

EN LAS CIUDADES DEL TERCER MUNDO LA LEY NO ES PAREJA PARA TODOS

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite

Insisten los autores en la línea del estudio de la ciudad en el tercer mundo, y en los dos datos que tan negativamente la determinan: la pobreza y la falta de tradición democrática. Lo primero, origina un altísimo porcentaje de trabajo extralegal; lo segundo, la inadecuación de las figuras de gobierno local que aquí consideramos válidas.

El intento de transplantar instituciones del primer al tercer mundo, absolutamente fracasado, se ha manifestado, también, en la tenencia de la tierra, lo que se traduce negativamente en el campo del urbanismo. Una vía de acercamiento a la solución estaría en la ayuda, asesoramiento y orientación a los autoconstructores.

Of the law and inequality in the cities of the third world

The writers hold to a close study of the city in the Third World and two determining of this: Poverty and a Lack of any Democratic Traditions. The first is held to lead to the soaring uncontrolled ob quotas found here; the second to data that cannot thus be relied upon even though its equivalent in our circumstances still can be.

The attempt to transplant institutional models from the First to the Third World, besides its many other defeats, is also shown to have failed when applied to a control of ground space, especially with reference to urbanism. The paper holds that a possible method of meeting this situation might be found through the aiding, counselling and advising of extra-legal «Urbanizers».

INTRODUCCION

La ciudad moderna del Tercer Mundo está alcanzando dimensiones tales y situaciones tan serias y dispares que sería un error pensar en ella como una categoría homogénea de análisis y de acción administrativa conjunta. En todas, grandes y medianas, existen situaciones y problemas colec-

tivos, familiares e individuales tan dramáticos y profundamente distintos, y en escalas tan diferentes, que debemos renovar nuestros esfuerzos por comprenderlos si se desea encarar su solución (1).

Aunque existen, en toda ciudad del Tercer Mundo, situaciones particulares de prosperidad y pobreza, el denominador común de todas, sin excepción, es un estado de pobreza secular que se

Jorge E. Hardoy y David Satterthwaite son arquitectos del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-América Latina.

Este artículo es una versión ampliada de una sección de «The legal and the illegal city», capítulo 13 de Hardoy y Satterthwaite, en Lloyd Rodwin (comp.), *Shelter, settlement and development*, Allen & Unwin, Reino Unido, 1987. Fue publicado en español en *Ciudad y Territorio*, núm. 71, enero-marzo de 1987. [Nota de los autores.]

(1) Aglomeraciones como las formadas alrededor de las ciudades de México, San Pablo, Río de Janeiro, Buenos Ai-

res, Bombay, Calcuta, Manila, Seúl, El Cairo, Beijing, Shanghai, Lagos, todas con ocho millones de habitantes o más en 1987, tienen ya una población que supera el número de habitantes de por lo menos el 50 por 100 de los Estados independientes del Tercer Mundo, con ingresos comparativamente bajos y medios, y genera cada una un producto bruto posible superior al de por lo menos el 65 por 100 de los Estados independientes en 1988. Para datos de población, véase el *World Development Report, 1987*, The World Bank, Oxford University Press, New York, 1987.

agrava continuamente. Tal vez, por ello, la complejidad que parece plantear la urbanización contemporánea a los políticos y tecnócratas nacionales e internacionales es explicada o soslayada con una presentación totalizadora y sin matices de la ciudad y sus problemas. Otras razones que sustentarían esa posición totalizadora serían: la falta de una real tradición democrática y representativa en el gobierno municipal, con su secuela de acciones que favorecen a los sectores privilegiados de cada ciudad que pueden pagar por los servicios que reciben; la crónica carencia de recursos de inversión por parte de los municipios, agravada por una falta de cultura administrativa y un manejo político débil e impreciso de los recursos disponibles que no son utilizados o son mal utilizados, y la ausencia de cuadros técnicos capaces de reconocer, informar y luego actuar sobre situaciones sociales y ambientales que pueden fácilmente detectarse y solucionarse si existiese la imprescindible voluntad política. Este cuadro se agrava porque los municipios, a pesar de que deberían convertirse en grandes gestores de la democratización y del cambio político, son los más retrasados de la administración pública en cuanto a su capacidad de gestión técnica.

