

PUNTO DE ENFOQUE

3

LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

COMPILADO POR JAMES L. GARRETT
MARIE T. RUEL



«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.

La iniciativa Una Visión 2020 agradece el apoyo durante el presente año de los siguientes donantes: CIDA, CTA, DANIDA, el gobierno de España, la Fundación Rockefeller, SIDA y SDC.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

PANORAMA GENERAL

JAMES L. GARRETT

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 1 DE 10 • AGOSTO DE 2000

La tendencia es inevitable: más y más personas del mundo en desarrollo viven en las ciudades. En el año 2020, el número de habitantes de los países en desarrollo aumentará de 4.900 millones a 6.800 millones. Un 90% de este incremento se producirá en las ciudades y los pueblos en rápido crecimiento. En 2020, más de la mitad de la población de África y Asia vivirá en las zonas urbanas, lo que ya hacen hoy en día más de 75% de los latinoamericanos.

El crecimiento de la pobreza urbana, la inseguridad alimentaria y la desnutrición, y un cambio en su concentración de las zonas rurales a las urbanas serán los factores acompañantes de la urbanización. Aunque la magnitud y la velocidad del cambio varían en función del país, los datos que cubren más de la mitad de la población del mundo en desarrollo indican lo siguiente:

- La proporción y el número de personas pobres residentes en las zonas urbanas crecieron durante los decenios de 1980 y 1990 en siete de los ocho países estudiados, entre ellos la India y China. (Dada la falta de datos, la pobreza también sirve de indicador razonable de la inseguridad alimentaria en este caso.) A principios de los años noventa, las ciudades de estos ocho países albergaban a más de 140 millones de personas pobres, un aumento con respecto a los 120 millones de cinco a diez años atrás.
- Desde principios hasta mediados de los noventa, la proporción de niños desnutridos correspondiente a las ciudades también aumentó en 11 de los 15 países sobre los que se dispone de datos. La cifra total de niños desnutridos en las zonas urbanas creció en 9 de los 15 países. Casi 10 millones de niños desnutridos viven en las zonas urbanas de esos países, cifra cercana a 7 millones en años anteriores.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESNUTRICIÓN URBANAS: CUESTIONES DE INTERÉS Y POLÍTICAS

Varios factores afectarán al perfil de la inseguridad alimentaria y la desnutrición urbanas en el futuro. Dado que los habitantes de las ciudades deben comprar la mayoría de sus alimentos, la seguridad alimentaria urbana depende sobre todo de si la familia puede permitirse la compra de alimentos, teniendo en cuenta los precios y el ingreso. Los altos costos por unidad de los alimentos son el resultado de sistemas ineficientes de comercialización de alimentos en las ciudades y del hecho que los pobres sólo pueden adquirir habitualmente pequeñas cantidades de alimentos a la vez en lugar de comprar al por mayor. Las políticas macroeconómicas son asimismo importantes. La inflación, la depreciación del tipo de cambio y la eliminación de subsidios clave para el consumidor o el productor también pueden provocar alzas de los precios. Por lo tanto, con las políticas para la mejora de la seguridad alimentaria urbana se debe intentar mejorar la eficiencia del mercado y mantener la estabilidad de los precios.

Lógicamente, la seguridad del ingreso es también crucial para la seguridad alimentaria de los habitantes de las ciudades. Los pobres, que ya cuentan con escaso capital humano y financiero, se ven obligados a tener empleos ocasionales e inseguros. Estos trabajos suelen pasar por altibajos estacionales, al igual que en las zonas rurales. Por ejemplo, la demanda de trabajadores de la construcción puede disminuir drásticamente durante la estación lluviosa. Los trabajadores de

la industria de la confección pueden ser despedidos cuando cesa la época de compras. Con su abundancia de mano de obra, pero frecuentemente poco más, los pobres se enfrentan a una dura competencia por el empleo.

Para sacar a los pobres de la pobreza, los programas y las políticas deben concentrarse en la creación de empleos y en el aumento de la capacidad de esa población para encontrar y mantener empleos más seguros y mejor remunerados, o para expandir sus propios negocios y generar nuevos empleos. Los gobiernos, las comunidades y el sector privado deben cooperar para aportar los elementos para el éxito del sector privado, lo cual depende en gran parte de un gobierno capaz, si no extenso. Al mismo tiempo, seguirán necesitándose programas focalizados de generación de ingresos o de consumo de alimentos y otros de seguridad social y lucha contra el desempleo de naturaleza más general para atender a los que se quedan atrás o no pueden trabajar, como los ancianos y los enfermos. Es posible que los programas tengan que ocuparse también de asuntos relacionados con la seguridad de la tenencia de la tierra y la vivienda, ya que eso contribuye a que los pobres no pierdan sus inversiones en bienes tangibles o en redes sociales.

Sin embargo, las iniciativas para la mejora de los medios de vida en las ciudades no deben limitarse a un enfoque en el empleo urbano. La vida en las ciudades y en el campo está entrelazada por productos, servicios y personas. En muchas ciudades, la mayoría de los habitantes urbanos dependen indirectamente de la agricultura para su sustento, a través del empleo en el transporte de alimentos, la venta al por menor y la industria de elaboración. Las estrategias de supervivencia pueden implicar el mantenimiento de vínculos con la comunidad de procedencia en las zonas rurales, por medio de una parcela o de continua conexión con la familia. Por lo tanto, en las políticas para la mejora de los medios de vida en las ciudades conviene tener en cuenta la complejidad de los vínculos urbano-rurales y reconocer que las condiciones en el campo afectan asimismo a los medios de vida en las ciudades.

La seguridad alimentaria urbana puede tener también un vínculo más directo con la agricultura. Incluso en las ciudades grandes y superpobladas, es posible que los pobres urbanos tengan una huerta casera o críen animales pequeños como parte de una estrategia de subsistencia. Esta producción urbana, que suele estar a cargo de las mujeres, puede complementar el ingreso familiar y mejorar la calidad del régimen de alimentación urbano. Los urbanistas y los gobiernos locales deben considerar la manera de incorporar en sus planes un sistema de explotación agrícola urbana compatible con el medio ambiente.

Por supuesto, la seguridad alimentaria no es suficiente para una buena nutrición. Un ambiente saludable en el hogar y buenas prácticas de cuidado y de alimentación son igualmente esenciales. Las amenazas para una buena nutrición de los adultos y los niños en las zonas urbanas difieren de las que se ciernen sobre las zonas rurales. Las amenazas más importantes para la salud de los pobres en las ciudades se derivan de viviendas hacinadas y poco sólidas con condiciones insalubres—basura sin recoger, agua no apta para consumo, alcantarillas desbordadas—y de la imposibilidad de los pobres de conseguir buena atención de salud. Incluso cuando disponen de centros de salud, no suelen tener acceso a estos servicios porque no



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

pueden pagarlos. Según la UNICEF y la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, menos de 20% de los pobres del sector urbano del mundo tienen acceso a agua potable, en comparación con 80% de los ricos. Obviamente, la pobreza y la desigualdad son importantes factores determinantes de las condiciones de salud y nutrición en la ciudad.

La urbanización también ocasiona cambios potencialmente nocivos en el régimen de alimentación. Dado que los habitantes de la ciudad suelen estar sometidos a limitaciones temporales y más expuestos a la publicidad, y tienen más fácil acceso a los supermercados y a vendedores de comida de preparación rápida, suelen consumir más alimentos elaborados y preparados. El régimen de alimentación urbano típico tiene una mayor concentración de algunos micronutrientes y proteínas animales que el rural, pero también implica un mayor consumo total de grasas saturadas y azúcar y menor de fibra. Junto con una vida sedentaria, este régimen aumenta el riesgo de enfermedades crónicas, entre ellas la obesidad. El sector de salud pública se enfrenta a un reto importante al intentar superar la desnutrición y la enfermedad provocadas por la pobreza al mismo tiempo que responde a enfermedades causadas por la riqueza y la industrialización.

Los riesgos para la nutrición infantil proceden de este ambiente físicamente nocivo y de las prácticas inadecuadas de cuidado y alimentación. Las mujeres del sector urbano dejan de amamantar a sus hijos de dos a tres meses antes que las del sector rural, quizá privándolos de nutrientes necesarios y reduciendo su inmunidad. Además, las mujeres de las zonas urbanas trabajan fuera del hogar, lo que puede implicar que tengan menos tiempo y más dificultades para atender a sus hijos. Las políticas para promover la nutrición infantil en las zonas urbanas deben concentrarse no sólo en el aumento del ingreso, especialmente del de las mujeres, sino también en la promoción de buenas prácticas de cuidado y de alimentación, lo que incluye la prestación de servicios de guardería infantil de buena calidad y fácil acceso para las madres que trabajan. Las buenas prácticas de cuidado son posibles incluso para los pobres—ya que suelen depender más de los conocimientos que del nivel de ingresos—y se ha demostrado que contrarrestan los efectos de los bajos ingresos en el estado nutricional.

La mayor diferencia entre las soluciones de los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional en las zonas urbanas y rurales está probablemente en que, en las últimas, el desarrollo puede realizarse con amplias intervenciones que afectan a la agricultura, motor de la economía rural. Mientras que el crecimiento agrícola puede contribuir también a reducir la inseguridad alimentaria urbana, las fuentes de ingresos en las zonas urbanas son más diversas, al igual que las causas básicas y los actores del medio urbano. Las políticas y los programas eficaces requerirán una respuesta integral que coordine acciones para todos los actores y niveles—desde la familia (por ejemplo, para aumentar los ingresos) hasta la comunidad (para instalar un sistema de suministro de agua) y mucho más allá (para promover un crecimiento con uso intensivo de mano de obra por parte del gobierno).

En todo caso, las políticas más eficaces y pertinentes se derivarán de un sistema de gobierno que conecte firmemente las necesidades de los pobres con un gobierno local orientado políticamente a responder a las mismas y con la capacidad técnica e institucional para actuar. Los programas deben ocuparse de fortalecer la capacidad de los pobres para organizarse, plantear demandas e influir en las autoridades locales, y hacer que el municipio entienda mejor su responsabilidad de responder.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESNUTRICIÓN URBANAS: ¿POR QUÉ PREOCUPARSE AHORA?

Algunos argumentan que la preocupación por la pobreza urbana se equivoca de escenario—que las zonas rurales continúan albergando a la mayoría de los pobres con inseguridad alimentaria y desnutrición y que seguirá siendo así durante muchos años. Muchos analistas y gobiernos parecen estar conformes de que sus países no estén industrializados o muy urbanizados. Al mirar hacia el año 2020, ¿se justifica dicha conformidad? Claro que no.

Primero, las experiencias del mundo industrializado demuestran claramente que los países en desarrollo no van simplemente a «urbanizarse» para salir de la pobreza. Los gobiernos y los organismos de desarrollo han de tomar en serio el traslado de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición de las zonas rurales a las urbanas. Segundo, en regiones altamente urbanizadas tales como América Latina, el centro geográfico de la pobreza ya ha cambiado: en esos países ya viven más personas pobres en las ciudades que en el campo. Por último, incluso en países con un extenso sector rural donde predomina la pobreza, millones de personas pobres viven en las ciudades. Estas personas no merecen ser relegadas al olvido.

La idea de que la pobreza urbana existe sólo en los países industrializados no se comprueba en la realidad. En Mozambique, por ejemplo, con una tasa de pobreza de 69%, dos millones de personas pobres viven en zonas urbanas, proporción superior al número de pobres del sector urbano en un país muy urbanizado como Colombia y equivalente a más de la mitad de la cifra correspondiente a una población de esa clase en un país mucho más poblado como Indonesia.

Por lo tanto, incluso en países con extensas zonas rurales, la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición urbanas son problemas de hoy, no de mañana. Por el bien de los millones de personas con hambre y desnutrición que viven hoy en día en las ciudades y del de los millones de seres que pueden verse obligados a vivir en ellas mañana, los gobiernos, los organismos de desarrollo y las comunidades han de actuar ahora. Tienen que trabajar con energía, confianza y acierto para promover políticas, incluso las de fomento del desarrollo rural, para enfrentar al creciente fantasma de la pobreza, el hambre y la desnutrición urbanas y de ese modo lograr el objetivo de seguridad alimentaria y nutricional sostenible para todos delineado en la iniciativa de la visión 2020. ■

Para lectura complementaria véase el número de noviembre de 1999 de *World Development*, además de las referencias citadas en otros resúmenes de esta colección.

James L. Garrett (j.garrett@cgiar.org) es investigador de la División de Consumo de Alimentos y Nutrición del IFPRI.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

UN MUNDO EN PROCESO DE URBANIZACIÓN

MARTIN BROCKERHOFF

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 2 DE 10 • AGOSTO DE 2000

En el próximo cuarto de siglo, la explosión demográfica característica de gran parte del siglo XX será sustituida por otra drástica transformación afín: un crecimiento de la población urbana a una escala sin precedentes. Se prevé que la población urbana del mundo en desarrollo se duplicará hasta alcanzar 4.000 millones de habitantes en 2025, lo que representaría cerca de 90% del crecimiento demográfico mundial. Por contraste, el crecimiento de la población rural será lento y cesará al llegar a 3.000 millones. China y la India representan los grandes cambios en marcha. China, donde dos tercios de la población vive actualmente en el campo, se volverá predominantemente urbana en los próximos 25 años, y la cifra prevista de 600 millones de residentes en las ciudades de la India en 2025 se aproximará a la población total de los Estados Unidos, Rusia y el Japón en conjunto. Para 2015, se prevé que el número de ciudades del mundo en desarrollo con más de un millón de habitantes llegará a 400, es decir, a más del cuádruple de la cifra registrada en 1975. Mientras que los pronósticos del tamaño de las ciudades están sujetos a error, se prevé que la población de algunas ciudades grandes, tales como Dhaka, tendrá un aumento anual de un millón de personas o más en un futuro cercano.

PERSPECTIVAS DEL CRECIMIENTO URBANO

Los expertos en una serie de disciplinas están preocupados por estas previsiones de rápido crecimiento urbano. Muchos demógrafos advierten que las ciudades no podrán dar cabida a un gran aumento de la población—temor similar al expresado por la generación anterior. Para estos maltusianos, el crecimiento de la población mundial debe manejarse mediante la reducción de la fecundidad no deseada en las zonas urbanas de los países en desarrollo y entre los posibles emigrantes que viven en las zonas rurales. La forma más directa de reducir la fecundidad no deseada consiste en mejorar el acceso a métodos anticonceptivos modernos. La reducción de la fecundidad es fundamental porque la población urbana tiende especialmente a estar formada por personas pertenecientes al grupo de edad más fecundo, que es el de 15 a 40 años. La mayoría de los inmigrantes se trasladan a las ciudades cuando tienen entre 12 y 29 años.

