

LA CIUDAD LEGAL Y LA CIUDAD ILEGAL

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite

Las causas de las diferencias entre la ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres, la ciudad legal y la ciudad ilegal, dentro del Tercer Mundo, se analizan en este trabajo partiendo de su pasado colonial, origen de su configuración separadora tanto física como social y económica.

Asimismo, se estudia la enorme repercusión de la crisis económica mundial en todos los aspectos de la vida urbana y rural de muchos de los países de este ámbito geográfico.

Por último, se formula una dura crítica a la mayoría de los gobiernos de estos países por la indefinición en su política de asentamientos humanos, perjudicada, además, por el énfasis puesto en los grandes planes económicos, pero sin relacionar éstos ni con la capacidad económica real del país ni con la organización administrativa existente a nivel provincial y local.

1. INTRODUCCION

Si analizamos una lista de las ciudades con mayor número de habitantes del Tercer Mundo en la actualidad, encontraremos que la mayoría tiene su origen colonial. En América Latina, donde casi todas las ciudades con más de un millón de habitantes fueron fundadas por los españoles o los portugueses, las diez áreas metropolitanas más grandes en la actualidad ya habían sido fundadas antes del año 1580 (1). Lo mismo ocurre en Africa, al sur del Sahara, donde casi todas las capitales nacionales, entre muchas otras ciudades principales, fueron creadas por los poderes coloniales europeos: Inglaterra, Francia, Portugal, Alemania y Bélgica. Para dar sólo un ejem-

Lawful cities and cities outside the law

The roots of those differences as between the city of the rich and its poor man's counterpart, as between the lawful one and that outside all law are examined as within the context of the Third World. The colonial past of such places is taken as the starting point of this study, it being seen as the origin of their physical, social and economic separating lay-out.

Further to this, the gigantic repercusion of the world economic crisis on all aspects of urban and rural life in many of the states within this general context is studied.

The paper finishes by taking to task the majority of the governments of these states for the haziness of their housing distribution thinking and sees this as being further muddled by the wrong-headed protagonism that this tends to give to the demands of ambitious economic planning, planning which pays scant attention to either the real economic potential of the states or the administrative potential actually existing at provincial or local levels.

plo, en Africa Oriental, casi todos los asentamientos urbanos de más de 20.000 habitantes hacia mediados de los años setenta ya eran centros administrativos coloniales en 1910. Los ingleses, los franceses, los holandeses y los portugueses fundaron también muchos asentamientos en el sudeste de Asia y en las islas del Pacífico, y muchas de las ciudades más grandes de esa región se desarrollaron inicialmente como importantes centros administrativos, comerciales y de intercambio bajo el dominio colonial.

Estudiar el origen y el desarrollo inicial de las ciudades del Tercer Mundo —y el de las instituciones y normas implementadas para construirlas y administrarlas— tiene una importancia que supera el de un interesante antecedente histórico.

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite son Arquitectos.

(1) Sólo ciudad de México tiene un origen prehispánico entre las diez áreas metropolitanas con un mayor número de

habitantes en América Latina; las nueve áreas metropolitanas restantes son: San Pablo, Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Santiago de Chile, Bogotá, Caracas, Guadalajara y Recife.

Es fundamental conocer esos antecedentes, ya que las instituciones y normas establecidas en cada región durante los siglos coloniales fueron utilizadas para dar forma a las actuales y su continua aplicación ha contribuido, en gran medida, a crear lo que actualmente parecen ser problemas insolubles.

En las grandes ciudades contemporáneas (y, en gran medida, en muchas de las de menor tamaño también), tanto la teoría como la práctica del planeamiento urbano bajo la dominación colonial son visibles en la trama urbana de los distritos centrales, en el trazado de las calles, la ubicación y la forma de las plazas o de los espacios públicos, el diseño de las avenidas (a menudo siguiendo el trazado de las murallas destruidas), la arquitectura y el uso del suelo. La localización de esas ciudades revela también las prioridades coloniales; el hecho de que muchas de las ciudades más populosas sean los principales puertos de mar o que se encuentren en un cruce estratégico de rutas terrestres, refleja la importancia que se adjudicaba al tráfico comercial y a las comunicaciones entre las colonias y con los centros de los imperios, y a la necesidad de ejercer un control político y administrativo sobre los territorios ocupados. Estos objetivos fueron tenidos en cuenta al seleccionar la localización de las ciudades: las cinco ciudades más pobladas de la India, según el censo de 1981, deben su preeminencia, en gran medida, a su desarrollo bajo el dominio colonial (2). Los que fundaron y establecieron esas ciudades coloniales no podían prever el desarrollo demográfico y físico que éstas adquirirían unas décadas o siglos más tarde.

En los casos en que los territorios bajo dominio colonial europeo habían estado previamente ocupados por culturas indígenas avanzadas, como México, Guatemala y Perú, o como en varios países árabes y en gran parte de la India o en los territorios ocupados por la cultura Yoruba, en África central, la localización de los asentamientos (incluyendo las ciudades) muestra una continuidad en el tiempo a menudo sorprendente. Las ciudades coloniales crecieron frecuentemente sobre o cerca de ciudades precoloniales; después de todo no existieron economías coloniales sin siervos o esclavos o, por lo menos, mano de obra barata, y las áreas más densamente pobladas eran, a menudo, seleccionadas para la construcción o reconstrucción de los nuevos emplazamientos de la administración colonial. En estas ciudades fue impuesta una segregación cultural y social. La frase más usada en las ciudades coloniales inglesas, para denominar a los barrios residenciales construidos exclusivamente para europeos, fue "distrito sanitario"; normalmente eran estos enclaves, donde vivía la población europea, los únicos con una alta calidad de infraestructu-

ra y servicios. Paralelamente, los desplazamientos de la población indígena fueron controlados para servir o defender las economías coloniales y los nuevos sistemas administrativos y legales impuestos.

Inevitablemente, las ciudades reflejaron esos controles y esas políticas. Los valores simbólicos de los poderes coloniales son aún visibles en la arquitectura que sirvió de alojamiento a las instituciones y a sus más destacados representantes: los palacios de los gobernadores y arzobispos, las iglesias y ayuntamientos, las residencias de los administradores coloniales, de los ricos comerciantes, de los dueños de las minas y de los terratenientes. Muchos de esos edificios existen en la actualidad en cientos de ciudades en todo el Tercer Mundo.

A lo largo de la historia los pobres han creado siempre su propio hábitat: sus viviendas y sus barrios. Durante milenios han construido sus asentamientos, ya fueran urbanos o rurales, sin tomar en cuenta las que podrían denominarse normas "oficiales" de la ciudad de las "élites", las que variaban según la región, la cultura y el período histórico. Mientras pueden, los pobres utilizan técnicas y trazan sus asentamientos siguiendo sus propios valores culturales; éstos también difieren de región a región y se modifican con el transcurso del tiempo. Construyen sus asentamientos fuera de los límites de la "ciudad oficial" ocupada por minorías selectas.

Cuando algunas ciudades del Tercer Mundo comenzaron a crecer, en respuesta a sus funciones como centros de producción e intercambio dentro de un mercado mundial cada vez más interconectado, los nuevos barrios, principalmente los autoconstruidos por los habitantes de más bajos ingresos, comenzaron a asentarse en terrenos desocupados, próximos al centro de las ciudades o adyacentes a los lugares donde había oportunidades de trabajo, como, por ejemplo, los puertos. A menudo, los pobres no tuvieron otra opción que ocupar terrenos poco aptos para convertirlos en lugares de residencia permanente: áreas sujetas a periódicas inundaciones, como en Guayaquil, Bombay, Lagos, Maputo y Bangkok, o laderas de montañas propensas a deslizamientos, como en Río de Janeiro, La Paz o Quito, o en lechos de lagos secos, como en ciudad de México, o aun barrancos, como en Lima, Khartoum y El Cairo. Bajo el dominio colonial y en la actualidad, hubo y hay diferentes grados de pobreza, tanto dentro como fuera de los límites de la "ciudad oficial". También la forma como los pobres construyeron sus propios "asentamientos populares" ha tenido diferentes soluciones.

Las ciudades de los reinos precoloniales, al igual que las ciudades coloniales y las actuales ciudades capitalistas del Tercer Mundo, no po-

(2) Los puertos comerciales creados por la British East India Trading Company en el siglo XVII fueron el estímulo inicial para el desarrollo de Calcuta, Bombay y Madras como ciudades. Aunque varias ciudades antiguas florecieron en diferentes momentos históricos, dentro o cerca de lo que hoy es Delhi, fue el traslado de la capital de la India a Nueva Delhi,

decidido por el gobierno colonial inglés en 1911, lo que dio impulso a su rápido crecimiento desde entonces. Bangalore debe gran parte de su temprano desarrollo como ciudad importante al hecho de que se transformara en la capital no oficial del Estado de Mysore y a que los gobernantes coloniales la preferían a Mysore, la capital oficial.

dían ni pueden funcionar sin el apoyo de los pobres. Gran parte del trabajo realizado por éstos puede denominarse "trabajo marginal", pero, en realidad, los bienes y servicios que producen son esenciales para el funcionamiento de la "ciudad legal". Muchos de los asentamientos y barrios de los pobres están físicamente segregados de la "ciudad legal", como lo estuvieron bajo el dominio colonial, pero la mano de obra, los bienes y los servicios baratos que proveen los habitantes de esos barrios son fundamentales para la economía de la ciudad.

De modo que las diferencias entre la ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres, entre la ciudad legal y la ciudad ilegal, no son nuevas. Han existido en estrecha relación durante miles de años. Reflejan el hecho de que, tanto en el pasado como en la actualidad, en muy raras ocasiones los gobiernos del Tercer Mundo fueron y son elegidos por los pueblos y que, sólo excepcionalmente, representan a los objetivos e intereses de las mayorías. Quizás a esto se deba que los asentamientos ilegales, los conventillos superpoblados y otras formas de hábitat humanos degradados hayan existido desde hace mucho tiempo, y que las personas que podrían influir en su mejoramiento, incluyendo a muchos profesionales, los consideran inevitables. También existe la creencia de que el problema se solucionará a medida que se desarrollen los países del Tercer Mundo y de que ese desarrollo es un proceso lineal e inevitable. Esta creencia justifica la inacción en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, pero su validez está cada vez más en duda, ya que ha aumentado la cantidad de gente que vive en condiciones de habitabilidad infrahumanas y degradadas, careciendo de los servicios básicos. Sólo en raras ocasiones la eliminación de la pobreza, que significa la eliminación del hambre, de las enfermedades endémicas, del analfabetismo, de las altas tasas de mortalidad infantil y de los entornos humanos degradados, es considerada la responsabilidad colectiva de una nación, mucho menos la responsabilidad colectiva del mundo. Es obvio que hay países ricos, gente rica, instituciones ricas y distritos urbanos ricos, porque hay países pobres, gente pobre, instituciones pobres y distritos urbanos pobres.

La mayoría de los países del Tercer Mundo están urbanizándose rápidamente. Existe un proceso paralelo de concentración de la población urbana en unas pocas ciudades o áreas en cada país. En muchos países la población urbana se concentra en una sola ciudad y en sus alrededores. La conurbación de millones de habitantes, que hace sólo unas décadas era una característica de los países industrializados, es ahora un fenómeno mundial. Ciudades de medio millón o de un millón de habitantes se esparcen en regiones que hace sólo unas décadas estaban escasamente pobladas. Esto evidencia el crecimiento explosivo experimentado por varias ciudades del Tercer Mundo, en donde la desarticulación de los imperios coloniales, a partir de la Segunda Guerra

Mundial, llevó a la formación de numerosas naciones independientes y a nuevas formas de organización política y administrativa. También son una evidencia de las restricciones nacionales e internacionales que los países del Tercer Mundo deben enfrentar cuando aspiran a desarrollarse y las dificultades de sus respectivos gobiernos (o su mala voluntad) para implementar reformas, esenciales en las áreas rurales. Estas han sido, hasta hoy, las principales causas de los flujos migratorios hacia las ciudades. Todo esto podría haberse previsto, pero ahora no se pueden corregir o controlar con facilidad.

Más de 120 países políticamente independientes, pero económica y tecnológicamente dependientes, forman lo que se denomina el Tercer Mundo. Por lo menos unos 40 de esos países sufren tal carencia de recursos que sus economías difícilmente pueden sobrevivir si no alcanzan su integración regional, si no firman convenios comerciales más equitativos y se transfiere hacia ellos tecnologías del mundo industrializado y de los países más ricos del Tercer Mundo. Algunos de estos países tienen una población de sólo unos pocos millones de habitantes y, a veces, menos.

Durante los años cincuenta, sesenta y principios de los setenta, los países más pobres sobrevivieron gracias a la rápida expansión de la economía mundial y a subsidios provenientes de los países industriales. Con la actual recesión sus limitaciones y problemas fundamentales se han puesto de manifiesto. Estos países pobres se concentran en América Central y en el Caribe, en las zonas sur, centro y oeste de África al sur del Sahara, en el sudeste asiático y en el Pacífico. La mayor parte de ellos obtuvo su independencia hace apenas unas décadas o unos años. Sus límites políticos fueron definidos por los poderes coloniales, aunque algunas veces con el consentimiento y apoyo de las élites locales. El trazado de sus fronteras no fue relacionado con sus posibilidades económicas y, a menudo, fue fragmentado arbitrariamente el territorio de antiguas culturas, alterando así importantes lazos sociales y comerciales. Al considerar los problemas que enfrentan algunos de los países más pobres del Tercer Mundo no habría que olvidar que la vida política, institucional y económica de muchos de ellos se ve amenazada por presiones externas cuando pretenden implementar reformas básicas.

