



VÍNCULOS ENTRE LAS DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS, LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y LOS RIESGOS DE DESASTRES: UNA VISIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA



Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente y en cualquier forma para propósitos educativos o sin fines de lucro, sin necesidad de permiso especial del propietario de los derechos de autor, siempre que se reconozca la fuente. UNFPA, UNISDR y ONU HABITAT agradecerían recibir una copia de cualquier publicación que utilice ésta como fuente. Esta Publicación no podrá utilizarse para la venta ni para ningún otro propósito comercial sin previa autorización por escrito de parte de UNFPA.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las opiniones de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de UNFPA, UNISDR y ONU HABITAT. La designación de entidades geográficas en este informe y la presentación del material en su contenido, de ninguna manera implican la expresión de ninguna opinión por parte de la editorial o las organizaciones participantes con respecto al estado legal de ningún país, territorio o área, ni de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus límites o fronteras.

A pesar que se han realizado esfuerzos para asegurar que el contenido de esta publicación esté correcto y que las referencias sean apropiadas, UNFPA, UNISDR y ONU-HABITAT no aceptan responsabilidad alguna por la veracidad o fidelidad del contenido y no serán responsables por el daño o perjuicio que pueda ocasionar directa o indirectamente a través del uso y/o confiabilidad en el contenido de ésta publicación, incluyendo la traducción de mismo a cualquier otro idioma diferente al español.

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias es una de las preocupaciones de UNFPA, UNISDR y ONU HABITAT. Sin embargo, su utilización en nuestro idioma plantea soluciones muy distintas en las que no hay necesariamente acuerdos (uso de barras como en trabajador/a o el símbolo @ al lado de cada palabra en masculino genérico). En tal sentido y con el sentido de evitar la sobrecarga gráfica, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, varones y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



PREFACIO

El año pasado la población mundial alcanzó la cifra de 7 mil millones de personas de las cuáles más de 590 millones se encuentran en nuestra Región. Para los próximos años en Latinoamérica y el Caribe se prevé un crecimiento poblacional moderado que ocurrirá en medio de tensiones entre el crecimiento económico, la disminución de la pobreza, y el esfuerzo por disminuir desigualdades existentes entre la población de mayores y menores ingresos. En este crecimiento moderado de población es de destacar que América Latina y El Caribe es la región más urbanizada entre las regiones en desarrollo y que el proceso de urbanización continuará en los próximos años.

Las estimaciones prevén que la urbanización se acentuará y que para 2025 habrá 90 millones más de personas viviendo en ciudades, y 4 millones menos de personas viviendo en ámbitos rurales.

Estos cambios en la distribución espacial de la población implicarán un desafío de políticas en cuanto será necesario en los próximos 15 años prever servicios adecuados para esta creciente población urbana, teniendo en cuenta que dicho crecimiento debe orientarse en un marco de un desarrollo sustentable minimizando los impactos ambientales.

Por otra parte la incidencia de desastres a consecuencia de fenómenos naturales se ha incrementado en los últimos años con un elevado costo en vidas humanas, infraestructura, personas afectadas y pérdidas económicas, sociales y ambientales. En cuanto al riesgo de desastres, América Latina y el Caribe muestra una tendencia in-crescendo en el número de desastres para las últimas cuatro décadas, y se ubica después de Asia como la región con mayor promedio anual de desastres.

Es el reconocimiento de esta realidad lo que ha llevado al esfuerzo conjunto de tres organismos de las Naciones Unidas como son el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) para iniciar un proceso de conceptualización y análisis de los vínculos entre dinámicas poblacionales, desarrollo urbanístico y reducción del riesgo de desastres con el fin de estimular la discusión y contribuir al análisis en la región así como al diálogo en diversos foros internacionales tales como Rio+20, Cairo 2014, entre otros.

La elaboración del presente documento fue puesta en manos de dos reconocidos especialistas internacionales, Dr. Rogelio Fernández y Haris Sanahuja, para ser posteriormente debatido en un taller regional que contó con más de treinta expertos en dinámicas demográficas, urbanización y reducción del riesgo de desastres de la región.

Hoy nos complace presentarle este documento como un primer esfuerzo de reflexión esperando que contribuya a impulsar el diálogo y análisis en estos temas, así como a encauzar posibles líneas de acción para modificar la realidad crítica que vive la población en condiciones de pobreza, una realidad que combina asentamientos urbanos precarios y no sostenibles y sumamente vulnerables a los desastres sumados a los efectos de un clima cambiante.

El reto común que tenemos al frente es asegurar una respuesta coordinada entre distintos actores relevantes de los países, la comunidad internacional y del sistema de las Naciones Unidas para contribuir de manera concreta y efectiva a un cambio de paradigma en la ocupación y los usos del territorio, que tome en cuenta las particularidades de la dinámica demográfica y que contribuya a la resiliencia de las personas y comunidades, brindando al mismo tiempo, una esperanza de cambio para los más excluidos y vulnerables hoy.

UNFPA

UNISDR

ONU-Habitat



INTRODUCCIÓN	7
1. CONSIDERACIONES GENERALES	9
1.1 La evolución demográfica.....	9
1.2 Vínculos del Cambio Demográfico, la Urbanización y los Riesgos de Desastres.....	10
1.3 Estado actual del tratamiento metodológico de estos vínculos	13
1.4 Evolución demográfica esperada y consecuencias	14
2. LA SITUACIÓN EN AMERICA LATINA: Proceso demográfico, riesgo de desastres, características y consecuencias	17
3. PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN ...	21
4. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y PROCESO DE URBANIZACIÓN: variables demográficas determinantes y sus efectos en la gestión del riesgo	25
4.1 Crecimiento demográfico y nivel de urbanización en América Latina.....	25
4.2 La expansión Urbana y los riesgos de desastres.....	26
4.3 El crecimiento urbano, sus cambios y situación actual	28
5. FACTORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y URBANO	29
5.1 La Fecundidad y sus diferenciales sociales.....	29
5.2 La estructura por edades y composición de los hogares	33
6. POLÍTICAS PÚBLICAS, DINÁMICA DEMOGRÁFICA Y REDUCCIÓN DE RIESGOS	35
7. CONSIDERACIONES FINALES	41
<i>Oportunidades y Desafíos:</i>	42

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge de la creciente preocupación por el impacto de los desastres sobre las poblaciones y la economía. La incidencia de desastres asociados a amenazas naturales ha crecido de forma progresiva en los últimos años tanto a nivel mundial como en la región, registrándose eventos de enorme magnitud e impacto. El resultado de estos desastres no solamente tiene un elevado costo inmediato en vidas humanas, damnificados y pérdidas económicas: sus consecuencias pueden afectar severamente a la calidad de vida de las poblaciones por varios años, así como a los procesos de desarrollo de los países y a sus posibilidades de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto ha llevado a los gobiernos de la región y a la comunidad internacional a incrementar los esfuerzos para desarrollar estrategias prospectivas y correctivas de gestión de riesgos. Al mismo tiempo, se buscan mecanismos más eficaces para prevenir y eventualmente gestionar mejor los impactos de desastres de origen diverso, ya sean hidrometeorológicos, geodinámicos o inducidos por la intervención humana (antrópicos). En este sentido, metodologías que permitan anticipar nuevos riesgos y reducir la vulnerabilidad de las comunidades expuestas (personas y bienes) constituyen un gran aporte a estos esfuerzos.

La población y sus actividades económicas, con arreglo a su volumen y su localización en el espacio, constituyen uno de los determinantes del impacto socioeconómico y ambiental de esos desastres. Junto a la magnitud e intensidad del evento en sí, el determinante del impacto y los efectos de los desastres lo constituyen el grado de preparación de los gobiernos y las comunidades, expresado en las estrategias y las acciones concretas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. La base poblacional y sus dinámicas ejercen un doble rol. Por una parte, su volumen y distribución en las áreas de riesgo en un momento de tiempo dado, junto a la vulnerabilidad, determinan el nivel de exposición. Por otra parte, la evolución del crecimiento y su distribución en el espacio van a determinar las condiciones futuras de exposición. Adicionalmente, la población, sus actividades económicas y sus patrones de consumo generan cambios climáticos que contribuyen a una mayor frecuencia y magnitud de eventos climáticos extremos.

El conocimiento detallado de la situación de la población constituye, por lo tanto, un insumo esencial para el diseño de estrategias correctivas y de respuestas rápidas. Más aún, el análisis demográfico aporta a la comprensión de los factores de la dinámica demográfica su incidencia sobre los cambios poblacionales, y los mecanismos que permitirían modificar o al menos moderar la evolución demográfica. Este conocimiento permite, por un lado, construir escenarios futuros que permitan anticipar los niveles de exposición y, por lo tanto, orientar las políticas y planes de ordenamiento territorial para mitigar el riesgo. Asimismo, ese conocimiento brinda las bases para elaborar estrategias de adaptación a los efectos del cambio climático. En este sentido, el documento procura aportar elementos para una mejor comprensión de la dinámica demográfica, sus distintos componentes y las opciones programáticas para incidir sobre ellos como herramientas para conformar espacios urbanos con mayor resiliencia ante los distintos tipos de riesgos y, especialmente, ante los factores de tipo meteorológico. El documento argumenta que, **más allá del valor de datos poblacionales desagregados y actualizados para guiar intervenciones correctivas del riesgo y respuestas rápidas, los aportes de mayor alcance pueden derivar del uso de la demografía para construir escenarios prospectivos que sirvan para prevenir y mitigar los factores de riesgo.**

VÍNCULOS ENTRE LAS DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS, LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y LOS RIESGOS DE DESASTRES



Foto: Tony Delaney



1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 La evolución demográfica

En la historia de la humanidad, el crecimiento de la población a un ritmo tan elevado como el actual ha sido un fenómeno único y limitado a la segunda mitad del Siglo XX. Nunca antes se habían experimentado procesos de cambio tan acelerado y de tanta magnitud y no creemos vuelvan a producirse en una escala semejante. A lo largo de su historia, la población humana ha estado creciendo a ritmos muy lentos, con largos periodos de estancamiento e incluso decrecimiento. Un periodo clásico de crecimiento sostenido fue el asociado con la Revolución Agrícola (en torno al año 500 A.C.), para luego retomar una expansión lenta y oscilante hasta la Revolución Industrial, en el siglo XVIII. Durante ese siglo, la tasa anual de crecimiento se mantuvo levemente por debajo del 0,5 por ciento, alcanzándose los primeros mil millones de habitantes al inicio del siglo XIX (en torno a 1804)¹. El ritmo de crecimiento aumentó levemente y se mantuvo en torno al 0,5 por ciento durante el siglo XIX, llegando a dos mil millones en 1927. Estos segundos mil millones se acumularon en 127 años². Desde entonces hasta hoy se han sumado cinco mil millones más. En poco más de 11 años entre 1987 y 1999 se sumaron mil millones. Los siguientes mil millones se están sumando 12 años después, en torno al 31 de octubre este año, cuando la población mundial alcanza sus 7 mil millones de habitantes. La mayor tasa de crecimiento global (2,07%) se alcanzó entre 1965 y 1970. La tasa actual de crecimiento es de 1,1 por ciento, y se proyecta en 0,4 por ciento para el 2050.



Foto: UNISDR/ J. J. Trelles



Foto: UNICEF/ Gonzalo Bell

1 United Nations Population Division, "Frequently Asked Questions – When has the world population reached or is expected to reach each successive billion?" World Population Prospects, the 2010 Revision, New York: <http://esa.un.org/wpp/other-information/faq.htm>, ultimo acceso el 28/10/11; and United Nations Population Division, "The World at Six Billion", <http://www.un.org/esa/population/publications/sixbillion/sixbillion.htm> ultimo acceso el 28/10/11

2 Hania Zlotnik 2009, Does Population Matters for Climate Change?, en Guzman, J.M. et al. (Ed.) "Population Dynamics and Climate Change", UNFPA y IIED, 2009.

1.2 Vínculos entre el cambio demográfico, la urbanización y los riesgos de desastres

Un cambio en la presencia humana y en la escala de actividades como la registrada en estas últimas cuatro décadas no puede dejar de tener efectos significativos en el entorno y en los ecosistemas. Ese cambio en la escala de la presencia humana tiene su correlato en el aumento de la exposición y la vulnerabilidad al impacto de las amenazas naturales de diversa índole y por ende en el incremento del riesgo de desastres y la magnitud de sus impactos en las poblaciones humanas y en la economía. Pero esta interrelación no es estática. La situación actual es el resultado de las tendencias y procesos ocurridos en el pasado, y esas tendencias van a definir el perfil de la situación futura. Teniendo en cuenta ese elemento dinámico subyacente, para cada momento determinado la interrelación se expresa por dos vías.

La primera vía es directa puesto que sin intervenciones orientadas al control y la reducción del riesgo, la exposición al riesgo aumenta con el aumento del volumen de la población y de sus actividades. Cuanto mayor es el número de personas localizadas en un área de riesgo, más alta es la probabilidad de tener víctimas humanas como resultado de fenómenos climatológicos o geodinámicos. En lo que respecta al volumen de actividades humanas, nos referimos a las actividades económicas: producción y consumo. La producción se asocia con inversiones, infraestructura y activos económicos que determinan la magnitud de valores expuestos a sufrir pérdidas; por su lado el consumo determina el nivel de uso de los recursos naturales y los desechos que se producen, los cuales contribuyen a factores de riesgo, ya sea eliminando barreras naturales que actúan como protección ante los riesgos, o por debido, por ejemplo, al bloqueo de desagües o a otros actos que agravan el impacto de los fenómenos naturales.

La segunda vía es indirecta, a través del efecto que la población y sus actividades tienen sobre el territorio y su ambiente, incluyendo el aumento en la frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos generados por **el cambio climático**. Se trata de un proceso de efectos acumulativos graduales y de alcance global. Su impacto no se manifiesta necesariamente sobre los espacios

donde se llevan a cabo las actividades que generan los gases efecto invernadero (GEI) determinantes del cambio climático, sino que los impactos de estos afectan los ecosistemas a nivel global.

