencias dominantes en la posguerra pero carecían de un imperio colonial, también impulsaron la descolonización, en la medida en que ésta les abría el camino a ampliar su presencia política y económica en las antiguas colonias, con la Ayuda como instrumento de la extensión de esta influencia. Por otro lado, los países europeos que habían resultado vencedores en la guerra, también impulsaron la Ayuda como fórmula para atenuar la pérdida de control que suponía la descolonización y muchas veces los mismos organismos y los mismos funcionarios encargados de la colonia, se convirtieron en los nuevos responsables de la política de Cooperación y Ayuda.

En general, la Ayuda Oficial al Desarrollo otorgada por el CAD ha sido siempre una Ayuda muy condicionada, muy ligada a realizar compras y gastos en el país donante, tanto que uno de los ex Presidentes del Banco Mundial, Robert McNamara, afirmaba en 1968: *"La parte de fondos aportados por la ayuda que queda en los países en desarrollo es muy poca. Prácticamente todo el dinero otorgado vuelve rápidamente a los países ricos bajo la forma de productos comprados a ellos"*<sup>90</sup>. Además algunos señalan que alrededor del 50% del volumen de los fondos de Ayuda queda en las manos de intermediarios o consultores tanto del país donante como del receptor. También, calculaba David Sogge en su libro *"Compasión y Cálculo"*<sup>91</sup>, que en el mejor de los casos sólo de un 5% a un 15% de la Ayuda Oficial al Desarrollo se gasta en actuaciones contra la pobreza, mientras la mayor parte de este dinero sirve para apoyar intereses políticos y comerciales del Norte, incluida la venta de préstamos y la exportación de doctrinas económicas y políticas. Sin embargo, tampoco hay que caer en el error de profesar la inutilidad de la Ayuda y apoyar por consiguiente su reducción o incluso su desaparición. La Ayuda exterior ha resultado muy positiva en algunas ocasiones. Ha gozado de un buen crédito por aportaciones tan sólidas como, por ejemplo, estimular la recuperación de Europa occidental, Taiwán y Corea del Sur en la posguerra; por favorecer el retroceso de graves enfermedades tropicales (entre ellas la ceguera de los ríos y, en parte, la malaria); y por ayudar a instaurar el gobierno de la mayoría en Sudáfrica. Sin la

---

<sup>89</sup> *"La Ayuda al extranjero es un método por el cual los Estados Unidos mantienen una posición de influencia y de control sobre el mundo entero y sostienen a algunos países que de otro modo se pasarían al campo soviético"*. J.F. Kennedy (ex presidente de Estados Unidos) en un discurso sobre la *"Alianza para el Progreso"*, en 1960. Citado en *"Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD"*, Autores Varios, Ed. Tercera Prensa. Bilbao, 2005.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *"Compasión y Cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo"*, David Sogge, Icaria. Barcelona, 1998.

ayuda exterior y los intereses geoestratégicos que la conducen, tales resultados probablemente no habrían sido alcanzados de forma tan rápida y sencilla.

## 6.2 La cuantía de la ayuda y los objetivos de desarrollo del milenio

Lo que es cierto, es que tras el rápido crecimiento, a partir de los años 1960, con la Guerra Fría y la presión mercantilista para animar las exportaciones del Norte, la industria de la Ayuda Oficial al Desarrollo comenzó a perder fuerza en los años 1990, con la llamada "fatiga del donante". En realidad la superioridad militar alcanzada por los países industrializados y las presiones políticas y económicas que pueden ejercer contra los países no alineados a través del mercado globalizado, han convertido en poco útiles algunos mecanismos de presión y control que se ejercían a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Además, con el desvanecerse del "socialismo" del Este de Europa y el integrarse de estos países en los "arrabales" del capitalismo, desapareció el factor geopolítico que había impulsado la Ayuda. Así, si la Ayuda Oficial al Desarrollo era el 0,41% del Producto Nacional Bruto de los países del CAD en 1967, cayó al 0,33% en 1990. A partir de allí ha seguido bajando en los años siguientes manteniéndose en un promedio del 0,23% del PNB de los países del CAD entre el 1997 y el 2003<sup>92</sup>. Además a eso hay que añadir que en la misma década de los 1990 desapareció la Ayuda Exterior que proporcionaba la ex URSS y otros países del llamado bloque socialista y que, incluso, algunos de ellos (incluyendo los que formaban parte de la ex URSS) pasaron de ser donantes a ser receptores de Ayuda.

En general la AOD, a pesar de lo que piensa mucha gente, es muy pequeña si se compara con las cifras del comercio mundial y con las inversiones en el exterior. Es, por ejemplo, la quinta parte de lo que los países de OCDE destinan al apoyo agrícola de sus miembros (en 2003, 68.000 millones de dólares de AOD frente a 350.000 millones de dólares de apoyo agrícola). Es sólo una sexta parte de lo que los países receptores de la AOD devuelven cada año debido a la deuda externa. Si los montos de AOD en 2003 se acercaron a los 68.000 millones de dólares, el servicio de la deuda externa de los países receptores en este mismo año fue de ¡436.000 millones de dólares!<sup>93</sup>

La AOD tampoco alcanza las remesas que los migrantes de los países en desarrollo envían desde los países industrializados. Estas remesas suelen ser superiores en volumen, 80.000 millones de dólares frente a los 68.000 millones de dólares de la AOD en 2003, y, a menudo, también en eficacia. A partir del 2004, y sobre todo del 2005, la Ayuda ha vuelto a crecer, volviendo a representar el promedio del 0,33% del PNB de los países del CAD. A este crecimiento ha contribuido sobre todo el volumen de la AOD de los países de la Unión Europea que alcanzó el 0,44% del PNB. Los países que lideraron este esfuerzo fueron sobre todo Noruega, Suecia, Luxemburgo, Holanda y Dinamarca que sobrepasaron la famosa meta del 0,7% de los propios PNB. También Francia, Austria, Bélgica, Irlanda,

---

<sup>92</sup> Citado en *Op. cit.* nota 89.

<sup>93</sup> *Ibid.*

Finlandia, Alemania y el Reino Unido superaron el 0,33% de sus PNB, en conformidad con la meta individual que se había propuesto la Unión Europea. En términos absolutos la Ayuda Oficial al Desarrollo del conjunto de los países del CAD se incrementó un 26% en 2005 con respecto al año precedente, un 30% con respecto al 2003 y del 50% con respecto al 2002. Sin embargo, en estos últimos años lo que mayormente ha protagonizado este aumento han sido las operaciones de alivio de la deuda (figuras 33, 34, 35 y 36 bloque D). Esta ha representado el 28% de la Ayuda total en el 2005<sup>94</sup> y el 22% de la Ayuda total en 2006. Eso significa que el alivio de la deuda alcanzó un peso entre un 10% y un 40% sobre el total de la Ayuda individual de cada país. Países como Alemania, Francia y Reino Unido, en realidad, disminuyeron el volumen de la ayuda en el 2005, 2006 y 2007, si se excluye el concepto del alivio de la deuda.