Aun cuando durante los últimos años ha aumentado el número, la calidad y variedad temática de las investigaciones urbanas en los países del Tercer Mundo, todavía persiste una visión oficial de la ciudad propia de los políticos y tecnócratas que las gobiernan. Su posición es muy diferente de quienes se han dedicado a estudiar la ciudad. Estamos aún muy lejos de entender la ciudad en función de hechos comprensibles y controlables y persiste una tendencia a administrarla mediante generalizaciones que al presentar una visión compacta de ella impide entender sus particularidades.

En una generación docenas de ciudades de África, América Latina y Asia se convirtieron en metrópolis y se formaron conurbaciones de un tamaño y población sin precedentes en sus respectivas regiones y, en varios casos, en el mundo. La forma como fueron construidas y mantenidas incorporó realidades que escapan a las posibilidades de intervención con mecanismos administrativos y legales que ya eran obsoletos al comenzar su rápida expansión. Los planes, programas y proyectos sectoriales con los que se pretendió solucionar algunos de sus problemas no hicieron otra cosa que agudizar las diferencias en los niveles de vida y la polarización social. Tal vez estamos presenciando el fin del gobierno municipal, tal como ha sido entendido durante muchos años; sin duda somos testigos del fracaso del municipio tradicional debido a falencias propias y a muchas otras impuestas por la práctica política y administrativa de los gobiernos centrales. Lo cierto es que el municipio actual y la legislación existentes no han convencido y no son eficaces para la gestión simultáneamente am-

plia y minuciosa que exige la construcción, mantenimiento y administración de la ciudad. Si bien no podemos destruirlo, creyendo que con ello abrimos un espectro de acciones totalmente nuevo, el crítico momento que vivimos nos obliga a ser más pragmáticos y, sobre todo, a pensar en ciudades construidas con un profundo sentido de equidad y que sustenten, jurídicamente, la satisfacción de las necesidades más imprescindibles de los grupos más carenciados y que, además, sean económicamente viables.

SOBREVIVENCIA E «ILEGALIDAD»

Pocas de las generalizaciones que se hacen sobre las ciudades del Tercer Mundo son exactas: las economías, las sociedades y las culturas que fundamentan las características de esas ciudades son demasiado diversas para ello. Sin embargo, pueden ensayarse varias generalizaciones válidas sobre la inadecuación de los sistemas legales con los que se pretende organizar y regular las actividades de la ciudad, porque dichos sistemas consideran «ilegales» a muchos hogares, fuentes de ingreso, formas de vida y relaciones laborales de los grupos de menores recursos, dado que esos hogares y fuentes de ingreso contravienen los códigos de edificación o planeamiento o la legislación laboral, sanitaria, ambiental o de seguridad que están vigentes, y esas formas de vida reflejan la falta de opciones de los pobres.

Muchas otras actividades de los grupos de menores recursos presentan con frecuencia aspectos de ilegalidad (2): la obtención de agua potable y la eliminación de la basura (dado que las autoridades urbanas no proporcionan ninguno de esos servicios a los barrios más pobres), la obtención de electricidad (con frecuencia sustraída de la red oficial mediante conexiones clandestinas), la provisión de alimentos (a menudo de comida «en mal estado» o incluso obtenida entre los desperdicios de la basura), etc. En muchas ciudades las formas más populares de transporte público son pequeños autobuses o camionetas particulares que operan sin las licencias correspondientes. Además, muchos niños no completan los requisitos obligatorios de escolaridad para contribuir con algún ingreso al presupuesto familiar y en muchos barrios pobres los servicios de salud más comúnmente utilizados no están a cargo de profesionales habilitados y calificados: los servicios «oficiales» que reúnen esos requisitos son demasiado caros o se encuentran fuera del alcance de los pobres, por lo distante o lo oneroso que es llegar hasta ellos.

Con demasiada frecuencia se supone que la ley es igual para todos. Cuando se sancionaron las diferentes Constituciones nacionales se supuso que todos los habitantes de un país disfrutaban de iguales oportunidades, que todos eran iguales ante

(2) La literatura académica se ha inclinado a estudiar dos aspectos de la «ilegalidad» en las ciudades del Tercer Mundo: la situación de innumerables asentamientos populares y la del llamado empleo informal, cada uno con múltiples expresiones

que varían de país en país. Aunque otras actividades que realizan los grupos de bajos ingresos para sobrevivir, y que son mencionadas en este trabajo, han sido objeto de diversos estudios, no han recibido una cobertura semejante.

la ley. «Los Padres (de la patria)», escribía hace casi sesenta años el famoso juez demócrata norteamericano Learned Hand, «estaban profundamente preocupados con la posibilidad de que su trabajo pudiese ser destruido por las facciones y los tumultos públicos, o por el despotismo que generan, y contra estos actos sancionaron el elaborado sistema que hemos aprendido a conocer tan bien. Pero, con el pasar de los años y con sus oportunidades para deliberar, se asumió que la masa de la humanidad era homogénea; el gobierno, como un compromiso entre grupos más o menos permanentes y competitivos, parece no haber sido contemplado» (3).