Otra distinción relevante en la interacción entre población, urbanización y desastres asociados a amenazas naturales tiene que ver con el horizonte temporal. En el **corto plazo**, la población puede considerarse un **factor constante** en términos de volumen y localización. La evolución de la población y sus actividades pasadas ya han hecho su efecto y se encuentran incorporadas en la conformación actual del espacio físico natural y construido, y en la localización actual de la población, resultado de tendencias pasadas. Por tanto en un corte instantáneo en el tiempo, el volumen y la localización de la población y sus actividades y su interacción con el espacio físico natural y construido están dados, y constituyen un perfil determinado de riesgos. Esto no significa que las acciones orientadas a la gestión del riesgo puedan ignorar los factores poblacionales. La composición de la población, por edad y sexo, la composición de los hogares y las características de las viviendas, entre otras variables demográficas, son esenciales para definir los perfiles de vulnerabilidad y para la formulación de medidas y planes de prevención y mitigación de los impactos de los desastres, así como de los esfuerzos de rehabilitación de las poblaciones afectadas por los mismos.

En **el medio y el largo plazo** la dinámica poblacional adopta un significado muy diferente. No solo el nivel y los cambios de la dinámica van a determinar un nuevo volumen, composición y distribución de la población en cada momento futuro de planificación y gestión de riesgos, sino que el volumen, la composición y la distribución de la población van a desempeñar un rol de gran importancia en los cambios que se produzcan en el espacio físico natural y construido, donde se definirán los nuevos perfiles de riesgo. Asimismo, por la vía de los patrones de producción y consumo, los cambios en la población van a afectar a los niveles y la intensidad de los fenómenos climáticos y sus efectos sobre la población humana y la economía. Los escenarios de medio y largo plazo son también de gran importancia



Foto: Eva Schuster

en la definición de políticas y programas para incidir tanto sobre la dinámica poblacional, como en la planificación prospectiva para la adaptación y mitigación ante el cambio climático, así como en la reducción de los riesgos y la vulnerabilidad. El mayor énfasis en este documento va a estar puesto en las opciones y oportunidades de incidir sobre los factores de la dinámica poblacional, reconociendo el peso determinante que tienen en la conformación de los escenarios futuros.

El crecimiento de la población y sus actividades ha sido ampliamente reconocido como uno de los factores globales que inciden en el aumento de vulnerabilidad a desastres y es un elemento importante en el tratamiento y análisis de la configuración del riesgo. Prácticamente todos los autores reconocen que la población ejerce una influencia importante en el cambio climático. Por lo tanto, la dinámica de la población y sus actividades inciden por vía del cambio climático y de sus efectos (ondas de calor, patrones de precipitación, frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos extremos, etc.) sobre los patrones de riesgo y las consecuencias de desastres asociados a ellos. El volumen de la población y de sus actividades, así como su localización en el espacio, son determinantes de la magnitud del impacto tanto económico como social de los desastres. En lo referente a la localización, en las últimas décadas tanto la

población como las actividades económicas se han concentrado rápidamente en espacios urbanos. Como se argumentará más adelante, a nivel global y en América Latina especialmente, el crecimiento poblacional se ha ido localizando principalmente en las ciudades. Son pues las ciudades el escenario donde se definen de manera predominante tanto las interacciones población/cambio climático, como la localización de los asentamientos humanos y los patrones de riesgo de desastres. En este sentido, desde los primeros esfuerzos de conceptualización y análisis de la relación entre la vulnerabilidad a desastres y los procesos dinámicos globales, el crecimiento poblacional y los procesos de urbanización rápida fueron identificados como causa de fondo en la configuración del riesgo de desastres, como se muestra en la Figura 1 (Blaikie, *et.al.*; 1994)³. Esta noción de crecimiento de la vulnerabilidad se ha planteado no solo como mero reflejo de un aumento del número de personas que viven en ambientes proclives al impacto de amenazas, sino como procesos que se dan en un contexto de acceso a la tierra y a los recursos en general, donde la vulnerabilidad al impacto de desastres se retroalimenta en condiciones de pobreza, degradación ambiental y condiciones débiles de gobernabilidad. Así, el desastre es la materialización de un riesgo preexistente y el riesgo es una construcción social dinámica donde las personas, las instituciones y las políticas públicas aplicadas en ese espacio serán determinantes.

3 Blaikie, et. al. 1994. *At Risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. Routledge.

RECUADRO 1: Definiciones y Conceptos Básicos

-Adaptación al Cambio Climático: Se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada.

-Áreas urbanas: Localidades o asentamientos que han sido definidos como “urbanos” por los organismos nacionales de estadística.

-Crecimiento natural o vegetativo: Diferencia entre el número de nacimientos y el número de defunciones en una población dada.

-Crecimiento urbano: Aumento en el número de personas que viven en ciudades, que puede ser medido en términos relativos o en términos absolutos.

-Dinámica demográfica: El concepto de dinámica demográfica alude a los mecanismos que generan cambios en la población: cambio en el volumen poblacional, velocidad de cambio en el volumen poblacional, composición de la población (por edad y sexo básicamente, pero en el proceso de cambio demográfico se puede alterar también la composición por grupos sociales como resultado de dinámicas diferenciales).

-Factores que determinan la dinámica demográfica: La dinámica demográfica es el resultado de interacciones de un conjunto de factores. Las variables principales que determinan la dinámica demográfica son la mortalidad, la natalidad y las migraciones. Sin embargo, la natalidad a su vez se ve afectada por los niveles de fecundidad (promedio de hijos por mujer al final de la vida reproductiva), la distribución por edad de la población, la nupcialidad y el patrón por edad del inicio de la reproducción.

-Gestión correctiva del riesgo: Actividades de gestión que buscan reducir los niveles de riesgo existentes en la sociedad, los que son producto de procesos históricos de ocupación del territorio, de fomento a la producción y la construcción de infraestructura y edificaciones, entre otras cosas.

-Gestión prospectiva del riesgo: Actividades de gestión que abordan y buscan evitar el desarrollo de nuevos riesgos de desastres asociados con nuevos procesos de desarrollo y de inversiones. Esto debe ser un componente integral de la planificación del desarrollo.

-Mitigación del Cambio Climático: Se refiere a la reducción de la tasa y/o la magnitud del cambio climático a través de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que están asociadas al cambio climático. Este concepto difiere de la mitigación del riesgo de desastres, que se refiere a la ejecución de medidas dirigidas a la disminución o reducción de los efectos adversos del impacto de amenazas naturales, y que generalmente se divide en medidas estructurales y medidas no estructurales.

-Reducción de Riesgo de desastres: El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres. Esto incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

-Transición urbana: Transformación de una sociedad desde predominantemente rural hacia predominantemente urbana.

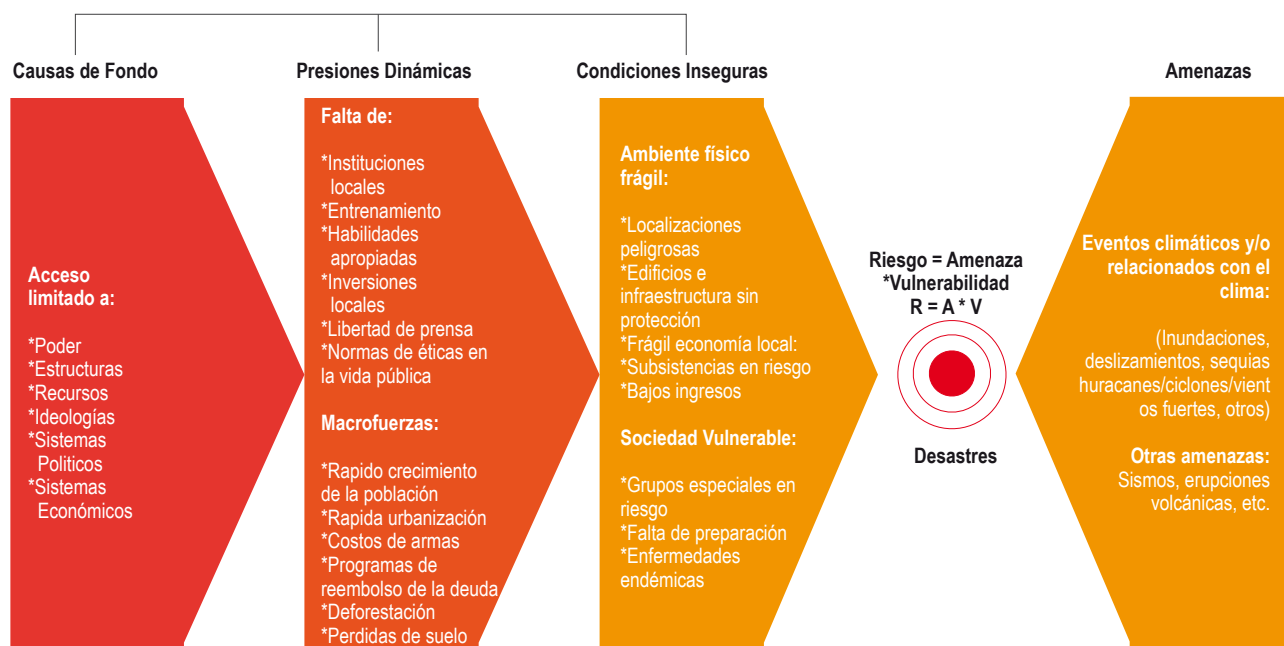
-Urbanización: Proceso de transición desde una sociedad rural hacia una sociedad más concentrada en ciudades. Estadísticamente la urbanización refleja la creciente proporción de población que reside en asentamientos definidos como urbanos, debido principalmente a un saldo neto positivo de la migración del campo a la ciudad. El nivel de urbanización es el porcentaje del total de la población que reside en ciudades, mientras que la tasa de urbanización es la tasa con que crece dicha población.

1.3 Estado actual del tratamiento metodológico de estos vínculos

A pesar de este reconocimiento, la incorporación de los factores demográficos en los análisis relacionados al cambio climático y su efecto sobre los riesgos e impacto de los desastres no siempre ha sido el más adecuado, aunque hay algunas experiencias positivas. Probablemente, la debilidad mayor radica en el enfoque frecuentemente estático con que se abordan estas relaciones. En general, la población aparece incluida en la fase de diagnóstico, pero muy poco se hace en términos de su evolución y menos en cuanto a una incorporación dinámica, considerando los cambios y las tendencias en planes prospectivos⁴. En su mayor parte, las referencias a la población están centradas en su tamaño y velocidad de crecimiento y, por su parte, las políticas de población se centraron sobre todo en cómo incidir sobre el crecimiento. Estos son factores relevantes, pero no son necesariamente los más importantes, y menos aún si son considerados en el corto y medio plazo. En un periodo de diez años, los cambios que pueden lograrse en lo referente al volumen poblacional mediante políticas y programas son muy limitados. Sin embargo, es imprescindible planear acciones inmediatas para incidir tanto en la gestión del riesgo como sobre las tendencias demográficas, las cuales tendrán un papel determinante en el futuro. En lo que respecta al riesgo, los organismos de

gestión del riesgo y los responsables políticos deben hacer frente a los riesgos presentes e inmediatos. La preocupaciones planteadas por los planes y el desarrollo a futuro no pueden ser causa de inacción ante los riesgos concretos del momento. En cuanto a las tendencias demográficas, aunque el cambio demográfico sea un fenómeno de desarrollo gradual en el tiempo, hay que plantear *intervenciones desde hoy* para establecer las bases que permitan incidir sobre los ritmos de crecimiento, así como sobre las tendencias de ocupación del espacio y la forma en que se puede acondicionar esos espacios para albergar nuevos asentamientos humanos. Es por tanto esencial que se adopten las decisiones políticas y de planificación oportunas sobre una base sólida, evitando percepciones o prejuicios inconsistentes, y que se apliquen de forma sistemática en las próximas décadas. El desafío radica en lograr que las iniciativas actuales no se limiten a tratar el problema inmediato. Las bases que se establezcan hoy pueden constituir un escollo para adaptarse a las situaciones que se den dentro 10 o 20 años como resultado de tendencias ya están presentes hoy en día. Así pues, las intervenciones de hoy deben ser parte de una visión integral y dinámica que permita prevenir situaciones de riesgo en el futuro y sentar las bases de escenarios más seguros en el medio y largo plazo.

Fig. 1: Modelo de Presión y Liberación (PAR)



Fuente: adaptado de "Presión y Liberación de los Desastres, Blaikie, P.

4 Aún en el campo del Cambio Climático, donde se hicieron más avances, el desarrollo de los escenarios de cambio climático (centrado en los aspectos físicos del problema) está mucho más avanzado que los escenarios socioeconómicos y demográficos.

1.4 Evolución demográfica esperada y consecuencias

A nivel mundial, prácticamente todo el crecimiento demográfico actual y el que se ha de producir en las próximas décadas ocurrirá en países cuya contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero es relativamente baja, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, que en conjunto no alcanzan el 6% de la producción mundial⁵. El impacto sobre las emisiones de ese volumen de población adicional se ve mediado por el nivel y las características de las actividades humanas y el consumo. Es así que algunos autores prefieren usar el concepto de “consumidores” en lugar de población⁶. Esto no debe inducir a tomar el volumen demográfico como irrelevante. Desde el punto de vista de mitigación y adaptación frente al cambio climático así como desde una perspectiva de reducción del riesgo de desastres, el tamaño de la población actual y el potencial de crecimiento futuro no pueden ser desestimados. Los patrones de consumo y utilización de recursos de los países de bajo nivel de desarrollo actual no van a mantenerse constantes, aun cuando no se vean hoy como claros candidatos a reproducir en las próximas décadas procesos de transformación semejantes a los de China en las últimas décadas. De este modo, para América Latina el énfasis parece estar en los desafíos del desarrollo sostenible. (*ver Recuadro 2*).

RECUADRO 2: Articulación de la Gestión de Riesgos y la Adaptación al Cambio Climático

La comunidad internacional conviene en general en que los enfoques y las herramientas desarrollados en las últimas décadas en temas de gestión del riesgo climático pueden informar los esfuerzos más recientes de adaptación al cambio climático. El mismo **Marco de Acción de Hyogo**, que es la principal hoja de ruta adoptada por 168 países para guiar los esfuerzos de RRD, identifica explícitamente la necesidad de “promover la integración de la reducción del riesgo asociada con la variabilidad climática presente y el cambio climático futuro en las estrategias de reducción de riesgo de desastre y adaptación al cambio climático”. En base a las potenciales sinergias entre las áreas de convergencia de ambos campos, se han postulado enfoques conceptuales que las articulan dentro del contexto más amplio del desarrollo sostenible, como es el de *Gestión Climáticamente Inteligente del Riesgo (CSDRM, por sus siglas en inglés)*, y el concepto de *Desarrollo Compatible con el Clima*.