Algunos salubristas plantean diferentes preocupaciones. Consideran que las deficientes condiciones de salud que padecieron los países ahora desarrollados de Europa y América del Norte entre 1875 y 1900, el período de más rápido crecimiento urbano, son ejemplo del destino que podrían tener los países en desarrollo. A pesar del crecimiento demográfico comparativamente modesto y del gran progreso económico, las ciudades industrializadas de finales del siglo XIX tenían tasas de mortalidad superiores a las de las zonas rurales. Los servicios y la infraestructura de salud del sector urbano no pudieron seguir el ritmo de la demanda generada por la migración interna. Estos especialistas creen que, teniendo en cuenta dicho precedente, el deber de los gobiernos de los países en desarrollo es aumentar las asignaciones presupuestarias para el sector de salud, dirigir recursos de salud pública hacia los centros urbanos, de acuerdo con las tasas de crecimiento excesivamente rápido en estas zonas, y mantener sistemas adecuados de abastecimiento de agua y alcantarillado.

Los ecologistas también están preocupados por las ciudades grandes en proceso de modernización en los países pobres, porque

esas ciudades contribuyen a la destrucción de la capa de ozono mundial. Los sistemas urbanos modernos requieren una gran cantidad de energía, y las consiguientes emisiones de monóxido de carbono, dióxido de carbono y óxido de nitrógeno procedentes de combinaciones de combustibles fósiles crean una capa alrededor de la Tierra que atrapa calor excesivo y ocasiona el calentamiento del Planeta, el cambio climático, la subida de los niveles del mar, los cambios de la vegetación y terribles fenómenos meteorológicos, tales como El Niño. Para limitar dichos daños, los ecologistas reclaman innovaciones en el planeamiento urbano que reducirían la dependencia de los vehículos de motor—el principal agente contaminante en las ciudades—y del aire acondicionado. También les preocupa cada vez más el gran número de víctimas humanas que cobran las inundaciones y otros desastres naturales en zonas ecológicamente frágiles. Los colonialistas establecieron grandes ciudades en el mundo en desarrollo a lo largo de las rutas mejor adaptadas para el comercio, habitualmente en zonas costeras. No eligieron esos lugares teniendo en cuenta su grado de seguridad para el medio ambiente, ni su capacidad para dar cabida a millones de nuevos residentes. Tampoco se ha tenido en cuenta la posibilidad de un desastre en el desarrollo de esas ciudades.

Los politólogos ven normalmente el rápido crecimiento de las ciudades con cierta alarma debido a que consideran que las ciudades con un tamaño inmanejable pueden conducir a la violencia civil, al debilitamiento del Estado, al crecimiento del fundamentalismo religioso radical, a la revolución y a un deterioro general de la calidad de la vida urbana. El Banco Mundial pronosticó en 1990 que la pobreza urbana se convertiría en el problema más importante y políticamente explosivo del nuevo siglo. Las estimaciones actuales de la pobreza urbana en los países en desarrollo dan crédito a dicho pronóstico. La Organización de las Naciones Unidas concluyó en 1996 que más de 500 millones de residentes urbanos de los países menos desarrollados, o al menos 30% de la población urbana mundial, tenían una vivienda inadecuada.

PATRONES REGIONALES

Es probable que el futuro cambio en la población urbana en el mundo en desarrollo plantee diferentes dificultades según la región. América Latina, por ejemplo, ya ha alcanzado el grado de urbanización del mundo desarrollado, puesto que 75% de su población reside en ciudades y pueblos. Al trasladarse cada vez más fábricas a lugares distantes—en casos tales como el Distrito Federal de México y São Paulo hasta una distancia de 200 kilómetros del centro metropolitano—las poblaciones urbanas tendrán una mayor dispersión geográfica e invadirán los terrenos agrícolas. A pesar de esta expansión urbana descontrolada, prácticamente todas las ciudades de la región con más de dos millones de habitantes tendrán que absorber al menos un millón más de residentes antes de 2025.

En la mayoría de las grandes ciudades de África, la población se ha trasladado con frecuencia cada vez mayor a asentamientos no planificados de la periferia donde el terreno es más barato. Sin embargo, por contraste con América Latina, esta expansión horizontal no está relacionada con un traslado del empleo y reduce la eficacia de importante infraestructura urbana, como los servicios de acueducto, electricidad y alcantarillado y el sistema vial. La tasa promedio anual de



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

3,9% de crecimiento de la población urbana de África prevista para el período 2000-2020 es presagio del deterioro de los asentamientos, especialmente en ausencia de un crecimiento económico sostenido. La proliferación de «pueblos urbanos» de 200.000 a 400.000 habitantes, grandes pueblos y pequeñas ciudades que suelen carecer de la mayoría de los servicios básicos para un nivel de vida decente es también motivo de preocupación para algunos comentaristas. Las Naciones Unidas prevén que en 2020, 60% de la población urbana de África residirá en ciudades de menos de 500.000 habitantes, lo que hará del planeamiento del desarrollo urbano en lugares pequeños una continua prioridad.

El desafío que enfrentan China y la India es de gran magnitud: la rápida urbanización que se producirá en estos dos países durante el próximo cuarto de siglo no tiene precedentes en términos de cifras. Es más, en Asia Meridional—al igual que en África al Sur del Sahara—el crecimiento urbano ha sido alimentado más por la pobreza rural y la fecundidad constantemente alta que por el dinamismo económico, patrón que tal vez se mantendrá en el futuro inmediato. Por contraste, el cambio de la población urbana en la región más próspera de Asia Sudoriental se ha distinguido por el dinamismo, lo que ha resultado en la difuminación de los límites entre el campo y las ciudades con la salida en forma radial de importantes autopistas y líneas férreas del centro de las ciudades, dando lugar a nuevos pueblos, zonas industriales y otras formas de urbanización en zonas hasta ahora agrícolas.

OPCIONES POLÍTICAS PARA EL MANEJO DEL CRECIMIENTO URBANO

En el caso de los gobiernos que deseen manejar el crecimiento de la población urbana en el futuro, se ha prestado atención prioritaria a tres opciones políticas.

Control de la población

Contrariamente a la creencia general, el crecimiento urbano en las regiones en desarrollo se ha derivado más del aumento natural (el número de nacimientos excede el de defunciones) que de la emigración del sector rural. Es probable que este patrón continúe en el futuro cercano. Por lo tanto, para controlar a la población, se debe insistir particularmente en las medidas que ofrecen los medios para regular la fecundidad de las mujeres de las zonas urbanas y de quienes pueden emigrar de las zonas rurales. Por ejemplo, PRO-FAMILIA, el organismo nacional de planificación familiar de Colombia, ha aplicado eficazmente esta estrategia. En 1980, se había previsto que la población de Bogotá alcanzaría la cifra de 11,7 millones de habitantes en 2000, pero las estimaciones actuales no superan los 8,6 millones, diferencia debida principalmente a la rápida baja de la fecundidad. Por contraste, los esfuerzos para reducir el tamaño de las ciudades con restricciones de la inmigración han fracasado en su mayoría, incluso en los regímenes más coercitivos (a excepción de Sudáfrica durante el *apartheid*).

Mejora de la gestión y del gobierno urbanos

Muchos estudiosos del fenómeno reconocen que el rápido crecimiento urbano en el mundo en desarrollo es inevitable pero no

aceptan las nefastas predicciones de sus consecuencias. Estos optimistas sostienen que los gobiernos municipales con buena capacidad de gestión pueden absorber un gran aumento demográfico sin disminuir el bienestar humano ni la calidad del medio ambiente. La clave reside en el compromiso de introducir y sostener políticas que, entre otras cosas, mantengan la infraestructura, aumenten la productividad de la fuerza laboral y alivien la pobreza. Un ejemplo de éxito citado con frecuencia es el de Curitiba, una ciudad del Brasil que ha evitado la degradación experimentada en la mayoría de las ciudades de tamaño comparable en otros países en desarrollo mediante la introducción de un sistema de transporte público de bajo costo en lugar del uso de automóviles privados, la conservación de zonas verdes, el fomento de la planificación multisectorial y la introducción de otras medidas acertadas de gestión urbana.

El gobierno eficiente en las ciudades es un mecanismo adicional para que las ciudades puedan superar las presiones impuestas por el crecimiento demográfico. Aunque las prácticas de buen gobierno municipal son de introducción reciente y aún no se han ejecutado en su totalidad en ninguna parte, incluyen aspectos como la participación de los actores no gubernamentales—comunidades, grupos cívicos, contratistas privados—en la atención de las necesidades básicas; la descentralización del poder de adopción de decisiones y del control de los recursos municipales a grupos locales autóctonos; y una respuesta más amplia de los gobiernos municipales a las necesidades locales, mediante mayor responsabilidad por sus obras y más transparencia en materia de financiación.

Crecimiento equilibrado de la industria manufacturera y la agricultura

Los estudios muestran que las tasas de crecimiento urbano aumentan cuando los países en desarrollo dan más prioridad a la industria manufacturera urbana que a la agricultura rural. La emigración del campo a la ciudad es mayor cuando abundan los empleos bien remunerados en la industria urbana pero escasean en la industria agropecuaria y cuando los trabajadores rurales no pueden obtener los precios deseables para sus productos. Un resultado inesperado de los programas de ajuste estructural de los años ochenta, que aumentaron el precio de los alimentos para los consumidores urbanos, fue un crecimiento urbano en muchos países más lento de lo previsto 20 años antes. En el futuro, es concebible que los propios gobiernos puedan controlar el ritmo del crecimiento urbano mediante la promoción de políticas económicas equitativas entre las zonas urbanas y rurales.

Será posible controlar el rápido crecimiento urbano en marcha en los países en desarrollo y evitar la sombría visión de los pesimistas, sólo si los gobiernos obran enérgicamente en varios frentes: reducción de la pobreza y la desigualdad urbanas, ofrecimiento de ayuda a las mujeres para convertir en realidad sus preferencias en relación con la fecundidad, mejora de la infraestructura urbana, eliminación de la tendencia contraria a la agricultura rural y establecimiento de un buen gobierno. ■

Para lectura complementaria véase Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996* (Oxford: Oxford University Press for HABITAT, 1996).

Martin Brockerhoff (mbrockerhoff@popcouncil.org) es funcionario de la División de Investigaciones sobre Políticas del Population Council.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

INTERDEPENDENCIA RURAL-URBANA

CECILIA TACOLI

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 3 DE 10 • AGOSTO DE 2000

La seguridad alimentaria y nutricional urbana depende de una sólida relación entre las zonas urbanas y rurales. Pero los diseñadores de políticas y los planificadores urbanos a menudo pasan por alto esta interdependencia. Existen dos amplias categorías de relaciones rurales-urbanas, las cuales a menudo se superponen. Las relaciones espaciales hacen referencia a la circulación de personas, bienes, dinero e información entre zonas urbanas y rurales. Las relaciones sectoriales describen la interdependencia entre la agricultura, por un lado, y la industria y los servicios, por otro. En las próximas dos décadas, es probable que surjan tres cuestiones importantes relacionadas con la interdependencia rural-urbana: (1) cambios en el uso de las tierras que rodean los centros urbanos, que pasará de ser agrícola a ser residencial o industrial; (2) una mayor diversificación de las fuentes de ingresos en las zonas rurales y urbanas, lo cual a menudo implicará la migración o el traslado de las personas entre el campo y los centros urbanos; y (3) cambios en la dirección y la composición de la migración interna.

PRODUCCIÓN ALIMENTARIA Y USO DE LA TIERRA EN LAS ZONAS PERI-URBANAS

Las zonas que rodean los centros urbanos desempeñan una función importante en el suministro de alimentos a los consumidores urbanos, y la proximidad de estas zonas a los mercados urbanos reduce los costos de transporte y almacenamiento de los alimentos. Al mismo tiempo, la urbanización alcanza su nivel más intenso en estas zonas peri-urbanas. El proceso de urbanización transforma los sistemas agrícolas y el uso de la tierra, las formas de participación de la mano de obra, las necesidades de infraestructuras y los sistemas de recursos naturales.

Las zonas peri-urbanas presentan grandes variaciones según la región. Las extensas regiones metropolitanas del Sudeste Asiático conllevan una combinación de agricultura, industria artesanal, complejos industriales, desarrollo suburbano y otros asentamientos residenciales ubicados en un amplio radio. En cambio, en el África Subsahariana, donde la base industrial normalmente es más débil, la agricultura predomina alrededor de las ciudades, aunque con importantes transformaciones en la propiedad y el uso de la tierra.

El crecimiento urbano descontrolado puede plantear una grave amenaza para la tierra agrícola y, en muchos casos, beneficia básicamente a los grupos de ingresos medianos y altos. Las adquisiciones especulativas también pueden dificultar que las tierras agrícolas sean empleadas para la producción alimentaria. En la extensa región metropolitana de Manila, por ejemplo, grandes zonas de tierras de cultivo de arroz han sido convertidas en terrenos industriales, residenciales y recreativos o han estado inactivas mientras sus propietarios esperaban permisos de construcción o condiciones de mercado más propicias. Dichos cambios impiden que se usen tierras agrícolas muy fértiles para una producción a la que, en caso contrario, recurrirían las familias urbanas para obtener alimentos asequibles.

A pesar de que los agricultores peri-urbanos a pequeña escala contribuyen de forma significativa a la producción alimentaria, para lo cual deben idear nuevos métodos de utilización de tierras degradadas y de grandes cantidades de residuos, la proximidad a los mercados urbanos no les garantiza el acceso a los consumidores urbanos. Por

ejemplo, en los alrededores de la capital de Paraguay, Asunción, el acceso limitado a los créditos reduce de forma drástica la capacidad de los pequeños agricultores para cultivar productos que cuentan con una gran demanda entre los consumidores urbanos. En las afueras de Bamako, Malí, la falta de transporte dificulta a muchos productores de fruta y vegetales a pequeña escala el acceso a los mercados de la ciudad. Las redes sociales entre comerciantes e intermediarios también pueden impedir a los pequeños productores el acceso a los mercados locales. Estas restricciones afectan no sólo los ingresos de los productores pequeños, sino también la seguridad alimentaria y nutricional de los consumidores urbanos.

La transformación de la tierra agrícola peri-urbana, que probablemente se intensificará en las próximas décadas, plantea dos cuestiones importantes para el diseño de políticas. En primer lugar, para evitar el aumento de la pobreza, es necesario mejorar las condiciones laborales y las oportunidades de empleo alternativo para los trabajadores de estas zonas. El aumento de la mecanización de la producción reducirá el número de trabajadores agrícolas. Los que queden serán mayoritariamente trabajadores a sueldo, contratados a menudo para la temporada. Estos trabajadores necesitarán complementar sus ingresos con otras actividades de carácter urbano. En segundo lugar, cada vez será más necesaria una buena gestión de los recursos naturales, ya que la producción agrícola comercial compite aún más intensamente con la industria y las familias urbanas por recursos esenciales como el agua.

SUBSISTIR A CABALLO ENTRE ZONAS RURALES Y URBANAS

Un gran número de familias, tanto de las zonas rurales como de las urbanas, dependen de varias fuentes de ingresos para subsistir, las cuales se extienden a lo largo de la línea divisoria entre las zonas rurales y urbanas. En Colombia, la mayor parte de la mano de obra temporal contratada durante la recolecta del café proviene de las zonas urbanas. Estos trabajadores normalmente se alojan en la granja durante la semana y regresan a casa el fin de semana. En Zimbabwe, los residentes urbanos con ingresos bajos intentan llegar a final de mes trabajando temporalmente en granjas. Por otro lado, cada vez es más habitual que los residentes rurales se ganen la vida por medio de actividades ajenas a la agricultura. Los residentes rurales con ingresos bajos, por ejemplo, complementan sus ingresos con pequeñas transacciones comerciales que implican con frecuencia el traslado o la migración circular a los centros urbanos.