Las Constituciones nacionales sancionadas en diferentes países garantizan a los habitantes contra la explotación, sea de los propietarios, de los empleadores, de otros miembros de la familia o del mismo Estado, y en muchas instancias también garantizan los beneficios de la seguridad social y el acceso a una vivienda digna, la inviolabilidad de la propiedad y del domicilio, el derecho a un juicio previo antes de ser penalizado y un igual tratamiento ante la ley. La ley también debería proteger a cada individuo contra bienes y servicios de mala calidad y constituir una protección individual contra el arresto y la prisión arbitrarias. De las leyes que cada Nación sancione se derivan las normas, los códigos y las reglas que establecen los salarios mínimos, limitan el horario de trabajo, fijan las reglas mínimas de salubridad y seguridad para hogares y lugares de trabajo, establecen las pautas de infraestructura y densidad para la urbanización de tierras, reglan los requerimientos sanitarios mínimos para la preparación, almacenamiento y venta de alimentos y también delimitan los terrenos aptos para la edificación dejando sin ocupar los lugares expuestos a inundaciones, aludes u otros peligros.

En la práctica, las leyes y las normas derivadas de ese ordenamiento consideran «ilegales» la mayor parte de los actos que forman la vida diaria de quienes constituyen la mayoría pobre de la ciudad. En la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo, sólo una pequeña proporción de la población económicamente activa trabaja en empresas que cumplen con los requisitos de la legislación laboral, sanitaria, ambiental y de seguridad. Los más tienen que encontrar otros modos de ganarse el sustento, tales como la venta callejera o ambulante sin habilitación, el trabajo en la propia casa atendiendo una pequeña tienda minorista, un café o un taller que están todos en contravención a las leyes y disposiciones vigentes de zonificación o que se encuentran en un asentamiento construido «ilegalmente». O si no, trabajan en empresas donde las normas de salubridad y seguridad no se cumplen o se contravienen las disposiciones referentes a horarios y salario mínimo, o bien se ignoran ciertas garantías para el trabajador, como la licencia por enfermedad, la indemnización por

despido o una compensación adecuada al llegar el trabajador a la edad de jubilarse. Las contravenciones de esas empresas son conocidas por las autoridades, pero son descartadas debido al poder político de sus propietarios, a prácticas de corrupción promovidas por ellas y a la amenaza de cesar sus actividades si se las obliga a cumplir con las normas establecidas.

Si bien se podrían citar ejemplos comparables en ciudades occidentales existen, empero, dos diferencias importantes con estos casos. En primer lugar, la diferencia de escala: en las ciudades de Africa, América Latina y Asia la mayoría, no la minoría, trabaja «ilegalmente». Y en segundo lugar, no existe ninguna «red de seguridad» prevista por el Estado, a través de ingresos de subsistencia y servicios sin cargo, para aquellos que no encuentran manera de ganarse su propio sustento. La mayoría pobre de las ciudades del Tercer Mundo no tiene otra opción que trabajar y vivir ilegalmente hasta el momento de su muerte porque si no lo hace no podrá sobrevivir. En tales circunstancias, el grado de explotación y de contravención con las normas y regulaciones es mucho más alto.

Prácticamente todas las formas de vivienda disponibles para los grupos de menores ingresos son «ilegales» en algún sentido. En los asentamientos precarios, el terreno sobre el cual está construida la casa (o el rancho) está ocupado ilegalmente, y en este sentido de asentamiento vive un tercio y a veces la mitad o más de la población total de muchas de las ciudades del Tercer Mundo. Si un grupo familiar puede pagar la compra de un lote a su dueño legal, rara vez esta transacción se hace con la autorización del gobierno de la ciudad o cumpliendo el urbanizador de la tierra con las disposiciones oficiales en materia de provisión de agua y desagües, calles y otros elementos de la infraestructura. Las casas construidas sobre estas subdivisiones ilegales y en los asentamientos precarios así nunca cumplen con las pautas establecidas en las normas de edificación. Y el terreno sobre el que están construidas es con frecuencia inadecuado para la vida humana, expuesto a inundaciones, aluviones u otros desastres naturales. Los invasores eligen ese tipo de terrenos precisamente porque allí el desalojo forzoso es menos probable y porque a veces están ubicados próximos a las fuentes de trabajo.