En este contexto, es importante resaltar que en la región se han desarrollado en los últimos años algunos avances, entre los que destacan la formulación de lineamientos a nivel subregional para articular ambos temas, e iniciativas concretas de articulación y coordinación de agendas en varios países de la región. Estos esfuerzos representan una buena plataforma para desarrollar un abordaje más holístico de la planificación urbana a partir de iniciativas integradas de reducción de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

5 Informe del Desarrollo Humano 2005. PNUD. Naciones Unidas.

6 Satterthwaite, D., 2009. “The Implications of Population Growth and Urbanization for Climate Change”, en Guzman, J.M., et al. (Ed.) Population Dynamics and Climate Change, UNFPA y IIED, 2009.-



Fotos: Ifel Barrenechea, Jamie Brelford, Caio Beltrão

Estos requieren conceder mayor atención a la reducción del riesgo de desastres y a la adaptación más que a los esfuerzos orientados a la mitigación para reducir el nivel de emisiones futuras. Pero aún con aportes de gases de efecto invernadero (GEI) relativos bajos, no se debe ignorar que la producción energética y el transporte son grandes emisores. El consumo energético de los habitantes, el transporte y el sector energético que sostiene a la población de las ciudades son factores que deben contemplarse en las expectativas de desarrollo (y consumo) de las poblaciones. Esas expectativas no pueden ser suprimidas, y hay que tener en cuenta que el objetivo de los países es alcanzar el mayor desarrollo posible en el menor plazo de tiempo. En ese contexto, si el consumo *per cápita* de los países hoy desarrollados fuese a ser alcanzado por las poblaciones en rápido crecimiento de los países menos desarrollados, “bajo las actuales condiciones técnicas y de control ambiental, serían necesarios varios planetas para proporcionar los recursos que tal nivel de consumo habría de exigir” (George Martine, 2009)⁷. Esto apunta a que los esfuerzos en estos países deben estar orientados sobre todo a las estrategias de adaptación para reducir los efectos del cambio climático, aunque en un plazo más largo la mitigación del mismo no

debe perderse de vista. Asimismo, si bien el aporte de la región en términos de GEI es relativamente bajo, como se mencionó antes, las consecuencias de los cambios en el uso del suelo son notables (principalmente deforestación)⁸. Con todo, se debe subrayar también que el volumen de la población y su ritmo de crecimiento no son los únicos (y en muchos casos no los más importantes) factores de la dinámica demográfica que influyen en las relaciones entre población, efectos del cambio climático y riesgos de desastres.

La dinámica demográfica debe ser considerada en sus dimensiones de tamaño, ritmo de crecimiento, composición, movilidad espacial y localización, así como en términos de vulnerabilidad y capacidades de adaptación de los diferentes grupos poblacionales⁹. Individuos, familias y comunidades podrán reducir su vulnerabilidad **más fácilmente mediante una** buena gestión del riesgo de desastres y de la adaptación al cambio climático que incorpore los diferentes aspectos de la dinámica demográfica en los planes de ordenamiento territorial y si las poblaciones mismas pueden colaborar en el diseño e implementación de los programas de intervención destinados a reducir los impactos de posibles desastres.

7 Martine, G., 2009, “Population Dynamics and Choices in the Context of Climate Change”, en Guzman, J.M., et al. (Ed.) Population Dynamics and Climate Change, UNFPA/IIED, 2009.-

8 Wilches-Chaux, G. 2008. La Gestión del Riesgo del Desastres Hoy, Contextos globales, herramientas locales. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). Naciones Unidas.

9 UNFPA 2007, Liberar el Potencial del Crecimiento Urbano. Informe del Estado de la Población Mundial.



Foto: OXFAM

2. LA SITUACIÓN DE AMERICA LATINA: Proceso demográfico, riesgo de desastres, características y consecuencias

La población de América Latina ha registrado en las últimas décadas algunos de los cambios más rápidos y pronunciados que se han observado a nivel mundial. Pero, para que la incorporación de los factores poblacionales en las iniciativas de reducción del impacto de desastres y las políticas de adaptación al cambio climático sea pertinente, habrá que analizar y comprender en profundidad estos cambios. Además, conocer las dinámicas demográficas ofrece importantes ventajas para la planificación del desarrollo, ventajas que deberían ser aprovechadas a favor de la efectividad de los planes y programas de desarrollo.

Desde el punto de vista de las oportunidades de intervención sobre las tendencias demográficas, tanto en América Latina como en otras regiones, el énfasis se ha puesto con demasiada frecuencia en variables equivocadas. En el panorama mundial actual, y especialmente en América Latina, el crecimiento demográfico tiene un componente inercial importante, que requiere abordajes más complejos que las intervenciones de rutina concebidas para facilitar y extender el uso de anticonceptivos como medida para ralentizar el crecimiento demográfico. A nivel mundial, una parte significativa del crecimiento demográfico se produce por la inercia que emana de la estructura por edades: el número de parejas en edad reproductiva aumenta como resultado del rápido crecimiento en el pasado; esto genera un aumento en el número de nacimientos, aunque el número medio de hijos por pareja está disminuyendo. La elevada fecundidad como factor dominante en el crecimiento demográfico se da en un número cada vez menor de países, casi todos localizados en el África Subsahariana.



Foto: Carlos Paes



Foto: UNFPA/Carina Wint

En América Latina la tasa global promedio de fecundidad en el periodo 2005-2010 ha sido relativamente baja: 2,26 hijos por mujer¹⁰. Durante el periodo 2000-2010 solamente Guatemala, Haití y Bolivia registraron años en los que la tasa global de fecundidad estuviera en el orden de 4 hijos por mujer o más. La mayoría de países tienen tasas de fecundidad próximas a la media regional, y países como Brasil, Chile y Cuba han terminado esta década teniendo ya tasas por debajo del nivel de reemplazo (en torno a 1,70, 1,89 y 1,50 respectivamente), aunque sus poblaciones continuarán creciendo – excepto en Cuba– durante los próximos 30 años, como resultado de la distribución por edades ya mencionada.

Aunque una parte significativa del crecimiento demográfico de la región se debe a la inercia de crecimiento incorporada en la distribución por edades, hay lugar todavía las políticas de población orientadas a ralentizar el crecimiento y ganar tiempo para la adaptación, la mitigación y la reducción de las vulnerabilidades. Ese tiempo permitiría preparar a las ciudades y a sus poblaciones para hacer frente a los escenarios futuros, y adelantar iniciativas de adaptación para los cambios que han de venir. En ese sentido el análisis demográfico puede ser de gran importancia para comprender mejor los factores poblacionales e incorporarlos de forma más eficiente en las políticas y estrategias de reducción de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, ofreciendo importantes ventajas para elaborar planes prospectivos más eficaces. Esos planes prospectivos estarían guiados por las proyecciones de población, incorporando los elementos de política y su impacto esperado sobre las variables demográficas, según los análisis y las intervenciones que se proponen. En las secciones siguientes se profundizará en los factores específicos de las dinámicas demográficas, en cómo estos afectan a los planes de adaptación

y gestión del riesgo y en las opciones posibles para incidir sobre las tendencias demográficas desde una visión prospectiva.

En cuanto al riesgo de desastres, la región de América Latina y el Caribe muestra una tendencia in-crescendo en el número de desastres durante las últimas cuatro décadas, ubicándose sólo por detrás de Asia como la región con mayor promedio anual de desastres. La Fig. 2 muestra que el aumento de ocurrencias de desastres refleja una influencia cada vez mayor de las amenazas hidrometeorológicas en la tendencia creciente del número de desastres, en comparación con el impacto de amenazas geológicas, que permanece relativamente más constante en el tiempo. En consonancia con las tendencias globales, casi el 70% del número de desastres registrados en el período 1970-2010 se relacionan con inundaciones y tormentas. Durante este periodo, la región registró más de 467 mil muertes, un promedio anual de 4,5 millones de afectados y pérdidas estimadas del orden de 160 mil millones de dólares¹¹. Estas cifras son solo una fracción de la gran cantidad de pequeños y medianos desastres que de forma constante afectan a la región y que en conjunto alcanzan cifras muy significativas fundamentalmente en forma de daños a viviendas e infraestructura básica y pérdidas de medios de vida. Las Figuras 3 y 4 muestran el impacto diferencial según el tipo de amenazas asociadas a los desastres, revelando por un lado la alta mortalidad relacionada a las amenazas geológicas y, por otro, la gran incidencia de las amenazas hidrometeorológicas en el número de afectados por desastre. La exposición a este tipo de amenazas también aumentó de forma significativa. Por ejemplo, se ha calculado que el número de personas expuestas anualmente a ciclones tropicales en la región ha aumentado de 1,1 millón en la década de 1970 a 5,2 millones en la década pasada¹².

10 Los indicadores demográficos citados en este documento tienen como fuente Naciones Unidas: “World Population Prospects, The 2010 Revision” y “World Urbanization Prospects, The 2009 Revision”, a menos que explícitamente se indique otra fuente.

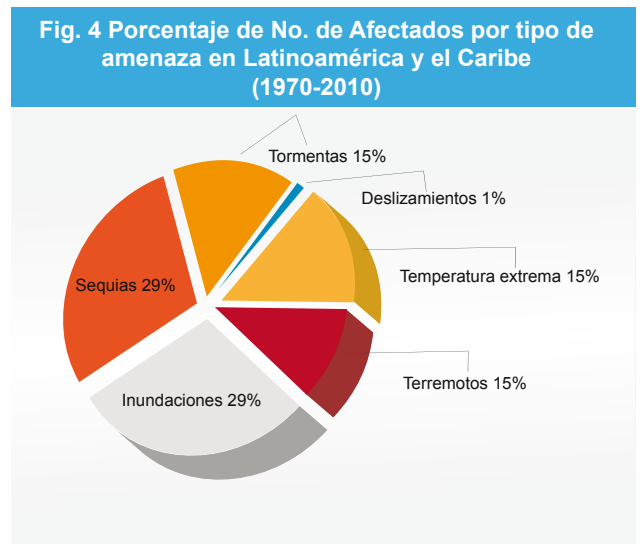
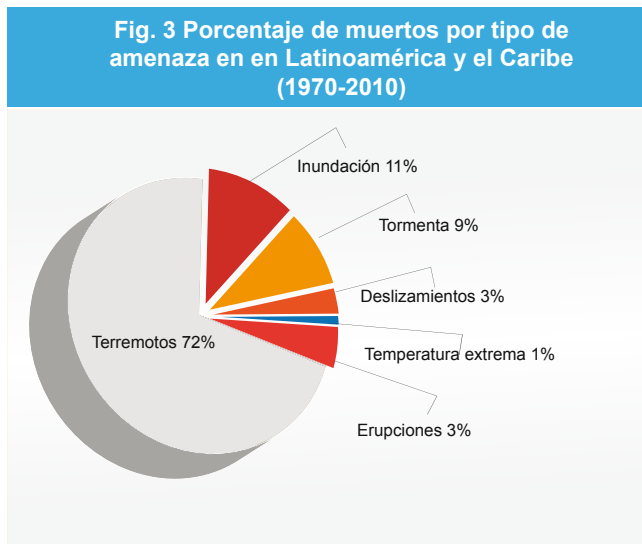
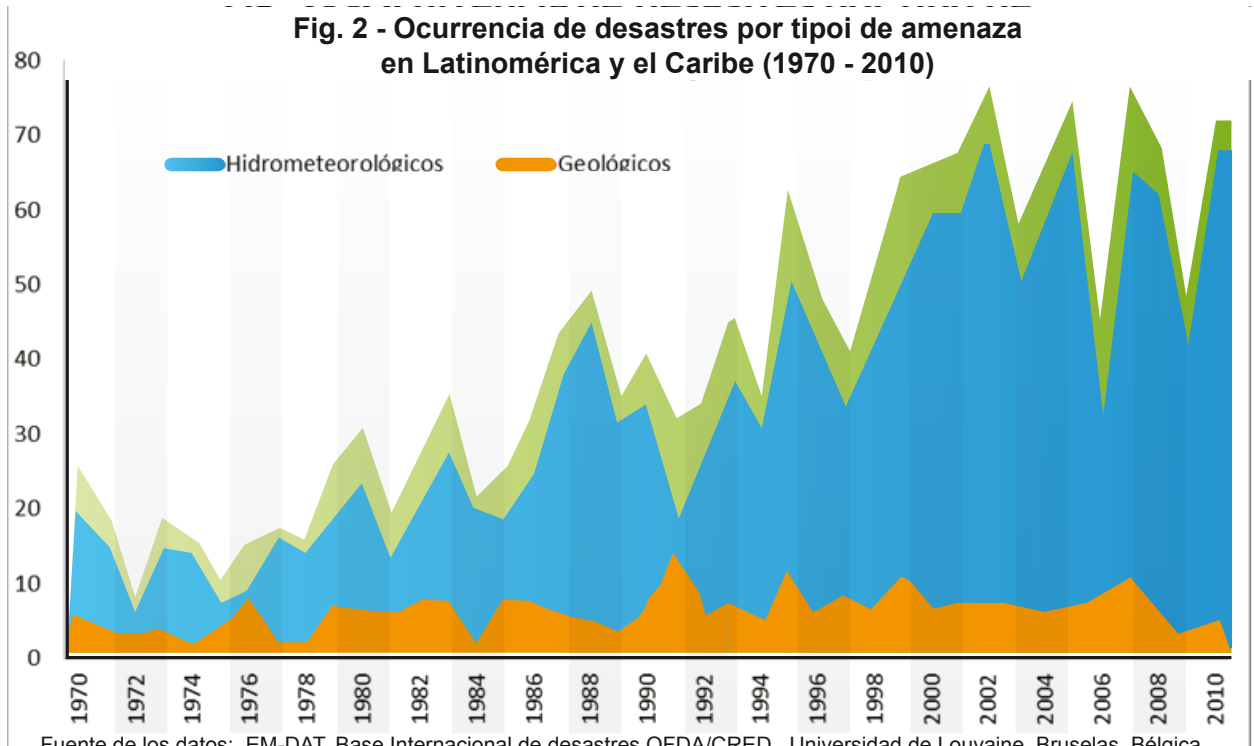
11 Cifras basadas en los registros que mantiene la base de datos internacional EM-DAT (www.emdat-be), para los países de la región y asociadas con impactos de amenazas geológicas e hidrometeorológicas. No se han incluido en el análisis amenazas biológicas y tecnológicas

12 Datos modelados por el Banco Mundial, incluidos en: Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres: Revelando el Riesgo Redefiniendo el Desarrollo. 2011. Naciones Unidas.