En muchos casos, aquéllos que migran de forma semipermanente, se mantienen en contacto con sus familiares en los lugares de origen. Los padres que trabajan muchas horas en el sector informal urbano, suelen enviar a sus hijos a vivir con sus familiares en sus pueblos de origen. Esto se debe a que las condiciones de vida, que incluyen el acceso a los servicios de salud, son mejores en ocasiones en las zonas rurales que en las ciudades, sobre todo cuando cuentan con la presencia de organizaciones no gubernamentales (ONG). Incluso los migrantes a largo plazo mantienen estrechos lazos con el medio rural, ya que contar con una base rural proporciona una red de seguridad para salir adelante en caso de dificultades económicas o violencia política. En Botswana, la mitad de los residentes urbanos con ingresos bajos conservan tierras o ganado



IFPRI

International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

en su pueblo natal. Además, a cambio de la ayuda de los familiares, los migrantes relativamente instalados en zonas urbanas ofrecen apoyo a los migrantes recién llegados y a los estudiantes de secundaria del clan familiar. Estas obligaciones añaden más demandas a la ya de por sí difícil situación de las familias urbanas con ingresos bajos.

Las políticas suelen olvidarse de hasta qué punto los grupos con ingresos bajos dependen tanto de los recursos urbanos como de los rurales para ganarse la vida de forma segura. Al pasar por alto estas complejidades, las políticas pueden menoscabar las estrategias de supervivencia de los pobres. El programa de viviendas de Sudáfrica, por ejemplo, ofrece subvenciones que pueden emplearse en zonas rurales o urbanas, pero no en ambas a la vez. Esto dificulta que las familias mantengan los lazos con sus zonas de origen. En Brasil, muchas viviendas subvencionadas permiten a los residentes albergar únicamente a los miembros de su núcleo familiar. Esta norma impide que los residentes satisfagan sus obligaciones sociales, lo cual debilita las redes sociales y las redes de seguridad.

Las políticas no deberían crear cargas adicionales a los pobres al presuponer que las personas con ingresos bajos viven en un único lugar toda su vida. Las iniciativas de desarrollo rural deben tener en cuenta las actividades de tipo no-agrícola y fomentarlas y apoyarlas. Del mismo modo, las políticas urbanas deben ser flexibles en relación con las necesidades de vivienda y reconocer la importancia de las redes sociales rurales y las relaciones sociales incluso en las vidas de los residentes urbanos.

¿QUIÉN SE TRASLADA Y QUIÉN SE QUEDA?

La migración interna es otra faceta clave de la interdependencia rural. Sin embargo, medir esta migración no es tarea fácil, en parte porque los censos no registran los movimientos a corto plazo. No toda la migración se produce de las zonas rurales a las urbanas: en América Latina, la mayor parte del movimiento tiene lugar entre centros urbanos, mientras que en el África Sub-sahariana el movimiento entre zonas rurales es destacable. Algunas muestras anecdóticas de migraciones de retorno relacionan este tipo de migración con la reducción del empleo en el sector formal, sobre todo durante la implementación de los programas de ajuste estructural durante los ochenta. Estos distintos tipos de modelos migratorios demuestran la variada influencia de las economías regionales y nacionales. Por ejemplo, la reubicación de las industrias mexicanas a ciudades secundarias debido a los incentivos gubernamentales ha precipitado el traslado de trabajadores cualificados de clase media fuera de la Ciudad de México.

El desequilibrio económico entre distintos lugares no es la única causa de la migración. Los cambios en las relaciones sociales, sobre todo entre los distintos sexos y generaciones, y las mejoras en el acceso a la información también son importantes. Cuando los hombres y mujeres jóvenes migran en busca de una mayor independencia financiera y social, suelen enviar menos remesas que sus predecesores, normalmente a causa del aumento en el costo de la vida en las ciudades.

Otra causa importante de la migración es un aumento en la demanda de trabajadoras en el sector de los servicios y de la manufactura lig-

era relacionada con las exportaciones. Esta tendencia seguramente continuará durante las próximas décadas y tendrá un efecto importante sobre los mercados laborales. Los diseñadores de políticas deben identificar y apoyar los aspectos positivos de este flujo hacia las ciudades y minimizar los negativos, como la carencia de atención infantil para las madres trabajadoras.

La migración desempeñará una función cada vez más importante en los cambios económicos y sociales de las próximas décadas. Pero será un asunto complejo que conllevará direcciones diferentes según los diferentes grupos. Es posible que los niños queden al cuidado de las generaciones mayores en sus pueblos de origen mientras sus jóvenes padres se trasladan a los centros urbanos durante determinados períodos. Después de acumular capital durante este primer período de empleo urbano, es probable que los padres pasen a invertir el capital. Los diseñadores de políticas deben analizar atentamente las relaciones entre padre migrante, hijo y pueblo de origen, los cuales están unidos por la red económica de las remesas.

¿QUÉ FUNCIÓN DESEMPEÑA LA POLÍTICA?

Los diseñadores de políticas a menudo han despreciado la importancia de la interdependencia rural-urbana o han intentado reprimirla, como en el caso de la migración. Inevitablemente, las condiciones de vida de los grupos con ingresos bajos o medias ha empeorado. Como primer paso, los diseñadores de políticas deben identificar y suavizar o eliminar aquellas políticas que tengan un efecto negativo sobre las relaciones rurales-urbanas. El siguiente paso es más delicado, ya que las relaciones rurales-urbanas dependen en gran manera del contexto. Las políticas basadas en generalizaciones sobre la escala y la naturaleza de estas relaciones han fracasado normalmente. El gobierno local puede desempeñar una importante función a la hora de enfrentarse a las necesidades y prioridades locales, pero las actuaciones a nivel local normalmente deben ser impulsadas a nivel regional y nacional. Ello incluye gestionar los recursos naturales de forma que se responda tanto a las demandas urbanas como a las rurales; ayudar a las economías locales proporcionando una infraestructura física y social (salud y educación), y facilitar los esfuerzos de las familias con ingresos bajos para ganarse la vida a partir de toda una variedad de recursos, entre los que se incluye la migración.

Dada la dificultad de realizar recomendaciones políticas específicas, en un principio lo más importante es que los distintos gobiernos, ONG y otros grupos y actores reconozcan el papel central de la interdependencia urbana-rural tanto para las familias urbanas como para las rurales, que entiendan los problemas locales y nacionales asociados con la misma y que inicien un diálogo democrático que permita alcanzar una serie de estrategias para fomentar y sacar provecho de esta interdependencia. Entender la importancia de las relaciones rurales con el medio de vida urbano y la seguridad alimentaria y nutricional es esencial si queremos que las políticas mejoren las vidas de los pobres urbanos, en lugar de dificultarlas aún más. ■

Como lectura adicional, véase la revista "Environment and Urbanization", vol. 10, abril de 1998, edición especial titulada "Beyond the Rural-Urban Divide."

Cecilia Tacoli (cecilia.tacoli@iied.org) es investigadora asociada del International Institute for Environment and Development (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo), Londres.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA URBANOS Y LOS MERCADOS LABORALES

ARJAN DE HAAN

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 4 DE 10 • AGOSTO DE 2000

La calidad de las oportunidades laborales (salarios bajos, condiciones laborales precarias y trabajos inseguros) supone un importante obstáculo para la mejora de los medios de subsistencia de los pobres urbanos, sobre todo porque el trabajo es el principal bien de las personas pobres. A medida que el proceso de urbanización sigue su curso en las próximas décadas y continúa proporcionando oportunidades tanto a los residentes como a los inmigrantes de las zonas urbanas, el mercado laboral se convierte cada vez más en un determinante clave de la riqueza y la pobreza. Si los diseñadores de políticas no hacen frente a las cuestiones relacionadas con el mercado laboral, la urbanización puede llegar a intensificar la pobreza en las ciudades y trasladar los principales focos de indigencia de las zonas rurales a las urbanas.

LA TRANSICIÓN HACIA EL EMPLEO URBANO

La urbanización implica una transición del empleo agrícola al industrial y, especialmente, a los puestos de trabajo en el sector de los servicios. Según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la proporción de empleo industrial en los países en vías de desarrollo tan sólo aumentó del 11 al 14% entre 1965 y 1990 (y sólo del 8 al 9% en el África Sub-sahariana), mientras que el empleo en el sector de los servicios creció del 17 al 25% (del 13 al 24% en el África Sub-sahariana). Con la urbanización, las ciudades también son responsables de una mayor parte de los ingresos nacionales. Actualmente, las zonas urbanas generan el 55% del producto nacional bruto en los países de ingresos bajos (aunque la proporción de población urbana es muy inferior) y el 85% en los países de ingresos altos.

Las ciudades dinámicas constituyen el motor del crecimiento económico. Aportan beneficios a través de las economías de escala y la mayor productividad de muchas actividades económicas urbanas. Los casos de pobreza urbana tienden a ser inferiores que los de pobreza rural precisamente porque las economías urbanas en proceso de expansión ofrecen importantes oportunidades laborales. No obstante, la contribución de la urbanización a la mejora de los medios de subsistencia de las personas pobres en las zonas urbanas y rurales es más modesta de lo que estos resultados positivos puedan sugerir, por los siguientes motivos:

- El crecimiento urbano suele estar respaldado por una decantación del gobierno a favor de las zonas urbanas y en detrimento de las rurales en la asignación de los fondos de inversión.
- El nivel de pobreza general de un país puede reducirse mucho más mediante el desarrollo rural que a través del crecimiento urbano, sobre todo en regiones altamente rurales como Asia y África.
- A menudo, las personas más pobres de las zonas rurales no pueden migrar a las ciudades a causa de las redes y las inversiones financieras que la migración suele implicar.
- Muchos trabajadores urbanos tienen un empleo mal remunerado, inseguro o son víctimas de la explotación laboral.

DIVERSIDAD, FLEXIBILIDAD E INSEGURIDAD EN EL EMPLEO URBANO

Durante los cincuenta y los sesenta, muchos expertos esperaban que la urbanización de los países en vías de desarrollo fuera acompañada por el crecimiento de un sector industrial moderno que proporcionara empleo permanente y seguro. Sin embargo, un gran número de habitantes urbanos acabaron trabajando en el sector informal. En las ciudades de los países en vías de desarrollo la mayoría de las personas, sobre todo las mujeres, no trabajaban en empresas grandes y modernas. Gran parte de estos trabajos eran inseguros y no estaban bien remunerados. Con las crisis y los ajustes económicos de los ochenta y noventa, el porcentaje de personas que trabajaban en este sector informal urbano aumentó.

Los trabajos en las zonas urbanas presentan una gran diversidad: desde trabajos gubernamentales regulares y seguros, hasta trabajos independientes bien remunerados, trabajos manuales cualificados en industrias a gran escala (con o sin seguridad laboral), o tipos visibles de trabajos "informales". Esta última categoría es extremadamente heterogénea, e incluye desde taxistas y comerciantes relativamente acomodados hasta tiradores de carros, mendigos, prostitutas y demás. Muchas ocupaciones urbanas también vienen marcadas por una disponibilidad estacional del empleo.

Además, las características de los trabajos están relacionadas con las diferencias sociales. Los miembros de determinados grupos, etnias, castas, sexo o edad sólo encuentran trabajo en ciertos segmentos del mercado laboral. A pesar de que el papel de la mujer en el mercado laboral está cambiando con la urbanización, el empleo femenino se concentra en un número limitado de sectores. A lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, la mano de obra femenina mundial ha aumentado prácticamente el doble que la masculina, pero las mujeres todavía tienden a contar con una representación excesiva en los trabajos inseguros e irregulares. Incluso cuando trabajan los mismos tipos de empleos o sectores que los hombres, su remuneración es inferior a la de éstos. Cuando los países sufren crisis económicas, las mujeres urbanas reciben la carga más pesada, ya que deben seguir trabajando e ideando nuevas estrategias de supervivencia para ocuparse del resto de miembros de la familia.

La complejidad de los mercados laborales urbanos se ve aumentada por el hecho de que las personas normalmente obtienen ingresos de varios sectores. Los miembros de un hogar a menudo trabajan en distintas ocupaciones y sectores. Las personas con trabajos seguros cuyo sueldo se ha visto mermado por la inflación pueden tener trabajos extras, tales como la venta ambulante o el manejo de un taxi. En muchos casos, las hogares urbanos traspasan los límites de la ciudad, y mantienen su base rural como red de seguridad social y económica. Los trabajadores urbanos suelen regresar a sus pueblos de origen cuando pierden sus puestos de trabajo a causa de una crisis.

Algunos residentes urbanos mantienen los lazos con la tierra de otra manera, a través de la producción agrícola urbana, que proporciona ingresos y mejora la nutrición de hasta el 40 y 50% de la población urbana africana y latinoamericana. Estos alimentos e ingre-



IFPRI

International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

...os extras son importantes para los grupos con ingresos más bajos, sobre todo las mujeres, y a menudo sirven para hacer frente a aumentos de la pobreza urbana, subidas de los precios o a la escasez de alimentos.

TENDENCIAS DE LOS MERCADOS LABORALES URBANOS

La tendencia general a nivel mundial va encaminada hacia unos mercados laborales más flexibles, con menos seguridad en el empleo y una mayor diferenciación entre tipos de trabajos. En África, Asia y América Latina, la flexibilidad en el empleo se ha visto reforzada por un estancamiento económico desde los ochenta y unas políticas de liberalización continuas. La caída del comunismo también ha implicado una mayor diversificación de los tipos de empleo, más allá del trabajo garantizado por el Estado.

- En China, las empresas estatales han sido desmanteladas, la seguridad laboral ha disminuido y rápidamente ha surgido una enorme población flotante urbana de migrantes con la mínima seguridad.
- El milagro del Este Asiático se basó en unos mercados laborales flexibles, en los que las compañías empleaban a un grupo principal de trabajadores y utilizaban subcontratistas para emplear a grandes cantidades de trabajadores adicionales, con escasa protección laboral.
- En India, el crecimiento del empleo moderno se estancó ya en los ochenta y, al igual que en el Este Asiático, un gran número de trabajadores fue empleado por subcontratistas, a menudo en terribles condiciones.
- En África, con los niveles más bajos de urbanización y crisis económicas continuas, las formas de trabajo flexibles han seguido siendo la norma.
- América Latina se urbanizó e industrializó pronto, y es la región donde el empleo flexible ha sido, quizás, más notable.

Las tendencias en relación con los salarios también han sido diversas. Por ejemplo, las tendencias positivas en el ámbito laboral de Chile e Indonesia se vieron acompañadas por un descenso en los salarios reales del sector de la manufactura. Dentro de Asia, algunos países han experimentado aumentos en los salarios, mientras que en la mayoría de los países del resto del mundo y en algunos países industrializados, los salarios reales industriales han disminuido en los últimos años.

EL RETO DE LA GLOBALIZACIÓN

La urbanización cada vez va más acompañada de la globalización a través de la liberalización comercial y financiera, las cuales refuerzan la importancia de las ciudades y las economías de escala. Es probable que los mercados laborales urbanos del 2020 sean aún más competitivos y extendidos. Para sacar provecho de unos mercados abiertos y dilatados, pero altamente competitivos, los gobiernos deben reaccionar con rapidez ante las demandas impuestas por un mercado laboral global y empezar a depender menos de las políticas de desarrollo orientadas hacia el interior.