También hay países del Tercer Mundo con mejores perspectivas, pero que parecen haber perdido el rumbo por razones que las minorías nacionales e internacionales no son capaces de explicar. Quizás la explicación sea que las élites hablan de desarrollo con poco conocimiento de la historia y de la cultura y, por lo tanto, con escaso conocimiento del papel que pueden jugar los pueblos libres, las instituciones democráticas y sistemas legales que garanticen la igualdad de derechos. La mayoría de los países más avanzados científica y tecnológicamente del Tercer Mundo están gobernados por pequeñas minorías desde unas cuantas ciudades, con escaso conocimiento de la diversidad de situaciones que existen

dentro de sus fronteras. La creciente brecha entre países ricos y pobres está también presente dentro de los mismos países entre los centros de poder nacional y las regiones periféricas.

En muchos casos las viejas economías coloniales mantienen el control de las actividades económicas actuales y sus interconexiones, que se reflejan en la gran disparidad que existe entre regiones y entre ciudades y áreas rurales en cuanto a la provisión de servicios básicos y en sus conexiones con las redes viales y ferroviarias; en la localización de los puertos y centros industriales; en el uso de las mejores tierras para cultivos comerciales y en su concentración en manos de una pequeña minoría; en la carencia de recursos técnicos y administrativos; en la destrucción o supresión de antiguas organizaciones y sistemas comunitarios; en la imposición de leyes e instituciones que niegan el valor de las tradiciones culturales, incluso en la manera de escribir la historia de esas culturas.

Este es el contexto de las principales preguntas que se plantean en este trabajo. ¿Qué es lo que hace crecer física y demográficamente a las ciudades, de manera que cada vez son más evidentes las desigualdades mundiales y nacionales, al punto que se han convertido en un obstáculo al funcionamiento de instituciones democráticas eficientes, multiplicando así los entornos humanos degradados?; ¿qué pueden hacer los pueblos del Tercer Mundo en un contexto de crisis económica, cuando ésta seguirá siendo un factor preponderante en la toma de decisiones inmediatas y, para muchos países, condicionará las decisiones futuras?; ¿qué pueden hacer esos países para enfrentar los problemas más acuciantes derivados de la pobreza, cuando la superación de la crisis, con los actuales modelos de desarrollo y la actual constitución de los bloques políticos mundiales, depende de la recuperación de los países industrializados y de cambios drásticos de las condiciones bajo las cuales los países del Tercer Mundo pueden comerciar en el mercado mundial?; ¿por qué la ciudad del Tercer Mundo es tan mal conocida, a pesar de innumerables informes, conferencias y publicaciones?; ¿por qué los problemas de la ciudad y los que enfrentan sus habitantes más pobres reciben tan poca prioridad por parte de los gobiernos y de las minorías en el poder?; ¿cómo podemos hacer para construir ciudades que ayuden a sus habitantes a acceder a un ingreso razonable, que promuevan la participación comunitaria —base de una verdadera democracia participativa—, que faciliten los intercambios sociales y que sean más económicas de construir, mantener y administrar, y que pongan los servicios básicos al alcance de todos, ahorrando, simultáneamente, energía y tiempo?

2. LA BUSQUEDA DE UN TECHO

Hace algunos meses, las Naciones Unidas publicó un afiche para publicitar el Año Internacional de los sin Techo. El afiche muestra las penurias que debe enfrentar una familia de migrantes

rurales hasta encontrar una vivienda en una gran metrópolis, y está inspirado en un conocido juego de niños, el juego de la oca. Los autores del afiche intentaron graficar los problemas políticos, ambientales, culturales y económicos que tuvo que enfrentar el jefe de una familia, llamado Juan Ramírez, su esposa Inés y sus tres hijos. Después de veinte años y la pérdida de uno de sus hijos (que falleció por beber agua contaminada), la familia Ramírez consiguió finalmente su objetivo de tener una casa convencional, con servicios básicos, en una urbanización legal. Pero antes de lograrlo tuvieron que vivir en una pequeña habitación de un conventillo de la ciudad, y, posteriormente, cuando comenzaron a construir su propia vivienda, en una villa de emergencia de la cual fueron desalojados por la policía. Por un tiempo tuvieron que volver a vivir en una habitación de una casa de inquilinato hasta que tomaron parte en una invasión ilegal que logró resistir el desalojo y consiguió la tenencia legal para sus ocupantes.

Decenas de millones de personas y familias del Tercer Mundo se enfrentan con problemas similares cuando emigran a las ciudades. Comparativamente, muy pocos tienen la suerte de la familia Ramírez. Para muchos, sus existencias serán una lucha incesante por la supervivencia, mientras viven en entornos degradados y con pocas esperanzas de encontrar trabajo estable. Al no tener capital y, a menudo, tampoco ningún oficio o conocimiento sobre cómo moverse en una ciudad desconocida, su creatividad, sensibilidad y voluntad se ven seriamente disminuidas y hasta destruidas. Se mueven y viven en un entorno urbano que les es extraño, porque no tuvieron otra alternativa que abandonar el entorno propio. Muchos estudios sobre movimientos migratorios han demostrado que los desplazamientos de población, ya sean temporarios o permanentes, desde áreas rurales o centros urbanos pequeños hacia grandes centros urbanos (y aun desde los grandes centros urbanos hacia las áreas rurales) son, en esencia, una respuesta lógica a la búsqueda de mejores oportunidades económicas y de vida. El problema no reside en que se hayan trasladado desde áreas rurales, porque incluso los pobres que llevan varios años viviendo en grandes conglomerados urbanos, e incluso muchos que nacieron en ellos, siguen enfrentándose al problema de lograr una vivienda y un salario dignos. Muchos estudios empíricos revelan que un alto porcentaje de los habitantes de las villas de emergencia no son recién llegados, sino que llevan en ellas varios años, porque no tuvieron otra alternativa para construir sus casas. Por ejemplo, la mayoría de los que participaron en las invasiones masivas que dieron origen al asentamiento San Martín, y a asentamientos vecinos del partido de Quilmes, en el Gran Buenos Aires, a partir de fines de 1981, no eran migrantes sin hogar, sino antiguos residentes que tuvieron que abandonar sus viviendas porque el gobierno militar de entonces abolió el control de los alquileres, pero también debido al deterioro de los salarios entre los gru-

pos de menores ingresos (Cuenya y otros, 1984). En realidad, el crecimiento natural contribuye más que la migración al crecimiento demográfico de muchas ciudades.

Para tener un techo sobre sus cabezas, los pobres urbanos, generalmente, construyen sus propias viviendas con la ayuda de familiares y amigos. Pero sólo consiguen un terreno para sus viviendas cuando invaden tierras públicas o privadas, o cuando compran un terreno en subdivisiones ilegales, porque los terrenos para viviendas legales son demasiado caros y también lo es construir de acuerdo con las normas edilicias vigentes. El proceso, de construcción de estos asentamientos ilegales contribuye al crecimiento horizontal de las ciudades. La otra alternativa para los pobres de las ciudades es alquilar un espacio para vivir; por ejemplo, una habitación en una casa de inquilinato o en una pensión, o un rancho en una villa de emergencia, o simplemente una cama en algún sitio. Esto da como resultado el hacinamiento, y la ciudad recién se expande cuando la disponibilidad de espacios para alquilar a precios económicos (tanto en asentamientos legales como ilegales) se ha agotado y los recién llegados no encuentran donde alojarse.

Muchas formas de alojamiento utilizadas por los grupos de bajos ingresos son ilegales, es decir, no responden a las reglamentaciones establecidas en cada país. Las viviendas de las villas de emergencia se asientan en terrenos ocupados ilegalmente y su disposición y construcción generalmente infringen las leyes sobre zonificación y los códigos de edificación, la falta de infraestructura y servicios. Algunos asentamientos tienen algo de legalidad: una vivienda construida en un terreno comprado en una subdivisión ilegal no constituye, normalmente, una ocupación ilegal desde el punto de vista del comprador, aunque el uso del suelo, los planos y las normas de infraestructura y servicios contravengan las leyes y códigos oficiales. Las casas de inquilinatos de las ciudades fueron, a menudo, legalmente construidas. Muchas fueron, originalmente, casas de clase media o apartamentos que luego se subdividieron cuando los sectores de clase media se trasladaron a los suburbios residenciales, pero otras fueron tugurios construidos con ese propósito, a menudo con aprobación oficial y hasta con el estímulo de los gobiernos municipales. Estas casas de inquilinatos casi nunca cumplen con las normas mínimas de asoleamiento, ventilación, superficie, instalaciones para el lavado de ropa, cocina e instalaciones sanitarias. No es una casualidad que estas viviendas, que no cumplen con las leyes y códigos vigentes y que legalmente no se puedan comprar o alquilar, sean, precisamente, las únicas que los individuos o familias pobres estén en condiciones de ocupar.

Muy pocas familias pobres tienen acceso a las viviendas convencionales construidas por los gobiernos. En casi todos los países, la producción anual de esas viviendas no cubre, ni aproximadamente, las necesidades. En sólo dos de los diecisiete países del Tercer Mundo que analizamos

recientemente los planes del gobierno (incluyendo proyectos de sitios con servicios y programas de núcleos de vivienda) tenían una escala suficiente como para modificar las condiciones habitacionales de los sectores de bajos ingresos (3). Los objetivos son generalmente ambiciosos, pero casi nunca se cumplen. Por ejemplo, en Kenia, el Plan de Desarrollo de 1979-83 admitía que: "En el último período del plan sólo se completaron el 8 por 100 de las unidades de viviendas planificadas y éstas tuvieron un costo promedio cinco veces superior al costo estimado" (Kenia, República de, 1979).

El criterio adoptado para la adjudicación de las pocas viviendas que se construyen excluyen, a menudo, a los más pobres, porque no pueden demostrar que tienen un ingreso regular (que es una de las condiciones exigidas) o porque no pertenecen a organizaciones oficialmente reconocidas o a los gremios cuyos miembros tienen mayor prioridad. En Nigeria se construyeron menos de la mitad de las 202.000 unidades de viviendas propuestas en el Plan del Gobierno de 1976-80, y sólo unas pocas fueron adjudicadas a los sectores de bajos ingresos. En Indonesia, a fines de la década del 70, los empleados públicos y el personal militar tenían prioridad en la adjudicación de viviendas de interés social o de terrenos y urbanizaciones promovidos por un organismo oficial. Según una publicación del Banco Mundial de 1979, la mitad de la población de Rabat (Marruecos) y las tres cuartas partes de los habitantes de los "bidonvilles" no pueden acceder a una vivienda convencional construida por el gobierno. También en El Cairo, Manila e Indonesia (Linn, 1979) se han producido ejemplos similares de exclusión de los sectores de bajos ingresos de los planes oficiales de viviendas.

Los ingresos de decenas de millones de familias que viven en centros urbanos grandes, medianos y pequeños son tan bajos e inestables que están obligados a realizar la mayor parte de sus actividades fuera de la ley. Estas familias constituyen un porcentaje cada vez mayor de las familias residentes en núcleos urbanos. No se necesitan estudios detallados para apreciar sus problemas: hombres, mujeres y niños sobreviven en la mayoría de los edificios de cualquier ciudad del Tercer Mundo vendiendo en las calles, acarreando bultos, desempeñando diferentes trabajos temporarios en las casas o jardines de los ricos, dedicándose a la prostitución, mendigando, robando, o simplemente están parados en una esquina. Si los problemas son tan evidentes, ¿por qué los gobiernos del Tercer Mundo hacen tan poco?

Muchos gobiernos del Tercer Mundo todavía pretenden planificar y construir ciudades que sólo existen en la mente de los tecnócratas y burócratas. Una cosa es construir ciudades para aquellos que tienen ingresos estables y pueden pagar las viviendas y servicios que utilizan, y otra es construir ciudades para aquellos grupos de escasos recursos y con ingresos inestables, pero

(3) Hardoy y Satterthwaite, 1981.

que pueden afrontar el pago de cuotas modestas para acceder a viviendas y servicios aceptables. Pero algo completamente diferente es construir una ciudad para gente que puede pagar muy poco o nada por sus viviendas y por los servicios que utiliza, que no tienen otra alternativa que construir sus propias viviendas y barrios, y que subsisten con ingresos tan bajos e inestables que casi todo lo que ganan lo gastan en comida. Esta gente no puede hacerse tratar las enfermedades crónicas o malestares temporarios que sufren porque el costo de los tratamientos, medicinas y transporte, e incluso del tiempo que pierden en los viajes a un hospital, es demasiado alto. Sin embargo, son ellos los verdaderos constructores de las ciudades del Tercer Mundo.

La contribución de los grupos de muy bajos ingresos al volumen de viviendas disponibles oscila, normalmente, entre un cuarto y la mitad del total construido, y no sería extraño que esta proporción fuera aún mayor. Para dar un solo ejemplo, un 40 por 100 de la población de Nairobi vive en unidades habitacionales ilegales (Amis, 1984). Una estimación realizada en 1981 indicaba que el 64 por 100 de la población de Nouakchott (Mauritania) vivía en comunidades en su mayor parte autoconstruidas (Theunynck y Dia, 1981). Un estudio realizado en 1975 en El Salvador descubrió que casi las dos terceras partes de las unidades habitacionales disponibles en los cinco centros urbanos principales fueron construidas ilegalmente o fuera del marco formal, legal, financiero e institucional (Harth Deneke y Silva, 1982). En Manila, un informe de 1978 indicaba que casi dos millones de personas vivían en 415 villas de emergencia desperdigadas en distintos distritos del área metropolitana (Keyes, 1980). El 60 por 100 de la población de Guayaquil viven en viviendas construidas sobre pilotes por sus propios habitantes en terrenos inundables (Moser, 1982). Se pueden citar ejemplos similares para la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo.