Por otro lado, los informes nacionales sobre desastres permiten revelar patrones de riesgo novedosos en entornos urbanos. De acuerdo al *Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres 2011* de Naciones Unidas, más del 80 por ciento de los desastres reportados por fuentes nacionales ocurre en áreas urbanas. Si bien cada país tiene una estructura urbana diferente,

según los informes nacionales entre un 40 y un 70 por ciento de los desastres ocurren en centros urbanos de menos de 100 mil habitantes, y del 14 al 36 por ciento en centros urbanos pequeños, y estas proporciones van en aumento.

Estos aspectos se tratarán en mayor detalle en los siguientes apartados.



Fuente de los datos: EM-DAT, Base Internacional de Desastres OFDA/CRED, Universidad de Louvaine, Bruselas, Bélgica (www.emdat.be). Datos accedidos en EM-DAT el 14 de noviembre 2011.



Foto: Carlos Paes

3. PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PARA LA PLANIFICACIÓN

Una ventaja fundamental de tener en cuenta los procesos demográficos en la construcción y análisis de escenarios de evolución futura radica en la relativa inercia de estos procesos. El margen de error con que puede predecirse la población en un escenario de 5 a 10 años es muy estrecho. Los elementos de incertidumbre en estos horizontes temporales están ligados principalmente a factores exógenos a las variables demográficas. En general, esos factores no afectan (o afectan muy poco) al volumen poblacional, pero pueden ocasionar grandes cambios en la distribución espacial como, por ejemplo, desplazamientos masivos por desastres asociados a amenazas naturales o a conflictos graves.

Desde esta perspectiva, el reconocimiento explícito de los factores que intervienen en las dinámicas demográficas y su expresión en los escenarios futuros permitiría adecuar las estrategias de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático con arreglo a la evolución más probable en el tamaño, composición y distribución espacial de la población. Este conocimiento de las dinámicas demográficas permite diseñar estrategias sobre bases más sólidas y con mayor probabilidad de éxito: una vez establecidos los parámetros demográficos, los márgenes de variación de otros factores se ven acotados dentro de un rango necesario de coherencia con esos escenarios demográficos.



Foto: RyGRHC-GTZ



Foto: Candice Villarreal

En suma, la incorporación adecuada de la dinámica demográfica ayudaría a:

1. *Dimensionar con mayor exactitud y ampliar el horizonte temporal* sobre el cual se debe actuar para alcanzar objetivos de adaptación al cambio climático (y eventualmente su mitigación). Un crecimiento más acelerado reduce los tiempos en que pueden llegar a alcanzarse umbrales críticos, y por tanto los márgenes para elaborar respuestas adecuadas, incluyendo el diseño y puesta en práctica de estrategias de gestión del riesgo.
2. *Adoptar enfoques más dinámicos y proactivos para la adaptación y gestión del riesgo*, al anticipar las diferentes trayectorias posibles del tamaño de la población, su composición y localización espacial. Así, se pueden conseguir estrategias más efectivas si se cuantifica aquella trayectoria poblacional estimada como la más probable.
3. *Agregar las dimensiones humanas y sociales a las perspectivas físicas sobre la adaptación*, evitando que las mismas se concentren en la reducción de riesgos particulares, donde pueda prestarse una atención insuficiente a las poblaciones afectadas, así como a su composición, características y capacidad de adaptación.





Fotos: MOCAPRED, MOCAPRED, UNFPA/Carina Wint,
RyGRHC-GTZ, PCGIR, UNICEF/Gonzalo Bell

4. *Combinar la dimensión física con las perspectivas sociales* en las intervenciones, haciendo más específicas las acciones de reducción de la vulnerabilidad, respondiendo a las características individuales y sociales de los grupos afectados a nivel local. El carácter de los diferentes peligros y la exposición al riesgo se expresa de diferente manera según la localización de la población, la edad, el sexo, las condiciones socioeconómicas de los grupos y las redes sociales constituidas en los niveles locales. El valor de estas variables puede variar significativamente de un contexto a otro.
5. *Movilizar apoyos y dar énfasis en los debates y esfuerzos* para influir en la voluntad política de forma más efectiva a partir de un fundamento sólido, basado en un correcto análisis de la dinámica de la población y en los escenarios que se derivan de esas tendencias. Se evitan así las simplificaciones y generalizaciones basadas solo en el tamaño poblacional y en promedios para cada variable a nivel agregado.
6. El conocimiento adecuado de la base demográfica y su dinámica permite *prever con mayor precisión escenarios complementarios* sobre el nivel de la actividad económica y la cuantificación de los activos e infraestructuras que pueden verse afectadas por diferentes riesgos en el horizonte temporal de planificación.

A continuación, se analizarán los diferentes componentes de la dinámica de población y las opciones que los mismos presentan en términos de políticas y programas.



Foto: UNISDR/J. J. Trelles

4. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y PROCESO DE URBANIZACIÓN: variables determinantes y sus efectos en la gestión del riesgo

4.1. Crecimiento demográfico y nivel de urbanización en América Latina

Los picos máximos de crecimiento y de urbanización se registraron en América Latina antes que en otras regiones. Las más altas tasas de crecimiento de la región, del orden de 2,76 por ciento anual, se registraron entre los años 1960 y 1965; estas tasas duplican la población en 25 años. Algunos países como Costa Rica, México y Venezuela registraron tasas de 3,42, 3,36 y 3,9 respectivamente, que duplican la población en periodos de entre 20 y 17,7 años. En promedio en América Latina se registraron también tasas de crecimiento urbano superiores a 4 por ciento entre 1950 y 1970, y superiores a 3 por ciento hasta 1985; con tasas de este orden el tiempo de duplicación es de apenas 17 años (para el 4 por ciento, o menos aún para tasas superiores). Las altas tasas de crecimiento demográfico de América Latina y el Caribe en la segunda mitad del Siglo XX fueron el resultado de una alta fecundidad y de la reducción del nivel de mortalidad. Este proceso de transición de niveles altos de fecundidad y mortalidad hacia niveles más bajos en ambas variables, con un desfase temporal por el que desciende antes la mortalidad y se acelera el crecimiento, conocido en la literatura demográfica como **transición demográfica**, se produjo en la región en espacios de tiempo relativamente reducidos y a un ritmo muy rápido. El número medio de hijos por mujer para la región estaba en torno a 6 entre 1960 y 1965, y varios países registraron una media de más de siete hijos por mujer. Hacia el 2010, el número medio de hijos por mujer está en torno a 2,2 y se prevé que continuará decreciendo hasta alcanzar el nivel de reemplazo en torno a 2020. Aunque la tasa de fecundidad continuará descendiendo por debajo del nivel de reemplazo hasta 2050, la población total seguirá creciendo, para superar los 750 millones hacia el año 2050. Esto significa más que para ese año la región contará con 160 millones de personas más que hoy.

Más allá de la evolución en el tamaño de la población, el proceso de urbanización ha sido sin duda un factor dominante en la dinámica demográfica de las últimas décadas en América Latina y lo seguirá siendo en las próximas décadas. Como se mencionó, la región ha registrado tasas de crecimiento urbano con un potencial para duplicar la población urbana en 17 años. De hecho, a partir de 1995 todo el crecimiento demográfico de América Latina se ha concentrado en las ciudades, y continuará de la misma manera en las décadas próximas. Este perfil urbano de la dinámica demográfica tiene una gran relevancia para entender los procesos de la construcción social del riesgo de desastres, así como para priorizar todos los esfuerzos que puedan ponerse en marcha para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones expuestas y los impactos de los factores asociados al cambio climático, así como los efectos de éste sobre la intensificación de los riesgos.





Foto: UNFPA/Carina Wint

4.2. La expansión urbana y los riesgos de desastres

Naturalmente, este crecimiento trae consigo desafíos de gran magnitud. Pero no se trata solo de crecimiento; el estilo de vida urbano transforma el territorio y fragmenta el paisaje natural, comprometiendo tanto la diversidad biológica como la capacidad de los ecosistemas para moderar las consecuencias de la actividad humana¹³. Las ciudades crecieron muy rápido y en general de manera desordenada, con limitada capacidad para proporcionar los servicios e infraestructuras básicas a una población en constante crecimiento. En gran medida, esto ha determinado una percepción negativa hacia el crecimiento urbano, generando políticas orientadas a frenar de alguna manera esa dinámica, con la aspiración de alimentar el desarrollo rural. Debe destacarse que el crecimiento de las ciudades y la mayor concentración de población en áreas urbanas no se contraponen al desarrollo rural. Estos procesos se complementan y estimulan mutuamente. La población urbana genera demandas de alimentos y productos primarios que estimulan la producción rural. Sin embargo, la mayor productividad de la agricultura no lleva necesariamente a la incorporación de más mano de obra rural. Por tanto, una mayor producción y desarrollo rural no requieren de un crecimiento

proporcional de la población que reside en el campo. En contrapartida, la diversificación y mayor dinámica de la producción en las áreas urbanas ofrece mejores oportunidades de empleo e ingresos.

Fue una percepción inadecuada de estos procesos la que motivó que se promovieran políticas orientadas a prevenir la migración hacia las ciudades. Tales esfuerzos no se fundamentaron en un conocimiento ajustado de los procesos demográficos e ignoraron los datos disponibles. Como resultado, esas políticas no han logrado detener ni el crecimiento urbano, ni la migración del campo a la ciudad. Más bien su efecto ha sido contribuir a aumentar las dificultades de las poblaciones urbanas pobres y deteriorar las condiciones en que los grupos migrantes se insertan en el tejido urbano. En 2005, se estimaba en 106 millones de personas la población que vivía en tugurios¹⁴ en los países de América Latina y el Caribe. La alta concentración y las pobres condiciones de saneamiento y de infraestructura en estos espacios determinan una mayor vulnerabilidad y por tanto están asociados a un impacto mayor tanto económico como social de los desastres.

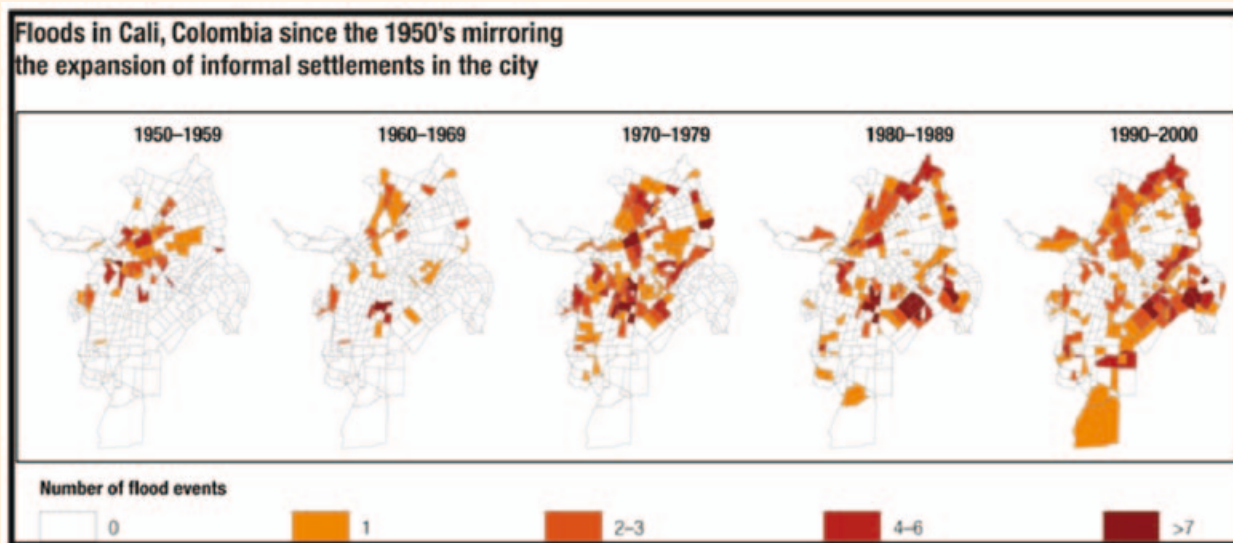
(ver **Recuadro 3**).

13 Hogan D. Marandola E. (Org.), 2009, *População e Mudança Climática: Dimensões humanas das mudanças ambientais globais*. UNFPA, NEPO, UNICAMP, Campinas, setiembre, 2009.

14 ONU Hábitat considera “un hogar de tugurio” a un grupo de personas viviendo bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de uno o más de estos elementos: residencia permanente, espacio suficiente para vivir, acceso a agua no contaminada, instalaciones de saneamiento y seguridad en la vivienda. Citado en: UNFPA 2007, *Estado de la Población Mundial: “Liberar el Potencial del Crecimiento Urbano”* Box 4-pag 12.

RECUADRO 3: Expansión urbana y su expresión como riesgo de desastres

El Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres 2009 (GAR, por sus siglas en inglés) analiza en detalle los procesos de expansión de la urbanización y el aumento del riesgo de desastres, y cómo estos se manifiestan en forma de daños y pérdidas de activos que tienen un impacto diferencial en las personas pobres urbanas. Uno de estos patrones se revela al analizar las pérdidas de baja y mediana intensidad, vinculadas fundamentalmente con impactos de fenómenos meteorológicos, que es probable que se magnifiquen en un contexto de cambio climático. Basado en estudios de caso sobre informes de pérdidas en Argentina, Colombia, Costa Rica y México, se revela de que manera el riesgo extensivo de inundaciones está íntimamente vinculado con una mayor escorrentía por la urbanización de las zonas verdes, una crónica falta de inversión en sistemas de drenaje que abarquen toda la ciudad, el emplazamiento de asentamientos informales y viviendas sociales en zonas de escasa elevación proclives a las inundaciones, así como una gestión de los recursos hídricos de las cuencas vecinas. Se menciona el caso del municipio de San José, en Costa Rica, donde más del 80% de las inundaciones urbanas han estado asociadas a un sistema de desagüe insuficiente en relación al aumento de las escorrentías causadas por crecimiento urbano y acumulación de desechos sólidos. La mayoría de las pérdidas e impactos en las viviendas se concentra en los asentamientos informales en terrenos marginales de la ciudad. El mismo informe revela patrones de aumento del riesgo de manera concéntrica hacia la periferia de la ciudad, siguiendo la lógica del crecimiento de los asentamientos informales, que se ilustra con el caso de Cali, en Colombia, donde el incremento en el número de informes de pérdidas por inundaciones desde la década de 1950s sigue el patrón espacial de expansión de la ciudad impulsado por la ocupación de asentamientos informales y la falta de inversión en desagües.