Los mercados laborales urbanos con un alto grado de diversidad tienen una larga vida. Los beneficios resultantes de estos mercados variarán de forma drástica según la capacidad de cada economía para responder y sacar provecho de los mercados globales. La desigualdad

ya es bastante pronunciada en las zonas urbanas (y entre las zonas urbanas y las rurales) y es posible que aún llegue a serlo más. Por lo tanto, se necesitarán políticas públicas que proporcionen apoyo al empleo urbano para reducir las tensiones que puedan surgir como consecuencia de la globalización y para asegurar un acceso equitativo a los mercados laborales beneficiosos, sobre todo para los pobres.

RESPUESTAS POLÍTICAS

Muchos diseñadores de políticas han expresado su deseo de reducir las tasas de urbanización, pero no se trata de una estrategia razonable. El crecimiento económico continuo dentro de mercados abiertos seguirá siendo el escenario más probable en el que tendrá lugar el desarrollo, un marco que no conducirá probablemente a la desurbanización.

Las políticas deberían centrarse en mejorar los efectos de la migración y la urbanización inevitables ofreciendo su apoyo a los migrantes, por ejemplo, en lugar de discriminarlos. Es cierto que en muchos países el desarrollo rural seguirá siendo esencial para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, pero ello no debería impedir que las políticas urbanas respalden las estrategias de subsistencia tanto de los migrantes como de los residentes urbanos.

Las políticas macroeconómicas han solido dar por hecho que la liberalización y la desregulación iban a conducir al crecimiento económico y a la creación de empleo. No obstante, puede que estas políticas por sí solas tan sólo tengan un efecto limitado sobre la pobreza y puede incluso que acarreen consecuencias negativas para los pobres urbanos. Las políticas macroeconómicas deben ser específicas para cada contexto y deben ser sensibles a los efectos que puedan tener sobre los mercados laborales urbanos, especialmente sobre las condiciones necesarias para permitir que los pobres urbanos participen de los beneficios del crecimiento económico de una forma equitativa.

Los diseñadores de políticas también deben crear programas dirigidos a los pobres urbanos y a los carentes de seguridad alimentaria. Hasta ahora, las políticas urbanas, sobre todo las de los donantes, han tendido a centrarse en cuestiones como el suministro de servicios, la vivienda y la infraestructura. Hay que prestar más atención a los sistemas de seguridad laboral en las zonas urbanas.

Las políticas macroeconómicas y los programas de red de seguridad, sin embargo, sólo son una parte de la agenda del empleo urbano. Las políticas deben prestar más atención a la mejora del empleo productivo para los pobres urbanos, es decir, garantizar la empleabilidad y la igualdad de oportunidades de los pobres urbanos en un mercado laboral cada vez más competitivo. Las políticas deberían promover el acceso de los pobres al capital financiero a través de mecanismos microfinancieros, establecer las capacidades de los pobres urbanos a través de la capacitación y la educación formal para que éstos puedan obtener un empleo de alta calidad, y tener en cuenta la heterogeneidad de los mercados laborales y el carácter fluctuante de la oferta y la demanda laboral. Es posible que los gobiernos también tengan que adoptar políticas especiales para reducir las disparidades por motivos de sexo y para eliminar la segmentación del mercado laboral, que impide a determinados grupos ocupar empleos en actividades mejor remuneradas. ■

Como lectura adicional, véase el Informe Mundial Anual de la Organización Internacional del Trabajo.

Arjan de Haan (a-dehaan@dfid.gov.uk) es asesor de desarrollo social del Departamento de Desarrollo Internacional (Department for International Development, DFID), Reino Unido. Las opiniones expresadas aquí son personales y no reflejan necesariamente las políticas del DFID.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

ALIMENTAR A LAS CIUDADES: PROVISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

OLIVIO ARGENTI

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 5 DE 10 • AGOSTO DE 2000

Punto de enfoque 3 Resumen 5 de 10 - La expansión urbana y las cuestiones relacionadas con la provisión y la distribución de alimentos a las ciudades y en el interior de éstas tiene cuatro importantes consecuencias sobre la seguridad alimentaria urbana. La primera es la competencia entre las demandas de tierra necesaria para la construcción de viviendas, industrias e infraestructuras y las de tierra necesaria para la producción agrícola en el interior y los alrededores de las ciudades. Lo más probable es que en esta lucha se acaben perdiendo las tierras productivas para la agricultura.

La segunda consecuencia es la cantidad cada vez mayor de alimentos que deben llevarse a las ciudades y distribuirse entre las crecientes zonas urbanas (ver cuadro). Esto implica un aumento de los camiones que entran en las ciudades, lo cual contribuye a la congestión del tráfico y a la contaminación del aire. También supone una carga adicional para las infraestructuras e instalaciones de distribución de alimentos existentes, la mayoría de las cuales ya son ineficaces, antihigiénicas y perjudiciales para el medio ambiente.

La tercera consecuencia es el cambio en los hábitos de consumo y los comportamientos en la adquisición de alimentos. Los consumidores de las zonas urbanas (que generalmente pagan hasta un 30% más por sus alimentos que los consumidores rurales) tienen menos tiempo para la preparación de alimentos. Por lo tanto, aumenta la demanda de comidas de preparación rápida y elaboradas, lo cual plantea cuestiones sobre la calidad y la seguridad de los alimentos en términos del uso de ingredientes adecuados, sobre todo agua potable, en el proceso de elaboración de los mismos.

La última consecuencia para la seguridad alimentaria urbana es la probabilidad de que los hogares urbanos estén ubicados cada vez más lejos de los mercados de alimentos, a menudo en barrios marginados que no disponen de agua, carreteras o electricidad. Puesto que también es más probable que estos hogares no dispongan de refrigeradores, deben enfrentarse a unos costos de tiempo y transporte adicionales para obtener diariamente alimentos.

A medida que la expansión urbana vaya avanzando, es probable que el costo general de la provisión, distribución y acceso a los alimentos aumente aún más y, con ellos, el número de hogares urbanos que no gozan de seguridad alimentaria. El reto de alimentar a las ciudades radica, por lo tanto, en facilitar el acceso de los consumidores a los alimentos y asegurar que se realicen las inversiones necesarias para incrementar las instalaciones y los servicios de producción, elaboración y distribución de alimentos, conforme a condiciones higiénicas, saludables y respetuosas del medio ambiente. Si se hace frente a este reto de forma adecuada, se fomentará el desarrollo de las zonas peri-urbanas y rurales.

PROBLEMAS EN LA PROVISIÓN DE ALIMENTOS

Para alimentar a ciudades que están en constante crecimiento, habrá que importar más alimentos o producirlos en zonas que actualmente están siendo cultivadas o en nuevos terrenos (que probablemente estarán más alejados y serán menos productivos).

La agricultura urbana y peri-urbana puede ser una importante fuente de alimentos para algunas ciudades, sobre todo cuando los sistemas nacionales de producción, comercialización y transporte de ali-

Previsión del Nivel de Consumo de Alimentos en Algunas Ciudades Escogidas, 2000 y 2010

Ciudad	2000	2010
	(1.000 toneladas métricas)	
Yaoundé	3.030	5.752
Nairobi	4.805	7.984
Isfahan	13.000	20.500
Karachi	41.800	63.900
Lima	19.276	24.567
Port-au-Prince	2.934	4.450
Managua	2.782	4.075

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAOSTAT y Food into Cities (2000).

Nota: Los datos están basados en el promedio nacional de consumo de alimentos.

mentos rurales no están bien desarrollados. No obstante, la agricultura urbana y peri-urbana plantea una serie de problemas derivados de su proximidad a zonas densamente pobladas, donde los animales y los humanos comparten los mismos recursos de suelo, aire y agua. El uso incorrecto de productos químicos y residuos sólidos y líquidos en la agricultura pueden contaminar los recursos terrestres, alimentarios e hidráulicos utilizados en la elaboración de bebidas y alimentos. La cría de ganado en el interior o cerca de las zonas urbanas también puede incrementar los riesgos para la salud de los residentes. A pesar de que muchos de estos problemas podrían resolverse con una mayor información y asistencia extensiva, los funcionarios urbanos a menudo han respondido, en cambio, destruyendo las cosechas de alimentos y expulsando a los productores de las tierras públicas.

Gran parte del elevado costo previsto en la alimentación de las ciudades se debe probablemente a los costos de transporte, así como a las pérdidas de alimentos tras la cosecha a causa de un tratamiento y empaquetado inadecuados, a la necesidad de recolectar alimentos entre muchos pequeños agricultores y a los frecuentes retrasos provocados por los controles de carretera y los impuestos (a menudo ilegales). Estas pérdidas de alimentos pueden llegar a ser de hasta el 35% en el caso de los productos alimentarios perecederos, mientras que los costos de transporte pueden llegar a representar el 90% del margen general de la comercialización de alimentos.

PROBLEMAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS ALIMENTOS

En los países en vías de desarrollo, una gran parte de los alimentos pasa por los mercados de venta al por mayor y después es redistribuida en el zona urbana a través de los mercados de venta al por menor, las tiendas, los vendedores ambulantes y los supermercados, todos los



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

cuales tienen problemas. Muchos mercados de venta al por mayor están anticuados, no se han adaptado al aumento del volumen de alimentos, no cuentan con una gestión ni un mantenimiento adecuados y se encuentran ubicados en zonas que la expansión urbana ha transformado en puntos centrales con una alta densidad. Este último factor incrementa la congestión del tráfico y reduce el espacio para la expansión del mercado. Las instalaciones de almacenamiento, sobre todo de refrigeración, son insuficientes o están mal gestionadas, o ambas cosas a la vez. Estas dificultades provocan costos y pérdidas adicionales para los comerciantes y conllevan una mayor contaminación alimentaria.

A nivel de la venta al por menor, en las economías en desarrollo los supermercados y los hipermercados (combinación de supermercados y grandes almacenes) sólo desempeñan un papel menor en la distribución alimentaria urbana. Incluso en las ciudades latinoamericanas, este sector sólo representa el 30% de las ventas de alimentos al por menor, aunque ha crecido rápidamente desde los setenta. Estos mercados normalmente satisfacen las necesidades de los hogares con ingresos altos, se encuentran en zonas urbanas de clase media y alta y distribuyen principalmente productos alimentarios manufacturados y productos importados. Los artículos de primera necesidad producidos a nivel local sólo constituyen una pequeña parte de las ventas alimentarias de estos mercados. Utilizan habitualmente en cambio contratos de suministro directos con productores alimentarios alejados.

El sector tradicional de venta de alimentos al por menor domina los mercados de los países en vías de desarrollo, lo cual lo convierte en un elemento fundamental para la mejora de la distribución de alimentos en las ciudades. Pero los mercados de venta al por menor públicos, que suelen ubicarse en los centros de las ciudades, están normalmente congestionados, y son insalubres e inseguros. Los funcionarios urbanos a menudo consideran a los mercados espontáneos como un causante de problemas de tráfico, salud y seguridad, y por lo tanto, los vendedores son acosados por la policía municipal. En estos últimos tiempos, muchas ciudades han experimentado un marcado aumento de la venta al por menor en el sector informal, lo cual cubre un vacío muy importante en la cadena de distribución, ya que es una fuente práctica de alimentos baratos para los consumidores urbanos con ingresos bajos. También supone una importante fuente de ingresos para los hogares con ingresos bajos implicadas en estas actividades.

EL PAPEL DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES Y DE LAS ALCALDÍAS

La mayoría de los funcionarios locales y de las alcaldías consideran que las cuestiones relacionadas con la provisión y la distribución de alimentos no son responsabilidad suya y, por lo tanto, centran sus esfuerzos en la salud, la educación, la vivienda, el saneamiento y el transporte públicos. No obstante, estas autoridades tienen influencia directa o indirecta sobre los sistemas de provisión y distribución de alimentos a través, por ejemplo, de los reglamentos en materia de sanidad y vivienda, y de la construcción y gestión de infraestructuras para elaboración y comercialización. Afortunadamente, cada vez hay una mayor conciencia de la necesidad de que los funcionarios locales y de las alcaldías desempeñen una función proactiva y de coordinación en las medidas dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria urbana. Las autoridades de las ciudades deben adoptar políticas que proporcionen apoyo a aquellas personas que

están implicadas en las actividades de provisión y distribución de alimentos fomentando la inversión privada, mediante su participación en la provisión y distribución de alimentos (al facilitar la agricultura urbana y peri-urbana y ofrecer la planificación, infraestructura, instalaciones, servicios, información y regulaciones necesarias), la coordinación de iniciativas de desarrollo públicas y privadas y la medicación entre el gobierno central y el sector alimentario privado.

A la hora de formular políticas y estrategias de provisión y distribución de alimentos, los funcionarios locales y de las alcaldías deberían basarse en cuatro principios estratégicos: (1) adoptar un planteamiento que sea consultivo, participativo, abierto, conciliador y técnicamente sólido y que implique al sector privado; (2) fomentar la competencia y reducir la influencia de los grandes intermediarios; (3) dejar en manos del sector privado aquellas instalaciones y servicios que puedan funcionar mejor como empresas, y (4) fomentar un desarrollo eficaz que reduzca el costo de la vida y estimule el crecimiento del empleo en la ciudad. Los funcionarios locales y de las alcaldías también pueden desempeñar una función crucial en las políticas de seguridad alimentaria nacionales ofreciendo su apoyo a los esfuerzos de las asociaciones de agricultores y de las autoridades rurales locales a la hora de presionar a los gobiernos en relación con proyectos y programas que reduzcan los obstáculos de la producción y la comercialización de alimentos.

Los funcionarios locales y de las alcaldías también deben apoyar la agricultura urbana y peri-urbana a través de campañas de información dirigidas a minimizar las consecuencias sanitarias y medioambientales adversas, y mediante reglamentos correctamente aplicados que permitan y faciliten las actividades agrícolas urbanas y peri-urbanas.

Los funcionarios locales y de las alcaldías pueden desempeñar una función fundamental al garantizar que se tienen en cuenta adecuadamente las cuestiones relacionadas con la distribución de alimentos en la planificación de nuevas infraestructuras, instalaciones y servicios. Entre los aspectos que cabe considerar se encuentran la ubicación, el tipo y el nivel de los servicios y las estructuras, así como la capacidad financiera de los usuarios, para que puedan costearse los gastos de utilización y mantenimiento del mercado. Otras cuestiones clave son la gestión de los mercados y los criterios de asignación del terreno para su construcción.

Puesto que gran parte de la producción y distribución de alimentos está fuera del control de los funcionarios locales y de las alcaldías, estas autoridades deben colaborar con otras organizaciones con grandes intereses en el sistema de producción y distribución de alimentos, y deberían fomentar y apoyar aquellas políticas que garanticen la seguridad alimentaria urbana y estimulen la inversión privada, así como la participación privada, en las decisiones de planificación. Los hogares urbanos con ingresos bajos sólo podrán lograr la seguridad alimentaria si tienen acceso a unos alimentos asequibles y de calidad a través de los programas y las políticas mencionadas. ■

Como lectura adicional, véase Olivio Argenti, "Urban Food Security and Food Marketing: A Challenge to Cities and Local Authorities," *Food into Cities Collection*, DT/40-99E (Roma: FAO, 1999); y FAO, "Food for the Cities: Food Supply and Distribution Policies to Reduce Urban Food Insecurity," *Food into Cities Collection*, DT/43-00E (Roma: FAO, 2000). Disponibles gratuitamente en <http://www.fao.org/ag/sada.htm>.