La construcción de las ciudades y sus conurbaciones se realiza poco a poco. Su expansión física es definida, en gran parte, por la decisión de los grupos de bajos ingresos sobre dónde construir sus barrios, decisión que, a su vez, está determinada por la elección de sitios de los que ellos piensan no serán desalojados y podrán consolidar su ocupación. De modo que las áreas urbanas crecen de forma fragmentada y fortuita, y cada barrio se construye sin articularse adecuadamente con otros barrios o vecindarios. Como se destacara anteriormente, este proceso caótico y, en gran medida, espontáneo refleja con gran realismo las circunstancias socioeconómicas y los problemas políticos de cada país y región a lo largo de su historia reciente.

Hay una creciente brecha entre los problemas creados por el rápido desarrollo físico y demográfico de las ciudades, que para la mayoría de sus habitantes no se desarrollan económicamente y que socialmente no están bien integradas, y la capacidad (ó decisión) de los gobiernos de buscar soluciones de fondo. ¿Acaso el rápido crecimen-

to urbano ha tomado por sorpresa a los gobiernos del Tercer Mundo, o los ha sorprendido mal preparados para afrontar tal variedad de problemas interconectados, especialmente cuando los recursos son tan escasos? La respuesta, especialmente para aquellos países que obtuvieron su independencia hace relativamente poco tiempo, sería que estaban y están mal preparados. En la mayoría de los casos, una explicación del mal desempeño de los gobiernos habría que buscarla en su reciente pasado colonial, pero otras situaciones son resultado de sus propias decisiones. Los gobiernos insisten en encarar el problema como lo han hecho hasta ahora, pero carecen de los recursos económicos y humanos, de la información, las instituciones y la tecnología para hacer frente al rápido crecimiento urbano. Una estrategia diferente para enfrentar estos problemas se hace imprescindible.

El principal obstáculo para ensayar un nuevo enfoque es el hecho de que la mayoría de los gobiernos del Tercer Mundo no han sido democráticamente elegidos y difícilmente pueden adjudicarse el apoyo político de sus pueblos. Un país se define por una cantidad de valores, estilos de vida, costumbres e instituciones, en otras palabras, por su cultura o culturas. Cultura implica conocimiento, es decir, experiencias acumuladas a lo largo de un prolongado período de tiempo. Pero la mayoría de los gobiernos han ignorado a la cultura y a la historia como insumos esenciales para sus planes de desarrollo. Los gobiernos y los pueblos no enfrentan de la misma manera la construcción y administración de las ciudades. La etnocentricidad de los gobiernos —y también de las agencias internacionales— es la que genera su aislamiento, y en consecuencia, a verse sometidos a la indiferencia o a la crítica de la mayoría de la población. Y ésta, a su vez, forzada por circunstancias más allá de su control a vivir hacinada en entornos degradados, sin agua potable, sin cloacas, sin alcantarillado, sin calles ni aceras, sin asistencia sanitaria y comunitaria, es cada vez menos pasiva. Reclaman sus derechos como ciudadanos, aunque se los reconozcan en raras ocasiones. Sin embargo, esta gente —que a menudo son mayoría en los países del Tercer Mundo— constituye el recurso más dinámico e importante en la construcción y administración de las ciudades del Tercer Mundo.

Pero ellos, los verdaderos constructores y planificadores de la ciudad, saben poco o nada de lo que los gobiernos intentan hacer. Generalmente, las prioridades de los gobiernos no tienen nada que ver con las necesidades más acuciantes de esta gente. Los alcaldes o intendentes de las ciudades se preocupan por las autopistas, el transporte subterráneo de pasajeros, mejores estacionamientos para los automotores privados, la construcción de edificios públicos, los pavimentos y el abastecimiento de agua, empezando por los distritos centrales. Pero cuando se les pregunta a los habitantes de los barrios más pobres sus prioridades, éstas son, generalmente, un transporte público barato y eficiente, la recolección de

la basura, centros asistenciales y escuelas, defensas contra inundaciones y, por supuesto, agua potable y alcantarillado, empleos estables y adecuadamente remunerados y pequeños préstamos sin intereses o con intereses muy bajos para mejorar sus viviendas y sus barrios. Los grandes proyectos les son indiferentes. La ciudad donde viven y trabajan no tiene nada que ver con la ciudad que políticos y tecnócratas quieren construir. Las barriadas de los pobres forman una ciudad de pragmáticos. Cada metro cuadrado, cada trozo de material y toda suma de dinero que pueden ahorrar son aprovechadas de la mejor forma posible. Los grupos comunitarios que trabajan en la construcción o mejoramiento de esas barriadas son muy racionales en sus objetivos y acciones. Sin embargo, las ideas, posibilidades y recursos que podrían mejorar su entorno urbano están en manos de un pequeño grupo de tecnócratas con escaso poder de intervención y, a menudo, con poca sensibilidad para impulsar programas que beneficiarían a los sectores más necesitados.

Los gobiernos municipales y nacionales limitan sus proyectos a la provisión de servicios. Nunca, en la historia de las ciudades latinoamericanas, han existido tantos proyectos de salud, de viviendas convencionales, de servicios sociales o de parques industriales. Estos proyectos han contribuido muy poco a mejorar las condiciones de vida de los pobres y han favorecido únicamente a ciertos sectores de la población urbana en algunas ciudades y han sido de poca utilidad para quienes no pueden costearse una vivienda o sus servicios. Tampoco fueron útiles para quienes sólo pueden pagar pequeñas sumas para adquirir o alquilar una vivienda, pero que no pueden afrontar el precio de una casa o apartamento convencional en el mercado. Aunque la situación difiere mucho de país a país (y también de ciudad a ciudad, dentro de un mismo país), todos los gobiernos, al enfrentar los problemas generados por el rápido crecimiento urbano, no dirigen las inversiones y las estrategias esenciales a cubrir las necesidades de los sectores de bajos ingresos. El resultado es que las ciudades más privilegiadas y sus distritos urbanos consolidados reciben un mayor porcentaje del total de las inversiones que los suburbios convencionales, o los asentamientos autoconstruidos alrededor de esas ciudades y, especialmente, que las ciudades en regiones periféricas. La prueba más evidente de esto es la creciente cantidad de estudios sanitarios que demuestran que las diferencias, en cuanto a mortalidad infantil y expectativas de vida, pueden ser mayores *dentro* de una gran ciudad, al comparar barrios pobres con barrios ricos, que entre una ciudad y las áreas rurales (Harpham, Vaughan y Rifkin, 1985).

Existe la creencia de que la mayor parte de las políticas estatales del Tercer Mundo tienen un fuerte "favoritismo urbano". No es así si comprobamos que casi todos los centros urbanos pequeños y medianos están tan huérfanos de inversiones y proyectos públicos como la mayoría de las

áreas rurales (Hardoy y Satterthwaite, 1986). Sería más correcto hablar de un "favoritismo por las grandes ciudades". No es una sorpresa que las políticas estatales, las inversiones y la provisión de servicios favorezcan a los habitantes de mayores recursos e influencia y a las empresas comerciales, industriales y financieras más poderosas. Puesto que en muchos países éstas se concentran en la ciudad (o ciudades) más grande, o alrededor de ella, pareciera que existiera un favoritismo por las grandes ciudades.

Cuando los políticos y tecnócratas permiten la libre especulación del suelo urbano y la proliferación de subdivisiones ilegales, están aceptando un uso caótico del suelo precisamente en las áreas donde se asentarán los sectores de menores ingresos. Cuando se condena a estos sectores a vivir hacinados en conventillos urbanos (a veces ubicados en áreas céntricas de la ciudad) o en barrios marginales cada vez más apartados o en subdivisiones ilegales, se está volviendo a la segregación de las viejas ciudades coloniales. Esto significa la aceptación de sociedades urbanas segregadas y gobernadas desde arriba, lo que inevitablemente limita sus potencialidades y reduce sus interacciones. Una vez establecido este modelo de desarrollo urbano, no es fácil modificarlo. La integración será aún más difícil, como también cualquier intento de los gobiernos por mejorarlo. El caótico parcelamiento del suelo urbano en las periferias de las ciudades, con muchos terrenos sin urbanizar o parcialmente urbanizados, permite tramas, densidades y localizaciones a las que resultará costoso proveer de calles, aceras, agua, servicios sanitarios y sociales. Cuando se permiten estos asentamientos como lugares de vida para los sectores de bajos ingresos se está, en realidad, decidiendo el tipo de cultura y de sociedad que tendremos. Pareciera que no somos conscientes de que al actuar de esa manera estamos limitando seriamente la creatividad y sensibilidad de esa gente. Si condenamos a los sectores de bajos ingresos a vivir día a día con sus necesidades materiales insatisfechas y con pocas ideas sobre cómo utilizar el espacio, nos arriesgamos a que la relación entre la gente y su entorno desaparezca.

Las ciudades del Tercer Mundo se enfrentan con dificultades cada vez mayores al tratar de solucionar los muchos problemas que enfrentan como consecuencia de su rápido crecimiento demográfico y físico y la pobreza que padece gran parte de su población. Al mismo tiempo, la mayor parte de la población, en la mayoría de los países del Tercer Mundo, vive en pequeñas ciudades o en áreas rurales, especialmente en los países de África al sur del Sahara, en los del centro, sur y sudeste asiático, en los de América Central y en algunos países árabes. Muchos habitantes que viven fuera de las grandes ciudades se encuentran con serios problemas para acceder a servicios y salarios dignos, aparte del hecho de que muchos sufren hambre. Las tasas de crecimiento natural de la población son a menudo altas, lo que aumenta la presión sobre los limitados recursos.

Esto sugiere que se puede predecir para el futuro una fuerte tendencia hacia una urbanización continua y rápida que constituye un desafío sin precedentes para los pueblos que quieren solucionar sus problemas más esenciales.

El núcleo del problema es la creciente cantidad de familias urbanas pobres. Ni la pobreza rural ni la urbana se eliminarán con ayuda extranjera. Es necesario una nueva mentalidad, diferente de la actual, y un buen comienzo sería relacionar la erradicación de la pobreza con el desarme y con una mayor participación popular en las decisiones políticas. En este contexto, las estrategias para enfrentar los desafíos mencionados tal vez tengan alguna incidencia.

La pobreza sigue siendo el problema principal de las ciudades del Tercer Mundo. La pobreza está definiendo rápidamente la forma de estas ciudades y su estructura espacial. A medida que los terrenos vacíos de los distritos centrales son ocupados o sus pobladores desalojados, las nuevas villas de emergencia y los asentamientos urbanos ilegales se alejan, cada vez más, de las fuentes de ingresos de sus habitantes, de las líneas principales de transporte, del abastecimiento de agua potable y de la infraestructura sanitaria. El resultado es una disminución del tamaño promedio de los terrenos de los nuevos asentamientos ilegales; el tamaño de un lote es, a menudo, inferior a los 40 ó 50 metros cuadrados por familia. Generalmente se ocupan los terrenos bajos e inundables o laderas empinadas sujetas a deslizamientos, contribuyendo a aumentar el costo de la infraestructura básica y de los servicios, si es que alguna vez son construidos. Pero muchas familias no pueden vivir en asentamientos ilegales a varios kilómetros del centro de la ciudad, de modo que optan por radicarse en villas de emergencia o en conventillos céntricos, haciéndose con familiares o amigos, o se instalan en los terrenos baldíos de las villas de emergencia reservados originalmente para escuelas o centros comunitarios. El resultado es un aumento de la densidad de ocupación promedio de los conventillos y de las villas de emergencia. Algunas metrópolis han crecido de tal manera que los villeros optaron por ocupar casas viejas o vacías de las áreas centrales o por hacinarse en conventillos con un alquiler controlado.

3. ASENTAMIENTOS RURALES Y PEQUEÑOS CENTROS URBANOS

A partir de 1977, el Programa de Asentamientos Humanos del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y su red de instituciones asociadas del Tercer Mundo (4) han analizado las políticas de vivienda de diversos países del Tercer Mundo. En una primera fase estudiamos 17 países, incluyendo algunos de los países más populosos de África, Asia y América Latina. En una segunda fase se estudiaron países

con relativamente poca población; cada uno de los países estudiados en esta fase tenían menos de 6 millones de habitantes en 1981. En una tercera etapa nuestro programa estudió países que experimentaron rápidos cambios políticos y sociales. También tuvimos acceso directo a estudios realizados por otros grupos de investigación o por investigadores individuales.

La conclusión general que emerge de estos estudios es que los gobiernos prácticamente nunca toman en cuenta las necesidades de vivienda y servicios en las áreas rurales o en los pequeños centros urbanos. Vale la pena considerar los pequeños centros urbanos y las áreas rurales en conjunto, pues en la mayoría de estos centros casi todos los puestos de trabajo están relacionados directa o indirectamente con la agricultura o con los ingresos generados por ella. En la mayoría de los países estudiados, muchos con una población predominantemente rural, los gobiernos no tienen ningún interés en mejorar las condiciones de la vivienda rural, o sólo se llevaron a cabo unos cuantos ensayos. La excepción la constituyen algunos países socialistas que construyeron viviendas rurales y hasta pueblos rurales completos y pequeñas ciudades, como parte de sus programas de reforma agraria y colonización.