Fuente: Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres (Capítulo 3: Deconstruyendo los Desastres: patrones de riesgo y tendencias en la pobreza a nivel local). Naciones Unidas, 2009.

Cabe destacar que la noción de urbano alude a muchos tamaños y niveles de complejidad estructural y funcional de ciudades y pueblos, que pueden ir de un rango de 5 mil a 20 millones de habitantes, y de pueblos pequeños a nodos urbanos críticos en términos de concentración de bienes y servicios, o que suelen ser las capitales de país o de provincias/departamentos/estados principales. La atención, desde el punto de vista de riesgo urbano, han concitado en gran medida las mega-ciudades o grandes áreas metropolitanas, debido a su tamaño y la dimensión absoluta de los problemas de riesgo

que ellas implican. No obstante, como se planteó al principio del documento, se ha identificado que los centros de tamaño mediano y pequeño son los que están contribuyendo en gran medida al aumento de la población urbana del mundo y los últimos datos sugieren que el riesgo se concentra y está creciendo más rápido en este tipo de centros urbanos (Mansilla, 2010)¹⁵. Esto es muy relevante desde varios ángulos.

El **Recuadro 4** ilustra algunos aspectos de esta diferenciación por tamaño de asentamientos urbanos. Este tema va a ser retomado más adelante.

15 Mansilla, E. 2010. Riesgo Urbano y Políticas públicas en América Latina: la irregularidad y el acceso al suelo. Estudio preparado para el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres 2011.

RECUADRO 4: Patrones diferenciales de urbanización y riesgo en ciudades pequeñas y medianas

Según el análisis de datos disponibles para ocho países de la región, se observa que la mayor proporción de eventos ocurridos en las últimas 3 décadas, se concentra en los municipios con áreas urbanas pequeñas (entre 20 mil y 100 mil habitantes) con un 45,2% de la ocurrencia total, seguida por un 34,4% de eventos que ocurrieron en áreas urbanas medianas (entre 100 mil y 1 millón de habitantes). Mientras que por otra parte, 15,1% de los eventos totales se concentraron en las áreas de transición urbana (entre 10 mil y 20 mil habitantes) y únicamente el 5,4% ocurrió en las áreas urbanas grandes o con 1 millón o más de habitantes.

Estos datos desmitifican la idea de que es en las grandes concentraciones urbanas donde se registra el mayor número de eventos, y es mucho más consistente con las tendencias de urbanización que se encuentran en marcha en América Latina, donde las grandes ciudades han comenzado a reducir significativamente sus tasas de crecimiento poblacional, mientras que son las ciudades medias y pequeñas las que están creciendo a una mayor velocidad.

Fuente: *Riesgo Urbano y Políticas Públicas en América Latina: La Irregularidad y el Acceso al Suelo*. Mansilla, 2010. En: Informe Global de Evaluación del Riesgo de Desastres, 2011. Naciones Unidas.

4.3 El crecimiento urbano: cambios y situación actual

La urbanización, en vista de su velocidad y de la magnitud del crecimiento de las ciudades, es un elemento clave en la construcción de escenarios de planificación y ordenamiento territorial. Sin embargo, un acercamiento general a este fenómeno no revela todas las aristas de esa dinámica. En general, se ha considerado el crecimiento de las ciudades como el desplazamiento masivo de población del campo a la ciudad. Así lo han hecho la gran mayoría de los estudios que han analizado las relaciones y los vínculos entre urbanización rápida y riesgo de desastres. No obstante, si bien es cierto que esa ha sido la característica dominante de la urbanización en sus primeras etapas, en la región en general y en la mayoría de sus países, el crecimiento de las ciudades tiene su origen predominantemente en el crecimiento natural (mayor número de nacimientos que de muertes) de la población urbana.

Este es un rasgo importante de la dinámica demográfica de América Latina, y es relevante para la articulación de los escenarios de crecimiento y las estrategias de reducción de riesgos. Por otro lado, es también importante notar que el crecimiento demográfico actual y el que se va a producir en las próximas décadas es mayoritariamente resultado de cambios en la estructura etaria edades de la población, y que el crecimiento demográfico de los países se establecerá en las ciudades. Naturalmente, no se trata de un patrón universal de dinámica demográfica y se pueden encontrar múltiples variaciones de un contexto a otro, por lo que cada caso debe ser examinado de manera específica.

Aunque en un número menor de países y con peso demográfico decreciente, la migración interna es aún un factor importante en el crecimiento de algunas ciudades. Además, hay otros movimientos que tienen importancia relevante en ámbitos específicos. La migración urbana-urbana en muchos países juega un rol importante en la configuración del espacio y del riesgo. De la misma manera, la migración internacional es un factor relevante en la conformación de algunos entornos urbanos de países de la región. Por otra parte, la dinámica urbana atrae a un número grande de personas que no reside en las ciudades, se trata de “presentes” no residentes que suman a la exposición al riesgo en estas áreas. Así, la matriz de factores demográficos se puede ampliar según las situaciones locales. En ciertos contextos el proceso de envejecimiento poblacional es importante, y la segregación asociada a diferentes variables socioeconómicas y culturales puede conformar espacios urbanos con dinámicas y características particulares. Todos estos factores influyen de forma variable en la conformación social del riesgo ante amenazas naturales.

Otro rasgo muy importante que será desarrollado a continuación, es que el crecimiento urbano no es homogéneo entre los diferentes grupos socioeconómicos. Los niveles más altos de fecundidad se encuentran en los estratos de bajo nivel de ingresos y niveles más bajos de educación. Estos puntos serán desarrollados en mayor detalle en las secciones siguientes donde se analizan los otros factores de la dinámica demográfica.



5. FACTORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y URBANO

Los factores del crecimiento demográfico están asociados con la natalidad, la mortalidad y las migraciones. La reducción de la mortalidad se persigue como un objetivo general legitimado en principios éticos, de manera que una reducción en el crecimiento poblacional tiene como opciones de política solo la natalidad y las migraciones. La natalidad se percibe en general como expresión del nivel de fecundidad de la población, aunque veremos que otros elementos como la distribución por edades de la población y los patrones de nupcialidad pueden ser variables muy relevantes. Estos factores influyen en el crecimiento de la población total, y naturalmente en el crecimiento urbano, aunque con diferente intensidad. Al crecimiento urbano se suma la reclasificación como urbanas de áreas y poblaciones antes consideradas rurales y la absorción de áreas aledañas por los espacios urbanos de ciudades en crecimiento. La migración interna juega un rol importante en la redistribución espacial de la población, y la migración rural urbana es un factor preponderante en el crecimiento urbano, especialmente en las etapas iniciales y durante el periodo de más rápida expansión de la urbanización.

5.1 La fecundidad y sus diferenciales sociales

Se ha destacado que una parte importante del actual crecimiento demográfico de la región se debe a cambios en la distribución por edades, que llevan a aumentar la población en edad reproductiva, manteniendo el crecimiento aun cuando la fecundidad está descendiendo.

Más arriba se mencionó que parte dominante del crecimiento urbano actual se deriva del crecimiento natural de las ciudades. Pero este es solo un aspecto de las características del crecimiento. El número de hijos por mujer en la región y dentro de cada país varía de forma sustancial. El nivel de fecundidad descende –incluso por debajo del nivel de reemplazo¹⁶ en varios países– como resultado de que cada vez más parejas tienen solo un hijo o no tienen hijos. Sin embargo, aún hay muchas familias que continúan con regímenes de fecundidad por encima de tres o cuatro hijos. Sistemáticamente, los niveles más altos de fecundidad se observan en los sectores pobres y de menor educación. Puesto que esos grupos sociales son los que constituyen la mayor proporción de los residentes de tugurios, se puede afirmar que el crecimiento de la población de estas áreas es sensiblemente más elevado que en otras partes de la ciudad. Esto hace que no solamente el crecimiento demográfico futuro será urbano, sino que además, en su gran mayoría, se concentrará en los sectores pobres de la ciudad. Esto tiene implicaciones importantes para las estrategias de reducción del riesgo, donde los vínculos entre el incremento de vulnerabilidad al impacto de amenazas naturales asociado a la urbanización de la pobreza están bien documentados¹⁷. El **Recuadro 5** muestra de forma sinóptica la relación entre los factores de riesgo de desastres para las personas pobres en zonas urbanas.

Los datos revelan un nivel de fecundidad no deseado alto entre los grupos pobres y de menor educación. La necesidad no satisfecha de planificación familiar alcanza 10 por ciento en la región, con 20,3 por ciento en el Caribe y 13,2 por ciento en América Central. La carencia de información y/o de acceso a medios de planificación familiar contribuye a tasas de fecundidad no deseada elevadas, que

16 El nivel de reemplazo se denomina en demografía a la situación en que la tasa global de fecundidad descende a niveles por debajo de 2,1 hijos por mujer. La fecundidad por debajo del reemplazo, dependiendo de la estructura por edades de la población en un mediano plazo, llevará a una tasa de crecimiento natural negativa de la población.

17 El Informe Global de Evaluación del Riesgo de Desastres 2009 (GAR 2009, Naciones Unidas) dedica gran parte de sus contenidos al análisis de los vínculos entre pobreza y riesgo y brinda evidencia empírica de cómo ambos se retroalimentan tanto en entornos urbanos como rurales (vínculo al GAR 2009: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=9413>)

afectan principalmente a las poblaciones pobres. El análisis de las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) realizadas en la región, indica que los niveles de fecundidad serían sensiblemente más bajos si las mujeres pudieran prevenir los nacimientos no deseados¹⁸. Las mayores diferencias se observan

en Bolivia, 2003, donde la fecundidad total era 3,8 frente a una fecundidad deseada 2,1; en Haití (2005-06), la fecundidad total ascendía a 3,9 frente a una fecundidad deseada de 2,4; Perú, 2004-2008, la fecundidad total era de 2,6 y la deseada de 1,7 (las fechas señaladas indican la fecha de las encuestas).

RECUADRO 5: Factores de riesgo de desastres en contextos urbanos pobres

Aspecto de pobreza urbana	Repercusiones de riesgo cotidiano	Repercusiones de riesgo de desastres
1. Ingresos inadecuados y a menudo variables que impiden cubrir las necesidades básicas (alimentos, agua potable suficiente, renta, transporte, acceso a letrinas, honorarios escolares); provocan endeudamiento, cuya devolución reduce de forma considerable los ingresos disponibles para cubrir las necesidades; y/o incapacidad para hacer frente al incremento en los precios de los artículos básicos.	Escasos recursos disponibles para el pago de una vivienda, que en zonas urbanas se traduce en ocupar viviendas de la peor calidad en barrios ubicados en las zonas menos ventajosas, es decir, viviendas de escasa calidad en asentamientos ilegales ubicados en zonas precarias, sin infraestructura ni servicios.	En la mayoría de ciudades y numerosos centros urbanos de países de ingresos medianos y bajos, las viviendas de bajo coste se ubican en terrenos propensos a inundaciones, deslizamientos de tierra y demás amenazas, en parte debido a su ubicación y en parte por la falta de cobertura pública en cuanto a infraestructura y servicios. Las viviendas suelen ser de escasa calidad, y por tanto tienen un elevado índice de riesgo ante tormentas o vientos fuertes y terremotos.
2. Una base de activos inadecuada, inestable o arriesgada (activos materiales y no materiales, entre otros el rendimiento escolar y la vivienda) de personas, hogares o comunidades, incluidos los activos que ayudan a los grupos de ingresos bajos a hacer frente a precios o ingresos variables.	Capacidad muy limitada para afrontar choques o estrés en la vida cotidiana, incluyendo la subida de precios o la reducción en los ingresos, lesiones o enfermedades.	Capacidad muy limitada para afrontar los desastres.
3. Viviendas de escasa calidad, a menudo poco seguras e incluso peligrosas, con condiciones de hacinamiento.	Elevado índice de riesgo ante accidentes físicos, incendios, fenómenos meteorológicos extremos y enfermedades infecciosas.	Alto riesgo de que un incendio doméstico afecte a la totalidad del asentamiento; las condiciones de vida favorecen la transmisión de enfermedades, y pueden provocar epidemias. Las viviendas corren el riesgo de sufrir daños o derrumbamiento a causa de tormentas y terremotos.
4. Infraestructuras “públicas” insuficientes (agua corriente, saneamiento, alcantarillado, carreteras, caminos, etc.), que sirven para incrementar la carga de salud y muchas veces también la carga de trabajo.	Riesgo elevado por agua contaminada, saneamiento inadecuado, inundación de la vivienda por falta de alcantarillado.	La falta de infraestructura suele ser el principal factor causal de las inundaciones. La ausencia de carreteras, caminos y alcantarillas dificulta la evacuación en caso de alerta o desastre.
5. Servicios básicos insuficientes, como centros de día, escuelas, formación profesional, atención sanitaria, servicios de emergencia, transporte público, comunicaciones, fuerzas de orden público.	Carga excesivamente alta de problemas de salud por enfermedades y lesiones a causa de falta de tratamiento, incluyendo la respuesta de emergencia.	Falta de atención sanitaria, servicios de emergencia y de preparación ante desastres que deberían aportar una respuesta rápida ante los desastres (además de jugar un papel en la reducción del riesgo de desastres).
6. Red de seguridad limitada o inexistente para garantizar el consumo mínimo si disminuyen los ingresos, así como acceso a vivienda, atención sanitaria y demás prestaciones básicas cuando se carece de los medios económicos para sufragar tales gastos (en su totalidad o en parte).	Capacidad muy limitada para afrontar impactos o estrés en la vida cotidiana, incluyendo la subida de precios o la reducción en los ingresos, lesiones o enfermedades.	Capacidad muy limitada de recuperación tras los desastres: por ejemplo, incapacidad para adquirir agua y alimentos suficientes; o para reconstruir viviendas y medios de vida.

Fuente: Adaptado del Informe Global de Evaluación del Riesgo de Desastres - Capítulo 4: *Lo Esencial de la Cuestión: los factores subyacentes que impulsan el riesgo*. Naciones Unidas, 2009.