Por ejemplo, Jeffrey Sachs en su libro "El fin de la pobreza" demuestra que en realidad ha habido muy poca Ayuda hacia África. Un promedio de 30 dólares anuales<sup>95</sup> por africano, de los que en realidad 18 se gastan entre ayuda de emergencia, intereses y reducción de la deuda y pagar asesores de los países donantes. Esto último genera empleo en los países donantes que se están enfrentando a un desempleo muy alto y difícilmente superable en las condiciones económico-financieras globales actuales, especialmente Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España (PIGS). En resumen, lo que parecía un renovado aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en realidad se reduce, si restamos las operaciones de alivio a la deuda, a un incremento de sólo un 7,3% entre el 2005 y el 2004 y de un 14% entre el 2006 y el 2004. Así también hay que aclarar que la disminución de Ayuda Oficial al Desarrollo en el 2007, último año analizado, con respecto al 2006, se transforma en un pequeño aumento del 3%, si no se cuenta la ayuda de alivio de deuda. Todo eso, claramente, no basta para alcanzar los Objetivos del Milenio, en especial modo en las regiones y en las metas que, como hemos visto en el bloque C, lo tienen más difícil.

Lo que se quiere argumentar aquí es que, por un lado, los ODMs representan sólo un alivio de la situación<sup>96</sup>, que tristemente en muchos casos ni siquiera se cumplirá, y no se centran en un desarrollo real. No plantean ningún cambio sustancial en el actual modelo político y económico internacional. Se centran en el sistema de la Ayuda y no en la superación de las causas que provocan la pobreza y el hambre. Es simbólico que la propia palabra *desarrollo* aparece en ellos sólo en el título y en el objetivo 8. En este objetivo, en su primera meta, se auspicia la apertura comercial como principal fórmula para impulsar el desarrollo. Ahora bien, es bastante difusa entre los expertos la opinión de que todos los países que han alcanzado el desarrollo capitalista lo han hecho protegiendo selectivamente sus industrias y sus mercados precisamente del mercado internacional y buscando a la vez en éste las mejores oportunidades en cada momento. Eso ha pasado con las Naciones del primer capitalismo (Inglaterra, Francia, Países Bajos, etc.), con

---

<sup>94</sup> En 2005 la cancelación de la deuda a Irak y Nigeria sumó 19.000 millones de dólares al total de la AOD de los países del CAD.

<sup>95</sup> Algo que sin embargo es ahora el objetivo prioritario de la UE encabezada por Tony Blair.

<sup>96</sup> Es impactante pensar que el primer Objetivo del Milenio habla de reducir a la mitad el porcentaje de las personas que viven en la pobreza extrema y padece hambre, dejando en el olvido la otra mitad.

aquellas que accedieron al capitalismo en un segundo momento (Estados Unidos, Japón, etc.) y con las de “nueva generación” del capitalismo (China, La India, los llamados “tigres asiáticos”, etc.).

Por otro lado, en cambio hay que decir que los Objetivos de Desarrollo del Milenio reconocían las múltiples caras de la pobreza, no sólo la renta baja, sino también la vulnerabilidad a las enfermedades, la exclusión de la educación, la malnutrición, la falta de acceso a servicios básicos o la degradación medioambiental como indicadores que amenazan la vida. Y, aunque los ODMs muchas veces rebajaban compromisos contraídos hace mucho tiempo incumplidos por la comunidad internacional<sup>97</sup>, por primera vez se reunían todos estos aspectos en un único documento, y de alguna forma se comprometían los ricos del mundo con unos objetivos cuantificables, cuyo incumplimiento los responsabiliza de forma directa. Además, aunque los ODMs no establecieron desde el principio con claridad los montos que debería alcanzar la AOD para cubrir los objetivos, sí instituyeron una agenda común y unos indicadores para seguirla, que teóricamente habrían podido facilitar también las direcciones y los enfoques que hubiera debido tener la AOD, liberándola de los intereses particulares de cada país donante. Sin embargo, todas las regiones en desarrollo, posiblemente salvo Asia Oriental y Pacífico, deberían experimentar un aumento de la AOD para poder alcanzar los ODMs, y en especial modo África Subsahariana

En el ámbito de esta investigación no tiene cabida una exhaustiva comparación entre los ODMs y la AOD, salvo por lo que tiene que ver con la Habitabilidad básica. Pero en general parece claro que a pesar de la aparición de los ODMs, la AOD -como se ha visto en el bloque D- sigue siendo inestable en cuantías y sobre todo en lógica de actuación. Es principalmente bilateral y descoordinada y sigue condicionada por la oferta de los donantes y no por las necesidades de los receptores. Sin embargo, cabe resaltar algunas cosas. La AOD ha mejorado en calidad, sea a nivel mundial, sea en cada continente. De hecho del cuatrienio 1996-1999 al cuatrienio 2004-2007 ha aumentado el porcentaje de Ayuda destinada al sector de infraestructuras y servicios sociales con respecto al total imputable (figuras 38, 39, 40 y 41 bloque D). También el establecimiento de los ODMs ha contribuido a una mejor regionalización de la Ayuda. África Subsahariana ha visto crecer la cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a ella. Si se comparan las figuras 42, 44, 46, 48 y 50 en el bloque D, es evidente el salto que ha experimentado desde el 1996 al 2007 la AOD para esta región. Es la que ha obtenido mayor Ayuda en el último cuatrienio, aunque eso no ha generado todavía el impacto deseado, superando muy largamente la Ayuda destinada a Asia Oriental y Pacífico, que era la región que tenía más financiación en el cuatrienio 1996-1999. También ha crecido mucho la Ayuda hacia Asia Meridional, otra región con indicadores de desarrollo muy bajos, y aún más la Ayuda hacia Oriente Próximo y África del Norte, aunque esta región ya no presenta déficit tan marcados como las anteriores<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Basta pensar al “salud para todos antes del año 2000” del 1978 o a la “universalización de la escuela primaria para el año 2000” del 1990.

<sup>98</sup> El aumento de la Ayuda hacia Oriente Próximo y África del Norte, deriva del espectacular crecimiento de AOD hacia el Oriente Próximo a partir del 2003. Esto tiene que ver principalmente con cuestiones geopolíticas e intereses de los países occidentales en el área. De hecho el 22% del total del

Sin embargo en África Subsahariana, aunque en estos años ha crecido el porcentaje del sector de infraestructura y servicios sociales sobre el total imputable, en realidad este último ha bajado en el último cuatrienio y representa menos del 50% de la Ayuda total. La mayoría de la Ayuda, en efecto, en los últimos años se ha destinado principalmente a las acciones de alivio de la deuda y ayuda humanitaria (figura 42 bloque D). En cambio, en las demás regiones el porcentaje del total imputable es mucho más elevado: el 85% de la Ayuda total en Asia Oriental y Pacífico (figura 46 bloque D), el 80% en Asia Meridional (figura 48 bloque D) y el 75% en América Latina y Caribe (figura 50 bloque D).