Olivio Argenti (Olivio.Argenti@fao.org) es economista de marketing del Departamento de Sistemas de Soporte Agrícola, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

EL SIGNIFICADO OCULTO DE LA AGRICULTURA URBANA

LUC J. A. MOUGEOT

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 6 DE 10 • AGOSTO DE 2000

En los próximos 20 años, la urbanización se intensificará en América Latina y en el Caribe, pero África y Asia experimentarán el crecimiento urbano más explosivo. Los países que se están urbanizando con más rapidez también se encuentran entre los menos preparados para satisfacer sus necesidades alimentarias, y muchos de ellos ya dependen de forma precaria de la ayuda y las importaciones alimentarias.

La agricultura urbana (aquella agricultura situada en el interior o en los márgenes de un pueblo o ciudad) puede suponer una manera de estimular el suministro de alimentos, al mismo tiempo que sirve para incrementar los ingresos de los más pobres. La agricultura urbana utiliza recursos, productos y servicios que se encuentran en el interior y alrededor de la zona urbana y, a su vez, suele proporcionar recursos, productos y servicios a esa misma zona. Los sistemas agrícolas urbanos incluyen la horticultura, la floricultura, la silvicultura, la acuicultura y la cría de ganado.

LA MAGNITUD DE LA AGRICULTURA URBANA

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo calcula que hay unos 800 millones de personas implicadas en la agricultura urbana a nivel mundial, la mayor parte de las cuales se encuentran en ciudades asiáticas. De estos 800 millones, se calcula que unos 200 son productores comerciales que dan trabajo a 150 millones de personas a jornada completa. Por lo tanto, la agricultura urbana es una importante fuente de suministro en los sistemas alimentarios urbanos de los países en vías de desarrollo, y una válvula de seguridad alimentaria decisiva para los hogares urbanos pobres. Ésta proporciona una herramienta barata, sencilla y flexible para utilizar los espacios urbanos vacantes de forma productiva, ya que trata y recicla los residuos urbanos sólidos y líquidos, genera empleo e ingresos, añade valor a los productos, gestiona los recursos de agua dulce con más moderación y resuelve las cuestiones relacionadas con el uso de la tierra urbana que de otro modo serían incompatibles. La naturaleza y la magnitud de la agricultura urbana varían, evidentemente, según las condiciones agroecológicas; las políticas nacionales, regionales y locales; las condiciones del mercado, y las características de los hogares, pero se ha convertido en un componente importante de la escena urbana.

La agricultura urbana, más que suplantar, complementa los suministros rurales y las importaciones de alimentos y seguirá haciéndolo. Las ciudades seguirán dependiendo en gran medida de la agricultura rural para la obtención de productos comestibles en mayor volumen y menos perecederos. Pero la agricultura urbana puede proporcionar importantes cantidades de alimentos a pequeña escala y productos específicos. Puede generar productos valorados en decenas de millones de dólares en cualquier ciudad importante. Al cultivar sus propios alimentos, las ciudades reducen sus déficits alimentarios y obtienen una importante fuente de frutas y vegetales y productos derivados del ganado, lo que incluye productos lácteos. La agricultura urbana proporciona aproximadamente el 15% de todos los alimentos consumidos en las zonas urbanas y es probable que este porcentaje se doble en las próximas dos décadas. Las ciudades con unos sectores agrícolas urbanos más avanzados, sobre todo en Asia, han pasado a autoabastecerse de alimentos frescos altamente valorados y nutritivos. Algunas ciudades incluso exportan los excedentes al extranjero.

La agricultura urbana también es una parte integrante de la vida de la ciudad, un elemento activo de los sistemas económicos y ecológicos urbanos. Los agricultores urbanos utilizan tierras urbanas, servicios públicos, insumos e incluso residuos urbanos durante la producción. Después venden sus productos a los mercados locales y a menudo reinvierten los beneficios en bienes producidos o vendidos en las tiendas de la ciudad.

La agricultura urbana puede ser un importante suplemento de los ingresos de los hogares. En El Cairo, la cría de ganado pequeño, practicada por más de una cuarta parte de los hogares, proporciona más del 60% de los ingresos. En Dar es Salaam, la agricultura urbana es la segunda ocupación más importante. Los alimentos especializados muy valorados (por ejemplo, los champiñones) y los cultivos no-alimentarios (como las flores ornamentales) cuya producción requiere poco espacio son especialmente adecuados para proporcionar el dinero necesario.

Aun así, la gran mayoría de los agricultores urbanos son pobres y cultivan alimentos básicamente para su propia subsistencia, con poca ayuda o protección y en pequeñas parcelas que no son de su propiedad. Gracias a la agricultura urbana, estos hogares pueden gozar de una alimentación segura que de otro modo no podrían permitirse. Algunos estudios realizados en Harare, Kampala y Nairobi han puesto de manifiesto que la agricultura urbana puede mejorar el estado nutricional de los miembros de los hogares, calculado a partir del consumo de calorías y proteínas, la calidad de la comida o las tasas de crecimiento de los niños.

Muchos estudios muestran que las mujeres son predominantes en la agricultura urbana, ya que ésta les permite obtener ingresos, mejorar el régimen alimentario de los hogares, realizar las tareas domésticas y ejercer un mayor control sobre los recursos, presupuesto y toma de decisiones del hogar.

RIESGOS Y RESTRICCIONES

Los pobres pueden encontrarse con ciertas restricciones que les impiden practicar con éxito la agricultura urbana, entre las que se incluyen la falta de acceso a las tierras, los créditos, el agua y otros elementos u obstáculos legales derivados de la preocupación por la salud pública. Los agricultores urbanos a menudo utilizan espacios públicos, y si no son los titulares de la tierra que usan, no pueden tener ninguna seguridad de que realmente vayan a cosechar los beneficios de su inversión. Sin ninguna titularidad, la mayoría de los productores urbanos con ingresos bajos no pueden obtener préstamos formales que exigen la propiedad de bienes como garantía ni tampoco pueden recibir el apoyo de los sindicatos nacionales de agricultores, en los que las actividades de sus miembros deben estar legalmente aprobadas. Las mujeres también pueden encontrarse con ciertas restricciones de acceso a los servicios de crédito y extensión, que menosprecian los conocimientos que las agricultoras sobre las cosechas, las combinaciones de insumos y los métodos de cultivo.

La aridez, los suministros de agua corriente poco fiables y las fuertes lluvias pueden obstaculizar gravemente muchos sistemas de producción. Si se gestiona de forma incorrecta, la agricultura urbana



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

puede incluso agravar la degradación medioambiental, que incluye la erosión del suelo, la pérdida de vegetación, el empantanamiento y el agotamiento de los recursos hidráulicos.

Las preocupaciones por la salud pública responden al mal uso o mal manejo de las sustancias agroquímicas; la aplicación al cultivo de alimentos de residuos sin tratar o tratados incorrectamente; la exposición de los cultivos a la contaminación del aire, el agua o la tierra, lo que incluye una posible contaminación provocada por metales pesados, y una incorrecta destrucción de los residuos vegetales y animales. Algunas amenazas, como por ejemplo la de las sustancias agroquímicas, son menos habituales de lo que se cree ya que las personas pobres normalmente no pueden permitirse el empleo de insumos inorgánicos. En consecuencia, cultivan cosechas o crían ganado de forma orgánica. No obstante, las personas pobres a menudo no tienen otra opción que cultivar sus cosechas en condiciones peligrosas, y es posible que las amenazas de las autoridades no logren más que disuadirles de invertir en métodos de producción más seguros.

POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Para mejorar la agricultura urbana y hacer que sea más sostenible, los agricultores deben adoptar mejores prácticas y los gobiernos deben promoverla o gestionarla mejor a través de unas políticas mejor informadas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden apoyar estas iniciativas.

Legitimar la agricultura urbana puede ayudar a los agricultores con ingresos bajos a acceder a las tierras, los servicios necesarios y los créditos. Los diseñadores de políticas pueden legitimar y fomentar la agricultura urbana a través de incentivos públicos, como en Uganda. Los gobiernos pueden destinar tierras a la agricultura urbana en los planes maestros de las ciudades, apoyar los proyectos de zonas verdes y establecer una red de centros de insumos y servicios. Pueden participar directamente en la producción agrícola urbana arrendando los terrenos públicos; asignando las tierras no construidas públicas a las organizaciones de agricultores; asociándose con los productores, o convirtiéndose en productores ellos mismos. Se pueden revisar las leyes y reglamentos urbanos para que éstas sean compatibles con las opciones de supervivencia de la población, como en Kampala, donde actualmente las ordenanzas municipales toleran determinados tipos de producción agrícola en ciertas zonas. Los gobiernos también pueden permitir la agricultura urbana como una forma de uso temporal de la tierra en los planes de viviendas públicas o incorporarla como un método de gestión productiva de los espacios urbanos vacantes. En Sudáfrica y Tanzania, algunos bancos de desarrollo también han proporcionando créditos mediante el apoyo a fondos rotatorios para las cooperativas agrícolas urbanas. Las organizaciones de agricultores también pueden contribuir a legitimar el sector y organizar el acceso a los créditos, insumos y mercados.

Existen enormes posibilidades de reducir los riesgos para la salud pública mediante la educación y el otorgamiento de poder a los productores urbanos, en lugar de ignorarlos y hostigarlos. Los agricultores pueden reducir los riesgos medioambientales y beneficiarse económicamente eligiendo correctamente qué cultivos deben plantar. Por ejemplo, incrementar el uso de cultivos de ciclo corto estimula la productividad y reduce el uso de agua posiblemente contaminada.

Puesto que muchas prácticas seguras se basan en el conocimiento, también son asequibles y fáciles de adoptar para los agricultores. Se

puede enseñar a los productores a evitar el uso de fertilizantes químicos u orgánicos contaminados en determinados cultivos o a extraer agua de los pozos en lugar de sacarla de los ríos. Los agricultores urbanos pueden firmar contratos mutuamente beneficiosos con los servicios de eliminación de residuos y se puede utilizar la agricultura de productos no-alimentarios para rehabilitar aguas y suelos contaminados, generando ingresos en el proceso. Las ONG pueden ayudar a determinar la escala de abono que sería a la vez rentable y adecuada para el medio ambiente. Las ciudades pueden tratar el agua residual y volver a ponerla en circulación. Cuando las ciudades introducen el tratamiento del agua para el riego, también deberían idear mecanismos creativos de recuperación de los costos (por ejemplo, acuerdos de intercambio) en lugar de penalizar a los agricultores que utilizan las aguas residuales.

Quedan retos por afrontar en la agricultura urbana desde el nivel de la comunidad hasta el nivel nacional. Los gobiernos deben utilizar las numerosas experiencias locales para crear estructuras institucionales que pongan en práctica las políticas sobre agricultura urbana. Por encima de todo, la experiencia demuestra que la prohibición de la agricultura urbana ha sido ineficaz. Ahora los gobiernos deberían superar la fase de adaptación y resolver la cuestión: hasta el momento, la autoridad compartida parece ser el mejor planteamiento para crear una agricultura urbana sostenible que sea beneficiosa para los agricultores pequeños. Las ONG pueden ayudar a crear y mediar entre las diversas organizaciones.

La experiencia también ha demostrado que la agricultura urbana es más viable si se practica en un marco de sólidas estrategias para el uso de la tierra, la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la gestión medioambiental segura. Fuera de Asia, existen pocas políticas alimentarias nacionales que busquen una sinergia entre la producción rural y la urbana o que guíen programas agrícolas urbanos integrados. Es necesario diseñar y poner en práctica sistemas reguladores y de uso de la tierra para conseguir un acceso más justo a la tierra, el agua y los mercados. La extensión agrícola debe adaptarse a las necesidades de los productores urbanos. Los centros de investigación agrícola y los departamentos de planificación urbana deben colaborar. Es necesario desarrollar modelos de códigos sanitarios y de uso de la tierra. Se están desarrollando redes regionales y globales, pero también es necesario crear y apoyar las redes nacionales y locales. Las políticas públicas también deberían aceptar los conocimientos, restricciones y oportunidades de las mujeres y actuar en consecuencia para mejorar su participación ciudadana.

Los gobiernos del mundo en vías de desarrollo deben reconocer el lugar que ocupa la agricultura urbana en el desarrollo de la ciudad y en la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de sus residentes, un lugar que ha ocupado durante mucho tiempo sin reconocimiento y que, además, está en pleno proceso de expansión. ■

Como lectura adicional, véase Luc Mougeot, "Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks," in Growing Cities, Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda, ed. Nico Bakker et al. (Feldafing, Alemania: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional [DSE], 2000); y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Urban Agriculture: Food, Jobs, and Sustainable Cities (Nueva York: UNDP, 1996).

Luc J. A. Mougeot (lmougeot@idrc.ca) es especialista de programas en el Centro de Investigación para el Desarrollo, Canadá.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

LA URBANIZACIÓN Y LA TRANSICIÓN NUTRICIONAL

BARRY M. POPKIN

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 7 DE 10 • AGOSTO DE 2000

Punto de enfoque 3 - Resumen 7 de 10 - El aumento de la urbanización en el mundo en vías de desarrollo ha conllevado un cambio extraordinariamente rápido a una situación de alta incidencia de la obesidad y enfermedades no transmisibles tales como la diabetes y los problemas coronarios, en una época en que grandes segmentos de la población siguen padeciendo desnutrición y enfermedades relacionadas con la pobreza. Por ejemplo, la obesidad y las enfermedades relacionadas con ésta afectan a 25-50% de la población en países tan dispares como Kuwait, México, Tailandia y Túnez. Esta “transición nutricional”—un término empleado para describir los cambios en el régimen alimentario, la actividad física, la salud y la nutrición—puede achacarse al aumento de los ingresos, la influencia de los medios de comunicación de masas y el marketing de alimentos, y a toda una serie de cambios en las características del trabajo y el ocio.

El lugar de una persona en la transición nutricional depende de en qué medida se ha distanciado de un régimen alimentario tradicional y ha adoptado el régimen occidental, con todos los cambios asociados en la actividad física y la composición del cuerpo humano. De acuerdo con esta medida cualitativa de la transición, las zonas urbanas de todo el mundo en desarrollo están mucho más avanzadas en el proceso que las zonas rurales. En el ámbito regional, los que más han cambiado su estado nutricional y sus patrones de alimentación y actividad son la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y ciertos países del Norte de África, el Medio Oriente y el Este de Asia. La opción política más prometedora para remediar los efectos perniciosos de esta transición parece ser una combinación de políticas de precios, educación y medidas específicas en los programas escolares.