18 Westoff, C.F., 2010: Desired Number of Children: 2000-2008, ICF Macro, Calveston, Mariland, USA.

La Figura 5 y la Tabla 1 muestran los niveles y diferenciales de la fecundidad observada y la fecundidad deseada, según nivel de educación y quintiles de riqueza, de acuerdo a los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del Perú del 2009.

Figura 5

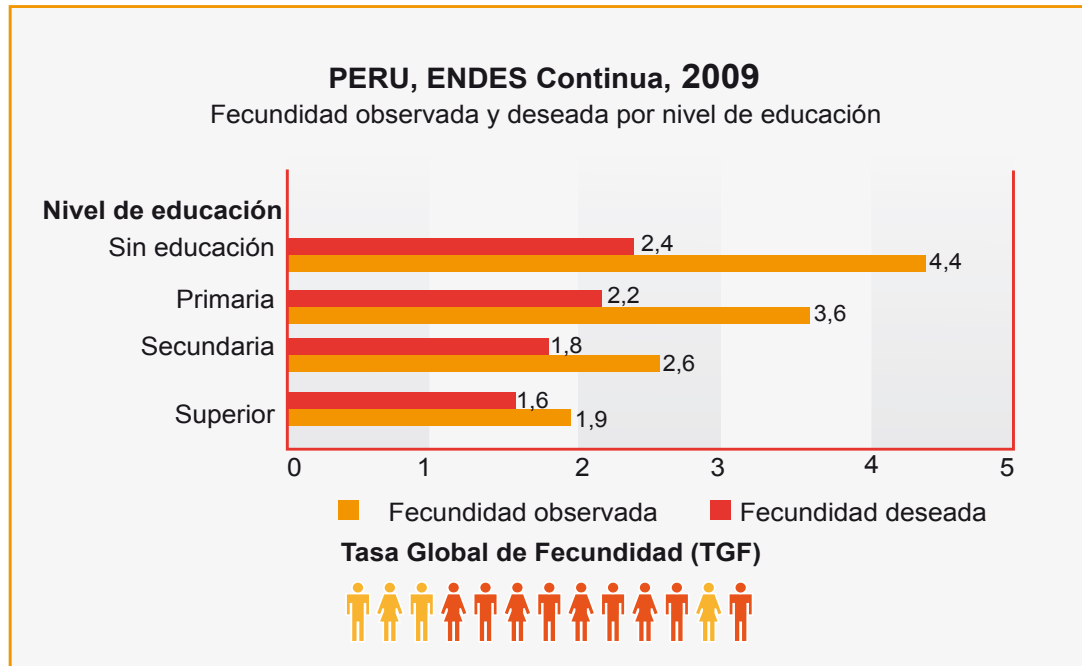


Tabla 1		
PERU, ENDES Continua, 2009		
NIVELES DE FECUNDIDAD		
→ Quintil de riqueza	Deseada	Observada
Quintil inferior	2,3	4,2
Segundo quintil	2,0	3,2
Quintil intermedio	1,8	2,5
Cuarto quintil	1,7	2,1
Quintil superior	1,4	1,6
Total Población, 2009	1,8	2,6

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del Perú del 2009.

Los patrones de las diferencias observadas en Perú según categorías socioeconómicas se repiten en mayor o menor escala en otros países de la región para los cuales se tienen datos. Se trata de variaciones que reflejan la privación del ejercicio de un derecho humano reconocido: poder decidir sobre el número de hijos que se desea tener, y tener acceso a los medios que permitan realizar esas decisiones, es decir, ejercitar ese derecho. La privación de información y/o acceso a los medios para ejercer ese derecho contribuye a aumentar el número de personas con necesidades insatisfechas y el número de nacimientos en los grupos que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad, incrementando los desafíos presentes y futuros para mejorar los servicios y la calidad de vida, así como reducir la vulnerabilidad y contribuir a la sostenibilidad del medio ambiente y del desarrollo.

Los datos disponibles permiten afirmar que en la actualidad no solamente la mayor parte del crecimiento urbano se origina en la ciudad misma y no por la llegada masiva de migrantes, sino que además ese crecimiento se concentra en los sectores pobres de la población urbana, en parte como resultado de carencias en el acceso a servicios de salud reproductiva, con niveles significativos de fecundidad no deseada. Aun en los casos de países donde la migración desde el campo es importante, este rasgo se mantiene: la población rural pobre, con alta fecundidad, migra a la ciudad y suma ese comportamiento demográfico al de los pobres urbanos.

El mayor costo social de la fecundidad no deseada recae sobre las mujeres, y se traduce en una mayor mortalidad y morbilidad materna y en mayores cargas domésticas. Esto se suma al hecho que las mujeres, principalmente por factores sociales, están en grupos de mayor vulnerabilidad ante los desastres (junto a niños y ancianos). Ello tiene relevancia no solo para la elaboración de planes prospectivos de ordenamiento urbano y reducción de riesgos, sino también para las políticas sociales en temas como la salud o la equidad de género. Como se verá más adelante, las perspectivas de éxito tanto para la reducción de los riesgos asociados al cambio climático como para la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requieren una articulación estrecha de programas que generalmente se manejan desde esferas aisladas de la política pública.

De esta breve síntesis de la experiencia de la región se puede deducir que hay un patrón general de descenso en las tasas de crecimiento tanto de la población total como de la población urbana. Todos los países van a continuar creciendo y para el año 2050 se habrán sumado 160 millones de personas más (es decir en menos de 40 años se requiere el equivalente a casi 23 ciudades del tamaño de Santiago de Chile o Bogotá o más de 100 como Ciudad de Panamá). Todo ese crecimiento estará concentrado en las ciudades y, dentro de las ciudades, principalmente entre los grupos urbanos pobres. Sin embargo, los diferentes ritmos observados y la variada situación actual por países y dentro de cada país por grupos sociales, determinan una gran diversidad de situaciones. Por ejemplo, en los países de la región donde la población urbana es aún inferior a dos tercios del total, el efecto de la migración rural urbana puede ser aun significativo. Sería inadecuado aplicar generalizaciones a partir de las tendencias medias de la región a contextos y situaciones específicas o tendencias nacionales. Varios países ya registran tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo y los grupos que mantienen tasas relativamente altas no compensan la reducción general de los otros sectores. En estos países, el crecimiento demográfico se origina solo en la evolución de la estructura por edades. Aun en los casos en que estamos en presencia de un crecimiento predominantemente derivado de la coyuntura de una estructura por edades con creciente porcentaje en edades reproductivas, la proporción de hijos nacidos de los grupos pobres es relativamente mayor que en otros grupos sociales. Aún hay países en los que la fecundidad es alta, y los niveles de fecundidad no deseada permanecen elevados. En varios países la fecundidad se inicia a edades tempranas, con niveles importantes de embarazo adolescente. Todas estas situaciones demandan la atención de las políticas sociales y sanitarias, y tienen implicaciones importantes en las tendencias demográficas.

Dada la enorme diversidad que presentan las dinámicas de población según el país, ya que incluso en algunos la incidencia de la migración en la urbanización es todavía elevada, la construcción de escenarios y el diseño de estrategias deberán apoyarse en un análisis específico de cómo actúa cada uno de los factores de la dinámica demográfica en cada situación particular.

5.2 Estructura por edades y composición de los hogares

Como ya se mencionó, los cambios que se producen en la estructura de la población por grupos de edades son un determinante importante de las actuales tasas de crecimiento demográfico. Sin embargo este componente de la dinámica demográfica tiene múltiples connotaciones, más allá de su impacto sobre el crecimiento de la población. Los patrones de consumo y los niveles de consumo también varían según los grupos de edades. Por tanto, el impacto de la población sobre la sostenibilidad ambiental está afectado por la composición por edades de la población. La incorporación de las dinámicas poblacionales en las estrategias de adaptación o mitigación deben tomar en consideración no solo el número de personas sino también su distribución por edades. Más aún, la vulnerabilidad varía también según los grupos de edades, así las estrategias para reducir los riesgos deben igualmente informarse de la distribución etaria de la población. Por otro lado, esta distribución cambia en diferentes sectores de la ciudad. En algunas áreas urbanas los hogares tienen una estructura muy envejecida, mientras que en otros sectores la mayoría de los hogares están formados por parejas jóvenes con hijos pequeños. Todos estos datos quedan reflejados en los censos de población. Un análisis de los mismos y el geo-referenciamiento de los sectores censales permiten mapear estas características para áreas pequeñas del espacio urbano y relacionar las características demográficas con las físicas para delinear los perfiles de riesgo y vulnerabilidad.

La estructura de los hogares está también relacionada con los grupos etarios, y constituye asimismo un elemento de relevancia. El mismo número de personas en un área puede constituir una cantidad variable de hogares, según se trate de familias extensas, que incorporan miembros de diferentes generaciones, o de hogares nucleares. El nivel de consumo de esos hogares es diferente, su impacto sobre la sostenibilidad ambiental varía en consecuencia, y al mismo tiempo distintas estructuras de hogares exigen diferentes ajustes en las estrategias de reducción de los riesgos. Así, por ejemplo, los divorcios provocan cambios en la estructura de los hogares, con la constitución de dos hogares con perfiles diferentes a los del grupo familiar anterior, y con un consumo agregado también diferente aunque el número de personas no ha variado. Por tanto,

resulta de gran importancia el análisis de la estructura por edades de las poblaciones en las áreas específicas de intervención, como también lo es la composición de esos hogares. Estos factores pueden tener comportamientos muy diferentes, variando sensiblemente de una zona a otra de la ciudad. A su vez, la vulnerabilidad diferencial al impacto de amenazas naturales de ciertos grupos de la población como niños, mujeres y ancianos aparece bien documentada en los estudios sobre reducción de riesgos, por lo que no nos extenderemos en este punto, pero es un criterio importante en los procesos de evaluación de la vulnerabilidad y las capacidades para la definición de niveles de riesgo. Existen perfiles diferenciales de vulnerabilidad por edades, asociados a amenazas específicas, como es el caso de las temperaturas extremas –que afectan más a adultos mayores–, que en un contexto de cambio climático, se hacen aun más relevantes. De la misma manera, la conformación y la composición de los hogares, y como estructuran sus oportunidades de ingreso son claves para entender la configuración del riesgo de desastres y han sido conceptualizadas bajo el denominado “modelo de acceso” (ver **Recuadro No. 6**).

Recuadro No 6. EL MODELO DE ACCESO Y LA VULNERABILIDAD DIFERENCIAL

A diferencia del modelo de Presión y Liberación (PAR), que se mostró esquemáticamente en la Fig. 1 al principio del documento, el modelo de acceso es un análisis más amplio de cómo la vulnerabilidad humana es generada por procesos económicos y políticos que asignan activos, ingresos y otros recursos a la sociedad. También permite integrar la naturaleza en la explicación de los impactos de las amenazas, evitando la simplificación excesiva del modelo PAR, el cual sugiere en su versión esquemática, que el evento peligroso es aislado y distinto de las condiciones que crean vulnerabilidad. En el modelo de acceso, las amenazas por sí solas alteran el conjunto de recursos disponibles para los hogares (por ejemplo, la destrucción de cosechas o tierra por inundación), y alteran los patrones de recuperación de diferentes grupos de personas. El argumento del modelo es que menos acceso a recursos, en ausencia de otras compensaciones para ofrecer condiciones seguras, conduce a mayor vulnerabilidad. En ese contexto, el modelo de acceso permite mostrar cómo los sistemas crean las condiciones en las cuales las amenazas tienen un impacto diferencial sobre diversas sociedades y diferentes grupos dentro de la sociedad, y la importancia del análisis de variables como género, edad, clase o etnicidad en la explicación de la vulnerabilidad diferencial al impacto de amenazas. En la publicación ya citada de Blaikie *et. al.* se explica en detalle el modelo de acceso utilizando como submodelo el “hogar”, como marco conceptual para explicar vulnerabilidad a desastres.

Fuente: Blaikie *et. al.*, 1996 (Capítulo 3: Acceso a los Recursos y Supervivencia ante la adversidad).



6. POLÍTICAS PÚBLICAS, DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS Y REDUCCIÓN DE RIESGOS

La desagregación de los componentes de la dinámica demográfica permite delinear intervenciones específicas para incidir sobre cada uno de esos componentes, con resultados más eficaces para influenciar las tendencias de crecimiento. Por el lado de los niveles de fecundidad, aún en los países con una tasa de fecundidad en torno al nivel de reemplazo, existen grupos poblacionales con niveles importantes de fecundidad no deseada. Garantizar el acceso a los servicios de salud reproductiva para esos sectores contribuye a promover el empoderamiento y el ejercicio del derecho a la salud -y la salud reproductiva en particular- para esos grupos más relegados. Esto tiene un impacto importante también en la reducción del nivel de mortalidad materna e infantil y en la equidad de género -además de en el crecimiento demográfico- y contribuye a extender el horizonte temporal para implementar medidas de adaptación y reducción de riesgos.

Se pueden reducir los efectos que la estructura por edades producen sobre el crecimiento mediante políticas orientadas a invertir en salud reproductiva (y reduciendo por tanto la fecundidad adolescente) y en la capacitación de los jóvenes, alargando su permanencia en el sistema educativo y postergando la nupcialidad y la edad de inicio de la reproducción. Estas medidas contribuyen al fortalecimiento del capital humano y establecen las bases para materializar los beneficios potenciales del bono demográfico, derivado de una estructura etaria con alto porcentaje de población en las edades económicamente activas, que incide en un mayor crecimiento económico. Estas medidas pueden contribuir simultáneamente a las estrategias de reducción de riesgos y de adaptación y a acelerar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países en fase de transición.