En muchos asentamientos ilegales se subalquilan piezas; en muchas ciudades los antiguos edificios son transformados en inquilinatos. En el caso de los locatarios no se trata sólo de que el edificio es ilegal, sino de que tampoco gozan de protección legal en cuanto al monto y condiciones del alquiler. Si bien el alojamiento alquilado en otras zonas urbanas, como es el caso de los inquilinatos del centro de la ciudad o los alquileres de corto plazo en pensiones o casas de huéspedes, puede darse en edificios construidos legalmente hace muchas décadas, casi nunca se cumplen las cláusulas vigentes de un contrato de arrendamiento ni las

(3) Learned HAND, *The spirit of liberty*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1952, pág. 90.

pautas mínimas de salubridad y seguridad referidas a iluminación, ventilación, espacio mínimo por persona, infraestructura para higiene personal, cocina, necesidades sanitarias y protección contra incendios. Los alojamientos más accesibles a los pobres y la forma de acceder a ellos presentan una gran variedad de situaciones, pero invariablemente son los que más contravienen la legislación sobre tierra urbana, las normas de edificación y planeamiento, las disposiciones de salubridad y seguridad y las leyes de alquileres. En efecto, los proyectos de vivienda popular son en todos los países de África, América Latina y Asia demasiado escasos y caros, y el alojamiento legal está fuera del alcance de los pobres.

LAS PAUTAS Y NORMAS SON RELATIVAS

La fijación de toda pauta o norma es relativa. Debería ajustarse a lo que cada familia puede costear, a las necesidades y posibilidades nacionales y locales para crear y subsidiar las condiciones que permitan a cada familia satisfacer necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, servicios comunitarios, educación e ingresos, y según las situaciones particulares de cada caso. La legislación urbana, laboral, ambiental, de salubridad y seguridad, así como las normas en materia comercial, de edificación, etc., son intentos por regular las acciones de individuos y empresas y fueron sancionadas originalmente con un cierto ideal en mente. Quizá el enfoque teórico sea correcto, pero se han tornado tan complejas, tan rígidas y tan alejadas de cualquier posibilidad de implementación en las circunstancias actuales y de acuerdo a las posibilidades con que cuentan los pobres, que esas legislaciones y normas son transgredidas cotidianamente y no brindan ninguna protección a los grupos más vulnerables y con las necesidades más apremiantes. Debe haber algo mal con una ley, código o norma, cuando tanta gente las transgrede todos los días como parte normal de su vida. En las ciudades del hemisferio norte, por ejemplo, la exigencia de que todas las nuevas unidades de vivienda dispongan de 300 m² de jardín, o de balcones, podría considerarse como una demanda de «mejora de las condiciones de vida». Pero ese requisito, trasladado a una ciudad del Tercer Mundo, elevaría los precios a un nivel tal que excluiría del mercado de tierras y de viviendas a la mayor parte de la población. En la práctica, éste es el efecto que tienen las mayorías de las normas, códigos y pautas utilizados en las ciudades del Tercer Mundo.

No se trata de «reducir las normas mínimas». Las normas y pautas deberían teóricamente enraizarse en las necesidades y preferencias de la sociedad específica que ha de utilizarlas. Cada sociedad, cada cultura, tiene sus propios parámetros dentro de los cuales deberían desarrollarse dichas

pautas y normas. Las normas de edificación, por ejemplo, deberían vincularse íntimamente con las condiciones climáticas locales, la disponibilidad local de materiales de construcción, las experiencias existentes localmente y los riesgos naturales locales, tales como las amenazas de terremotos, deslizamientos o inundaciones. También deberían vincularse con las necesidades y preferencias culturales que son peculiares a cada sociedad. La legislación sobre la tierra debería vincularse con el modo como cada sociedad nacional y local visualiza el interés público y la responsabilidad privada. Para ser efectiva, una pauta o norma tiene que estar relacionada con la realidad local. Si se la fija a un nivel demasiado elevado o abstracto o en contradicción con las preferencias locales, no podrá promover «una práctica mejor», la cual es, en definitiva, su finalidad. Si una pauta o código no puede implementarse, pierde su significado, y si choca con creencias profundas de la sociedad, creará conflictos.