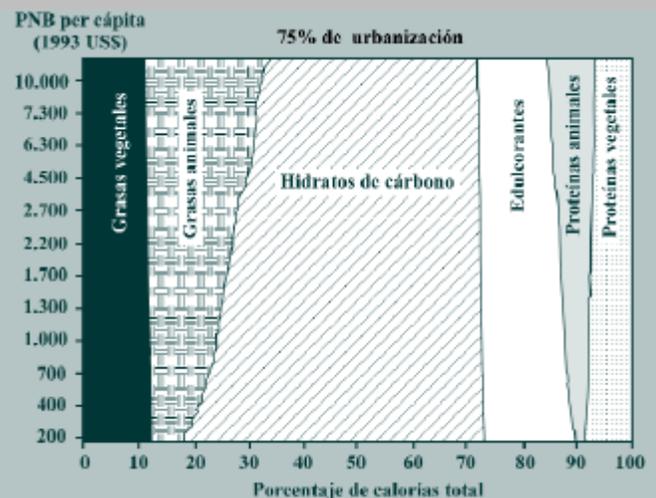
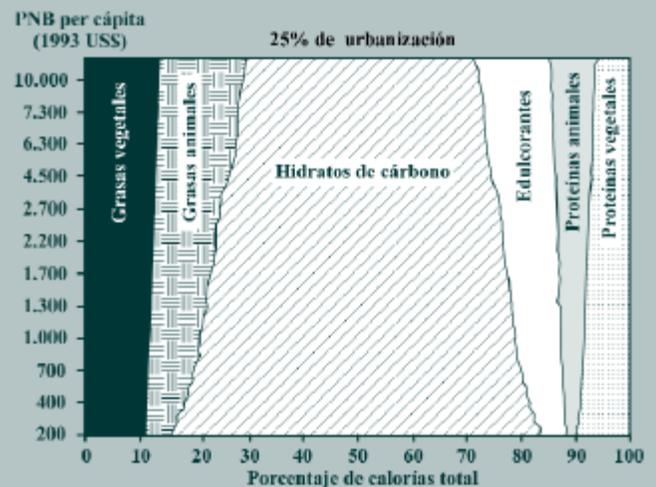
LA TRANSICIÓN NUTRICIONAL

Los residentes en las ciudades tienen estilos de vida muy diferentes a los habitantes rurales. Estos estilos establecen sus propios patrones de demanda de alimentos y distribución del tiempo. Las consecuencias para los regímenes de alimentación, la actividad física y la salud han sido enormes.

El régimen alimentario urbano. Los residentes en las ciudades obtienen mucha más energía a partir de grasas y edulcorantes que los habitantes del campo, incluso en las zonas más pobres de países con ingresos muy bajos. La mayoría de los habitantes urbanos consumen asimismo cantidades mayores de productos animales que los que viven en el campo. Los residentes en las ciudades tienen un régimen alimentario más diversificado y con más micronutrientes y proteínas animales que los habitantes rurales, pero ingieren más hidratos de carbono refinados, alimentos elaborados y grasas saturadas y puras, y menos fibras.

En la gráfica se muestra cómo la urbanización modifica el contenido en grasas y dulces del régimen alimentario nacional. En los países con 75% de población urbana, el porcentaje del consumo de calorías procedentes de grasas vegetales y animales es 4 puntos superior y el de energía procedente de edulcorantes es 12 puntos superior al de los países con 25% de población urbana. Esta realidad se mantiene incluso con bajos niveles de producto nacional bruto (PNB). Las investigaciones relacionadas con este tema han demostrado que los habitantes de los países con ingresos bajos pueden permitirse ahora

FUENTES DE CALORÍAS Y PNB PER CÁPITA, NIVEL DE URBANIZACIÓN DEL 25% Y DEL 75%



Fuentes: Los datos sobre la balanza alimentaria proceden de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y los datos sobre el PNB del Banco Mundial. Aquí se presentan los resultados de las regresiones de los autores a partir de estos datos básicos de 133 países.



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.
Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

el consumo de muchas más calorías procedentes de grasas que antes, con el mismo nivel del PNB. Por lo tanto, no sólo es que estén cambiando los regímenes alimentarios urbanos, sino que están cambiando en una fase más temprana del desarrollo económico.

El aumento de los ingresos explica parcialmente esta tendencia hacia alimentos más grasos y los edulcorantes, pero parece existir también un aumento de la demanda de edulcorantes y de alimentos con más grasas en todos los niveles de ingresos. La mayor penetración de los medios de comunicación de masas y de las estrategias modernas de marketing en las vidas de los residentes urbanos puede ser la causa de este cambio en la elección de los alimentos. Se sabe muy poco, sin embargo, sobre el impacto de los medios de comunicación y el marketing en la transición nutricional. Los estudios económicos basados en los cambios en los ingresos y los precios no pueden explicar estos cambios de conducta.

La capacidad de producir alimentos más baratos que contienen grasas y edulcorantes ha facilitado asimismo la transición. Por ejemplo, en las últimas cinco décadas, las nuevas tecnologías y las nuevas variedades de semillas oleaginosas ha hecho mucho más fácil la creación de aceites comestibles de alta calidad y baratos, como alternativa a las grasas animales mucho más caras.

Patrones de actividad física en las ciudades. Las nuevas tecnologías en el trabajo y el ocio, junto con el cambio en los regímenes alimentarios, han aumentado los niveles de obesidad en las zonas urbanas de los países en vías de desarrollo. La composición del cuerpo humano ha cambiado conjuntamente con la transformación de una economía agraria preindustrial en un sistema industrial urbano. Con la aceleración de esta transformación, el sector de los servicios ha crecido rápidamente, los procesos con uso intensivo de capital han acabado dominando la producción industrial y los patrones de distribución del tiempo han cambiado drásticamente. El trabajo urbano exige ahora menos esfuerzo físico y permite más tiempo de ocio. Las actividades de ocio se han transformado, debido especialmente a los cambios en la preparación, producción y elaboración de los alimentos y a la penetración revolucionaria de los medios de comunicación de masas en el mundo en vías de desarrollo. Por ejemplo, casi todos los hogares chinos contaban al menos con un televisor en estado de funcionamiento.

Consecuencias para la salud y la nutrición. Los cambios en el régimen de alimentación y la actividad física han acelerado la tasa de crecimiento de la obesidad en el mundo en desarrollo. La tendencia a la obesidad no se limita a una región, país o grupo racial o étnico. En muchos casos, tales como el de las mujeres en Egipto y en Sudáfrica, y en todas las edades y sexos en México, los países con bajos o medianos ingresos tienen niveles de exceso de peso comparables a los de Estados Unidos y superiores a los de la mayoría de los países europeos. Los niveles de obesidad son mucho mayores en las zonas urbanas: en China e Indonesia la obesidad entre los adultos urbanos es dos veces superior a la de los adultos rurales; en la República Democrática del Congo la proporción es de seis a uno. En el Oriente Medio, el Pacífico Occidental y América Latina, los niveles de obesidad están muy por encima de los de otras regiones desarrolladas.

Las poblaciones con ingresos más altos dentro del mundo en vías de desarrollo también padecen niveles mucho mayores de obesidad. Esta relación existía asimismo hace un siglo entre los habitantes de Europa y Norte América, pero la regla es aplicable ahora en sentido contrario: los pobres de Europa y Norte América sufren niveles mucho

más altos de obesidad y de enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación que los ricos. Esta realidad se ha reproducido recientemente entre las mujeres brasileñas y en Chile.

Una serie de cambios en la salud han acompañado esta transición nutricional. Uno de los más inmediatos parece ser la nueva epidemia de diabetes, apoplejías e hipertensión, todas ellas enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación. Las experiencias de algunos países asiáticos y latinoamericanos son especialmente preocupantes. En el caso de China, el costo económico de las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación ha superado de hecho el costo de la desnutrición.

Una consecuencia singular de esta transición es el cada vez más frecuente doble problema de desnutrición y obesidad en el mismo hogar. En Brasil, por ejemplo, en el 11% de los hogares existe esta combinación de exceso e insuficiencia de peso entre sus miembros.

¿QUÉ PASOS DAR AHORA?

¿Cómo pueden las comunidades responsables de la política alimentaria y la salud pública, que ya se enfrentan a los problemas de pobreza, desnutrición y subdesarrollo, ocuparse del objetivo aparentemente contradictorio de promover un consumo a la vez mayor y menor de alimentos? ¿Cómo pueden plantearse la prevención de la obesidad cuando están concentradas en la desnutrición y la pobreza?

La respuesta consiste en parte en hallar soluciones comunes para la nutrición insuficiente y excesiva, y promoverlas mediante la educación e intervenciones más directas. Por ejemplo, la divulgación de frutas y vegetales ricos en nutrientes reduciría el consumo de calorías y mejoraría el estado micronutricional. Otra solución de este tipo sería la lactancia, que aporta una alimentación rica en nutrientes y reduce la obesidad y las enfermedades coronarias.

Los diseñadores de políticas han de adoptar medidas directas para reducir la obesidad en todos los grupos etarios. Muy pocas iniciativas a gran escala han logrado este objetivo, aunque los países escandinavos consiguieron cambiar los regímenes alimentarios de su población y reducir las enfermedades coronarias entre 1976 y los ochenta. Para ello, los escandinavos se concentraron en las políticas de precios y de otro tipo, y aplicaron medidas tales como subsidios al pescado para fomentar regímenes alimentarios más saludables. Durante los noventa, Singapur redujo la obesidad infantil mediante una combinación de cambios en la alimentación en las escuelas y un aumento de las actividades deportivas y físicas dentro del programa escolar.

Un primer paso importante hacia una población más sana es concienciarse de los problemas relacionados con la transición nutricional. Muchos países desarrollados se están dando cuenta de la importancia de este asunto. Han de continuar sus esfuerzos y desarrollar programas y políticas para la producción agrícola, la nutrición, la comercialización de alimentos y la educación que les ayuden a enfrentar con éxito la transición nutricional y lograr una seguridad alimentaria y nutricional sostenible. ■

Para una lectura adicional, véase Barry Popkin, "The Nutrition Transition and Its Health Implications in Lower Income Countries," *Public Health Nutrition* 1 (1998): 5-21; y Barry Popkin, "Urbanization, Lifestyle Changes and the Nutrition Transition," *World Development* 27 (1999): 1905-16.

Barry M. Popkin (popkin@unc.edu) es profesor de nutrición en la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

LAS MUJERES URBANAS: EN BUSCA DEL EQUILIBRIO ENTRE EL TRABAJO Y LA ATENCIÓN A LOS NIÑOS

PATRICE L. ENGLE

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 8 DE 10 • AGOSTO DE 2000

Con el crecimiento de la población urbana en todas las regiones en desarrollo durante los próximos veinte años, los gobiernos y las familias se enfrentarán a obstáculos singulares en sus esfuerzos para garantizar el bienestar de millones de niños. Tendrán que tener en cuenta los cambios del papel de la mujer, de los métodos de atención infantil y de los medios para la obtención de la seguridad alimentaria. Todas estas transformaciones tendrán implicaciones importantes en las formas de supervivencia de las personas que residen en las nuevas megaciudades.

ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA LABORAL

Muchos estudios realizados en países en desarrollo demuestran que las mujeres contribuyen tanto o más que los hombres a la seguridad alimentaria de la familia y al estado nutricional de los niños, cuando se tiene en cuenta el trabajo no remunerado. Las tasas mundiales de participación de las mujeres en la fuerza laboral eran del 54% en 1950 y del 66% en 1990, y está previsto que se acerquen al 70% en el 2010. Ahora es más probable que las mujeres urbanas trabajen para obtener ingresos cuando sus hijos son muy pequeños y que formen parte durante más tiempo de la fuerza laboral que en el pasado. En todo el mundo, la tasa de ingreso de las mujeres en el mercado laboral entre los 20 y los 30 años es alta, su participación en la fuerza laboral aumenta entre los 30 y los 50 años, y no dejan de trabajar hasta que no cumplen 50 años.

Está aumentando asimismo el porcentaje de hogares que dependen de la contribución financiera de las mujeres para lograr la seguridad alimentaria. Las mujeres aportan la fuente principal de ingreso en más del 20% de los hogares de América Latina, África Sub-sahariana y la mayoría de Asia. Incluso en las familias con padre y madre, las mujeres están contribuyendo un porcentaje mayor que antes del ingreso.

Los factores que han aumentado la participación de las mujeres en la fuerza laboral—la urbanización y la globalización—las han obligado a ocupar empleos de menor calidad (empleos poco calificados sin seguridad o protección), a tiempo parcial, a domicilio, o con todas estas características. Más del 80% de las mujeres trabajan en empleos con claras diferenciaciones por sexo, y el salario promedio de éstas es un 70% del de los hombres. Dado que las mujeres tienen trabajos menos calificados y temporales, tienen más posibilidades que los hombres de perder su empleo durante las crisis financieras. Las habilidades de las mujeres para manejar las nuevas tecnologías están también muy por detrás de las de los hombres, lo que disminuye sus posibilidades de obtener los empleos mejor remunerados que exigen estas habilidades.

CONSECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA LABORAL

La residencia en las ciudades puede tener consecuencias de dos tipos para las mujeres y los niños. Por un lado, las mujeres trabajadoras en una economía urbana tienen la posibilidad de ganar un porcentaje mayor del ingreso familiar. Dado que se ha demostrado que este porcentaje está relacionado con el poder de decisión en la familia, estas mujeres pueden estar menos ligadas a restricciones tradicionales tales

como los tabúes alimentarios durante el embarazo. Según un estudio reciente de las Naciones Unidas, las mujeres urbanas también tienen menos hijos, y las probabilidades de que éstas y sus hijos estén alfabetizados es mucho mayor que las de las mujeres rurales y sus hijos. Es posible que se disponga de más servicios tales como planificación familiar en las zonas urbanas, y el aumento de la independencia de las mujeres puede conducir a una mayor autoestima y reconocimiento de sus derechos.

Por otro lado, las trabajadoras urbanas pueden ser más vulnerables a la violencia y el hostigamiento en el lugar de trabajo que las mujeres rurales, y pueden verse obligadas a realizar trabajos con escasas protecciones en el sector informal, tales como la venta ambulante. Es posible que muchas mujeres con pocos ingresos tengan que criar a sus hijos en el entorno de infraestructuras inadecuadas de las barriadas urbanas. Para los nuevos inmigrantes instalados en asentamientos urbanos ilegales los sistemas de apoyo pueden ser débiles, lo que conduce al estrés y las disfunciones familiares. Las oportunidades escasas o esporádicas de empleo para los hombres, así como la necesidad de obtener alimentos con dinero efectivo, pueden conducir a un declive del apoyo de los varones a las familias y a una disminución de la seguridad alimentaria.

Ahora es mucho más probable que las mujeres trabajen cuando sus hijos tienen menos de 12 meses, en una etapa en que los niños necesitan más atención intensiva para un buen crecimiento y desarrollo. Por ejemplo, en la mayoría de los países, los permisos de maternidad para las trabajadoras del sector formal no pasan de 12 semanas, a pesar de que se recomiendan seis meses de lactancia exclusiva. Para las trabajadoras del sector formal, cualquier tipo de permiso supone un riesgo de perder sus ingresos y sus oportunidades de empleo.