Foto: UNICEF/ Gonzalo Bell



Foto: UNICEF/ Gonzalo Bell

Una fecundidad no deseada alta y una falta de inversiones en infraestructura básica contribuyen a reproducir las condiciones de los tugurios e impulsan un crecimiento más rápido de los mismos. Harán falta programas bien diseñados para ralentizar el crecimiento, lo cual permitirá ganar un tiempo valiosísimo para la adecuación de estrategias de reducción del riesgo y el desarrollo de medidas de adaptación. Es importante que los actores políticos y tomadores de decisión reconozcan cuanto antes el carácter estructural e irreversible del proceso de una urbanización rápida. Ello evitará gastar tiempo y energías tratando de prevenir de manera infructuosa el crecimiento urbano. La falta de políticas adecuadas, o la aplicación de políticas erradas, contribuye con mucha frecuencia a que la población urbana pobre continúe con un crecimiento alto y enfrentando mayores dificultades. En este escenario el número de habitantes urbanos en tugurios continuará expandiéndose. Es necesario reconocer que “la urbanización puede ser crítica para el

crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la estabilización del crecimiento demográfico y para la sostenibilidad en el largo plazo. La realización de este potencial requiere una actitud diferente por parte de los responsables políticos¹⁹. Solo si se acepta el crecimiento urbano y se reconocen las ventajas que éste puede ofrecer, será posible llevar adelante políticas adecuadas que permitan potenciar las ventajas económicas y los beneficios ambientales de la concentración de la población en zonas urbanas y encauzar el crecimiento futuro de manera que se evite en lo posible la proliferación de tugurios y la concentración de los problemas sociales y ambientales asociados a un crecimiento desordenado y carente de la infraestructura y los servicios básicos. Una gobernabilidad urbana deficiente y la degradación ambiental constituyen desafíos que hay que abordar desde una perspectiva holística de aumento de la resiliencia y reducción de la vulnerabilidad de las ciudades (ver **Recuadro 7**).

RECUADRO 7: Gobernanza urbana deficiente y degradación ambiental - impulsores del riesgo urbano

La mayoría de las ciudades de los países en desarrollo han conseguido absorber el crecimiento urbano únicamente mediante la proliferación de asentamientos informales. La ubicación de tales asentamientos en zonas propensas a las amenazas, junto con la vulnerabilidad de viviendas y servicios locales y la ausencia de infraestructura necesaria para reducir las amenazas, configuran el riesgo de desastres en zonas urbanas. La pobreza limita la capacidad de muchos hogares en estas ciudades para acceder a terrenos adecuadamente ubicados y viviendas seguras. Sin embargo, la traducción de la pobreza en riesgo viene condicionada por la capacidad de las autoridades municipales y locales para planificar y regular el desarrollo urbano, permitir el acceso a terrenos seguros y proporcionar infraestructura y protección de manera que reduzcan las amenazas para los hogares pobres.

Los asentamientos informales, las viviendas inadecuadas, la ausencia de servicios y la mala salud no solo son reflejo de la pobreza, sino también de las deficiencias en la planificación y la gestión del crecimiento urbano. La concentración del capital privado y de las oportunidades económicas en una ciudad no generan por sí misma los medios institucionales necesarios para garantizar que la disponibilidad de terrenos para las viviendas, de infraestructuras y de servicios se mantenga a la par del crecimiento urbano, ni genera el marco normativo necesario para garantizar una adecuada gestión de los riesgos ambientales, laborales y naturales creados para el crecimiento urbano. Por otro lado, la capacidad para aportar servicios tanto de abastecimiento como de regulación en zonas urbanas está disminuyendo. El declive de los ecosistemas incrementa los niveles de amenaza y reduce la resiliencia, constituyendo por lo tanto un factor subyacente del riesgo.

Adaptado del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres 2009, Naciones Unidas

19 Martine G. et al. (Ed.), 2008. The New Global Frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008.

Se puede lograr un éxito mayor mediante la “participación activa de los pobres de la ciudad en las políticas públicas orientadas al desarrollo y el ordenamiento urbano, logrando el firme compromiso de los tomadores de decisión a nivel nacional y local”²⁰. Todo esto requiere abandonar perspectivas enfocadas en la migración y trabajar sobre los componentes internos del crecimiento de las ciudades, incorporando tanto la distribución etaria como la fecundidad, poniendo especial atención a las dinámicas diferenciadas de cada sector y grupos sociales urbanos, y atendiendo a las necesidades de los pobres urbanos, especialmente el acceso a una vivienda digna.

Un enfoque basado en derechos humanos y atención a necesidades insatisfechas de los grupos urbanos pobres debe articular las estrategias de reducción de riesgos, los planes de ordenamiento territorial y las propuestas de políticas sociales y demográficas. A medida que la pobreza se urbaniza, la estructura de los ingresos y el consumo familiar cambia de forma drástica, aumentando el segmento de ingresos dedicados a vivienda y servicios básicos. Desde esta perspectiva, el acceso a una vivienda digna es quizás la necesidad más crítica de los pobres urbanos. Para ellos “un punto de partida de importancia vital es tener un techo y un domicilio habitable a partir de los cuales aprovechar lo que la ciudad puede ofrecerles en materia de empleo, ingresos, infraestructura, servicios y recreación”²¹.

El crecimiento de la población urbana y la tendencia de reducción de la densidad urbana y expansión rápida de la superficie ocupada por las ciudades exigen respuestas creativas: “la población urbana del mundo aumentará un 72 por ciento mientras la superficie de las zonas edificadas donde viven 100.000 o más personas podría aumentar en un 175 por ciento”²². En este escenario los planificadores deberán adoptar una actitud proactiva y de largo plazo a fin de garantizar el derecho a la ciudad. Como señala el Informe del Estado de la Población Mundial 2007 de UNFPA, es imprescindible reposicionar la planificación urbana y regional, considerando

a la “ciudad-región” en un plano de negociación y cooperación entre gobiernos adyacentes que atiendan a las necesidades básicas, especialmente de las poblaciones pobres. Ello debe hacerse desde una perspectiva de uso sostenible del espacio social. Se debe planificar para que el crecimiento previsto pueda acomodarse en el espacio de una manera tan eficiente y equitativa como sea posible. Se deberán establecer emplazamientos seguros y aptos para viviendas de bajos ingresos. La aplicación de este enfoque puede encontrarse con dificultades mayores en las grandes metrópolis, por la relativa escasez del espacio, los precios del suelo y la incidencia de las inversiones especulativas. Sin embargo, en ciudades medias y pequeñas hay mayor disponibilidad de espacio y su precio es aún accesible. Todo ello, sumado a que la dinámica de crecimiento en estas ciudades está siendo más importante, abre muchas oportunidades para aplicar este enfoque pro-activo y de visión futura.

Además de la cooperación estrecha entre gobiernos adyacentes, se requiere la participación de los residentes locales y la articulación de diferentes sectores públicos. Se deben contemplar criterios de interés social y ambiental que permitan la disponibilidad y distribución de suelo –dotado de servicios– para viviendas de interés social. Los planes prospectivos deben contemplar consideraciones físicas de clasificación de los espacios, las condiciones y los factores de riesgo, así como la incorporación de los criterios de reducción de riesgos, incluidos códigos antisísmicos –si los espacios geográficos así lo requirieran– en los planes de vivienda de interés social (ver el **Recuadro 8** y el **Recuadro 9**, sobre opciones de intervención desde la gestión prospectiva del riesgo).

De la misma manera, las intervenciones correctivas sobre el riesgo ya manifiesto en las ciudades deben ir acompañadas de medidas que aborden las causas de fondo o factores subyacentes del riesgo (como pobreza; degradación ambiental; violencia; etc.) que permitan generar condiciones de resiliencia de cara al futuro.

20 Martine G. et al. (Ed.), 2008, op.cit.

21 UNFPA, 2007: Liberar el Potencial del Crecimiento Urbano, op.cit.

22 Angel, S., Shepard, S. C. y Civco, D. L., 2005: The Dynamics of Global Urban Expansion, Washington, D.C. Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.

23 Angel, S., 2008: “Preparing for Urban Expansion: A Proposed Strategy for Intermediate Cities in Ecuador, en Martine, G et al. The New Global Frontier, Earthscan, London, 2008.

RECUADRO 8: ORDENAMIENTO URBANO CON CRITERIOS DE RRD

Quito y su Atlas Infográfico- A partir de un Acuerdo Constitucional que en 1978 declaró a la ciudad Distrito Metropolitano, se inició el trabajo que culminó con la presentación del Atlas Infográfico de Quito, que sirve para planificar el desarrollo futuro de la capital. Este proyecto es el resultado del trabajo multidisciplinario del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), Sección Nacional del Ecuador, junto con el Instituto Geográfico Militar de ese país, el Ilustre Municipio de Quito y el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo (ORSTOM), además de la cooperación de otras entidades. El producto final es un extenso documento gráfico, con mapas en escalas desde 1: 1.000 hasta 1:50.000, que describen en detalle aspectos geográficos, demográficos y socioeconómicos de la ciudad de Quito, incluyendo un capítulo referente a las amenazas naturales a las que está expuesta esta urbe de más de 2 millones de habitantes. La importancia de este Atlas se demostró en su incorporación legal a la planificación urbana de Quito.

Fuente: Proyecto Manejo de Servicios Ambientales para Poblaciones Vulnerables en Ciudades de América Central- FEMICA-BID-CEMA. 2004.

Hasta hoy, las respuestas a estos desafíos no han sido todo lo eficaces que sería necesario. Y es que estos desafíos no podrán resolverse de manera espontánea ni atomizada. Tanto gobiernos como organismos internacionales tienen un rol en este proceso. “No existe una ‘mano invisible’ que encauce el crecimiento urbano de acuerdo a las necesidades de la sociedad, las responsabilidades intergeneracionales o las cuestiones de género”²⁴. Una respuesta adecuada a estos desafíos exige una intensa y extensiva participación de actores, que incluye a las poblaciones directamente afectadas y los planificadores urbanos y nacionales, pero va mucho más allá. Intervenciones concebidas para moderar la dinámica demográfica requieren la contribución de los sectores de salud y educación. La adecuación física para reducir la vulnerabilidad y el impacto de los riesgos exigen también la participación de los organismos de planificación local y nacional, así

como el sector viviendas e infraestructura en su contribución a brindar los servicios y promover el acceso a una vivienda digna. La iniciativa privada tiene también un rol importante, pero enmarcado en normativas y reglamentaciones que garanticen la sostenibilidad y la gestión adecuada del riesgo. En lo que respecta al acceso y uso sostenible del espacio, el accionar del mercado debe ajustarse a las políticas ambientales y sociales en las cuales debe participar y contribuir.

A nivel regional y global se está promoviendo el desarrollo de mecanismos de coordinación y diálogo multisectoriales y multi-actor (*multi-stakeholder*), como son las plataformas nacionales de reducción del riesgo de desastres, que están propiciando una participación más activa de estos sectores en torno a la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático²⁵.

24 UNFPA, 2007: Liberar el Potencial del Crecimiento Urbano, op.cit.

25 Sanahuja, H. 2010.-Plataformas Nacionales de Reducción de Riesgo de Desastres: un análisis crítico a cinco años de la adopción del Marco de Acción de Hyogo. Estudio comisionado por UNISDR Américas e IFRC

RECUADRO 9: AMENAZAS CLIMÁTICAS Y RESPUESTAS ADAPTATIVAS SECTORIALES
Ejemplos para el caso de eventos de lluvias intensas, cuya probabilidad asociada al CC proyectado es alta

Impulsores de exposición urbana y vulnerabilidad	Consecuencias para las ciudades si no se tratan	Sectores involucrados	Muestras de respuestas adaptativas (no es exhaustiva)	Inversión relativa Nivel/costo
Crecimiento urbano rápido conducente a asentamientos informales en tierras marginales sin caminos o sistemas de drenajes, o desagües bloqueados con residuos y salinizados.	Inundaciones y deslizamientos exacerbados	Ordenamiento territorial; salud pública; gestión de emergencias	Desarrollo y puesta en vigor de planes de ordenamiento territorial adecuados que: a) están basados en una comprensión de las vulnerabilidades al cambio climático; b) incentivos efectivos desarrollos de uso-mixto densos en áreas resilientes, y c) incorporar enfoques de planificación ecológica fuera de los límites de la ciudad (por ejemplo, gestión de cuencas para villas a nivel en la periferia de la ciudad, o protección de manglares y humedales cercanos a la línea costera)	Alto, incluye inversión política y en personal Medio a alto Bajo
Infraestructura de drenaje pluvial no apta para resistir el escurrimiento actual o futuro, amplificado por la deforestación /degradación de los mecanismos naturales de filtro de aguas de tormenta	Aumento de la escorrentía en ausencia de suelo con vegetación Aumento de las inundaciones	Salud, gestión de residuos sólidos Gestión de recursos naturales Inversión en “infraestructura verde” y planificación de ecosistemas para mejorar la función de filtros naturales (por ejemplo, plantación en contornos; terrazas; y aforestación para control de erosión)	Bajo (plantación localizada) a alto (infraestructura o aforestación de gran escala), con co-beneficios económicos y ambientales s	
Calidad estructural baja de las casas, especialmente en asentamientos informales	Pérdida de vidas y de la propiedad	Vivienda, gestión de emergencias Requerimientos sobre riesgo más estrictos para pliegos de licitación de desarrollos urbanos Sensibilización pública / iniciativas de preparativos para emergencias, para educar a residentes sobre los riesgos de inundación	Reforzamiento de viejos edificios y diseño de nuevos edificios (si los residentes permanecen en áreas vulnerables)	Mediano a alto Político e inversión en personal para cumplimiento Bajo
Ubicación de acuíferos, plantas de tratamiento de residuos líquidos y otra infraestructura en áreas costeras o en deltas	Infiltración de agua salada en la infraestructura (por ejemplo, plantas de provisión de agua potable y de tratamiento de fluidos)	Proveedores de agua Tratamiento de aguas residuales	Modificación de tuberías	Medio

Fuente: adaptado de “Sample of Climate Hazards and adaptive responses across sectors”. En Guide to Climate Change Adaptation in Cities; World Bank, 2011. (http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Urban_Handbook_Final.pdf)

de desarrollo y las organizaciones internacionales suponen una contribución importante en sus respectivas áreas de mandato: sus contribuciones principales deberían estar en la creación y fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local y nacional, la generación de una base de conocimientos técnicos y su transferencia vía cooperación técnica y capacitación de contrapartes, promoción de apoyos y dialogo de políticas que contribuyan a generar conciencia y compromiso político en los niveles de decisión locales y nacionales. El rol de las autoridades locales y de la población local es esencial.