LA IMPOSICION DE MODELOS IRRELEVANTES

Las leyes, códigos y normas que procuran regular el uso del territorio, el trabajo, la salubridad y la seguridad en la mayoría de los países del Tercer Mundo están basados en modelos desarrollados por culturas ajenas a la propia y para estructuras económicas diferentes. Esto puede comprobarse en gran parte de Asia y África, donde la base de muchas leyes y códigos sigue siendo la legislación establecida por los gobiernos coloniales (4). La finalidad de gran parte de esta legislación fue reforzar el control político y económico de la potencia extranjera o bien garantizar a sus funcionarios coloniales un alto nivel de vida y seguridad. Los códigos de edificación y las pautas establecidas para el suministro de agua y la construcción de cloacas presentan pocas modificaciones en relación a aquellos fijados para garantizar servicios de alta calidad para la élite administrativa y comercial europea, servicios que nunca fueron incorporados a «los barrios nativos».

En esa época, la principal decisión con respecto al planeamiento físico de la ciudad fue, con frecuencia, un diseño del tipo «ciudad jardín» con áreas residenciales para la población europea, con densidades casi rurales y rodeadas por un cordón sanitario o cinturón verde sin construir, donde no se permitía vivir a ningún nativo. El objetivo era resguardar a los europeos de las epidemias y enfermedades derivadas de la pobreza que asolaban a la población autóctona y también protegerlos de cualquier revuelta popular. El término que a menudo se usaba para referirse a los barrios europeos era «el distrito sanitario», convertido en la única parte de la ciudad donde se instalaba una infraestructura de alta calidad. En Delhi, por ejemplo, había alrededor de 200 «nativos» por hectárea en

(4) Akin L. MABOGUNJE, Jorge E. HARDOY y Rameshwar P. MISRA, *Shelter provision in developing countries*,

SCOPE 11, John Wiley and Sons, Londres, 1978, capítulo 7, págs. 61-76.

la ciudad vieja y sus suburbios alrededor de 1930, y ocho personas por hectárea en Nueva Delhi, la nueva capital de la India erigida por los británicos, esencialmente para los británicos. La tasa de mortalidad infantil en la ciudad vieja era más de seis veces superior a la de Nueva Delhi, la cual, por supuesto, tenía agua corriente en cada una de sus casas (5).

Si bien existen en África y Asia algunos ejemplos de legislación y de planes urbanos del último período colonial que intentaron mejorar las condiciones de vida de la población autóctona, los mismos se basaban en modelos europeos diseñados para economías, sociedades y culturas completamente diferentes. Estos intentos llegaban incluso a suponer, para los países más pobres de África y de Asia, volúmenes de tráfico de vehículos basados en criterios empleados en Europa para diseñar el ancho de las vías públicas y las áreas de estacionamiento. Esos planes pasaban por alto las preferencias de los habitantes en cuanto a la división del espacio en público y privado o con respecto al trazado de ciudades donde la mayoría de los habitantes caminan o utilizan bicicletas para ir al trabajo, a las tiendas o a visitar amigos (6).

La base colonial de muchas leyes actuales en materia de vivienda, construcción y planeamiento presenta otra profunda desventaja. Fueron sancionadas para sociedades que eran predominantemente rurales y agrícolas. No existían entonces el rápido crecimiento urbano y los altos niveles de urbanización, al contrario de lo que acontece hoy. En aquellos países donde comenzaba a producirse un acelerado crecimiento urbano, el mismo fue severamente restringido mediante regulaciones que limitaban el derecho de la población autóctona a desplazarse de las áreas y pueblos rurales para vivir en los centros urbanos. Como consecuencia, el planeamiento y la regulación del medio ambiente construido con una base semejante resultó totalmente inadecuado, irreal y discriminatorio para los rápidos cambios urbanos que se produjeron.

En América Latina, donde la independencia se produjo muchos años antes que el establecimiento de las leyes, códigos y prácticas que rigen el medio ambiente construido, la herencia colonial es menos evidente. La actual legislación se basa aún, en gran medida, en aquella sancionada a fines del siglo XIX o principios del XX en Europa y en América del Norte. Esta legislación, al igual que en el caso de Asia y África, presenta la limitación de estar basada en modelos que se desarrollaron en sociedades y economías muy diferentes. En Europa y América del Norte al menos, el desarrollo de las leyes, los códigos y las prácticas sobre el trabajo, el espacio urbano construido o no y la salubridad fue evolucionando lentamente, arraigados en cada sociedad y dentro de su particular estructura económica. Su desarrollo estuvo más sujeto a la pre-