En los países capitalistas del Tercer Mundo, algunos proyectos de vivienda rural han sido, o son, parte de programas oficiales de colonización, algunas veces en respuesta a movimientos espontáneos hacia nuevos territorios y, sólo ocasionalmente, como parte de proyectos integrales de desarrollo agrícola. En estos proyectos oficiales, financiados a menudo con ayuda multilateral o bilateral, las inversiones para el mejoramiento de viviendas, servicios y educación constituyen sólo una pequeña proporción —si existe— del total de los fondos invertidos en la producción y diversificación de los cultivos, en el desarrollo de medios de comercialización, en la construcción de infraestructura regional y, algunas veces, en el entrenamiento de los trabajadores. El sector privado invierte muy poco en viviendas rurales y en servicios rurales no relacionados con la producción. Cuando lo hace, su objetivo es alojar al personal técnico o administrativo permanente y a parte del personal calificado y fijo que vive en caseríos cerca de las plantaciones y haciendas dedicadas a la producción agrícola para la exportación. La vivienda rural es, en consecuencia, responsabilidad de sus ocupantes, quienes las construyen con materiales locales; por ejemplo, madera de Tailandia, adobe y techo de paja en diferentes regiones andinas de la América Latina, palmas de cocoteros en Sri Lanka e Indonesia, siguiendo las técnicas y los diseños tradicionales. En muy raras ocasiones hay créditos oficiales disponibles para la construcción de viviendas rurales y, en general, no hay ningún apoyo para ayudar el desarrollo de las industrias de materiales de construcción indígenas.

(4) Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires (Argentina); Facultad de Diseño Ambiental, Universidad de Lagos (Nigeria); Departamento de Arquitectu-

ra, Universidad de Khartoum (Sudán); Instituto Internacional para la Investigación del Desarrollo, Allahabad (India).

Aunque todas las familias campesinas tienen algún tipo de vivienda, un alto porcentaje vive sin servicios y en condiciones de extrema pobreza y hacinamiento. Es difícil disponer de datos precisos, pues en muchos países estos datos o no existen o son poco confiables, ya que los datos de los pocos censos rurales que se han realizado están agregados de tal manera que sólo son indicativos de situaciones muy generales.

La mala calidad general de las viviendas rurales, ejemplificada por el hacinamiento y la falta de ventilación, sin abastecimiento de agua potable y sin protección contra los insectos (u otros vectores portadores de enfermedades), es una de las causas principales de las altas tasas de mortalidad rural, especialmente la infantil. Si se instalaran formas protegidas de abastecimiento de agua, la disentería y la diarrea infantil, así como otras enfermedades producidas por el agua contaminada, se reducirían enormemente; si se diera un tratamiento especial a los materiales tradicionales, se reduciría la incidencia de la malaria y de otras enfermedades propagadas por algunos insectos; si se instalaran letrinas bien diseñadas, las enfermedades intestinales producidas por amebas y parásitos serían mejor controladas y las enfermedades fecales-orales disminuirían significativamente. La tuberculosis y los problemas respiratorios podrían disminuir reduciendo el hacinamiento y mejorando la ventilación de las viviendas. La incidencia o los efectos debilitantes de estas enfermedades se podrían controlar con una dieta alimentaria más adecuada y nutritiva.

Las diversas formas de debilidad física y mental que producen estas enfermedades —que también aparecen en las grandes ciudades, principalmente entre los sectores de bajos ingresos— impide a millones de personas incorporarse efectivamente a la fuerza laboral, o reduce drásticamente su capacidad productiva. Muchas de estas enfermedades son, sencillamente, enfermedades de pobres. Es raro encontrarlas entre la clase media o entre los sectores de altos ingresos.

Muy pocos países en vías de desarrollo han estudiado seriamente la forma en que las intervenciones públicas y los diferentes organismos existentes podrían mejorar las condiciones de habitabilidad y reducir las enfermedades en los pequeños centros urbanos y en las áreas rurales. Esto sucede a pesar que en la mayoría de los países de Asia y en los de Africa al sur del Sahara, y en algunas de las regiones más atrasadas de América Latina, la población rural seguirá aumentando rápidamente, al menos hasta la próxima generación. Si no se introducen mejoras económicas en las áreas rurales y en los centros urbanos de menor tamaño, es prácticamente imposible concebir cambios positivos en las condiciones de vida de sus habitantes. Algunas veces se trata de abrir un camino transitable durante todo el año para quebrar el aislamiento en que viven muchas comunidades y para facilitar la comercialización de sus productos. Otras veces hace falta ayuda técnica básica y pequeños créditos. A menudo se trata de mejorar el abastecimiento de

agua potable o de incorporar sencillas formas de energía. En la mayoría de los casos, lo prioritario es terminar con la explotación de los trabajadores rurales, lo que significa garantizarles el acceso a una parcela de tierra cultivable de tamaño adecuado, al crédito y a las herramientas esenciales.

En algunos países o en algunas regiones de ciertos países, como ser en la mayor parte de la India, Bangladesh y Pakistán, hay escasez de tierras con la calidad suficiente para proveer el sustento de la actual población rural, aunque con mejores precios para las cosechas, mejor irrigación y mejores servicios para la actividad agrícola, se podría vivir dignamente en pequeñas parcelas de tierra ubicadas en áreas fértiles. En muchos otros países y regiones, como son Haití y El Salvador, el Sahel y varios países árabes, y en algunas áreas de los Andes y del este de Africa, la posibilidad de absorber a una mayor población rural en actividades agrícolas y proyectos asociados a ella es muy limitada, y sólo se podría concretar invirtiendo en programas que a largo plazo aumentarían la productividad de tierras muy erosionadas, y con programas racionales para colonizar otras áreas. No hay ninguna razón para creer que la actual situación de los pobres que viven en el campo cambiará en un futuro próximo, a menos que se modifiquen las relaciones de poder entre los grupos sociales ricos y pobres y entre los países ricos y pobres.

Los gobiernos de los países analizados en nuestro estudio demostraron poca preocupación por los pobladores rurales. Cuando realizamos nuestros trabajos de campo, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, nos encontramos con que en Egipto, Iraq, Jordania, Sudán, Nigeria, Bolivia, Brasil, Paraguay y Colombia no existían programas importantes en este sentido. Había algunas excepciones. En Tanzania, uno de los objetivos del programa de creación de pueblos fue el de concentrar la población rural para poder abastecerlos con los servicios básicos. El Banco de la Vivienda de Tanzania creó una línea de créditos para áreas rurales con el propósito de construir 32.000 viviendas permanentes en pueblos rurales antes de 1981. El Plan de Desarrollo de Túnez (1977-1981) incorporó entre sus objetivos la construcción de 40.000 viviendas rurales, cifra que representaba la mitad del programa de vivienda del gobierno para ese período. El programa de viviendas rurales del estado de Kerala, en el sur de la India, comenzado a principios de 1970, se basaba en la movilización de comités locales, voluntarios y estudiantes, dándose prioridad a las familias sin tierra. Existen otras iniciativas, pero no son tan conocidas. En Malasia se favoreció la construcción de nuevos pueblos; en Tailandia se inició un programa para realojar en áreas rurales habitantes de casas de inquilinato urbanas; Kenia dedicó algunos esfuerzos a equipar pueblos rurales con servicios básicos; desde hace varios años, en la India, se está desarrollando un programa para proveer a los trabajadores sin tierra de terrenos donde construir sus vivien-

das; hacia fines de 1975 ya se habían entregado 5.800.000 terrenos. También se hicieron esfuerzos importantes para mejorar el abastecimiento de agua a las aldeas. Toda esta información debe ser actualizada y ampliada para cubrir otras experiencias, pero ¿qué significado tienen estos programas?; ¿qué diferencia pueden hacer unos pocos cientos de miles de viviendas rurales, nuevas o rehabilitadas con dinero público, diseminadas por todos los países del Tercer Mundo, cuando la población rural crece a un promedio de 30 millones de personas por año y cuando quizás el 60 ó 70 por 100 de la población rural vive en viviendas inadecuadas? No compartimos el punto de vista de aquellos que ven la situación con optimismo sin otra razón que detectar una mayor preocupación por la vivienda rural en los planes oficiales de algunos gobiernos, o porque se están realizando algunos proyectos, o porque se han creado algunos organismos especiales.

Muchos países socialistas del Tercer Mundo han encarado las cosas de otra manera. Para empezar, muchos países socialistas del Tercer Mundo han definido una estrategia diferente para el desarrollo rural, y, como parte de esa estrategia, las mejoras de las condiciones de vida rurales han recibido mayor prioridad. Las nuevas granjas del estado y las granjas cooperativas necesitaban nuevos asentamientos para alojar a los trabajadores y para proveer de servicios a la población rural. Se modernizaron pueblos existentes para cubrir las necesidades de aquellos que vivían en granjas privadas en áreas donde se había realizado la reforma agraria. En Mozambique se establecieron algunos pueblos comunales; el gobierno de Cuba construyó más de 300 pueblos en el campo, mientras que a muchos ya existentes se los proveyó de los servicios necesarios, de fuentes de empleo y de conexiones con el sistema viario; el gobierno sandinista de Nicaragua mejoró las viviendas y los servicios de pueblos rurales; el gobierno de Etiopía fomentó la creación de cooperativas de productores y de servicios en áreas rurales, así como también construyó pueblos modelos para sentar el ejemplo en las áreas rurales y apoyó programas de asentamiento rural para los más carenciados, a través de la Comisión de Ayuda y Rehabilitación; en Angola se realizaron proyectos de mejoramiento de pueblos en áreas rurales. Como ya se mencionara, un programa de creación de pueblos núcleo a la mayoría de la población rural de Tanzania. Pero en la mayoría de estos países los logros no satisficieron las expectativas, y en los casos de Mozambique, Tanzania, Angola y Etiopía algunos éxitos iniciales en el mejoramiento de viviendas y en la provisión de servicios en las áreas rurales se han visto bastante empañados por graves crisis económicas y por conflictos militares.

Los asentamientos rurales son fundamentales para el desarrollo de los países del Tercer Mundo y para el bienestar de sus habitantes. A través de los asentamientos rurales y de los centros urbanos de menor tamaño, la población rural se conecta con los mercados regionales y nacionales.

El sustento de un importante porcentaje de la población de la mayoría de los países del Tercer Mundo está relacionado todavía con el campo y sus cosechas o con el procesamiento y comercialización de sus productos.

Los asentamientos rurales y los pequeños centros urbanos son puntos estratégicos en las redes de transporte y comunicaciones y deberían contar con servicios de apoyo sociales y económicos. Puesto que los gobiernos del Tercer Mundo aspiran a aumentar la producción agrícola de exportación y reducir la importación de productos alimenticios, deberían invertir, por ejemplo, en infraestructura, en servicios sociales y en agroindustrias, en depósitos, en oficinas de irrigación, etcétera. No todas las regiones se beneficiarán de tales inversiones, lo que producirá, inevitablemente, fuertes disparidades. Pero cuando se concreten, su incidencia se propagará principalmente a través de la red de asentamientos existentes o futuros. Además, los niveles más bajos de la administración del estado están, o estarán, establecidos en centros urbanos pequeños o medianos. Si los planes de desarrollo locales han de reflejar las posibilidades y necesidades locales, éste es el nivel de gobierno que debe jugar un papel fundamental para definir las necesidades y decidir el destino de los fondos en las altas esferas del gobierno. Los países políticamente independientes deben organizarse administrativamente de otra manera para poder servir y controlar territorios antes ignorados por la administración colonial, para orientar sus programas hacia una población mayor y con más movilidad, y para poder ejercer su influencia política. Vale la pena destacar que las tres cuartas partes, o más, de la población de la mayoría de los países de Asia y Africa vive en áreas rurales o en centros urbanos con menos de 20.000 habitantes. Pero, a menudo, los gobiernos no saben cómo incorporar esa población de manera efectiva a las iniciativas de desarrollo y a estrategias alternativas. Otras veces no están realmente preocupados por hacerlo.

4. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONOMICA

La crisis económica ha tenido, y seguirá teniendo, una enorme repercusión en todos los aspectos de la vida urbana y rural del Tercer Mundo. La nueva política económica y la nueva orientación de Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea tuvieron mayor repercusión que la deuda externa sobre los pobres del campo y de la ciudad de muchos países del Tercer Mundo. Al encontrarse los países del Tercer Mundo con dificultades cada vez mayores para colocar su producción agrícola o minera en los mercados internacionales y expandir y diversificar sus exportaciones, especialmente las manufactureras, tuvieron que recurrir a créditos extranjeros adicionales, aun cuando ambas partes sabían, o deberían haber sabido, que esa deuda era imposible de pagar. Se percibió que la forma de salir de la crisis era aumentar la producción. Pero los

mercados mundiales más poderosos —aquellos de Norteamérica y Europa Occidental— están cerrándose cada vez más a las exportaciones del Tercer Mundo.