Además, los organismos de cooperación pueden contribuir documentando y diseminando buenas prácticas y lecciones aprendidas. En ese sentido, si bien existen capacidades y experiencias dispersas en la región, en los últimos años se están generando iniciativas y programas que apuntan a desarrollar capacidad de incidencia en todos los niveles para promover políticas públicas de reducción del riesgo de desastres de las ciudades. En Colombia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas en colaboración con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desarrolló un proyecto de **“Fortalecimiento de la Dimensión Poblacional en los Procesos de Ordenamiento Territorial”**, con el objetivo de aumentar la eficiencia de los esfuerzos del Ministerio, las Corporaciones Autónomas Regionales, las administraciones locales y regionales y otros actores involucrados en esta temática. Se produjo una Guía Metodológica, un Marco Conceptual, y una serie de publicaciones que recogían las diversas contribuciones. Otras expresiones recientes de estos esfuerzos son la

Plataforma Temática sobre Riesgo Urbano²⁶, que fomenta el intercambio directo entre ciudades, y programas específicos subregionales que permiten sistematizar y socializar experiencias y lecciones aprendidas, como el **“Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad de las Capitales Andinas”** (PNUD).

En lo relativo a la dinámica de población, los demógrafos cuentan con una larga tradición en la preparación de proyecciones y escenarios derivados de las tendencias demográficas en cuanto a demandas de vivienda, educación, salud, y otros. También hay experiencias en la elaboración de proyecciones para áreas pequeñas; sin embargo, en este tema el nivel de consenso es menor en términos de metodología; además los recursos humanos disponibles son más escasos. Hace falta desarrollar más capacidades en los países, donde en general la disponibilidad de expertos en este campo es limitada. El programa estratégico del UNFPA contempla el fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos, así como el logro de un mayor consenso y desarrollo metodológico para las proyecciones de población de áreas pequeñas, trabajando en coordinación con otros organismos. Específicamente, para su uso en gestión de riesgos y planeamiento prospectivo, las metodologías de proyección para áreas pequeñas deben adecuarse e incorporar, más allá de las variables demográficas, indicadores sintomáticos y mecanismos de incidencia local, es decir, la proyección debe hacerse lo más ajustada posible a las características y dinámicas sociales y políticas propias de cada área de trabajo para la cual se está proyectando.

26 Ver documento información en: http://www.eird.org/wikiesp/images/PRU-Documento_de_referencia-abril_08.pdf



7. CONSIDERACIONES FINALES

En base a lo expuesto se pueden postular algunos elementos articuladores para estimular un debate más estructurado sobre los principales desafíos y las posibles sinergias que surgen de los vínculos entre dinámicas demográficas, procesos de urbanización y reducción del riesgo de desastres. Estos elementos se apoyan en una serie de tendencias consolidadas y de patrones validados por datos empíricos a los que se ha hecho referencia en este documento y se pueden resumir de la siguiente manera:

- El crecimiento demográfico futuro va a estar centrado en las ciudades. Esta es una tendencia irreversible, inherente al propio desarrollo económico actual, y a la búsqueda de mejores oportunidades de las personas. El crecimiento de las oportunidades de empleo estará asociado a la diversificación de las actividades económicas, que tiene lugar en las ciudades.
- El crecimiento urbano se está generando predominantemente por el crecimiento natural de las ciudades, a diferencia de las tendencias pasadas que se sustentaban en la migración del campo a la ciudad. La contribución de la migración del campo a la ciudad ya es menor, y va a continuar decreciendo como motor del crecimiento urbano. Sin embargo, en países específicos la migración del campo a la ciudad es todavía importante, y en estos casos las políticas deben atender a la situación y las necesidades de esos contingentes, defendiendo y promoviendo su derecho a la ciudad.
- Las diferencias en los niveles de fecundidad por grupos sociales determinan que los mayores aportes relativos al crecimiento urbano se generen en los segmentos de la población urbana pobre, agregados a los aportes de los migrantes rurales, también predominantemente pobres.
- La población urbana pobre y los migrantes han constituido la población de los tugurios urbanos. Sin intervenciones proactivas para revertir estas tendencias, la proporción que representan estos grupos va a crecer y las condiciones deficientes de los espacios que ocupan tenderán a reproducirse o agravarse.
- Al influjo de estas tendencias demográficas, el riesgo de desastres también adquiere una faceta urbana cada vez más dominante, con un patrón espacial asociado en general al crecimiento no planificado de las ciudades, donde los niveles de vulnerabilidad se retroalimentan en la pobreza urbana, reproduciendo en gran medida las condiciones que caracterizan a los asentamientos precarios, donde también se amplifican las amenazas.
- Uno de los patrones de riesgo de desastres que emerge del análisis de las pérdidas locales está asociado en gran medida al impacto de inundaciones y otras amenazas hidrometeorológicas. El cambio climático es un factor global que incide en la amplificación de estas amenazas, y, por ende, en el aumento del riesgo asociado a las mismas en los entornos urbanos. En el **Recuadro 9** ha sido presentado un esquema para orientar el análisis de los factores impulsores de la exposición y la vulnerabilidad, las consecuencias, las posibles respuestas de adaptación y los niveles de costos asociados a las amenazas climáticas. A partir de ahí se pueden impulsar análisis de costo-beneficio de las inversiones necesarias para la reducción del riesgo.
- En los centros urbanos de tamaño pequeño y mediano, se está dando otro patrón relevante del aumento del riesgo de desastres, ya que concentran la mayoría de las pérdidas asociadas a impactos de amenazas naturales. Este patrón se potencia al ser las ciudades pequeñas y medianas las que están aportando en mayor medida al aumento de la población urbana en general.
- Las condiciones generales en que se da el aumento de la población urbana y el incremento del riesgo son, entre otras cosas, reflejo de estructuras de gobernabilidad urbana débiles. Esto se traduce en asentamientos informales, viviendas precarias, falta de servicios básicos y condiciones generales de pobreza, fruto de una falta de planificación y gestión del crecimiento urbano. En este marco, el rol de los gobiernos locales y el empoderamiento de los sectores pobres urbanos cobra cada vez mayor relevancia.

Oportunidades y desafíos:

En función de estos patrones y tendencias, se presentan una serie de oportunidades y desafíos para la intervención en entornos urbanos, entre los cuales se pueden destacar los siguientes:

- El potencial del análisis demográfico y sus herramientas no está debidamente integrado en la planificación urbana en general, ni en las estrategias de reducción de riesgo de desastres en particular.
- El estudio cuidadoso de las tendencias demográficas y sus determinantes permitiría orientar mejor los esfuerzos para ralentizar el crecimiento en general y el urbano en particular. También daría mejor sustento a las proyecciones de población y construcción de escenarios derivados que sirvan de base para la planificación y reducción prospectiva del riesgo urbano. Los niveles de certidumbre en el corto y medio plazo que proporcionan las proyecciones demográficas brindan una base relativamente confiable para orientar planes prospectivos.
- El enfoque de reducción de riesgo de desastres todavía tiene un desarrollo mayor de las herramientas de la gestión correctiva, orientada a reducir los niveles de riesgo existentes, dominio que también se proyecta en la gestión del riesgo urbano. De la misma manera, ha existido un desarrollo mayor de herramientas y mecanismos que promueven la reducción del riesgo urbano asociado a la amenaza sísmica, en comparación con otras amenazas. El contexto y los patrones de riesgo urbano actuales ameritan un esfuerzo mayor para promover y profundizar las medidas de la gestión prospectiva del riesgo, en especial aquellas dirigidas a las amenazas meteorológicas.
- Relacionado con lo anterior, el patrón diferencial de crecimiento urbano y los niveles del riesgo de desastres en ciudades de tamaño pequeño y mediano, no solo demanda un enfoque mayor en estos centros urbanos de la región, sino también brinda mayores oportunidades para la planificación de su crecimiento. Será en estos entornos urbanos pequeños y medios donde los escenarios de crecimiento demográfico puedan alimentar estrategias y medidas prospectivas que sean más factibles de aplicación por las autoridades locales, a fin de guiar la expansión urbana.
- La identificación y planificación de espacios con servicios básicos, para canalizar más eficientemente el crecimiento urbano amerita mayor atención en la planificación prospectiva de las ciudades (en especial las pequeñas y medianas), en la perspectiva de rápida urbanización y reducción del riesgo de desastres.
- Ese foco en ciudades pequeñas y medianas va a requerir esfuerzos mayores tanto en asistencia técnica como en fortalecimiento/creación de capacidades, pues al tiempo que ofrecen las mejores perspectivas para aplicar los enfoques más prometedores, estos centros, en razón de su tamaño, cuentan frecuentemente con menores recursos y capacidades.
- Desde la misma perspectiva, un sector que ofrece oportunidades importantes para enfocar esfuerzos prioritarios, es el de las políticas de vivienda de protección social, donde se puede promover un enfoque integral para fortalecer la resiliencia de los grupos más vulnerables de la población urbana.

Los puntos anteriores solo aspiran a focalizar la atención hacia algunos aspectos sobre los cuales se puede impulsar un debate y esfuerzos para integrar mejor los aportes de la demografía y la reducción del riesgo de desastres en la gestión y planificación urbana. En ese sentido, cabe destacar que en el actual contexto de rápida urbanización – concentrando cada vez más en las ciudades tanto las actividades económicas y la población como la pobreza y el riesgo de desastres– el fortalecimiento de la gobernabilidad urbana será sin dudas un factor crítico que permitirá potenciar todos los esfuerzos orientados a lograr ciudades más resilientes y espacios de mayor bienestar y seguridad para las poblaciones de la región.

BIBLIOGRAFIA

-Allen, Adriana; Camillo Boano and Cassidy Johnson -Adapting Cities to Climate Change. DPNews, Edición 52. http://www.ucl.ac.uk/dpu/adaptation_to_climate_change_in_cities/dissemination/article_dpnews.pdf

Angel, S, Shepard, S. C. y Civco, D. L., 2005: The Dynamics of Global Urban Expansion, Washington, D.C. Departamento de Transporte y Desarrollo Urbano, Banco Mundial.

Angel, S., 2008: "Preparing for Urban Expansion: A Proposed Strategy for Intermediate Cities in Ecuador, en Martine, G et al. The New Global Frontier, Earthscan, London, 2008.

-Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner, 1995. Vulnerabilidad, el entorno social, político y económico de los desastres. La RED: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1995 (título original: At Risk, 1994). Nota: ver en particular modelos de presión y liberación y modelo de acceso (Capítulos 2 y 3).

<http://www.desenredando.org/public/libros/1996/vesped/>

-CEPAL, 1998. Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. Ricardo Jordán y Daniela Simioni. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4497/lcl1117.pdf>

- CEPAL. 2003. Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Compiladores: Ricardo Jordán y Daniela Simioni. <http://www.oei.es/decada/portadas/lcg2203p.pdf>

-EIRD, 2009. Riesgo y Pobreza en un clima cambiante. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Naciones Unidas, Ginebra, Suiza.

http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf

-EIRD, 2011. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres: Revelando el Riesgo Redefiniendo el Desarrollo. Naciones Unidas; Ginebra, Suiza.

-EM-DAT, Base Internacional de Desastres OFDA/CRED , Universidad de Louvaine, Bruselas, Bélgica (www.emdat.be)

FEMICA, 2004-Consultoría: Identificación y Sistematización de Estudios de Caso en el Manejo de Servicios Ambientales para Poblaciones Vulnerables en Ciudades de América Central y Establecimiento de un Programa Regional de Capacitación Municipal-

http://www.femica.org/areas/griesgo/archivos/metodo_del_diagnostico.pdf

Hania Zlotnik 2009, Does Population Matters for Climate Change?, en Guzman, J.M. et al. (Ed.) "Population Dynamics and Climate Change", UNFPA y IIED, 2009.

Hogan D. Marandola E. (Org.), 2009, População e Mudança Climática: Dimensões humanas das mudanças ambientais globais. UNFPA, NEPO, UNICAMP, Campinas, setiembre, 2009.

-IFRC 2010 World Disasters Report: Focus on Urban Risk. Geneva

<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/WDR2010-full.pdf>

-Lavell, A. et al. 2003. Gestión Local del Riesgo: Nociones en torno al concepto y práctica. CEPREDENAC-PNUD. Panamá. (también en www.cepredenac.org) versiones en inglés y español.

<http://www.eird.org/encuentro/pdf/spa/doc15783/doc15783-contenido.pdf>

- Mansilla, E. Riesgo y Ciudad., 2000. Universidad Nacional Autónoma de México. División de Estudios de Postgrado, Facultad de Arquitectura.

<http://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/RiesgoYCiudad-1.0.1.pdf>

-Mansilla, E. 2011. Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina. En: Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo desastres 2011. Naciones Unidas, Ginebra, Suiza. http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf

Martine G. et al. (Ed.), 2008. The New Global Frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008.

Martine, G., 2009, "Population Dynamics and Choices in the Context of Climate Change", en Guzman, J.M., et al. (Ed.) Population Dynamics and Climate Change, UNFPA/IIED, 2009

Naciones Unidas, 2010: "World Population Prospects, The 2010 Revision"

Naciones Unidas, 2009: World Urbanization Prospects, The 2009 Revision.

-Plataforma de Riesgo Urbano, UNISDR.

<http://www.eird.org/plataforma-tematica-riesgo-urbano/recopilacion-de-articulos/la-gestion-del-riesgo-urbano-en-america-latina.pdf>

-PNUD, 2005. Informe del Desarrollo Humano 2005. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas.

- Sanahuja, H. 2010.-Plataformas Nacionales de Reducción de Riesgo de Desastres: un análisis crítico a cinco años de la adopción del Marco de Acción de Hyogo. Estudio comisionado por UNISDR Américas y la IFRC, Panamá, 2010.

Satterthwaite, D., 2009. "The Implications of Population Growth and Urbanization for Climate Change", en Guzman, J.M., et al. (Ed.) Population Dynamics and Climate Change, UNFPA y IIED, 2009.

United Nations Population Division(2010), "Frequently Asked Questions – When has the world population reached or is expected to reach each successive billion?" World Population Prospects, the 2010 Revision, New York.

UNFPA 2007, Liberar el Potencial del Crecimiento Urbano. Informe del Estado de la Población Mundial.

Westoff, C.F., 2010: Desired Number of Children: 2000-2008, ICF Macro, Calveston, Mariland, USA

-Wilches-Chaux, G. 2008. La Gestión del Riesgo del Desastres Hoy, Contextos globales, herramientas locales. Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). Naciones Unidas.

-World Bank, 2011. Guide to Climate Change Adaptation in Cities. Washington, DC.

http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Urban_Handbook_Final.pdf

-World Bank, 2011. Urban risk assessments-An approach for understanding disaster & climate risk in cities (working draft).

<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1312495777257/UnderstandingUrbanRisk8-4-2011web.pdf>



Foto: UNFPA/Carina Wint