sión popular, no importa cuán renuentes y lentos hayan sido los gobiernos respectivos para legislar a fin de proteger a los grupos más pobres de la sociedad. Su desarrollo también estuvo basado de manera más realista en las costumbres, precedentes y circunstancias locales. Por ejemplo, se pueden ver ciertos aspectos del *common law* inglés en las actuales limitaciones a los derechos de particulares sobre la propiedad de la tierra, y ese *common law* evolucionó a lo largo de más de ochocientos años. En gran parte de Europa los derechos de propiedad sobre la tierra están enraizados en el Código Napoleón, el que a su vez adoptó ciertos precedentes provenientes del Derecho romano y de ciertos derechos individuales consuetudinarios. Aun cuando esas leyes, códigos y prácticas demoraron en extender su protección a las clases más pobres contra la explotación y la enfermedad, por lo menos las normas y códigos que resultaron no eran totalmente ajenos a la cultura, la sociedad y las condiciones económicas en las cuales fueron implementados.

Pero en muchos países del Tercer Mundo la imposición de los conceptos occidentales de propiedad de la tierra contradice costumbres y creencias profundamente arraigadas. La legislación colonial de tierras —que con tanta frecuencia fue sancionada para asegurar la apropiación de los mejores terrenos para la potencia colonial— consagra los derechos individuales por sobre los comunitarios. Los conceptos tradicionales de propiedad o control público o comunitario pudieron haber constituido una tradición más sólida e igualitaria sobre la cual erigir las nuevas leyes. Pero esto nunca resultó posible debido a la imposición o adopción de modelos y conceptos occidentales. Las normas, códigos, experiencias y prácticas tradicionales aplicados al diseño y construcción de viviendas y a la división del espacio público y privado habrían representado una base más sólida para los nuevos códigos y pautas que iban a sancionarse, pero nunca fueron tomados en consideración. Los conceptos occidentales con respecto a la primacía de la «familia nuclear», con uno o dos hijos que van a la escuela y con la vivienda y el lugar de trabajo separados, impulsaron diseños, normas y pautas que se encuentran en contradicción con el tamaño y la estructura familiar, las necesidades comunitarias, las preferencias culturales y la estructura de empleo locales. Por ejemplo, las normas de zonificación a menudo prohíben la combinación de viviendas y empresas, a la vez que los diseños de los proyectos oficiales de vivienda no contemplan el taller o el comercio minorista que muchos grupos familiares incorporan a sus casas y de cuya explotación dependen sus ingresos o una parte importante de ellos. El tipo de trazados en damero adoptados en la expansión de muchas ciudades no permite a las mujeres trabajar en su hogar y al mismo tiempo vigilar a sus hijos y a los hijos de los vecinos. Se ignoran con frecuencia necesida-

(5) Anthony D. KING, *Colonial urban development: Culture, social power and the environment*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1976.

(6) Linda ALEXANDER, «European planning ideology in Tanzania», *Habitat International*, vol. 7, núm. 1/2, 1983.

des culturales específicas, como, por ejemplo, en las sociedades islámicas, las necesidades de las mujeres de un espacio abierto privado dentro de la casa y de senderos relativamente protegidos para acceder a las tiendas y clínicas (7).

No es sorprendente entonces que la mayor parte de los pobres tengan poca fe en las leyes. De hecho, es posible que sepan poco o nada de muchas de ellas. Si esas leyes son demasiado complejas o irrelevantes para sus necesidades o amenazan su supervivencia, seguramente vivirán según sus propios códigos y valores. A pesar de la pobreza y de la falta de servicios e instalaciones de infraestructura en los asentamientos precarios, las viviendas allí erigidas frecuentemente demuestran un diseño y una utilización de materiales que es más realista con relación a los ingresos y a las preferencias locales que los proyectos gubernamentales. Lo mismo puede decirse, en muchos casos, de la división del espacio público y privado y de la disposición de los lotes.