Los gobiernos del Tercer Mundo se enfrentan, además, con una importante recesión y, muy a menudo, con imposiciones del Fondo Monetario Internacional para reducir el gasto público. El pago de la deuda externa se ha transformado en un programa insuperable debido al volumen de la misma y a las altas tasas de interés de los países desarrollados. La reducción del gasto público significó el aumento de la desocupación y/o la reducción del ya reducido poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos marginales, lo que conduce a enfrentamientos políticos y sociales de impredecibles dimensiones. Algunos ejemplos de esto son las revueltas por el pan en Marruecos y Túnez, los problemas que tuvieron que enfrentar los gobiernos de Senegal y Camerún y las difíciles negociaciones con los gremios de los nuevos gobiernos democráticos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

En muchos casos la deuda de muchos países del Tercer Mundo fue pactada con los bancos internacionales por los gobiernos militares de facto, generalmente represivos. En algunos casos, éstos llegaron al poder con la tácita aprobación de ciertos países industrializados. ¿Cómo puede un gobierno democráticamente elegido y comprometido con la justicia social exigir a su población sacrificios adicionales para pagar una deuda de la cual no es en absoluto responsable? Sea como fuera, ésta no es quizás una cuestión de falta de recursos sino del mal uso de los mismos. Cualquiera que sea el resultado de la presente crisis en la mayoría de los países del Tercer Mundo, estamos seguros que los más golpeados por la crisis serán los pobres del campo y de la ciudad y los sectores de menores ingresos dentro de la clase media. En las ciudades del Tercer Mundo ya se aprecia, de diferentes maneras, el impacto de la crisis.

Toda crisis económica impone más presiones sobre los ya escasos recursos de los países del Tercer Mundo y demora la incorporación de nuevos recursos y el mantenimiento y ampliación de los servicios básicos. En períodos de crisis, todos los afectados de las áreas urbanas reconsideran sus decisiones individuales y se concentran en una política de supervivencia personal o institucional. Esto tiene amplias repercusiones en el tejido arquitectónico y urbano de cualquier ciudad y en la calidad de vida de sus habitantes. Para peor, al predominar las decisiones sectoriales o aisladas, las políticas e intervenciones del gobierno tienen pocos efectos positivos en la totalidad de las áreas urbanas.

La crisis económica y el deterioro resultante afectan a los pobres de diferentes maneras. Muchos tienen un escaso margen para poder sobrevivir o no tienen ninguno. La crisis hace emerger sus necesidades insatisfechas. Están tan dedicados a sobrevivir que apenas tienen tiempo o ganas de pensar en otra cosa, pero se ven obliga-

dos a construir sus propias viviendas y a crear el entorno de las mismas porque no tienen otra posibilidad. Para las clases medias bajas la crisis económica ha significado un fuerte golpe a sus expectativas, y muchos de los que tenían un empleo fijo e ingresos estables se vieron obligados a buscar ingresos adicionales en trabajos transitorios. Se vieron, además, obligados a competir con los sectores de bajos ingresos por los alquileres más baratos.

Si nuestros pronósticos son correctos, el cuadro socioeconómico y ambiental en la mayoría de los centros urbanos (si no en todos) seguirá deteriorándose. Las ciudades del Tercer Mundo se construyen, y se seguirán construyendo en el futuro predecible, con gran escasez de recursos. Aumentará la competencia por terrenos libres, por bancos en las escuelas o por una cama de hospital, por obtener agua potable, por estacionar y circular, por un asiento en un tren o autobús, por una esquina o un rincón de una plaza para vender mercaderías y, obviamente, por los puestos de trabajo. Es difícil predecir lo que sucederá dentro de diez, veinte o treinta años. Aun cuando se supere gradualmente la actual crisis económica, sus consecuencias afectarán el futuro de las ciudades por largo tiempo. Debemos esperar más villas de emergencia, más conventillos y más subdivisiones ilegales; aumentará la utilización de terrenos inadecuados para viviendas precarias; debemos esperar que más gente se vea obligada a obtener sus ingresos en trabajos ilegales o temporarios y a vivir con peores servicios y sufrir una mayor cantidad de enfermedades relacionadas con entornos de vida contaminados y en continuo deterioro.

Debemos preguntarnos si ¿son compatibles las propuestas económicas que se discuten para superar la recesión, con estrategias que animen un desarrollo económico y social, y si pueden éstas ser aceptadas por los gobiernos del Tercer Mundo desde un punto de vista político y social?; ¿qué medidas deberían y podrían adoptarse para reducir estos problemas y para establecer las condiciones para un crecimiento urbano más justo y eficiente, en una situación de continua crisis económica? Todo esto implica, obviamente, lo siguiente: ¿qué debemos aprender para ser capaces de abordar con cierto éxito los problemas arriba mencionados?

5. LA LEY NO ES IGUAL PARA TODOS

Hasta no hace muchos años era común encontrar a los planificadores urbanos de los organismos oficiales del Tercer Mundo representando a las villas miserias, en sus planos de uso del suelo, como terrenos sin edificar o como espacios abiertos, como si estos terrenos superpoblados, pero ilegalmente ocupados, habitados por miles de personas, de alguna manera no existieran. Estos planos ilustraban la actitud oficial hacia estos asentamientos, aun cuando alojaban a la tercera parte y hasta a la mitad de la población y de la fuerza de trabajo de una ciudad.

Las villas miserias y las otras formas de vivienda ilegal eran consideradas formas transitorias de alojamiento, que serían reemplazadas por viviendas convencionales una vez que se produjese el crecimiento económico esperado, como si todos los países del Tercer Mundo fueran a tener un proceso de desarrollo lineal, históricamente similar al experimentado por los países ricos del bloque occidental. Otra solución discutida e implementada fue la de eliminar esos asentamientos ilegales y trasladar a sus habitantes a zonas menos visibles y más distantes. A los gobiernos les llevó muchos años aceptar que un alto porcentaje de la población urbana no tiene otra alternativa de alojamiento que los asentamientos ilegales. Aunque poco a poco están reconociendo la forma en que crecen las ciudades, muchos gobiernos todavía persisten en intimidar a los habitantes de las villas miserias, desalojándolos por la fuerza, y en hostigar constantemente a los sectores de bajos ingresos para disuadirlos de invadir nuevos terrenos o de hacinarse en las villas existentes. Otros gobiernos, quizás en un intento de demostrar que están haciendo algo, intentaron expulsar por la fuerza a algunos habitantes de la ciudad a áreas rurales u otras regiones o hacerlos regresar a sus países de origen. Más preocupante es la negligencia con que los gobiernos ven los problemas de los barrios autoconstruidos e ilegales. Dadas las actuales circunstancias económicas, ni el hostigamiento, ni los desalojos, ni la negligencia, ni, obviamente, "el llevarlos en camiones al campo", constituyen una solución. Es una batalla perdida para los gobiernos que persisten en estas actitudes.

En los últimos treinta o cuarenta años, el crecimiento urbano de la mayoría de los países del Tercer Mundo ha sido tan acelerado que es como si cada ocho, diez o quince años se hubieran construido ciudades completamente nuevas en la periferia de las viejas ciudades o sobre ellas. En la arquitectura, usos del suelo y calidad de la infraestructura y servicios de estas ciudades se ven reflejados los privilegios de unos pocos y la pobreza de la mayoría. El planeamiento urbano y la legislación urbana vigentes refuerzan esta actitud porque contribuyen a segregar este crecimiento físico que refleja los intereses privados y especulativos de una reducida élite con respecto al suelo urbano y suburbano y a la construcción especulativa de viviendas en barrios consolidados, provistos de servicios. No refleja, en cambio, la situación de los distritos donde se construyen la mayoría de las nuevas viviendas, en las villas miserias o los asentamientos urbanos ilegales.

Los gobiernos y los organismos oficiales reducen, a menudo, el problema de la construcción y administración de las ciudades a una cuestión estadística; la solución más conocida es buscar más dinero. Dinero para construir más viviendas, cañerías, calles y aceras; dinero para comprar autobuses o para construir una línea de transporte subterránea, un hospital o escuelas. Cada ministerio nacional o departamento municipal y cada grupo social quiere más dinero para satisfa-

cer sus planes y ambiciones. Cada uno tiene sus propias ideas sobre cuáles son las prioridades, porque les sirven a sus intereses y necesidades. Pero se hacen pocos esfuerzos para repensar la ciudad colectivamente en términos de una distribución más equitativa y eficiente de escasos recursos, lo que significa seleccionar tecnologías relacionadas con las reales posibilidades económicas de las sociedades nacionales y orientadas a satisfacer las necesidades de la mayoría; actualizar normas para la construcción de viviendas que permitan que cada ciudadano encuentre una solución legal a su problema, pero que sean lo suficientemente flexibles para permitir y promover el bienestar, y alentar gobiernos municipales basados en una actitud más participativa y amplia. También existe una brecha creciente entre lo que se plantea y lo que se hace referente a estos temas. La población tiene el derecho de exigir que los escasos recursos disponibles se usen con más eficiencia y honestidad, y tiene el derecho de participar en la discusión e implementación de las decisiones que ayuden a desarrollar mejores hábitats humanos. Pero éste no es el caso. Se administra la ciudad con un mismo enfoque ineficiente. Se repiten las mismas críticas y se dicen las mismas cosas en conferencia tras conferencia y en la mayoría de los planes de desarrollo.

Las intervenciones oficiales con respecto a la construcción de las ciudades no son muy claras. A menudo, la primera vez que los habitantes de una villa o barrio de una ciudad oyen hablar de la construcción de un alcantarillado o de una nueva calle es el ver llegar las máquinas excavadoras para comenzar las obras. En casi todas las ciudades del Tercer Mundo los asentamientos ilegales han sido objeto, durante muchos años, de diversas políticas gubernamentales tendentes a mitigar los problemas sociales y ambientales con que se enfrentan los grupos de bajos ingresos que viven en el único tipo de alojamiento que pueden costearse. No quiere decirse que estas políticas, cuando al fin se implementan, sean siempre generosas y amplias; sin embargo, en algunos países, hay una nueva actitud oficial en cuanto a reconocer los derechos de los habitantes de las villas de emergencia a permanecer en ellas y a contar con los servicios básicos.

La legislación urbana en todo el Tercer Mundo refleja la influencia del derecho consuetudinario inglés, del derecho romano o islámico. Esta legislación no previó la transformación de la economía mundial, ni los cambios sociales y económicos en los países del Tercer Mundo, que darían como resultado asentamientos ilegales masivos alrededor de la mayoría de las ciudades. Por ejemplo, según la tradición del Código Civil Francés de 1804, el propietario público o privado del suelo es también dueño de la vivienda construida por el villero, y éste (un intruso) puede ser desalojado sin indemnización.

Pero la aplicación de la ley, según ha demostrado la experiencia, es muy problemática. Vale la pena recordar que en la mayor parte de Asia y en casi todos los países de Africa al sur del

Sahara el sistema legal, en el cual se basa la actual legislación urbana, fue impuesto por los regímenes coloniales para garantizar (y legitimar) sus derechos y el acceso a los recursos. La planificación urbana en uso, y la legislación que la apuntala, fue fundamentalmente establecida para brindar a una reducida élite de europeos una alta calidad de vida y para dar una base legal a la administración colonial. Sólo unos pocos gobiernos —tanto nacionales como municipales— hicieron cumplir sistemáticamente esta legislación, si bien muchos recurrieron a la expropiación de tierras privadas, donde se habían asentado villas miserias, y pagaron una buena indemnización al propietario original. Los gobiernos resuelven el conflicto de intereses transformando esos solares en terrenos fiscales. Según comentara recientemente un autor venezolano, “esta paradoja parece reflejar una gran ambigüedad de la política estatal. Por un lado, el Estado reconoce que una parte importante de la población carece de viviendas dignas y debe recurrir a las ocupaciones. Se delinean planes para solucionar el problema, se introducen diversas medidas y se invierten importantes fondos en áreas de bajos ingresos. Al mismo tiempo, el Estado paga generosas indemnizaciones tanto a los propietarios como a los ocupantes de los ranchos. De esto se puede deducir que el Estado está más interesado en dispersar los fondos, beneficiando a ciertas personas, que en tratar de solucionar efectivamente el problema” (Pérez Perdomo y Nikken, 1982). Esto puede conducir a extrañas distorsiones, como en los casos en que los propietarios de solares pagan a la gente para que organice la ocupación de sus tierras, pues así podrán obtener un mejor “precio” por la indemnización del Estado que el que obtendrían por la simple venta de esas tierras.

Similares paradojas se pueden observar en las calles de las ciudades del Tercer Mundo. Los gobiernos reconocen que no hay suficientes empleos y que la mayoría de los trabajadores gana muy poco. Esto lleva a que muchos tengan que ganarse la vida realizando tareas que están en desacuerdo con las reglamentaciones vigentes. Muy pocos vendedores ambulantes, que venden la misma mercadería que los negocios legales, tienen el correspondiente permiso de venta. Los gobiernos no prohíben estas transacciones ilegales, porque sin ellas muchas familias pobres no podrían subsistir. Pero, en consideración a las reglamentaciones vigentes y a los negocios legales ya establecidos, los vendedores ambulantes se ven constantemente hostigados por la policía y, con frecuencia, son llevados a las comisarías y multados. Horas más tarde estarán nuevamente en la calle, desarrollando sus actividades “ilegales”, pues no tienen otra opción para ganar el dinero del cual depende su supervivencia.

En muchas ciudades no se construyen centros de salud, escuelas o redes de abastecimiento de agua dentro de los límites de las villas miserias precisamente porque éstas son ilegales. La injerencia de algún organismo oficial en tales áreas representaría, para los propietarios de esos terre-

nos y la justicia, el reconocimiento tácito de una ocupación ilegal de tierras. Ejemplos similares se pueden dar para cada actividad diaria que desarrolla una familia pobre en cualquier ciudad del Tercer Mundo. La legislación urbana, laboral, sanitaria y ambiental, las reglamentaciones comerciales y edilicias, todos los procedimientos legales que intentan regular los actos de las personas en cualquier ciudad del Tercer Mundo fueron sancionados originalmente en función de una situación ideal. Quizás, en un comienzo, hayan sido decisiones correctas, pero se volvieron tan complejas, rígidas e irreales, con referencia a las actuales circunstancias y a las posibilidades reales de los pobres, que son transgredidas a diario por quienes enfrentan las mayores necesidades.