Aunque en algunos países el período de lactancia de las madres trabajadoras es más corto, el propio trabajo no lo limita necesariamente. El trabajo de las madres tampoco parece afectar el estado nutricional de los hijos en algunos países en desarrollo. En dos estudios de las ciudades de América Latina, los ingresos obtenidos por la madre cuando el hijo tenía más de 12 meses afectaban positivamente su estado nutricional, al tener en cuenta los niveles de ingreso. Los ingresos de las mujeres tenían un impacto más positivo en la nutrición de los hijos que los de los hombres. Sin embargo, cuando las mujeres no contaban con el poder de decidir cómo gastar sus ingresos, el trabajo asalariado tenía impactos negativos sobre el estado nutricional de los niños.

La atención infantil adecuada es esencial para las madres trabajadoras. En las zonas urbanas de Ghana, los métodos de las mujeres para atender a sus hijos eran más importantes para el estado nutricional de los niños que los ingresos familiares. En las ciudades de Guatemala, el empleo de las madres no aumentaba las probabilidades de desnutrición de los hijos, a no ser que estuvieran atendidos por niños de 9 a 12 años. El trabajo a domicilio, sin embargo, considerado con frecuencia una opción positiva, ha estado asociado con peores estados nutricionales de los niños cuando es intenso y requiere mucho tiempo (por ejemplo, el trabajo a destajo).

En definitiva, cuando las madres son pobres—con trabajos que requieren mucho tiempo, mal remunerados e inflexibles; sin control sobre sus ingresos; y sin buenas alternativas de atención para sus



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

hijos—los niños pequeños corren el riesgo de un crecimiento deficiente. Algunas mujeres que trabajan durante el primer año de vida de sus hijos no cuentan con otras fuentes de sustento. Para estas mujeres, el trabajo es un medio de supervivencia; sin éste, la madre y el hijo se morirían de hambre.

LÍMITES ACTUALES DE LA ATENCIÓN INFANTIL

La cobertura y la calidad de la guardería infantil en las barriadas urbanas de los países en desarrollo, especialmente para los niños menores de tres años, son deplorablemente inadecuadas. Los centros de guardería infantil más comunes están administrados por el gobierno u organizaciones voluntarias privadas. Es probable que sólo asistan niños mayores de tres años a estos centros y que su cobertura sea sumamente limitada debido a la necesidad de grandes inversiones en edificios y equipo. Sin embargo, las guarderías son claramente necesarias. Los datos de las Naciones Unidas recopilados en 23 países de África, Asia y América Latina muestran que la mayoría de las madres trabajadoras con niños menores de cinco años trabajan fuera de casa.

Entre algunos métodos innovadores de atención infantil se encuentran las guarderías familiares en el hogar, en las que una madre atiende a cinco o seis niños del vecindario en su casa; o las guarderías móviles, con centros instalados cerca del lugar de empleo de las madres trabajadoras. En lugar de las alternativas de guardería infantil, las familias recurren a las hijas mayores (mucho más que a los hijos mayores), lo que las aparta de la escuela; a otros miembros de la familia; o a los vecinos. Existen casos de familias que recurren a métodos drásticos tales como darle a los niños una dosis de opio para que duerman durante el día.

MEJORA DE LA CAPACIDAD DE LAS MADRES TRABAJADORAS PARA ATENDER A SUS HIJOS

En los próximos 20 años, más mujeres trabajarán para obtener ingresos, especialmente cuando sus hijos son pequeños. Aunque la disminución del tamaño de las familias derivada de la urbanización debería disminuir el tiempo necesario de guardería infantil, puede que éste no sea el caso. Muchos padres urbanos querrán que sus hijos asistan a la escuela para que puedan tener las mejores oportunidades de tener éxito en la vida. La concentración consiguiente en el desarrollo de las habilidades del lenguaje y sociales de los niños puede aumentar, en lugar de disminuir, el tiempo dedicado a su cuidado.

Se ha demostrado que tres factores reducen los efectos negativos en los niños pequeños del trabajo de sus madres: ayudarles a que no trabajen cuando sus hijos son muy pequeños, ofrecerles un nivel salarial adecuado y un horario laboral flexible y proveer una atención infantil alternativa razonable. Será necesario garantizar estas medidas para la salud y el bienestar de una sociedad en proceso de urbanización.

Se necesitan también políticas que protejan a las mujeres frente a la obligación de volver a trabajar demasiado pronto después de dar a luz. Las leyes sobre la protección de la maternidad son terriblemente

inadecuadas. Mientras que 192 países son Estados Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, sólo 38 han ratificado el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección de la maternidad de 1952. Aunque se haya firmado, las disposiciones de éste último se aplican solamente a una pequeña proporción de la población.

Las actitudes culturales y sociales tienen que reflejar asimismo la igualdad de la mujer en la fuerza laboral. Por ejemplo, aunque la tasa de asistencia femenina a las escuelas es mucho mayor y su rendimiento escolar es igual o mejor que el de los niños en muchos países, estos logros no se han traducido en la correspondiente igualdad de oportunidades para el empleo y la formación, según el Informe sobre el empleo en el mundo 1999 de la Organización Internacional del Trabajo.

Las políticas pueden llegar muy lejos en la mejora de los ingresos de las mujeres mediante, por ejemplo, la implementación de niveles salariales mínimos iguales para ambos sexos, la organización del empleo informal y el trabajo por cuenta propia, y el apoyo a los proyectos de desarrollo urbano. Para mejorar los resultados para los niños, los gobiernos pueden legalizar los asentamientos ilegales después de cierto tiempo para que sus residentes puedan acceder a servicios; y pueden invertir en la salud, las guarderías infantiles y la infraestructura. La capacitación de las mujeres es otro componente clave para aumentar los ingresos y mejorar por lo tanto la salud infantil. Las presiones externas, tales como la Conferencia de Beijing sobre la Mujer y las iniciativas de las Naciones Unidas y de organismos bilaterales, pueden ayudar, pero son necesarios esfuerzos sostenidos dentro de los países para implementar y supervisar buenas políticas.

La atención adecuada a los niños de las ciudades será esencial para su estado nutricional y la salud de la sociedad urbana. La oferta de atención infantil alternativa implica que las mujeres, que tradicionalmente no cobraban nada, serán remuneradas por cuidar niños. Los programas urbanos modelo, tales como los Child Friendly Cities Programs, invierten en atención infantil para las mujeres trabajadoras, pero estos esfuerzos son insuficientes. Son necesarios métodos innovadores para ofrecer buena atención infantil, especialmente para los niños más pequeños. Estos métodos tienen que estar basados en la colaboración de los empleadores, los trabajadores y el gobierno para ofrecer la atención adecuada. Las estrategias innovadoras podrían incluir apoyo a las cooperativas de guarderías infantiles administradas por padres, seguridad social para que las madres o los padres puedan quedarse en casa después del nacimiento de un hijo, atención infantil vinculada a la escuela, y la participación incluso de los ancianos en los servicios de guardería. Una buena atención infantil no es barata, pero las inversiones realizadas a esta edad son quizás las más importantes para la próxima generación y para las propias madres trabajadoras.■

Para una lectura adicional, véase “Situación de la mujer en el mundo: Tendencias y estadísticas” (Nueva York: Naciones Unidas, 2000); y P. Engle, P. Menon y L. Haddad, “Care and Nutrition: Concepts and Measurement.” Occasional Paper (Washington, D.C.: IFPRI, 1997).

Patrice L. Engle (pengle@unicef.org) es jefe de desarrollo infantil y nutrición en la oficina de UNICEF en India.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

AMENAZAS PARA LA SALUD URBANA

CAROLYN STEPHENS

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 9 DE 10 • AGOSTO DE 2000

El futuro se anuncia más urbano que nunca. Como ha observado la demógrafa urbana Ellen Brennan: “En unos cuantos años, alrededor del 2006, se alcanzará una encrucijada en la historia de la humanidad, cuando la mitad de la población del mundo resida en zonas urbanas.” En el 2030, tres quintas partes de la población mundial vivirán en zonas urbanas.

Las pruebas indican, sin embargo, que en este futuro las desigualdades serán mayores que nunca. La mayoría de los residentes urbanos vivirán en ciudades de Asia, África y América Latina—en países que están empobreciéndose relativamente, en lugar de enriquecerse. Los últimos datos del Banco Mundial muestran que la relación de los ingresos per cápita entre los países más ricos y más pobres ha crecido del 11 a 1 en 1987, a 38 a 1 en 1960 y a 52 a 1 en 1985. Y parece que la pobreza en los países más pobres se ha concentrado cada vez más en las ciudades. Un mundo urbano con una desigualdad creciente no augura nada bueno para la salud de los habitantes de las ciudades.

Además, la globalización—el rápida circulación mundial de capital, ideas, habilidades y empleo conectada con la concentración del poder en el sector privado—está cambiando el entorno físico y social urbano. Los cambios consiguientes en el régimen alimentario y la actividad física están afectando a la salud de los residentes en las ciudades. Estos cambios van acompañados del hecho de que los pobres dependen cada vez más de los ricos. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha informado de que la inversión internacional privada controlada por compañías privadas fue de \$250.000 millones en 1996, en comparación con los menos de \$50.000 millones en asistencia oficial para el desarrollo. Ese mismo año, el comercio de divisas por parte de grandes inversores supuso un total de \$350 billones—más de diez veces el producto interior bruto mundial. La riqueza mundial está ahora en manos de una minoría muy pequeña de personas. La relación del promedio de ingresos del 5% de personas más ricas del mundo con respecto al 5% de los más pobres pasó de 78 a 1 en 1988 a 123 a 1 en 1993.

Este cambio del poder financiero y político influye en las oportunidades de desarrollo de las zonas urbanas. Las ciudades compiten entre ellas para obtener inversiones extranjeras y privadas en función de su población y sus recursos. El desarrollo urbano se basa en la competencia entre ciudades o países que ofrecen mano de obra urbana a bajo costo. Como consecuencia, el bienestar y la salud de los residentes en las ciudades del mundo pueden caer en la precariedad.

SALUD URBANA Y PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN

Las zonas urbanas pueden ser lugares saludables para que las personas crezcan, vivan y trabajen. La salud depende de la disponibilidad equitativa de un conjunto básico de condiciones físicas, tales como agua limpia y abundante, aire limpio, alimentos no contaminados y adecuados, acceso a lugares de residencia y trabajo saneados, alojamiento protegido, empleo seguro y remunerado y entornos seguros en los que moverse. A primera vista, el panorama de la salud urbana parece bastante simple. El desarrollo urbano, basado en procesos industriales o manufactureros, ofrece empleo, lo que conduce a una sociedad más rica. Una sociedad más rica puede costearse a su vez mejores sistemas de suministro de agua, saneamiento, servicios de salud y educación.

Esto se traduce finalmente en una salud mejor. Lo atestigua la tasa de mortalidad infantil de 5 por 1.000 para los niños menores de cinco años residentes en países industrializados altamente urbanizados, en contraste con los cerca de 170 por 1.000 en el 30% de las ciudades del África Sub-sahariana y de cerca del 120 por 1.000 en el 27% de las del Sur de Asia.

Pero esta visión simple oculta el impacto sobre la salud de las desigualdades entre los centros urbanos y dentro de ellos. La urbanización de los países en desarrollo no se ha producido en un contexto que permitiera buenas condiciones físicas para alcanzar fácilmente un buen estado de salud. Históricamente, los países industrializados del Norte han construido sus economías mediante la transformación y el comercio de los recursos naturales de Asia, América Latina y África. Estos países del Norte pasaron después a controlar el sistema comercial, lo que limita la capacidad de los llamados países “en vías de desarrollo” de seguir el mismo camino hacia la urbanización y el desarrollo.

Los países en desarrollo tienen tres asuntos importantes a tratar en materia de salud urbana, todos ellos relacionados con el problema de la inequidad entre las ciudades y dentro de ellas: la resolución de los problemas de salud derivados de (1) la pobreza urbana, tales como las enfermedades contagiosas y la mala alimentación, (2) el actual proceso de industrialización “sucio” y (3) el entorno social y político dentro de las ciudades.

POBREZA URBANA

Se calcula que 600 o más millones de personas viven en asentamientos con bajos ingresos en ciudades y pueblos de África, Asia y América Latina. Esta pobreza urbana viene acompañada generalmente por agua, alimentos y vivienda limitados y de mala calidad, así como una educación restringida y un empleo peligroso y mal pagado. La pobreza urbana es el resultado más directo de las reducidas oportunidades de desarrollo urbano, que están guiadas por las desigualdades entre los países y las ciudades. La desnutrición, y las enfermedades contagiosas son un fenómeno generalizado en los centros urbanos de África y Asia debido a la pobreza. La desnutrición aumenta el riesgo de aparición de enfermedades contagiosas. Las tasas de mortalidad por enfermedades contagiosas—tales como la diarrea, el sarampión o la tuberculosis—y de mortalidad infantil entre los niños pobres de las ciudades de países en desarrollo pueden llegar a ser 100 veces superiores a las de los niños urbanos de países industrializados. El Banco Mundial comprobó que las enfermedades respiratorias graves (con un saldo de unos 111 millones de años de vida perdidos) y las enfermedades diarreicas (con unos 94 millones de años de vida perdidos) fueron los principales problemas para la salud mundial en 1998, y que su incidencia se concentraba en las zonas urbanas de los países en desarrollo. En una área pobre de Calcuta que alberga a cuatro millones de personas, cerca de uno de cada cinco niños menores de cinco años y de cada cinco adultos mayores de 65 años muere causa de enfermedades diarreicas o respiratorias. La malaria y el dengue plantean graves problemas de salud en las zonas urbanas de África y Asia. Por lo tanto, el primer reto consiste en ofrecer una solución para los entornos derivados de la pobreza que provocan enfermedades.



International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.

Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

IFPRI

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

INDUSTRIALIZACIÓN “SUCIA”

La contaminación provocada por el desarrollo industrial sucio agrava los riesgos para la salud. Las zonas metropolitanas de los países en desarrollo suelen recurrir a la atracción de inversiones para un desarrollo industrial rápido y perjudicial para el medio ambiente. El transporte contribuye también significativamente a la contaminación local del aire y al calentamiento global. El PNUMA ha informado que 1.000 millones de residentes urbanos están expuestos a niveles de contaminación aérea peligrosos para la salud, lo que hace que la salud de los habitantes urbanos esté sometida a la doble amenaza de la pobreza y la degradación del medio ambiente.

Este tipo de doble amenaza para la salud está vinculada con dilema al que se enfrentan las ciudades de un país en desarrollo al tener que competir entre ellas en el desarrollo sucio, con el fin de atraer inversiones mediante niveles medioambientales extremadamente bajos y condiciones laborales sumamente malas.

DESIGUALDAD SOCIAL Y POLÍTICA DENTRO DE LAS CIUDADES

La buena salud urbana depende también del entorno social y político de las ciudades. El aumento de la desigualdad es evidente dentro de casi todas las ciudades del mundo, independientemente de la riqueza del país, y se ha visto relacionada con impactos sociales y de salud tales como los incrementos de la violencia y la mala salud mental. Las pruebas demuestran que la violencia urbana se deriva de la pérdida de poder político, el acceso desigual de algunas personas a las oportunidades y la justicia, las aspiraciones frustradas y la confrontación perpetua con una situación inalterable. Las tasas de mortalidad por la violencia urbana son elevadas en las zonas de bajos ingresos de las ciudades. En São Paulo, por ejemplo, el número de pobres que fallecen por muerte violenta es el doble que el de los ricos. Los niños pobres de las ciudades, especialmente los varones, están considerablemente afectados por el trauma de la violencia urbana. Todos estos problemas plantean el tercer reto para la salud urbana: desarrollar las zonas urbanas de manera que ofrezcan igualdad de oportunidades y beneficios para todos.