Finalmente adentrándonos en el sector de infraestructuras y servicios sociales, - el que más se relaciona con los ODMs- lo que destaca es el disminuir del porcentaje de ayuda destinada al abastecimiento de agua y saneamiento en todas las regiones (figuras 43, 45, 47, 49 y 51 bloque D), algo que contradice de forma evidente el déficit en estos temas que todavía acusan sobre todo África Subsahariana, Asia Meridional y en menor medida Asia Oriental y Pacífico (figuras 31 y 32 bloque C). En África Subsahariana y Asia Meridional también se ha reducido el porcentaje del parámetro de educación, y ello a pesar de que no se prevé que ninguna de las dos regiones alcancen este ODM (figuras 27 y 28 bloque C). En Asia Meridional también se ha reducido el porcentaje de Ayuda destinada a la salud, aunque una vez más la región no llegará a cumplir el correspondiente ODM.

La Ayuda multilateral, vehiculada por las agencias y los programas de Naciones Unidas, que en teoría podría ser más coordinada, es muy escasa y dispersa. También hay que remarcar que en los últimos 20 años, en los lugares donde la ayuda está directamente controlada por las instituciones encargadas de esta materia (Banco Mundial, Fondo Mundial Internacional, Agencias de Naciones Unidas) la pobreza tiende a empeorar y no a mejorar. El caso más llamativo, como hemos ilustrado en el bloque C, es el de África Subsahariana, región en la que además, a veces, es el propio contexto político vigente el que contribuye al fracaso de la Ayuda otorgada. En África Subsahariana, según Freedom House, 32 países son ahora clasificados como "libres" o "parcialmente libres", respecto a los 19 de 1976. Sin embargo el cambio casi nunca ha sido acompañado por la democratización real de las oportunidades económicas y la mejora social, sino que más bien ha generado democracias frágiles y excluyentes.

Debido a los acuerdos internacionales más recientes la Ayuda hacia África debería seguir creciendo: la Unión Europea para el 2010 se había comprometido a aumentar su Ayuda (un mínimo individual del 0,51% sobre el PNB) destinando este crecimiento a África, y en el G-8 del 2005 en Escocia se acordó duplicar la Ayuda hacia África Subsahariana sobre los niveles del 2004. Esto significaría poder llegar a una Ayuda Oficial al Desarrollo de 130.000 millones de dólares en el 2010, de la que la mitad estaría destinada a África. Todo esto no se cumplirá debido a la negligencia de los países donantes, sin embargo aunque se cumpliera, significaría una media del

0,36% del PNB de los países del CAD, la mitad del 0,7% que se acordó en 1969. Y además tal cifra tampoco bastaría para alcanzar los Objetivos del Milenio<sup>99</sup>.

- Aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo es necesario, más allá del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ODMs, debido a su relativa importancia en términos totales de pobreza, tenían que ser una etapa y no un punto de llegada, su probable incumplimiento tiene que ser el momento de identificación de los errores de enfoque de la Ayuda Oficial al Desarrollo y no de su reducción.
- Llegar, después de 40 años, a destinar el 0,7% del PNB de los países de ingresos altos para la Ayuda Oficial al Desarrollo debería ser un deber, como fórmula para empezar a devolver los recursos saqueados por los imperialismos y la colonización.
- Además de aumentar la AOD, lo que habría que hacer es mejorarla. Hemos visto que mucha de la Ayuda se va en ayuda de emergencia, alivio de la deuda y, peor aún, en apoyo geopolítico a gobiernos de países de renta media. La primera es obviamente necesaria, vive sobre la emoción y la participación de la sociedad civil de los países ricos delante de desastres humanitarios de tipo natural o humano (guerras)<sup>100</sup>, pero no crea condiciones reales de desarrollo. La segunda no incrementa los flujos de recursos reales. Y la tercera sólo sirve para que los ricos se vuelvan más ricos. También la Ayuda Oficial dirigida en exclusiva al Desarrollo llega sólo parcialmente a financiar paquetes de intervenciones; gran parte, por ejemplo, consiste sólo en asistencia técnica.
- Por último, hay que desvincular la Ayuda. Una buena parte de la AOD sigue ligada (un 30%), es decir es ayuda reembolsable, concedida como créditos blandos (en España, los denominados créditos FAD). Este 30% representa la forma más evidente de la paradoja del "enriquecimiento del donante", pues se fomentan sus exportaciones al obligar al país receptor a devolver los créditos recibidos comprando bienes y servicios del donante mismo. Ya en 2005 el informe de Desarrollo Humano del PNUD ponía el acento en que *"posiblemente, la práctica de "atar" las transferencias financieras a la adquisición de servicios y bienes en los países donantes es la forma más notoria de arruinar la eficacia de la Ayuda"*.

---

<sup>99</sup> Jeffrey Sanch, calculaba en su libro *"El fin de la pobreza"* que se hubiera necesitado un promedio de entre el 0,44% y 0,54% del PNB del mundo rico entre el 2005 y el 2015 para lograr los ODMs. Aunque eso probablemente no bastaría a no ser que al mismo tiempo se crearan en los países receptores las condiciones, a veces todavía inexistentes, de gobernanza y respeto de los Derechos Humanos.

<sup>100</sup> Aunque también los que hemos llamados de tipo natural tienen mucho que ver con la acción humana.

### 6.3 La ayuda en habitabilidad básica

Parece evidente que es tan importante la cuantía de la Ayuda, como su previsibilidad y dirección de sus flujos. La previsibilidad es vital para que la Ayuda no siga teniendo un carácter caprichoso y sujeto a modas cambiantes, lo que provoca a menudo más dependencia que desarrollo. También hay que subrayar que vivimos en un mundo –realidad dinámica– cambiante y poco previsible en el que la certeza de estabilidad económica se está acabando, tanto que son los propios ciudadanos de los países del CAD, los que están empezando a cuestionar la Ayuda porque tienen problemas económicos serios y viven la desmejora de su Estado de bienestar. La dirección de los flujos pide una mayor coordinación de la Ayuda, que a menudo choca con el carácter descoordinado y disperso de las ONGs, las cuales por un lado están condicionadas por la continua adaptación de los proyectos y de las áreas de actuación a las modas y a las prioridades de los financiadores, y por otro lado reclaman la propia autonomía y especificidad de sus actuaciones sectoriales y territoriales.