Demasiado a menudo suponemos que la ley es igual para todos. Cuando se sancionaron las constituciones nacionales se dio por sentado que todos los habitantes de un país disfrutaban de iguales oportunidades. De modo que las leyes vigentes se basan en un criterio de equidad. La realidad es muy diferente y no creemos que pueda producirse un cambio importante en el futuro próximo. Mucho de lo que aprendimos —y, fundamentalmente, de lo que aprendieron los sectores de bajos ingresos— sobre las condiciones básicas para encarar la construcción y administración de ciudades más justas y equitativas enfrentará enormes problemas para llegar a incorporar a los programas y proyectos públicos más importantes, porque irá en contra de los principales preceptos en los que se basa la actual legislación. Si aspiramos a mejorar integralmente nuestras ciudades, deberán modificarse conceptos profundamente arraigados sobre la propiedad privada de la tierra y sobre la herencia de privilegios. El acceso a una vivienda, a servicios dignos y a iguales oportunidades de trabajo deberían ser una responsabilidad colectiva. Esto sólo es posible cuando cada sociedad nacional y el mundo tomen conciencia de la necesidad de compartir riquezas y privilegios. Podemos seguir discutiendo sobre cómo mejorar la ciudad del Tercer Mundo, cuando en realidad sabemos que las características de su crecimiento produce problemas de tal complejidad y dimensión que desafían cualquier solución posible bajo los actuales enfoques, con las instituciones existentes y con los marcos legales vigentes. Los gobiernos se están dando cuenta lentamente de esta realidad, en parte, quizás, gracias a los resultados de algunas conferencias, proyectos e investigaciones y a vinculaciones más estrechas entre investigadores y dirigentes vecinales, sindicales y políticos. Pero la mayor presión sobre los gobiernos proviene directamente de los grupos comunitarios, que todavía tienen una escasa representación en la mayoría de los gobiernos, si la tienen.

Es inevitable que la mayoría de la gente tenga poca fe en las leyes. Lo más probable es que muchos ni siquiera sepan que ciertas leyes existen. Cuando las leyes se aplican con severidad, los sectores de bajos ingresos simplemente las

ignoran o tratan de convivir con ellas. Si las leyes son demasiado complejas y amenazan la supervivencia de estos sectores, éstos tratan de vivir de acuerdo a sus propios valores y códigos. Algo terriblemente erróneo debe ocurrir cuando muchas leyes son transgredidas tan a menudo, especialmente cuando la mayoría de los transgresores pertenecen al sector de bajos ingresos, y cuando sólo transgrediendo esas leyes pueden sobrevivir.

Hace unos años, mientras recorríamos una villa de emergencia en Delhi, le preguntamos a uno de los villeros (a través de un periodista nativo que iba con nosotros) qué había pasado con una vivienda que evidentemente había existido en un pequeño terreno baldío ubicado en medio de un distrito tan densamente poblado. Su respuesta, según la recordamos, fue la siguiente: "Aquí vivía una familia. Durante el último monzón la lluvia destruyó su vivienda. Como no tenían dinero para comprar los materiales para construir una nueva (que estimamos podían tener un costo aproximado de 40 a 50 dólares), se mudaron de la villa para buscar otros medios de vida. Pero dijeron que pensaban regresar. Les estamos cuidando el terreno." A pesar de la desesperante escasez de terrenos y de que cada metro cuadrado de esa villa estaba ocupado por ranchos y casillas, los villeros o vecinos asumían la responsabilidad de guardar el sitio de una de sus familias, aun cuando toda la ocupación de la tierra era ilegal.

El valor de una ley y su justificación debería estar relacionado con los beneficios que una comunidad, en su conjunto, recibe de su aplicación. Pero casi nunca se modifica una ley para adaptarla a una nueva realidad. De modo que, a pesar de las transformaciones sufridas por las economías de la mayoría de los países, el sistema legal impuesto bajo circunstancias totalmente diferentes y, a menudo, por un poder foráneo, continúa vigente, apenas modificado. En los países del Tercer Mundo hay múltiples organismos, en todos los niveles del gobierno, dedicados a la tarea de establecer, administrar y revisar las normas urbanísticas, ambientales y habitacionales, tanto a nivel nacional como municipal. En muy raras oportunidades, estos organismos oficiales toman en consideración los bajos ingresos de la población o las diferencias en la distribución de los ingresos, o el origen campesino de muchos pobladores urbanos, o la diversidad de grupos culturales.

Más aún, la colonización extranjera, la influencia cultural extranjera y las asistencia técnica y financiera extranjera dieron como resultado una serie de leyes y normas urbanas, especialmente sobre edificación y zonificación, que alienaron y segregaron una cantidad cada vez mayor de gente. Para muchos regímenes coloniales, éste era su propósito: separar físicamente a los colonizadores y sus asociados nacionales de la población indígena. Generalmente se dejaba un "cordón sanitario" o espacio abierto, donde no se podía construir ningún edificio, entre la ciudad de los colonizadores y la de la población indígena. Aun-

que parezca increíble —con sólo algunas modificaciones, quizás—, esta misma legislación es la que continúa vigente. Estos temas son de suma importancia para los países que sufren un rápido crecimiento urbano.

Muy pocos gobiernos han aprobado normas adecuadas y realistas, basadas en las posibilidades y recursos locales. Lo poco que se ha hecho, se hizo en las ciudades de mayor tamaño; muy pocos gobiernos han prestado atención a los centros urbanos pequeños o medianos, a pesar de que en ellos vive un importante porcentaje del total de la población urbana. Las pocas normas que se han establecido para estos últimos son, generalmente, réplicas simplificadas de las adoptadas para las ciudades de mayor tamaño o para las conurbaciones. Una vez que se adopta una legislación urbana, ésta cambia muy lentamente. Las viejas legislaciones coloniales o aquellas basadas en costumbres importadas de Europa, difícilmente constituyen una base realista para resolver las necesidades de ciudades de rápido crecimiento y, en gran parte, autoconstruidas con una gran escasez de inversiones.

Las leyes son sencillamente injustas porque significan una amenaza para los grupos menos privilegiados de cada país y porque debido a su pobreza no pueden cumplir con dichas leyes. Un gran porcentaje de los habitantes de las ciudades de cualquier país del Tercer Mundo no podría sobrevivir si tuviera que cumplir con los códigos de edificación vigentes, o con los códigos laborales o civiles que determinan las relaciones laborales y comerciales, especialmente cuando los actos más simples de sus vidas —como son construir sus viviendas, ganarse un salario, obtener la comida que comen y el agua que beben— quedan fuera de la legislación establecida. Sería un gran acierto que los legisladores modificaran esas leyes y procedimientos poco realistas y que también eliminaran aquellas leyes innecesarias. La legislación urbana debería ser más generosa y flexible para adaptarse a la gran variedad de circunstancias y al ritmo con el que éstas cambian. También debería incorporar los objetivos particulares y las prioridades de los sectores de bajos ingresos, así como también la experiencia adquirida por los grupos comunitarios en la construcción y organización de sus barriadas. Si los códigos de edificación y sus reglamentaciones están principalmente designados a promover la salud y la seguridad públicas, quizás serían más efectivos si buscaran servir de guía a la gente que autoconstruye la mayoría de las nuevas viviendas —los sectores de bajos ingresos— sobre cómo cumplir las normas de salubridad y seguridad a un mínimo costo. Es inútil decirle a alguien que autoconstruye su vivienda que "el nivel de los cimientos (de su nueva casa) debe ser tal que la profundidad mínima de las fundaciones, para evitar movimientos horizontales del suelo que recibe las cargas, debe ajustarse a la teoría de Rankine", teoría que está especificada en términos matemáticos, sin diagramas, dibujos o una sencilla explicación de lo que se exige. Sin embargo, la transcripción es parte

de las normas de edificación de la ciudad de Madrás que se aplican a todos los inmuebles dentro del radio urbano (McAuslan, 1985). Después de todo, los gobiernos del Tercer mundo no pueden resolver todos los problemas al mismo tiempo, pero son necesarios enfoques más razonables y flexibles. Parafraseando un proverbio Masai, "un gobierno no puede ser fuente de toda sabiduría".

6. GOBIERNOS MUNICIPALES

En la mayoría de los países del Tercer Mundo los gobiernos municipales tienen una enorme responsabilidad legal e institucional en la planificación y rehabilitación de las áreas urbanas. Sin embargo, sólo pueden cumplir con una pequeña parte de esa responsabilidad. Los gobiernos municipales son los responsables de la planificación del uso del suelo y también de reglamentar la construcción de la ciudad al determinar las alturas, la tecnología a emplearse y las características constructivas. También tienen la responsabilidad de pavimentar las calles y aceras, regular el tráfico y el transporte público, hacer cumplir (y quizás sancionar) las leyes sobre medio ambiente, incluyendo medidas sanitarias y, por lo menos en principio, decidir la localización, características y secuencias de las inversiones públicas y privadas dentro de su jurisdicción. A cambio de estos servicios los gobiernos municipales exigen el pago de ciertos impuestos y contribuciones, como, por ejemplo, los impuestos inmobiliarios o los impuestos sobre ciertas actividades industriales y comerciales. También establecen las tasas y cobran las contribuciones por varios servicios públicos. Los gobiernos municipales son una importante fuente de empleo, especialmente para trabajadores no calificados.

La planificación urbana y los planes socioeconómicos de las ciudades son también responsabilidad de los gobiernos municipales. De forma independiente o mediante convenios con otros gobiernos municipales, provinciales o nacionales, pueden iniciar planes metropolitanos y hasta regionales. De modo que todos los planes, programas y políticas para las áreas urbanas deben, en principio, estar sujetos a la decisión de los gobiernos municipales. La realidad es muy distinta. La mayoría de los gobiernos municipales tienen poca intervención (o ninguna) en los planes de desarrollo, aun en América Latina, a pesar de que el 60 por 100 o más de la población de la mayoría de los países vive en áreas urbanas. A pesar de la larga tradición de los gobiernos municipales en muchas regiones del Tercer Mundo, el papel que juegan en su desarrollo socioeconómico ha declinado, aun cuando nunca fue particularmente o importante bien definido. La estructura de la mayoría de los gobiernos municipales es obsoleta, con personal profesional e intermedio totalmente inadecuado para las tareas y derechos propios de un municipio moderno. El sistema de recolección de impuestos y las ordenanzas que establecen los ingresos municipales están des-

actualizados, como también lo están los sistemas de control para evitar la evasión fiscal. Un estudio llevado a cabo hace pocos años en Filipinas con funcionarios municipales, que incluyó el levantamiento de la situación fiscal de varios municipios, demostró que el cobro del impuesto inmobiliario a solo unos cuantos evasores importantes igualaría a la recaudación total de un año. Un ejercicio similar en Ghana demostró que los ingresos potenciales de la recaudación municipal, a partir de una variedad de derechos, impuestos, peajes y licencias, eran, normalmente, cinco veces o más que el monto que se recolectaba (Cochrane, 1983). A diversos niveles, las municipalidades pretenden servir a ciudades o conurbaciones de varios millones de habitantes, con estructuras, niveles de representación y programas que pueden tener validez en ciudades de unos cuantos miles de habitantes, pero que son totalmente ineficientes en estas grandes conurbaciones. La capacidad de negociación de estos gobiernos municipales con los gobiernos provinciales o estatales y nacionales, y con el sector privado, se ve cada vez más debilitada.

La creciente declinación económica y política de los gobiernos municipales refleja la mayor centralización de los gobiernos nacionales y la indiferencia de éstos hacia los niveles de gobierno de jurisdicciones menores. Los partidos políticos y los grupos nacionales de poder muestran poco interés en los gobiernos municipales, como si temieran que éstos pudiesen alentar el surgimiento de políticos con verdadero apoyo popular. En sociedades predominantemente urbanas, como son la mayoría de las de América Latina y algunas de Asia, la situación es en extremo seria, puesto que, además, hay muy poca coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; esto señala otro rasgo del subdesarrollo, que implica también mayores costos. Como lo señalara un estudio recientemente publicado sobre experiencias de descentralización en el Tercer Mundo: "Los funcionarios nacionales no pueden conocer la compleja variedad de factores que afectan el éxito de los proyectos de las comunidades locales en todo el país. Al tener que enfrentarse con una situación desconocida, crean procedimientos centralizados y normalizados en extremo; o por miedo a cometer errores, no hacen nada con respecto a decisiones urgentes, esenciales para la implementación de proyectos y programas municipales" (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1984).

Paralelamente a la fuerte centralización del poder en manos de los gobiernos nacionales, hay una fuerte dispersión administrativa a niveles funcionales o sectoriales en cada nivel administrativo. Las inversiones se hacen por sectores: obras públicas, salud, educación, vivienda, etc. Como resultado, en todas las áreas urbanas existen varios presupuestos sectoriales públicos que operan simultáneamente y sin ninguna o con escasa coordinación entre sí, aparte de las inversiones privadas.

Además, el rígido sistema de recolección de impuestos (de los que el gobierno nacional se

reserva los más lucrativos y de fácil cobro), los pocos contactos entre los organismos de control de impuestos y los de los servicios públicos y el bajo nivel técnico de la mayoría de los funcionarios municipales explica los escasos ingresos que recaudan las municipalidades, ya fueran en forma directa o indirecta. Esta situación se agrava en períodos de gran inflación y recesión, que son ahora una característica de muchos de estos países. Por lo tanto, es imperioso comenzar a examinar el comportamiento de los organismos oficiales a nivel municipal y comenzar con las tendencias observadas en los últimos años. Pero no tenemos respuesta a algunos interrogantes básicos, tales como: ¿ha declinado o aumentado, en valores actualizados, la inversión pública y privada nacional y sectorial por habitante en las áreas urbanas durante los últimos años?; ¿qué fuerzas políticas actúan en estos procesos y cuáles son los factores positivos y negativos que influyen en ellas?