DESARROLLO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Muchos consideran ahora que se podrían cumplir los tres objetivos para la salud urbana antes señalados si los diseñadores de políticas se concentraran más en la sostenibilidad medioambiental y social. La sostenibilidad puede ayudar a revertir las tendencias a la desigualdad dado que hace hincapié en el consumo y la distribución de recursos equitativos.

Para lograr un desarrollo equitativo y sostenible, la primera medida puede ser la insistencia en el empleo de la salud como criterio para identificar las prioridades de la política urbana. Esto permitiría que los planes de desarrollo urbano estuvieran guiados por el logro del bienestar humano a largo plazo, en lugar del bienestar económico a corto plazo. Los organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales están desarrollando iniciativas urbanas—tales como los planes altamente participativos de la Agenda Local 21, el proyecto de Ciudades Saludables y las Redes de Ciudades Sostenibles—que hacen hincapié en el desarrollo saludable y sostenible. Estas iniciativas incorporan la colaboración intersectorial; la participación, especialmente de los pobres, en el establecimiento de las prioridades; la equidad en la distribución de los servicios y la sostenibilidad en las decisiones sobre las inversiones.

Las fuerzas que guían la globalización tienen que dirigirse también a la justicia medioambiental y social, y beneficiar de este modo a la mayoría de los habitantes urbanos y al futuro de las ciudades. En contra de las campañas en favor de la equidad y la colaboración intersectorial, los servicios urbanos se han integrado en la economía globalizada al producirse una privatización a gran escala de servicios tales como la educación, el suministro de agua, el alcantarillado, la energía, la vivienda, el saneamiento y la salud. Las políticas de privatización estaban destinadas a mejorar la eficiencia y ampliar la oferta, pero parece que los servicios urbanos están cayendo en manos de grandes empresas multinacionales, que controlan de este modo muchos aspectos de la política urbana que eran antes responsabilidad del gobierno local. El resultado ha sido con frecuencia una reducción de la oferta.

Los procesos macropolíticos y macroeconómicos influyen en la capacidad de los que toman decisiones para mejorar las condiciones relativas a la salud y el bienestar de los ciudadanos urbanos. Muchos especialistas argumentan que el desarrollo urbano sostenible sólo se hará realidad y podremos lograr la seguridad de la salud para todos cuando los gobiernos locales se hagan con el control del destino de las ciudades. ■

Para una lectura adicional, véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2000* (London: Earthscan, 1999); y Carolyn Stephens y Simon Stevenson, “From Insecurity to Sustainability: The Need for Health and Equity in the World’s Urban Future,” Woodrow Wilson Working Paper (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2000).

Carolyn Stephens (carolyn.stephens@lshrm.ac.uk) es profesora universitaria de política medioambiental e higiene de la London School of Hygiene and Tropical Medicine y profesora invitada de política medioambiental e higiene de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.



LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO

PROGRAMACIÓN PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL URBANA

TIMOTHY R. FRANKENBERGER, JAMES L. GARRETT Y JEANNE DOWNEN

PUNTO DE ENFOQUE 3 • RESUMEN 10 DE 10 • AGOSTO DE 2000

Los gobiernos, las agencias de desarrollo y las comunidades están intentando mejorar las formas de supervivencia en las ciudades y reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria y nutricional urbana. Sin embargo, gran parte de su estrategia se basa en conocimientos rurales o agrarios o se concentra en la oferta de servicios e infraestructuras públicas a las ciudades. El desarrollo de programas urbanos más eficaces exige que se tomen en cuenta ciertas características clave que afectan a las formas de supervivencia de los pobres urbanos:

- Mayor dependencia de los ingresos en efectivo y menos utilización de la agricultura y los recursos naturales
- Salarios bajos para el trabajo en empleos inseguros
- Gran cantidad de mujeres que trabajan fuera de casa
- Obstáculos legales como la inseguridad en la tenencia de tierras y vivienda
- Acceso inadecuado al agua potable, el saneamiento y los servicios de salud
- Redes sociales frecuentemente débiles que suelen trascender los límites geográficos de las comunidades

CONSIDERACIONES DEL PROGRAMA URBANO

En el marco de las ciudades, las herramientas de diagnóstico tienen que poder lidiar con sistemas de supervivencia complejos y en constante proceso de cambio, que abarcan con frecuencia varios sectores económicos y suelen involucrar vínculos con las zonas rurales. Los enfoques normales pueden verse frustrados por la posibilidad de que los pobres no estén dispuestos a revelar sus estrategias de supervivencia, que con frecuencia son ilegales, y de que las consideraciones de seguridad limiten la recopilación de datos, al realizar siempre las entrevistas antes del anochecer.

Los programas con un objetivo concreto pueden ser también difíciles. Los proyectos destinados a la comunidad puede que no funcionen bien en las zonas urbanas dado que la pobreza y la desnutrición están ampliamente diseminadas en bolsas dentro de la ciudad y las personas se trasladan frecuentemente y suelen trabajar fuera de las zonas en las que viven.

El diseño de proyecto tiene que tener en cuenta asimismo el complejo entorno político de las zonas urbanas. Los gobiernos locales, municipales y nacionales, junto con las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, se combinan con los intereses internos y externos de la comunidad para ejercer su influencia sobre las actividades locales.

INSEGURIDAD ECONÓMICA Y JUSTICIA ECONÓMICA

La falta de habilidades, la mala salud y el acceso inadecuado al capital suelen circunscribir a los pobres a empleos inseguros, temporales y casuales. Los ingresos también están sujetos a importantes cambios estacionales, al igual que en las zonas rurales. Por ejemplo, durante la estación de las lluvias, el gobierno puede prohibir la venta ambulante de comida por temor a una epidemia de cólera.

El acceso inseguro a viviendas asequibles y decentes también limita a los pobres a formas de vida con pocas probabilidades de mejora. Esto se debe a que una casa en una zona urbana no sólo constituye una

base para la empresa doméstica, sino también un centro de las relaciones sociales útiles para encontrar trabajo, obtener créditos y adquirir alimentos. La expulsión de la vivienda puede suponer una ruptura trágica de estas redes estratégicas.

La falta de tenencia segura puede impedir también el desarrollo comunitario. Es posible que los donantes y los gobiernos duden de invertir en infraestructura si no tienen la seguridad de que los residentes están interesados en el mantenimiento de la inversión o de que seguirán viviendo en el mismo lugar cuando se complete la construcción. Las mejoras en las barriadas pueden llegar a afectar negativamente a los pobres que no tienen una tenencia segura, ya que una vez hechas las mejoras, los propietarios pueden subir la renta de las viviendas y forzar la salida del mismo grupo que se iba a beneficiar de las mejoras.

La creación de empleo seguro es también difícil. La generación de ingresos y los sistemas de crédito suelen existir a pequeña escala. Aunque puede que ayuden a algunas personas a superar las privaciones, a menudo no ofrecen una salida permanente de la pobreza. Los programas de formación empresarial suelen tener dificultades para identificar a las personas realmente emprendedoras que pueden generar un número considerable de empleos de mayor calidad. No obstante, la experiencia indica que para ser eficaces, los programas tienen que garantizar que los pobres reciben formación para el empleo y la vida, y tienen acceso a créditos suficientes. Los programas de apoyo a los ingresos tienen que tener en cuenta también el carácter estacional del trabajo. Las comunidades tienen que colaborar con el sector privado y el gobierno para garantizar que existen oportunidades para toda la mano de obra disponible y ofrecer un marco económico y normativo que promueva la expansión empresarial.

PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA

Los servicios existentes en las zonas urbanas suelen estar sobrecargados debido a las condiciones de hacinamiento y el mantenimiento deficiente de la infraestructura. La peligrosidad de los entornos se ve agravada por centros de salud inadecuados, el suministro errático de agua, el alcantarillado deficiente y la infrecuente recogida de basuras. Es posible que los organismos gubernamentales no tengan la capacidad o los recursos para mantener adecuadamente estos servicios. La privatización puede sembrar la esperanza de servicios más eficientes, pero es probable que las empresas privadas no se preocupen por la justicia distributiva. Puede que suban los precios por encima del alcance de los pobres, lo que aumenta la inequidad en el acceso a los servicios básicos. En la búsqueda de beneficios, las empresas privadas pueden empeorar asimismo las condiciones medioambientales y aumentar los riesgos para la salud de los pobres.

Las soluciones propuestas para la mejora de la oferta de servicios tienen que contar con la opinión de los atendidos por el sistema y cubrir sus necesidades. Por ejemplo, los sistemas comunitarios de suministro de agua tienen que ser económicamente viables para el proveedor, pero tienen que atender también a los pobres que no puedan costearse el precio marcado para la recuperación de los gastos. Se tiene que garantizar el derecho de las personas pobres al acceso a



IFPRI

International Food Policy Research Institute • 2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A.
Teléfono: 001-202-862-5600 • Fax: 001-202-467-4439 • Correo electrónico: ifpri@cgiar.org • Sitio web: www.ifpri.org

El IFPRI es parte de una red mundial de investigaciones agrícolas conocida como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR).

los servicios básicos, incluso en un mundo competitivo y de libre mercado; y los organismos del gobierno, los grupos cívicos y el sector privado deben colaborar en el diseño y la implementación de sistemas eficaces y sostenibles. Incluso las experiencias de países tales como Haití han demostrado que las comunidades pueden colaborar con el sector privado en el diseño de soluciones creativas, de bajo costo y con frecuencia rudimentarias que cumplen dicho objetivo.

Cuando sea necesario, las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel especialmente importante de facilitación entre estos grupos mediante la aportación de capacidad técnica o conocimientos sobre otras experiencias.

COHESIÓN SOCIAL Y JUSTICIA SOCIAL

Las personas utilizan las redes sociales para crear oportunidades o manejar riesgos. En el marco de las ciudades, el aumento de la movilidad conlleva una débil cohesión social y menos oportunidades para el establecimiento del sentido de comunidad. Además, las redes diferenciadas y descentralizadas sustituyen a las redes familiares y geográficas comunitarias de las zonas rurales. El capital social individual basado principalmente en la capacidad de recompensar al otro se convierte en el eje central de estas nuevas redes urbanas. Al tener tan poco que ofrecer, los desposeídos pueden encontrarse pronto fuera de estas redes.

Pueden aparecer formas negativas de capital social cuando el crimen organizado ofrece un sistema de protección y asistencia para muchos. La delincuencia y la violencia resultantes pueden limitar gravemente la posibilidad de interacción social, y deteriorar aún más el espacio para el desarrollo de la confianza y la cooperación dentro de la comunidad.

Los programas deben tener cuidado de no desplazar las redes sociales beneficiosas cuando existan. Debe asegurarse de tener cuenta los recursos, las actuales redes sociales y las estrategias de supervivencia de los pobres. Cuando la cohesión comunitaria sea débil, los esfuerzos iniciales podrían concentrarse en proyectos concretos y tangibles—tales como los proyectos de suministro de agua y de infraestructura de saneamiento—que ayudarán a la comunidad a establecer la confianza y los mecanismos necesarios para la cooperación futura. Una manera de ofrecer empleo y contribuir a la cohesión social es la construcción de infraestructura comunitaria utilizando mano de obra de la comunidad. Se deben hacer especiales esfuerzos para involucrar a los que puedan tener vínculos débiles en la comunidad o pocos recursos que ofrecer, además de su trabajo.

Los jóvenes desempleados pueden ser un grupo especialmente vulnerable. La oferta de habilidades para el trabajo y la vida a este colectivo, la mejora de sus contactos con los empleadores y el aumento de su autoestima puede contribuir a resolver los problemas de la delincuencia, la violencia y las enfermedades de transmisión sexual, especialmente el VIH/SIDA.

CONFLICTOS Y DERECHOS HUMANOS

Los conflictos en las zonas rurales que provocan la huida a las zonas urbanas o en las propias ciudades plantean un inmenso problema a gobiernos con frecuencia empobrecidos—los servicios se desorganizan, se distorsionan los mercados y se eliminan las oportunidades de empleo. El conflicto puede anular todo sentido de autoridad gubernamental y diseminar a las poblaciones en el interior y los alrededores de la ciudad, lo que complica la provisión de servicios.

Incluso en medio del conflicto, las organizaciones deben luchar por promover una autoridad funcional y no discriminatoria que proteja el acceso de la población a los servicios, los alimentos y otros bienes. Los programas de ayuda pueden suministrar directamente bienes a las zonas necesitadas, aunque a veces puede ser mejor entregar directamente dinero efectivo a los pobres. Al mismo tiempo, los esfuerzos tienen que realizarse de forma continua, con el acuerdo de todas las partes, para garantizar una serie mínima de intervenciones para la oferta de servicios básicos.

EL FUTURO DE LA PROGRAMACIÓN URBANA

Además de los factores que complican la programación urbana mencionados en el presente documento, una serie de tendencias afectarán también al diseño de futuros programas. En el pasado, las intervenciones urbanas se concentraban en la oferta de infraestructura y los servicios relacionados o se realizaban por sectores. Los donantes hacen más hincapié ahora en el diseño de estrategias a partir de una interpretación integral de las vidas de los pobres urbanos.

Los donantes y los organismos de desarrollo también están insistiendo más en la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo y en su control del mismo. En lugar de ofrecer servicios o gestionar directamente las intervenciones, facilitan los procesos de desarrollo liderados por las comunidades y establecen vínculos entre las comunidades, los gobiernos locales y los actores clave. Los donantes tienen que reconocer que este proceso llevará más tiempo de lo previsto tradicionalmente y tienen que contar con un plan de trabajo flexible, dado que han de realizar consultas con todos los interesados, incluidos los gobiernos municipales, y mejorar con frecuencia su capacidad. ■

Para una lectura adicional, véase J. Anzorena et al., “Reducing Urban Poverty: Some Lessons from Experience,” *Environment and Urbanization* 10, no. 1 (Abril 1998); T. Frankenberger y J. L. Garrett, “Getting Connected: Reducing Livelihood Insecurity by Investing in Social Capital,” Partes I y II, *Food Forum* 46 (enero/febrero 1999) y 47 (marzo/abril 1999); y P. Sutter y C. Perine, eds., “Urban Livelihood Security Assessment in Bangladesh” (CARE Bangladesh, Dhaka, 1998, copia mimeografiada).

Timothy R. Frankenberger (tango@azstarnet.com) es presidente de TANGO (Technical Assistance to Non Governmental Organizations) International; James L. Garrett (j.garrett@cgiar.org) es un investigador becado del IFPRI; y Jeanne Downen (downen@care.org), es directora en excedencia de la Partnership and Household Livelihood Security Unit de CARE, y profesora invitada de la Tulane University School of Public Health and Tropical Medicine.

«La Visión de la Alimentación, la Agricultura y el Medio Ambiente» es una iniciativa del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para alimentar al mundo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.