La manera de que la Ayuda pueda ser más efectiva, es que llegue en paquetes multisectoriales, que impacten en las causas que producen y reproducen la pobreza. En esta línea el concepto de Habitabilidad básica desarrollado en el trabajo podría ser de mucha utilidad dado que tiene en cuenta al mismo tiempo temas de salud, de educación, de infraestructura y de productividad. A lo largo de esta investigación se han ido identificando los conceptos que vinculan la idea de Habitabilidad básica con la de Desarrollo Humano y su relación-articulación con los ODMs. Y finalmente se ha propuesto un indicador de HaB, representativo de esa multisectorialidad, que incluya: *viviendas de bajo coste, sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento, infraestructura básica de salud e instalaciones de educación y formación*, dentro del sector de infraestructura social de AOD. Se consideran estos los mínimos aceptables para la mejoría de asentamientos precarios, aunque se podrían añadir otros que tienen relación directa con la HaB como los de abastecimientos-infraestructuras de energía eléctrica y gas, parámetros de empleo y productividad y de gestión urbana en general.

El análisis de este nuevo indicador durante 12 años (1996-2007) de Ayuda Oficial al Desarrollo ha evidenciado cómo los parámetros que lo componen están muy poco financiados dentro de sus respectivos sectores de pertinencia<sup>101</sup>. De hecho casi nunca llegan a absorber el 10% de la Ayuda del sector, salvo los sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento en África Subsahariana y en América Latina y Caribe y el de infraestructura de salud en Oriente Próximo y África del Norte (figuras 52, 54, 56, 58 y 60 en el bloque D). Además, el indicador hubiera tenido una financiación muy discontinua e imprevisible a lo largo de estos años (figura 62 en bloque D) y su incidencia sobre el total del AOD y del sector de Infraestructura Social hubiera ido bajado en todas las regiones (salvo en Asia Oriental y Pacífico). Esta incidencia en el último cuatrienio hubiera variado entre el 1% y el 2% del total de la AOD, y entre el 4% y el 6% del total del sector de

---

<sup>101</sup> *Vivienda de bajo coste* en Otra Infraestructura Social, *sistemas menores de abastecimiento de agua y saneamiento* en Abastecimiento de agua y saneamiento, *infraestructura básica de salud* en Salud e *instalaciones de educación y formación* en Educación.

Infraestructura Social en todas las regiones (figuras 63, 64, 65, 66 y 67 en el bloque D). Los datos analizados no explican en sí mismos la enorme cantidad de Habitabilidad precaria urbana que hay en las regiones en desarrollo en la actualidad. El fenómeno es mucho más complejo, pero parece claro que la Ayuda Oficial al Desarrollo subestima el tema y no le atribuye la financiación que la envergadura de la cuestión merecería por su dimensión y por sus implicaciones con los temas prioritarios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Ya hemos argumentado en detalle, según la hipótesis preliminar, cómo una vivienda digna en un entorno con Habitabilidad básica, entendida como dotaciones iniciales, es necesaria para desencadenar el Desarrollo Humano en un ambiente de libertades para capacitarse y ser un ciudadano pleno. Además una mejoría de las condiciones básicas de Habitabilidad y la disponibilidad de una vivienda digna en un entorno adecuado, muchas veces se acompaña de un círculo virtuoso de asociacionismo de barrio y de implicación de los pobres urbanos en la sociedad civil. Por ejemplo en Asia se ha empezado a experimentar una mejoría de las condiciones de pobreza urbana, a partir de la creación de organizaciones y federaciones de pobres urbanos, cuya representatividad les permite no sólo presionar a los gobiernos, sino también tomar iniciativas para participar en la ejecución de programas públicos que les favorecen logrando un desarrollo urbano más ajustado a sus exigencias. Las negociaciones para unas letrinas o el agua corriente o la seguridad de la tenencia son todos asuntos implicados con el tema de la Habitabilidad, pero que tienen que ver también con la gobernanza-interacción sociopolítica de los países, la escucha al ciudadano y su participación en la formulación y gestión de políticas y proyectos urbanos.

En muchos países en desarrollo no ha existido un respuesta formal y estatal al problema de la vivienda, así que los programas de Habitabilidad tienen que contar con la voluntad y las iniciativas de los propios pobladores, han ser un proceso de acuerdo de abajo arriba y relacionado con las políticas coordinadas del gobierno multinivel. Los pobres construyen lugares para cobijarse que se consolidan en el tiempo (vivienda), lo que no hacen -o es más difícil por sus implicaciones- es el urbanismo, que tiene que ser responsabilidad pública a través de la aportación de suelo urbano adecuado y la constitución de una ordenación parcelaria que proporcione una urbanización de calidad y bajo coste.

Los años en los que el arquitecto inglés John Turner quedó cautivado por el genio creativo que percibía en las construcciones espontáneas de vivienda en los asentamientos ocupados de Perú se han acabado. Ya no existe en el Tercer Mundo aquella frontera urbana que describía Turner, a partir de la cual comenzaban las tierras libres. Los llamados "barrios de la esperanza" ya han sido sustituidos por el latifundismo urbano. En la opinión de Mike Davis<sup>102</sup> muchas de los terrenos libres en algunas de las periferias de las ciudades del Tercer Mundo - Karachi, Delhi, Manila, Seúl o Bangkok están controlados y urbanizados, de manera legal o ilegal por organizaciones y empresas privadas, que exigen a los nuevos pobladores costes iniciales de acceso a los terrenos, que en muchos casos se concretan en sobornos que hay que pagar, en dinero o en votos políticos.

---

<sup>102</sup> Davis, *Op cit.*

También la seguridad de tenencia para los ocupantes informales puede ser un arma de doble filo y no todos los programas recientes de legalización de la propiedad privada individual han tenido éxito, ya que en algunos casos, o bien no han garantizado la permanencia de las comunidades en las áreas ocupadas, o bien no han conseguido la deseada integración socio-espacial. De hecho cuando no existen otras políticas sociales o programas económicos que le den soporte, la mera atribución de títulos de propiedad puede garantizar la seguridad individual de la tenencia, pero también pueden contribuir a que los habitantes -legales e ilegales- sean "expulsados" a otras áreas, puede que más periféricas y más precarias aún. También puede ocurrir que sean los propios pobladores quienes vendan su parcela urbanizada y vuelvan a invadir otros terrenos. Los programas de regularización solamente podrán tener un impacto más directo sobre la pobreza urbana si son parte de un conjunto más amplio de políticas públicas destinadas a promover la reforma urbana y si se apoyan en políticas socio-económicas específicamente destinadas a generar oportunidades de empleo e ingreso.

En resumen: todo plan y Ayuda en temas de Habitabilidad tiene que estar vinculado y coordinado con las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, que tengan en cuenta de la multidimensionalidad y heterogeneidad (grupos vulnerables, condiciones de género, etc.) de la pobreza y por consiguiente puedan enfrentarse a ella de una forma multisectorial (vivienda, educación, salud, empleo, etc.) y que finalmente, favorecidos por las políticas de descentralización, faciliten la integración a nivel urbano y municipal de los pobres a través de su participación en la vida pública y el acceso a los recursos. Las causas estructurales de la pobreza indican claramente que su estudio no puede limitarse sólo a los pobres, sino que tiene que incorporar todo el sistema social, las interacciones entre distintos grupos y la identificación de las maneras en que las comunidades pobres pueden participar en la definición de políticas económicas y sociales y aprovecharse de la transferencia de recursos que la sociedad en su conjunto tiene que proporcionar.