Muchos urbanistas confían en los cambios planificados como una solución a los muchos e interconectados problemas que causan un rápido crecimiento urbano con escasas inversiones, cuando, en realidad, la mayoría de los cambios se producen sin planes ni regulaciones. La mayoría no sabe cómo utilizar la planificación tradicional que estudiaron en las instituciones académicas. Esta resultó inútil, incluso durante los años cincuenta, sesenta y principios de los setenta, cuando todavía las economías de varios países del Tercer Mundo crecían a ritmo sostenido, y resulta aún menos efectiva con la actual crisis económica que enfrentan los países del Tercer Mundo y bajo las actuales circunstancias políticas. Los tecnócratas entrenados en los países desarrollados o en instituciones del Tercer Mundo que adoptaron planes de estudio basados en modelos de países desarrollados, difícilmente eviten el error de transferir, a sus propias culturas, las teorías y experiencias de los países capitalistas y socialistas industrializados y diseñados para esas culturas.

Los políticos y planificadores municipales han sido incapaces de controlar la especulación de la tierra en sus propias ciudades, especialmente la que más afecta a los mercados marginales, a través de los cuales los sectores de bajos ingresos pueden acceder a terrenos baratos para sus viviendas, sin tener que alejarse demasiado de sus lugares de trabajo. El problema fundamental que debe solucionarse, para encarar la cuestión habitacional de la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo con economía mixta o de mercado, es asegurar que los sectores de bajos ingresos tengan acceso a una parcela de tierra para construir allí sus viviendas. Históricamente, el mercado no ha producido nunca entornos urbanos dignos para los pobres, y sólo en muy raras ocasiones lo consiguen aquellos grupos sociales con poca capacidad de ahorro, pero con algunos ingresos como para costearse una vivienda. En la actualidad, el mercado no provee ni siquiera a las necesidades de ese grupo.

Sin lugar a dudas, en cualquier intervención estatal existen dificultades políticas, legales y financieras —así como también restricciones administrativas—, pero también existen otras alternativas, como la venta de terrenos fiscales a organizaciones cooperativas o comunitarias, medidas fiscales y legales, programas de readjudicación de terrenos, mejoras catastrales, modificaciones a las normas y "standards" existentes, simplificación y agilización del procedimiento por el cual un propietario privado puede subdividir y vender terrenos edificables, transporte público barato y eficiente que conecte a más zonas residenciales con los principales centros laborales, entre otras. Todo esto puede beneficiar a los sectores de bajos ingresos. Existen otras medidas a largo plazo, como la creación de bancos de tierras, pero a corto plazo los organismos oficiales pueden iniciar la adquisición de terrenos, dotándolos de infraestructura básica y servicios, para proceder luego a su venta por etapas y utilizando las sumas obtenidas en nuevas inversiones. Este sistema se intentó con algún éxito en Túnez. Otra medida podría ser la limitación en la posesión de terrenos urbanos y suburbanos. Si los políticos y tecnócratas municipales, por debilidades políticas y económicas, no pueden controlar la compra y venta de terrenos en las ciudades de las cuales se supone son los responsables, difícilmente se puede esperar que ejerzan su influencia sobre decisiones tomadas a niveles más altos de gobierno.

Las administraciones municipales (y nacionales) tienden a calificar a las villas de emergencia o a las subdivisiones ilegales como de "desorganizadas" o "no planificadas". Esto es cierto sólo en parte. La diversidad de barriadas autoconstruidas y la complejidad de sus conexiones con el resto de la ciudad, con la economía de la ciudad y con la sociedad no pueden ser analizadas con un enfoque tradicional. Cada barriada autoconstruida cumple ciertas funciones vitales para la supervivencia de sus habitantes. Se debe considerar a cada una de ellas como un proceso particular de transformación social, en un constante y vital período de transición. Las interconexiones entre las diferentes barriadas o asentamientos, algunas veces débiles, otras muy fuertes, han sido cuidadosamente pensadas por sus habitantes más de lo que a menudo se cree.

7. POLITICAS NACIONALES

La mayoría de los gobiernos del Tercer Mundo no han definido explícitamente qué pretenden hacer con sus asentamientos humanos. Los planes nacionales, en general, no han tenido en cuenta la distribución espacial de las inversiones sociales y económicas. Durante los años cincuenta y sesenta se puso énfasis en el crecimiento económico; es decir, en las inversiones "productivas", lo que generalmente significó promoción industrial (y también, a veces, la de cultivos para la exportación), y de la infraestructura que requería. A comienzo de los setenta, los planes nacionales comenzaron a incluir la palabra "social" en

sus carátulas. Surgió también, en esos años, el interés por reducir el crecimiento de las grandes ciudades; aparecieron ambiciosos planes para descentralizar la población de El Cairo, Egipto; se pusieron en marcha programas especiales para centros urbanos pequeños y medianos (o centros en crecimiento) en Kenia, Tanzania, Nepal, Tailandia, Indonesia y Panamá, por nombrar sólo unos cuantos países. Casi todos los gobiernos nacionales se mostraron disconformes con la alta (y, en ocasiones, creciente) concentración de la población en unas pocas ciudades grandes o, a veces, en una sola.

Pero, en lugar de explicitar políticas y proyectos basándose en análisis correctos sobre las causas de las actuales tendencias urbanas, los planes nacionales incluyeron una cantidad de objetivos generales en cuanto a la construcción y organización de los asentamientos humanos. En muy raras ocasiones se relacionó estos planes con la capacidad económica del país o con la organización administrativa existente a nivel provincial (estatal) y municipal. Tampoco se relacionó con los medios técnicos disponibles implementarlos. Hubo una poca clara comprensión de los medios, directos e indirectos, disponibles a los diferentes niveles de gobierno para intervenir en los asentamientos humanos. También existió una gran confusión en cuanto a lo que significa justicia y equidad social y su equivalente espacial. Se argumentaba que al propiciar la radicación de industrias o de otros programas que impulsasen el desarrollo en las regiones más pobres se beneficiaría a los sectores de más bajos ingresos. La evaluación de tales políticas demostró que éstas tuvieron un alto costo para el gobierno y sólo un beneficio marginal para los sectores de bajos ingresos. La opinión pública se vio prácticamente excluida del debate debido a la estructura centralista de los gobiernos, al estilo tecnocrático de la planificación nacional y municipal y a la estructura política de la mayoría de esos países.

Al analizar dónde se localizaron la mayoría de las nuevas inversiones productivas —y también las inversiones públicas en infraestructura y servicios— y dónde se concentraron la mayoría de las industrias, servicios, centros de intercambio y comercio, se descubrió que frecuentemente lo hacían en las ciudades que los gobiernos decían que iban a desconcentrar. Un análisis de la incidencia de las políticas estatales, de las inversiones sectoriales y de las fuerzas del mercado indicaría claramente por qué esas ciudades crecieron tan rápidamente. Docenas de estudios realizados demostraron que los flujos migratorios son, fundamentalmente, la respuesta de la gente adonde se radican las mejores oportunidades económicas (o las posibilidades de supervivencia). Si hay una rápida migración a una ciudad en particular se debe a que los migrantes tienen o creen tener la posibilidad de vivir mejor allí. Pero, demasiado a menudo, los gobiernos tratan más los efectos que las causas. Si los gobiernos tienen la seria intención de detener, por ejemplo, un flujo migratorio desde cierta área rural hacia ciertas ciudades,

tendrían que estudiar los factores que producen la migración. En muchos casos ésta tiene su origen en una creciente concentración de la propiedad de la tierra, en la erosión del suelo, en sequías o en los bajos precios de las cosechas, todo lo cual puede dejar sin sustento a la población rural. Entretanto, las políticas macroeconómicas de los gobiernos, sus políticas de precios, sus planes sectoriales y sus sistemas impositivos contribuyen, a menudo, a concentrar nuevas oportunidades de empleo en las ciudades cuyo rápido crecimiento desean reducir. De modo que mientras muchos planes nacionales enuncian loables intervenciones y objetivos, en cuanto al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y de vida, con especial énfasis en las regiones más pobres y en los centros urbanos más pequeños, estos objetivos no guardan relación con la verdadera distribución del poder político y económico de los gobiernos. Como observa Harris (1983), la invención de programas especiales para las regiones pobres o para centros urbanos medianos o pequeños puede ser, sencillamente, una manera de distraer la atención ante la decisión de un gobierno de no encarar las causas fundamentales de la pobreza de los habitantes de las regiones pobres y de la debilidad de la base económica y de las autoridades municipales de los centros urbanos medianos y pequeños.

8. EPILOGO

La mayoría de las ciudades del Tercer Mundo han crecido tan rápidamente que no parecen tener historias visuales, las que sólo han quedado registradas en algunos distritos urbanos antiguos y consolidados. Su construcción y mantenimiento está organizado por sus habitantes, pero este proceso es consecuencia de esfuerzos individuales, en su mayoría ilegales y desconectados.

Visualmente, las ciudades del Tercer Mundo se parecen entre sí cada vez más. Únicamente la topografía introduce una diferenciación visual, pero ésta desaparece en cuanto los grupos invasores toman el control de los terrenos llanos y sólidos. Ni el clima, ni los materiales de construcción, ni las diferencias culturales o hasta ecológicas son suficientes, en muchos casos, para distinguir una villa miseria de otra. Asediadas por problemas similares —presiones demográficas, oferta de solares controlada por intereses especulativos, estructuras de clase, administraciones inadecuadas, insuficientes inversiones públicas—, las ciudades ofrecen una imagen visual cada vez más parecida. Esto sucede incluso en los distritos residenciales de los ricos, en los centros comerciales y financieros, en la arquitectura de los edificios públicos y de los proyectos públicos de viviendas. La uniformidad tecnológica está presente en todos lados. Sólo los centros históricos y los distritos antiguos mantienen las características que distinguen a una ciudad islámica de una ciudad hispanoamericana, una portuguesa-americana de otra en el lejano oriente.

El común denominador de la ciudad del Tercer

Mundo es la pobreza de la mayoría de sus habitantes. Cada vez más, el paisaje urbano se va componiendo de barriadas autoconstruidas recientemente y de los distritos de los trabajadores de bajos ingresos. Al mismo tiempo, la uniformidad de la arquitectura promovida por las élites —tanto en sus viviendas como en sus oficinas— es casi como la negación de la cultura e historia de sus ciudades.

Han surgido entonces dos historias paralelas, estrechamente interconectadas pero con expresiones visualmente diferentes. Una es la historia oficial, representada por una preocupación explícita en la construcción y administración de la ciudad, y que se refleja en medidas concretas. La otra, la historia de los sectores urbanos de bajos ingresos, ha sido escrita en raras ocasiones. Es una historia fragmentada y poco documentada. Es la experiencia diaria de millones de protagonistas anónimos que deben encontrar soluciones viables inmediatas para asegurar su supervivencia, sin posibilidades de plantearse perspectivas a largo plazo.

Las ciudades modernas del Tercer Mundo se extienden sin orden. Su desarrollo físico parece no tener límites. Crecen y se deterioran sin recibir la atención que necesitan por parte de los que tienen el poder de intervenir para disminuir los costos sociales y ambientales producidos por esa expansión incontrolada. El actual momento histórico que viven las ciudades del Tercer Mundo es muy crítico; forma parte de una transformación sin precedentes de la economía mundial que sustenta a una población cada vez más urbanizada. Pero la mayoría de los gobiernos no se atreven a adoptar las medidas esenciales para hacer frente a esa transformación. Actúan con una información parcial y fragmentaria y con recursos limitados; esto no es excusa para que adopten soluciones parciales y fragmentarias o para que no adopten ninguna medida. Muchos gobiernos demuestran tal falta de respeto por sus ciudadanos que uno llega a pensar que aceptan su impotencia o que les importa muy poco sus sufrimientos.

Los gobiernos deberían informar a la población sobre sus planes y sobre las posibilidades reales de implementarlos. A muchos esto les puede parecer políticamente peligroso, dados los escasos recursos públicos invertidos en las ciudades y las críticas o indiferencia que tal anuncio puede provocar. Formas de gobierno más abiertas y participativas son esenciales para enfrentar los problemas de las ciudades del Tercer Mundo, y esto exige una franqueza y una honestidad que difícilmente caracterizan el accionar de la mayoría de los gobiernos. Eludir la honesta divulgación de tal información es una manera infalible de acrecentar el actual aislamiento de los gobiernos, puesto que son muchos los protagonistas, con actitudes positivas y negativas, involucrados en la construcción y administración de las ciudades. Las preocupaciones de los protagonistas negativos y las iniciativas que pueden llegar a propiciar son previsible. Pero una posición clara y

firme y una administración eficiente y honesta, por utópico que parezca, representan la única manera, para los gobiernos, de conseguir el apoyo del pueblo y sus organizaciones.