OBSTACULOS PARA EL CAMBIO

Diversos obstáculos se oponen al cambio. Primeramente, existe el conservadurismo inherente a la ley y a la profesión legal, y luego la disociación entre la investigación legal y sociológica en relación a la construcción de la ciudad. Aun en las sociedades democráticas, donde la presión pública tiene mayores oportunidades de promover cambios, las leyes muestran tendencias a evolucionar según los precedentes. Y también tienden a proteger los intereses de los grupos más poderosos de sociedades que no están basadas en la igualdad de oportunidades y en la independencia de los individuos sino en estructuras de clases y en obligaciones. Dado el poder de los intereses privados con respecto a la tierra urbana, el acceso al crédito y la localización y prioridades de inversiones, no debe sorprender que poco es lo que se ha avanzado en cuanto a la formulación e implementación de normas y códigos acordes con las necesidades de los ciudadanos más pobres. Lo que suele llamarse el poder de la población para transformar sus ciudades es, en realidad, el poder de algunos sectores minoritarios sobre los sectores mayoritarios con la ciudad como instrumento. Incluso cuando se producen importantes avances legislativos para proteger a los grupos más pobres, como en el caso de muchas reformas agrarias y urbanas, las mismas terminan con frecuencia por no ser implementadas. Tal vez algunos crean que esas normas y códigos eran bien intencionados, pero su impacto ha sido desastroso para los pobres, los indigentes, los desocupados, los niños, los ancianos, las mujeres, los discapacitados, en fin, para todos

los grupos sin una representación efectiva en la sociedad.

Este conservadurismo de la ley se ve reforzado por el predominio de los modelos, la tecnología y los programas de capacitación con raíces occidentales. Un arquitecto, ingeniero o médico que haya estudiado en Occidente o en instituciones con planes de estudios basados en los programas occidentales cuenta con pocas orientaciones respecto a cómo trabajar con normas y códigos más realistas y acordes con la situación social y económica en la que debe desempeñarse. Hacer esto último implica arriesgarse a la censura y a cargar con las culpas ante cualquier fracaso que pudiera ocurrir. Por ejemplo, existen sistemas o técnicas adaptables a muchas localizaciones urbanas que pueden mejorar los aspectos sanitarios a un costo mucho menor por unidad que los sistemas de desagües convencionales (8). Aun para la construcción de las redes cloacales, las pautas pueden tener un nivel tan alto que duplican los costos sin ninguna mejora correlativa en la calidad de los servicios. Como se señala en un trabajo reciente que analiza por qué esas pautas mínimas son tan elevadas, los diseñadores de los proyectos, los organismos técnicos y los funcionarios electos encuentran que es más seguro no alejarse de técnicas que conocen y de pautas que minimizan la posibilidad de fracaso. Además, los honorarios por los diseños y las ganancias de las empresas constructoras a menudo están basados en un porcentaje sobre los costos totales del proyecto, lo que mal puede considerarse un incentivo para reducirlos (9).

El conservadurismo de la ley es también fomentado por los organismos multilaterales y bilaterales de asistencia financiera y técnica. Las medidas para limitar los alcances de la propiedad privada, o los derechos de uso colectivo de la tierra, contrarían la base ideológica de muchas de las agencias multilaterales y bilaterales, las cuales suelen tener preferencias sobre el tipo de tecnología y los países donde debe adquirirse. Como consecuencia, promover un cambio en la base legislativa de esos aspectos significa arriesgar la posibilidad de perder un préstamo o un subsidio. Intentos más radicales de reestructurar una sociedad según modelos más igualitarios a menudo constituyen una invitación a un ataque militar abierto o encubierto, como se ha demostrado muchas veces en las últimas décadas en América Latina.

Otro obstáculo para el cambio es el concepto que los gobiernos tienen sobre el proceso de desarrollo de sus países y sobre cómo debería construirse la ciudad. Hasta hace algunos años, y es posible que aún en la actualidad, los asentamientos populares precarios y otras formas de vivienda «ilegal» eran considerados formas «transitorias» de albergue que prontamente serían reem-

supply and sanitation: a summary of the technical and economic options», World Bank, Washington, DC, 1980.

(9) Ralph GAKENHEIMER y Carlos Enrique BRAN-DO, «Infrastructure building: breaking down the standards stalemate», *Architectural Review*.

(7) Caroline MOSER incluye varios ejemplos y otros detalles en «Housing policy and women: towards a guided aware approach», *DPU Gender and Planning Working Paper*, núm. 7, Developing Planning Unit, Londres, 1985.