Los pobres, que son los que más dependen para su subsistencia del aprovisionamiento público, de los recursos naturales y del empleo, son en cambio los que tienen menos oportunidades de obtener información sobre importantes decisiones en materia de planeación y política pública. Son quienes encuentran más dificultades para negociar con las instituciones, e incluso para que sean oídas sus opiniones. Los pobres no tienen, en general, ni poder ni influencia respecto a las decisiones que afectan a sus vidas, aspecto este central, dado que la reducción de la pobreza se relaciona necesariamente con la ampliación de las oportunidades y el ejercicio de un mayor control sobre la propia vida.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- AAVV: Balbo, M. (coordinación de). *La città inclusiva* (La ciudad inclusiva). Ed FrancoAngeli. Milano, 2002.
- AAVV: Dubois, A (coordinación de). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*. Ed. Tercera Prensa. Bilbao, 2005.
- AAVV: Fernández Guell, JM y Martínez Gonzáles, V. (coordinación de). *Pobres en ciudades de pobres*. Ponencias del I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano. Madrid 2006. Ed. Cyan, proyectos y producciones editoriales. Madrid, 2009.
- AAVV: Salas Serrano, J. (coordinación de). *Habitáfrica: cuatro realizaciones de habitabilidad básica en África*. Ed. Fundación Cear. Madrid, 2006.
- Busquets, J. *La urbanización marginal*. Ed. UPC. Barcelona, 1999.
- Camino, H. *Elementos de urbanización*. Ed. GG. México, 1984.
- Davis, M. *Ciudades muertas: ecología, catástrofe y revuelta*. Ed. Traficantes de sueños. Madrid, 2007.
- Davis, M. *Planeta de ciudades miseria*. Ed. Foca Ediciones. Madrid, 2007.
- Delbono, F y Lanzi, D. *Povertà, di che cosa?* Ed. Il mulino. Bologna, 2007.
- Diamond, J. *Armi, acciaio e malattie* (Armas, gérmenes y acero). Ed. Einaudi. Torino, 1998.
- Engles, F. *La questione delle abitazioni* (La situación de la clase obrera en Inglaterra). Ed. Editori Riuniti. Roma, 1988.
- George, S. *El informe Lugano*. Ed. Icaria. Madrid, 2001.
- Haramoto, E. *Tipología de desarrollo progresivo*. Ed. U.C. Santiago de Chile, 1987.
- Lefebvre, H. *Il Marxismo e la città* (El pensamiento marxista y la ciudad). Ed. Mazzotta. Milano, 1973.
- González Lobo, C. *Vivienda y ciudad posible*. Ed. Escala. Bogotá, 1999.
- Palmer, M. y Vergara F. *El lote 9x18*. Ed. U. Católica. Santiago de Chile, 1990.
- Rist, G. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Ed. Los libros de la Catarata. Madrid, 2002.
- Sachs, J. *El fin de la pobreza*. Ed. DeBOLS!LLO. Barcelona, 2007.
- Salas Serrano, J. *Contra el hambre de vivienda*. Ed. Escala. Bogotá, 1992.
- Salas Serrano, J. *Mejora de barrios precarios en Latino América*. Ed. Escala. Bogotá, 2005.
- Sen, A. *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Barcelona, 2000.
- Sogge, D. *Compasión y Cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Ed. Icaria. Barcelona, 1998.

Sogge, D. *Dar y Tomar: ¿Qué ocurre con la Ayuda Internacional?* Ed. Icaria. Barcelona, 2004.

## INFORMES

*El Atlas de le monde diplomatique*. Edición española. España, abril 2003.

Banco Mundial. *Informe sobre desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo*. Ed. Ediciones del Banco Mundial, Washington, 2006.

Banco Mundial. *Informe sobre desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres*. Ed. Ediciones del banco Mundial, Washington, 2004.

Naciones Unidas. *Africa and the Millenium Development Goals*. UN department of public information. Junio 2007.

Naciones Unidas. *Conferencia sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II*. Ed. Fomento, Madrid, 1999.

Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008*. Ed. Naciones Unidas, New York, Agosto 2008.

Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2007*. Ed. Naciones Unidas, New York, Junio 2007.

Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio 8, Resultados de la alianza mundial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe del grupo de tomas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2008*. Ed. Naciones Unidas. New York, 2008.

PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Ed. Mundi Prensa. Madrid, 2007.

PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Ed. Mundi Prensa. Madrid, 2006.

PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Ed. Mundi Prensa. Madrid, 2005.

PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997: Desarrollo Humano para erradicar la pobreza*. Ed. Mundi Prensa. Madrid, 1997.

PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1990: Definición y medición del Desarrollo Humano*. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

UNESCO. *Education for all global monitoring reporter 2009*.

UN-HABITAT. *La alianza de las ciudades: visión para el futuro, reunión del grupo consultivo*. Montreal 12-13 de junio de 2000.

UN-HABITAT. *Estrategia de desarrollo urbano y vivienda para el beneficio de los pobres de las ciudades*. Nairobi 5-9 de mayo de 2003.

UN-HABITAT. *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing urban safety and security*. EARTHSCAN, London, 2007.

UN-HABITAT. *Global Report on Human Settlements 2003: Slum of the World: the face of urban poverty in the new millennium*. Kenya, 2003.

UN-HABITAT. *Guía para el monitoreo de la meta 11*. Nairobi, 2003.

UN-HABITAT. *State of World's Cities 2006/07*.

UN-HABITAT-ROLAC. *Indicadores urbanos según la Agenda Hábitat*. Río de Janeiro, 2004.

UN-HABITAT-ROLAC. *Indicadores urbanos Estambul + 5 guía*. Quito, Ecuador.

UN-HABITAT-PNUD. *Hábitat y Desarrollo Humano*. Giraldo, F. y Torres J. Bogotá, 2004.

UN-HABITAT-PNUD. *Hábitat y pobreza*. Giraldo F., García J., Bateman A., Alonso A. Bogotá, 2006.

UNICEF. *La condizione dell'infanzia nel Mondo*. Diciembre de 2008.

UNICEF. *Progreso para la infancia*. 2004.

#### ARTICULOS

Álvarez De Andrés, E. *Cumplimiento de la Meta 11 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*.

[http://www.uca.es/web/servicios/uca\\_solidaria/contenido/formacion/iii\\_seminario\\_agentes\\_cooperacion/ponencias/1\\_abril\\_cumplimiento\\_meta\\_11\\_ODM.pdf](http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_cumplimiento_meta_11_ODM.pdf)

Colavidas Espinosa, F. *Por un plan cosmopolita de Habitabilidad Básica*.