Las ciudades del Tercer Mundo deberán construirse con los recursos disponibles de cada país y de su pueblo. La asistencia multilateral y bilateral puede ser de ayuda, por ejemplo, en el entrenamiento de personal técnico y administrativo, en la organización directiva y financiera de los organismos públicos, en organizar la recolección de datos y hacer uso de ellos, en programas de información y en poner en marcha pequeños proyectos. Tales organismos no pueden esperar recuperar el costo total de muchas de estas actividades. Pero los organismos que insisten en apoyar "grandes" proyectos, porque es más fácil y rápido, por dólar, procesar el préstamo, supervisar su utilización y recuperar los costos de la inversión (cuando se exige la recuperación del costo), incurren, en muchos casos, en una mala inversión de los pocos fondos de que disponen. Si tal cambio de dirección no es posible, quizás la única alternativa realista sea la de esperar a que la degradación y la injusticia provoquen reacciones explosivas. Un enfoque que favorece los "parches", es decir, un proyecto aquí y otro allá sin buscar su complementación e integración, no es una solución para la construcción y administración de las ciudades del Tercer mundo. Sin embargo, es el enfoque que prevalece en todas partes.

La crisis económica podría generar ciertos cambios de actitud positivos. Por ejemplo, ya que los gobiernos (o, por lo menos, algunos gobiernos del Tercer Mundo) reconocen su impotencia para hacer frente a las causas y efectos del rápido crecimiento urbano, se abre la posibilidad de una participación permanente de los grupos comunitarios en los gobiernos municipales y, por lo tanto, de un cambio en el enfoque centralista de muchas de las decisiones que entorpecen la actividad diaria de la población. Podría ser el fin del "gran" gobierno, por lo menos en lo referente a la construcción y administración de las ciudades, y un mayor respeto por el papel que los pueblos quieren (y pueden) jugar en el desarrollo económico y social, si se autorizara el funcionamiento de organizaciones democráticas permanentes.

También podría redundar en una reducción y mejor control de los grandes proyectos urbanos y en dar mayor prioridad a proyectos y programas más pequeños, priorizando otras áreas que las grandes ciudades y metrópolis. Por supuesto, hay proyectos que necesaria e inevitablemente implican grandes inversiones e importantes intervenciones estatales, como, por ejemplo, el control de las inundaciones y otras medidas para mejorar la calidad del medio ambiente de terrenos ya ocupados, o la preparación de terrenos para nuevos distritos, con la necesaria preparación del terreno y la instalación de infraestructura y servicios.

Hay muchas alternativas cuyo potencial recién estamos comenzando a apreciar. Una de ellas es la forma novedosa como se optimizó el transpor-

te público en Curitiba (Brasil) y otra fueron los préstamos y ayuda brindada a los artesanos de San Pablo para que trabajen en sus casas, o las muchas experiencias, en todo el mundo, en la autoconstrucción de viviendas o de barrios completos. Quizás, la experiencia más importante sea la del organismo para el desarrollo urbano comunitario de la municipalidad de Hyderabad, que trabaja directamente con grupos comunitarios y organizaciones no estatales en barriadas pobres, respondiendo a las necesidades de éstas, en lugar de imponer un paquete de medidas predeterminadas. El trabajo emprendido por organizaciones comunitarias o barriadas espontáneas para proveer a sus comunidades de servicios básicos y otras mejoras, cuando los organismos oficiales se niegan a hacerlo, es un ejemplo importante, aunque mal documentado. Hay técnicas sencillas, ensayadas y probadas, para solucionar los problemas sanitarios de los sectores de menores ingresos y para mejorar los niveles de alfabetización y capacitación de los grupos de bajos ingresos; la organización e implementación de estos programas podría descentralizarse con beneficio general. Finalmente, también deben citarse las experiencias de algunos gobiernos —algunas positivas y otras negativas— que intentaron nuevos enfoques en la administración, construcción o provisión de servicios a las ciudades, tales como los kebeles en Etiopía, las mini-brigadas en Cuba, los dinamizadores de grupos en Mozambique, las asociaciones para el desarrollo local en la República del Yemen. Sería importante tener una evaluación objetiva del real impacto de estas experiencias en la construcción y administración de algunas de las ciudades más pobres del Tercer Mundo. Aun combinadas, tales acciones, en términos cuantitativos, no representan un impacto significativo en las condiciones de vida de los pobres y, menos aún, en los problemas laborales que deben enfrentar los habitantes de las ciudades del Tercer Mundo. Si se sumara a todos los beneficiados con esta clase de iniciativas, representarían un pequeño porcentaje de los más necesitados, quizás el equivalente a la población de unas cuantas áreas metropolitanas de tamaño medio. Sin embargo, indican una nueva actitud de algunos gobiernos para legalizar innumerables asentamientos o barriadas, situación que había enrarecido las relaciones entre los gobiernos y las organizaciones barriales.

Lo mínimo que debe garantizar un gobierno a sus ciudadanos es una acción coherente, una vinculación entre los que se promete y lo que se hace. Al mismo tiempo, los grupos comunitarios desean una participación mayor y más profunda, sin que el Estado les ponga impedimentos. Esto permitiría que el gobierno aprendiera algo de los verdaderos constructores y planificadores del 40 y hasta del 60 por 100 de la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo. De esta manera, la discusión sobre si favorecer a grandes proyectos o a proyectos comunitarios, sobre si es conveniente reducir o aumentar la densidad en las áreas metropolitanas y muchos otros aspectos

relacionados con la construcción y administración de las ciudades adquiriría una escala real y se conectaría con la vida urbana diaria.

Constantemente nos impresiona con qué estrechez de miras se plantean los problemas de las ciudades del Tercer Mundo y qué poca atención le dan los gobiernos a los problemas de la ciudad, como si los gobiernos, en su arrogancia y aislamiento, hubieran olvidado la razón de su existencia. Los que investigan la situación en los países del Tercer Mundo comenzaron a ofrecer nuevas interpretaciones de la ciudad y de sus problemas, ayudados por la experiencia de aquellos individuos y organizaciones que verdaderamente construyen las ciudades (aun cuando su trabajo sea considerado "ilegal"). Sin embargo, muchos gobiernos aducen su ignorancia en cuanto a la magnitud de la crisis del hábitat de sus pueblos, y se rehúsan a admitir que hay otras maneras de aliviar el impacto social que tal crisis produce y a buscar nuevas soluciones. Los entornos humanos degradados existirán siempre que haya pobreza y ésta no se elimina con la ayuda internacional, por lo menos en la escala y con la orientación que ésta tiene actualmente. La ayuda bilateral está demasiado a menudo orientada a colaborar con la supervivencia de gobiernos "amigos" y en países donde el gobierno tiene intereses estratégicos; sólo un pequeño porcentaje de los fondos se destina para ayudar a los pobres, con la excepción de los fondos destinados a enfrentar el impacto inmediato de desastres naturales. Ni siquiera un aumento sustancial en la ayuda a los pobres solucionaría el problema de la pobreza, porque ésta tiene sus orígenes en la forma en que las sociedades nacionales e internacionales están organizadas y la forma en que se distribuye la riqueza a nivel mundial y en cada país.

Como otros problemas mundiales que resultan de una desigual distribución del poder y de la riqueza, el problema de la pobreza debería ser considerado como una responsabilidad colectiva. Al igual que en muchos países de Europa Occidental, donde un servicio de salud económico o gratuito y el seguro de desempleo o de invalidez se consideran responsabilidades colectivas, también la comunidad internacional debería aceptar una responsabilidad colectiva por lo gratuito en el mundo.

Para mejorar los hábitats humanos es necesario el protagonismo de los "usuarios" de dichos hábitats. El problema es que, aun con la difusión que tuvieron los movimientos comunitarios en muchas villas de emergencia o en asentamientos ilegales de las ciudades del Tercer Mundo, la organización de los usuarios demanda tiempo. Por otro lado, el ritmo de la formación de nuevas villas de emergencia es mucho más rápido que la capacidad actual de los grupos existentes para entrenar, asistir y desarrollar la capacidad de las organizaciones comunitarias para recibir ayuda profesional y trabajar acorde con ella.

Se lograrían mejoras sustanciales si los gobiernos reconocieran la realidad de las tendencias

actuales en la formación y construcción de los centros urbanos. El sector "ilegal" de las ciudades está creciendo y extendiéndose más rápidamente que el sector "legal". Es ilegal porque los pobres invaden terrenos, construyen sus viviendas sin considerar el uso del suelo y las regulaciones edilicias, trabajan al margen de las organizaciones laborales convencionales, toman aguas y consumen alimentos que no provienen de fuentes autorizadas, visitan "médicos" o curanderos no autorizados, etc. Estas prácticas se extienden porque cada vez hay más gente que no puede costearse el lujo de tener un terreno legal donde construir de acuerdo a los códigos de edificación. Se extiende porque cada vez hay más gente que no puede costearse un médico diplomado o la visita a un hospital. Cada vez hay más gente que debe alimentarse con comida vendida en las calles, porque todos los miembros adultos de la familia tienen que trabajar para asegurar su sobrevivencia o porque sus jornadas de trabajo son demasiado prolongadas.

Estas tendencias son inevitables en el futuro próximo bajo los sistemas políticos que prevalecen en el Tercer Mundo y dada la negativa de los países líderes y de los países desarrollados a ni siquiera debatir la reestructuración de la economía internacional. Aunque rechazamos la divulgada posición de echar sobre las espaldas de los pobres, de los obreros no calificados y de la población mal alimentada la responsabilidad, además, de construir sus propios hábitats, debemos reconocer que no se logrará revertir esta situación, salvo que haya un cambio fundamental en la distribución de la riqueza, tanto a nivel

nacional como internacional. El desastre mundial pronosticado por muchos modelos esquematizados en los setenta no afectará, en gran medida, la vida cotidiana de los habitantes de la Europa Occidental o de Norteamérica, pero ha sido y sigue siendo la realidad cotidiana de una gran parte de la población mundial. Si la construcción de las ciudades y el acceso a la salud y a la vivienda fuesen determinados por necesidades sociales y no por ventajas y ganancias individuales, podría lograrse un brusco cambio de dirección en las tendencias actuales.

Finalmente, sospechamos que la clave reside en que los gobiernos no sigan bloqueando y reprimiendo y que, por el contrario, apoyen la vasta gama de actividades, que hasta el momento ignoran, realizada por individuos, familias y comunidades que construyen o amplían sus viviendas y que se buscan la vida fabricando o vendiendo cualquier cosa, puesto que no tienen otra posibilidad de ganarse el sustento. Esta amplia gama de actividades a las que la gente se dedica, invirtiendo pequeños capitales y con el esfuerzo tanto individual como colectivo, deberían ser apoyados y coordinados para incorporar servicios esenciales, movilizar la producción y mejorar los hábitats humanos. Por cierto, los sectores de bajos ingresos deben también ser protegidos de la explotación por parte de los empleadores y propietarios y de las autoridades. Una estrategia que priorice el apoyo, por parte de los gobiernos, a los verdaderos constructores de las ciudades, adaptada a cada cultura y a cada situación, exige actitudes muy diferentes con respecto al uso del poder.

BIBLIOGRAFIA

- AMIS, PHILIP (1984): "Squatters or tenants: the commercialization of unauthorized housing in Nairobi", en *World Development* número 12, págs. 87-96.
- COCHRANE, GLYNN (1983): *Policies for strengthening local government in developing countries*, World Bank Staff, working paper número 582.
- CUENYA, BEATRIZ; ALMADA, HECTOR; ARMUS, DIEGO; CASTELLS, JULIA; DI LORETO, MARIA, y PEÑALVA, SUSANA: *Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento de San Martín de Quilmes*, Informes de Investigación del CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), número 1, Buenos Aires, agosto de 1985 (publicado en inglés y español).
- HARDOY, JORGE E., y SATTERTHWAITTE, DAVID (1981): *Shelter: need and response. Housing, land settlement policies in seventeen Third World nations*, John Wiley and Sons, Chichester.
- HARDOY, JORGE E., y SATTERTHWAITTE, DAVID, editores (1986): *Small and intermediate urban centres. Their roles in national and regional development in the Third World*, Hodder and Soughton, Londres.
- HARPHAM, VAUGHAN, and RIFKIN (1985): *Health and the urban poor: a review and selected annotated bibliography*, Evaluation and Planning Centre for Health Care, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Londres.
- HARRIS, NIGEL (1983): "Spatial planning and economic development", en *Habitat International*, vol. 7, números 5/6.
- HARTH DENEKE, ALBERTO Y SILVA, M. (1982): "Mutual help and progressive development housing: for what purpose? Notes on the Salvadorean experience", en Peter Ward (editor), *Self-help housing: a critique*, Mansell, Londres.
- KENYA, REPUBLIC OF (1979): *Development Plan 1979/83*, parte 1, pág. 50.
- KEYES, W. J. (1980): "Metro Manila, Philippines", en Sarin, Mahdu (editor), *Policies towards urban slums*, ESCAP, United Nations.
- LINN, JOHANNES (1979): *Policies for efficient and equitable growth of cities in developing countries*, World Bank Staff, working paper número 342.
- MCAUSLAN, PATRICK (1985): *Urban land and shelter for the poor*, Earthscan, Londres y Washington DC.
- PEREZ PERDOMO, ROGELIO, y NIKKEN, PEDRO (1982): "The law and home ownership in the 'barrios' of Caracas", en *Urbanization in contemporary Latin America*, editado por Alan Gilbert, Jorge E. Harday y R. Ramirez, John Wiley and Sons, Londres, págs. 205-229.
- RONDINELLI, DENNIS A.; NELLIS, JOHN, y CHEEMA, G. SHABBIR (1984): *La descentralización en países en vías de desarrollo. Un estudio de las siguientes experiencias*, Publicación número 581, World Bank Staff, working paper número 581.
- THEUNYNCK, S., y DIA, M. (1981): "The young (and the less young) in the infra-urban areas in Mauritania", en *African Environment*, 14/15/16, págs. 206-233.