<http://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es/index.php/informesdelaconstruccion/article/viewFile/492/565>.

Colavidas Espinosa, F. *Universalizar la Habitabilidad Básica*.

<http://www.upm.es/canalUPM/notasprensa/Doc2008100603.html>

Colavidas Espinosa, F. y Salas Serrano, J. *Formación en materia de Habitabilidad Básica en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)*. INVI-Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, Boletín del Instituto de la Vivienda, 2002, vol.17, número 045, pp. 223-236.

Colavidas Espinosa, F. y Salas Serrano, J. *Por un Programa Cosmopolita de Habitabilidad Básica (Ante el día Mundial del Hábitat, 2007)*.

<http://www.upm.es/canalUPM/notasprensa/Doc2007100103.html>

Ramírez, R. *La pobreza y la ciudad: contribución y limitaciones del paradigma cualitativo*. [http://www.arquisocial.org/tiki-print\\_article.php?articleId=23](http://www.arquisocial.org/tiki-print_article.php?articleId=23)

Ramírez, R. *Evaluación social de políticas y programas de viviendas: un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana*. INVI-Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, boletín del Instituto de la Vivienda, 2002, vol.17, número 045, pp. 9-57.

Sanahuja, J.A. *Entre Doha, Monterry y Bagdad. La cooperación internacional y el desarrollo tras el 11-S*. Anuario CIP 2003, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2003, pp.237-260.

Sogge, D. *Ayuda que no ayuda: política y pobreza ante la ayuda al desarrollo*. Ed. El viejo topo: <http://www.tni.org/archives/sogge/ayudanoayuda.pdf>

#### LITERATURA GRIS

AAVV. *Apuntes del curso de Cooperación para el Desarrollo de Asentamientos Humanos en el Tercer Mundo*. ETSAM, Madrid, 2003.

Álvarez De Andrés, E. *Análisis de la situación actual de la habitabilidad precaria en el mundo y alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe Fundación cooperación CEAR, 2008.

Olza, S. *Análisis de la labor de UN-Hábitat para la mejora de los asentamientos humanos precarios en el mundo*. Trabajo de Investigación Tutelado. DUyOT – ETSAM – UPM. Madrid, 2003.

Salas Serrano, J. (investigador principal), Colavidas Espinosa, F., González Lobo, C. y Ferrero, A. (investigadores), Baños Martín, J., Gesto Barroso, B y Gómez Mejías G (colaboradores). *Directrices de Habitabilidad Básica poscatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el área centroamericana*. Fundación Carolina. Madrid, 2006.

#### PÁGINAS WEB

<a href="http://www.unhabitat.org">http://www.unhabitat.org</a>	Página de la Agencia de Naciones Unidas UN-HABITAT. En la página se encuentran todo tipo de noticias sobre los asentamientos humanos y además se pueden descargar los Global Reporter. La página está en inglés.
<a href="http://www.unhabitat-rolac.org">http://www.unhabitat-rolac.org</a>	Página de la oficina regional para América Latina y el Caribe de UN-HABITAT. En la página, además de todo tipo de noticias sobre los países de la región, hay también un apartado para descargar muchas publicaciones interesantes.
<a href="http://www.unchs.org/programmes/guo/">http://www.unchs.org/programmes/guo/</a>	Página del Observatorio Global Urbano. Desde la página se llega a un programa desde el que se puede obtener todo tipo de datos a nivel mundial, de continente, de región, de país y de ciudad facilitados por UN-HABITAT. (Inglés)
<a href="http://www.un.org/spanish/millenni umgoals/#">http://www.un.org/spanish/millenni umgoals/#</a>	Página de NNUU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La página ofrece actualizaciones sobre los alcances de las metas. En esta página es posible descargar los Informes anuales sobre los ODMs. Además la página ofrece enlaces directos con todas las Agencias de NNUU. La página está disponible en castellano.
<a href="http://hdr.undp.org/es/">http://hdr.undp.org/es/</a>	Página del PNUD, Programa de NNUU para el Desarrollo. Desde la página se pueden descargar los informes anuales del PNUD sobre Desarrollo Humano. Además se puede seguir el Índice de Desarrollo Humano de todos los países. La página desde hace muy poco está disponible también en castellano.

<a href="http://www.undp.org/spanish/mdg/tracking_countryreports2.shtml">http://www.undp.org/spanish/mdg/tracking_countryreports2.shtml</a>	Página del PNUD sobre el progreso de los ODMs. La página está disponible también en castellano.
<a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a>	Página del Banco Mundial. La página ofrece todo tipo de datos económicos sobre todos los países. Desde la página se pueden descargar los Informes del Banco mundial. La página está disponible parcialmente en castellano.
<a href="http://www.worldbank.org/prospect/migrationandremittances">http://www.worldbank.org/prospect/migrationandremittances</a>	Página del Banco Mundial sobre los datos de migraciones y remesas. La página está disponible también en castellano.
<a href="http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg/">http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg/</a>	Página del Banco Mundial sobre el progreso de los ODMs. La página está disponible también en castellano.
<a href="http://www.un.org/spanish/conferences/observances.shtml">http://www.un.org/spanish/conferences/observances.shtml</a>	Página de NNUU. La página ofrece en orden cronológico todas las observancias, reuniones y eventos especiales pasados. La portada de la página está disponible en castellano. Luego los enlaces normalmente están en inglés.
<a href="http://www.cepal.org/">http://www.cepal.org/</a>	Página de CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La página ofrece todo tipo de datos estadísticos sobre los países de la región. La página está en castellano.
<a href="http://www.unicef.org">http://www.unicef.org</a>	Página del UNICEF, programa de NNUU para la infancia. La página ofrece todo tipo de informaciones y datos sobre la infancia. Desde la página se pueden descargar los Informes del UNICEF sobre el progreso y la condición de la infancia en el mundo. La página está disponible en castellano.
<a href="http://www.unesco.org">http://www.unesco.org</a>	Página del UNICEF, programa de NNUU para la educación. La página ofrece todo tipo de informaciones y datos sobre la educación. Desde la página se pueden descargar los Informes del UNESCO sobre el progreso y la condición de la educación en el mundo. La página está disponible en castellano.
<a href="http://indexmundi.com/map/?v=39&amp;l=es">http://indexmundi.com/map/?v=39&amp;l=es</a>	Es una página en las que se puede encontrar todo tipo de índices estadísticos demográficos, sociales y sobre todo económicos sobre continentes, regiones y países. La fuente de los datos de la página es la CIA. (Castellano).
<a href="http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm">http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm</a>	Página del Unión Europea sobre programas de cooperación de la UE. Se pueden encontrar programas de cooperación y también se pueden descargar los Informes anuales de la UE y otros documentos teóricos. La portada de la página está disponible en castellano. Luego la documentación y los enlaces suelen estar en inglés o francés.
<a href="http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en">http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?lang=en</a>	Página de la base de datos completos de la OCDE. En la página se pueden encontrar todos los datos relativos a los países miembros de la OCDE y también todos los datos de la AOD del CAD. La página está en inglés y francés.

**LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA** publicados por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio desde el año 1993, difunden bimensualmente aquellos trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje, que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. Su objetivo es la difusión en lengua española de estos trabajos, en el convencimiento de que es necesario potenciar el uso de este idioma entre el mundo científico para conseguir alcanzar ámbitos de difusión a los que, de otra forma, no se podría acceder.

Su formato no es el convencional de una revista de este tipo, con artículos de diferentes autores que, en realidad, abordan aspectos parciales de cada trabajo, muy adecuados para la difusión y el conocimiento rápido de los mismos, pero que no pueden profundizar demasiado debido a su limitada extensión, sino que se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número. Esto permite, sobre todo a aquellos investigadores que se inician, el tener accesibles los aspectos más relevantes del trabajo y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos.

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, garantizándose el respeto de la propiedad intelectual, pues el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo.

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:  
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>  
 Asimismo, se recuerda que el autor tendrá derecho a cinco ejemplares gratuitos.

#### **CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS**

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:  
*The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:*  
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

#### **ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:**

- 75 Fabián Tron Piñero:** "La gestión de residuos sólidos en Tokio, París, Madrid y México", 114 páginas, Marzo 2011.
- 74 Adriana Hidalgo Guerrero:** "Morfología y actores urbanos en la periferia. El caso de Tunja", 92 páginas, Enero 2011.
- 73 Javier M. Fernández-Rico:** "El aprovechamiento de las preexistencias territoriales", 86 páginas, Noviembre 2010.
- 72 Annalisa Giampino:** "¿Metrópolis dispersas?", 122 páginas, Septiembre 2010.
- 71 Paula Kapstein López:** "Vulnerabilidad y periferia interior", 124 páginas, Julio 2010.
- 70 Simposio de La Serena 2009 [6/6]:** "Sostenibilidad-Área cultural. Educación y sostenibilidad. 6º grupo de ponencias", 128 páginas, Mayo 2010.
- 69 Simposio de La Serena 2009 [5/6]:** "Sostenibilidad-Área cultural. Educación y sostenibilidad. 5º grupo de ponencias", 142 páginas, Marzo 2010.
- 68 Simposio de La Serena 2009 [4/6]:** "Ciudad-Área cultural: Ciudad y arquitectura. 4º grupo de ponencias", 108 páginas, Enero 2010.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

## MASTER PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

PREINSCRIPCIÓN DEL 15 DE MARZO AL 27 DE JUNIO

**DIRECTOR DEL MÁSTER:** Agustín Hernández Aja  
**PERIODO DE DOCENCIA:** Septiembre 2010 -Junio 2011  
**MODALIDAD:** Presencial y tiempo completo  
**NUMERO DE PLAZAS:** 40 plazas  
**CREDITOS:** 60 ECTS

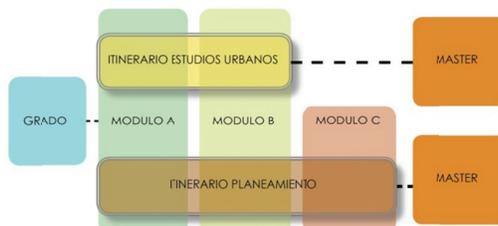
El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

Se trata de 31 asignaturas agrupadas en tres módulos:

- MÓDULO A. Formación en Urbanismo.
- MÓDULO B. Formación en Estudios Urbanos e Investigación.
- MÓDULO C. Formación en Planeamiento.



### PROFESORADO:

Luis Felipe Alonso Teixidor  
 María Teresa Bonilla  
 José Fariña Tojo  
 José Miguel Fernández Güell  
 Isabel González García  
 Agustín Hernández Aja

Ester Higuera García  
 Francisco José Lamiqúiz  
 Julio Pozueta  
 Fernando Roch Peña  
 Felipe Colavidas  
 Luis Moya  
 Enrique Bardají

Llanos Masía  
 Ismael Guarnier  
 Ramón López de Lucio  
 Enrique Villa Polo  
 Carmen Andrés Mateo  
 Álvaro Sevilla

### ENTIDADES COLABORADORAS:



CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA



Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España



Ayuntamiento Real Sitio San Fernando de Henares

**CONTACTO:** [masterplaneamiento.arquitectura@upm.es](mailto:masterplaneamiento.arquitectura@upm.es)  
[www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html](http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html)

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

# urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

## PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

**DESDE** el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional. Ayer y hoy, nuestro objetivo es contribuir al desarrollo de las técnicas y modelos de ciudad y territorio, desde una perspectiva crítica y conjugando las ventajas de nuestra posición en la encrucijada entre el Norte y el Sur globales, entre Europa, el Mediterráneo y Latinoamérica.

## CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS: nº2- Espectros de Lefebvre

La sombra de Henri Lefebvre es alargada. Bajo el signo del 'giro espacial', las teorías sociales del siglo XXI no han cesado de recuperar el pensamiento de una vida que recorre todo el siglo XX. Sus primeros escritos fueron contemporáneos de los de Poëte, Lavedan, Lenin, Benjamin, Heidegger, Mumford, Eluard, Tzara, de las u/dis/topías de Le Corbusier y la institucionalización de la planificación urbana, la gestación del consumo de masas y la formación de los totalitarismos, de la proliferación de los movimientos obreros, del cine de Chaplin y el París que duerme de René Clair. Su obra tardía es vecina a la de Harvey, Soja, Negri, Jameson, Bourdieu, Sennett, a la ciudad sin romance del suburbio global y la defensa de la ciudad vivida de los centros históricos, a la consolidación de los modernos regímenes neoliberales, el declive de las sociedades del bienestar y la constricción de la vida cotidiana en las redes del consumo compulsivo.

Toda clase de síndromes y un siglo, o casi, de por medio, hasta su muerte en 1991. Y después, el diluvio: un torrente de resurrecciones, reediciones, apropiaciones, aproximaciones, traducciones y traiciones... Los espectros de Lefebvre recorren las cartografías del urbanismo crítico, de la geografía humana, los estudios culturales, la filosofía política.

En el próximo verano, se cumple el vigésimo aniversario de su muerte: 20 años sin Lefebvre, 20 años repletos de Lefebvre. En el próximo número de **URBAN** invitamos a la preparación de estudios críticos que releen su obra, sus acercamientos a la ciudad, al urbanismo, a la vida cotidiana, la historia, la filosofía, la política; las espacializaciones de Lefebvre, sus marxismos y sociologías, sus visiones de la articulación entre urbanismo y reproducción social, sus heterodoxias, sus sombras y errores, sus fuentes, sus legados. Invitamos, en definitiva, a revivir textualmente su máxima: pensar la ciudad y cambiarla como momento necesario en la transformación de la sociedad y la vida.

### Los conflictos de la ciudad existente.

La crisis que tantas certidumbres ha desmontado ha puesto en evidencia la desnudez del discurso sobre lo urbano y la falsedad o inviabilidad de los escenarios en los que hasta hace muy poco se preveía su futuro. El gran relato del crecimiento indefinido y la hegemonía del proceso de urbanización moderno sobre todo el territorio, cabalgando sobre infraestructuras cada vez más costosas, a costa de consumir extensiones crecientes de territorio y de ir devorando su enorme patrimonio de formas alternativas, parece escasamente viable aunque no renuncie a mantener su dominio buscando nuevas configuraciones. Entre ellas y como en otras épocas anteriores la ciudad existente con su maduro caudal de recursos "no renovables" aunque cada vez más mermados, se convierte en la despensa de urgencia "para renovar" el arsenal de fórmulas de supervivencia del régimen de acumulación. Así, de forma contradictoria, lo no renovable nutre la renovación en una espiral de desposesión que mina las bases de la propia reproducción del sistema social y económico en su conjunto, es decir, de nuestra civilización.

A nuestras ciudades se les exige conservar su identidad, es decir ser espacios genuinos que nieguen en el imaginario social la uniformidad que imponen la reglas de juego de la economía avanzada del capital, y de la que cabe esperar pocas ocasiones de evolución. Precisamente, se les pide que alimenten sus circuitos de innovación, es decir, que contribuyan de forma decisiva a renovar las modalidades productivas y distributivas del régimen, sus productos, sus procesos de trabajo y sus mecanismos de circulación, para que aquél siga siendo competitivo en un mundo cada vez más incapaz de conservar sus propias condiciones de existencia. Al mismo tiempo, se les pide que sean los lugares fundamentales para desarrollar nuevos mecanismos reguladores capaces de corregir las patologías sociales derivadas de estas tensiones competitivas y las desigualdades crecientes que constituyen su sustancia y que el decreciente Estado del Bienestar agravará sin duda en el futuro.

Ante la imposibilidad de atender exigencias tan opuestas, cada vez más la intervención sobre la ciudad existente se mueve en el campo de lo ideológico, del imaginario, o de la virtualidad, manipulados. Muestra de ello es la confusión sobre la naturaleza y el alcance real de las fórmulas operativas que se utilizan y que reina sobre un vacío teórico cuidadosamente preservado desde la academia, las instituciones de la ciudad y del Estado y, en nuestro caso, de la propia Comunidad Europea, pero también desde las propias organizaciones ciudadanas confundidas entre los efectos de los procesos de elitización que se les presentan llenos de prestigio y los fenómenos de exclusión social y funcional que descomponen irreversiblemente nuestros otrora complejos tejidos urbanos.

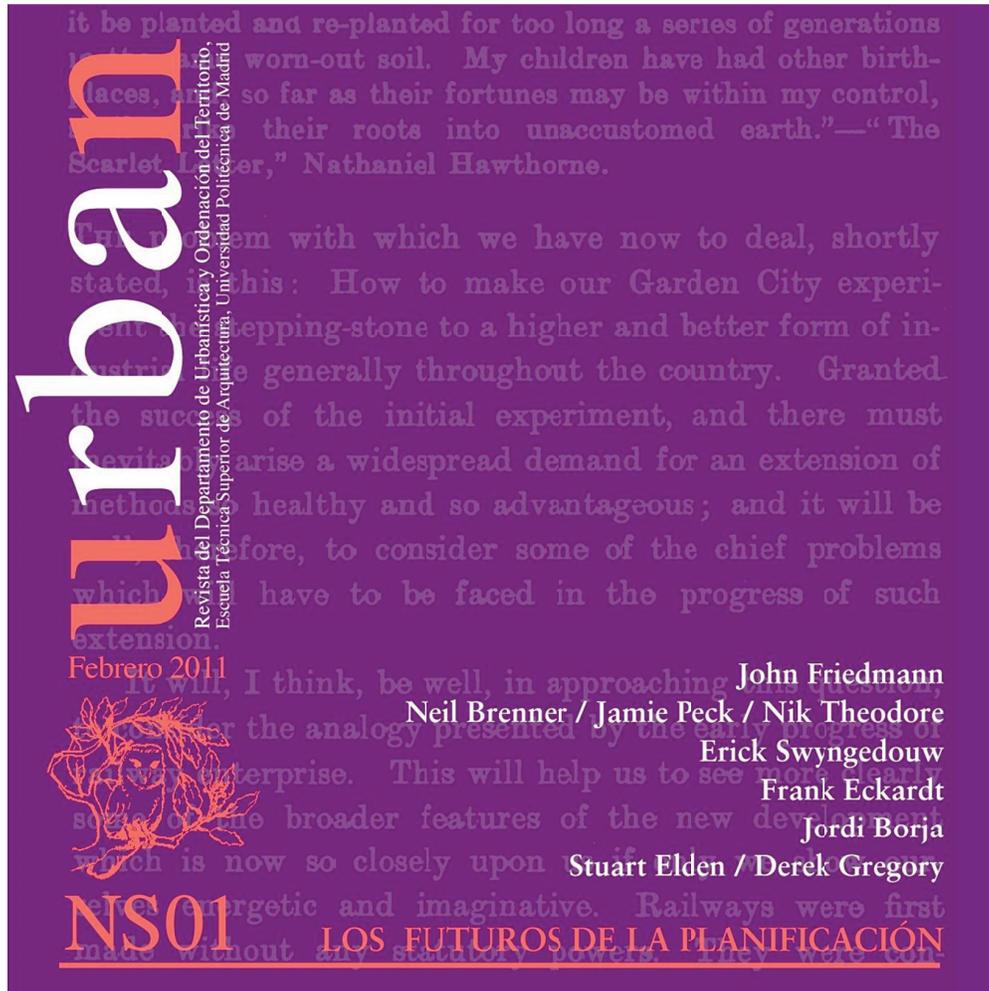
La revista **URBAN** abre así, una convocatoria de estudios y reflexiones sobre estos problemas cruciales, con la intención de ofrecer nuevas aproximaciones tanto en el campo teórico como en la crítica sobre las intervenciones en la ciudad, la rehabilitación integrada, las nuevas centralidades, los procesos de elitización o gentrificación, los nuevos fenómenos de exclusión social, las repercusiones de actuaciones para el incremento de la movilidad en los tejidos internos y peatonalizaciones...

**Fecha límite para la recepción de artículos: 30-04-2011**

**DATOS DE CONTACTO**

Envío de manuscritos a la atención de Álvaro Sevilla Buitrago: [urban.arquitectura@upm.es](mailto:urban.arquitectura@upm.es)

Página web: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/urban/info.html>



Consulta y pedido de ejemplares: [ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es](mailto:ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es)

Página Web del Departamento de Urbanística y ordenación del Territorio:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

Que contiene todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que tiene el Departamento con permanente actualización de sus contenidos.