(8) John M. KALBERMATTEN, Julius S. DE ANNE y Charles GUNNERSON, «Appropriate technology for water

plazadas a medida que la economía se desarrollase. La destrucción de esas viviendas puede aún ser visualizada como parte de la «modernidad» a la cual un país debiera aspirar teniendo como una de sus metas los modelos de viviendas públicas de los países industrializados. Basándose en ese concepto falsamente aplicado fueron justificadas las violentas erradicaciones de asentamientos precarios que se llevaron a cabo en Seúl, Manila, Delhi, Santo Domingo y en otras ciudades durante los últimos años (10). Aun en los casos en que funcionarios y organismos públicos han dado mayores muestras de apoyo a los derechos y necesidades de comunidades precarias —como en Tanzania y Túnez— sus jefes políticos pueden exigir nuevamente la aplicación del viejo modelo de topadora y apremios. La idea de que todos los países del Tercer Mundo seguirán un proceso de desarrollo histórico lineal semejante al experimentado por los países occidentales y de que las precondiciones para el «despegue» deben establecerse es, en este caso también, un concepto occidental. Pero aquí también las tendencias y las realidades actuales brindan poca credibilidad a ese concepto. Cuando la vida aparece con sus múltiples urgencias los problemas no se resuelven con actos prepotentes y marginales.

Muchos planos urbanos todavía reflejan ciudades irreales que sólo existen en los sueños inadecuados e incumplibles de tecnócratas o políticos. No hace mucho era aún frecuente encontrarse con planes urbanos en los que se indicaban grandes superficies en color verde o con tramas que representaban simbólicamente la existencia de «espacios abiertos» o «parques» cuando, en la realidad, esas áreas eran asentamientos ilegales con cientos de miles de habitantes y una altísima densidad de ocupación. Ejemplos de este tipo ilustran las actitudes de algunos funcionarios. Estas visiones de tecnócratas y políticos irresponsables contrastan con el forzado realismo de los grupos populares. Los pobres no piden de los gobernantes y tecnócratas una visión utópica de la ciudad, sino soluciones claras y prácticas que les permitan trabajar y vivir decentemente. Es tal su constancia que uno creería que sus necesidades de seguridad y abundancia estarían a su alcance. Pero nadie puede suponer que eso es por ahora posible. Tal vez cuando superen sus necesidades más indispensables podrán pensar en un barrio y en una ciudad distintos.

Mientras los ricos, los tecnócratas y los políticos no aceptan presiones en el manejo de sus negocios y en el ejercicio de las que suponen son sus atribuciones, niegan a los pobres sus derechos ciudadanos. Son cada vez más numerosos los políticos que se declaran comprometidos con causas nacionales y populares; sus tecnócratas se limitan a vincular el futuro de la ciudad a una eventual revolución tecnológica, su arquitectura legal u oficial a un posible desarrollo industrial y su diseño

a una composición formal, desvinculada por tanto de las pautas culturales y posibilidades reales de las grandes mayorías, como la propusieron muchos arquitectos y urbanistas de las décadas de 1940, 1950 y hasta 1960, lo cual significaría empujar a los pobres a una mayor pobreza y marginalidad política y socioeconómica, y postergar e ignorar derechos humanos esenciales que deberían constituir el punto de arranque de una discusión sobre la ciudad y su futuro. La utopía está entonces en la forma como se permita construir, mantener en funcionamiento y administrar la ciudad, y en la forma como los pobres acceden a los bienes materiales, que son derechos indiscutibles, y no en la idea que sobre su futuro tienen arquitectos, tecnócratas y políticos elitistas. Sin embargo, una concepción utópica de una ciudad que no margine a nadie y sobre la forma de construirla puede ayudar a prever la legislación que la haga posible, o el uso de la legislación que ya tenemos, pero no aplicamos, porque no comprendemos o no queremos prever el impacto que puede tener o ya está teniendo en la construcción de la ciudad.

Aún hoy es común reducir el problema de construir, mantener y administrar ciudades a conseguir «más dinero». Los problemas de vivienda se reducen a déficits cuantitativos de cientos de miles (o millones) de unidades, los déficits sanitarios a tantos millones o cientos de miles de familias que carecen de agua potable. Esto también ilustra las actitudes oficiales, puesto que gran parte de ese «déficit» se compone de alojamientos construidos en asentamientos ilegales que se considera carecen de todo valor, y por ende deberían ser eliminados y reemplazados. Todo ministerio, departamento municipal o grupo social tiene sus propias prioridades y quiere más dinero para satisfacer su propia ambición. El sueño de algunos políticos y tecnócratas es convertir a la administración de la ciudad en una gran empresa que coordine otras empresas subordinadas. Existen escasos intentos por repensar la intervención pública en términos de una distribución más equitativa y un uso más eficiente de los recursos. Son pocas también las tentativas de coordinar el tipo de programa multisectorial que se sabe resulta ser el más efectivo, por ejemplo, para mejorar las condiciones sanitarias entre los grupos más pobres. Se presta poca atención al hecho de que la mayoría de las nuevas viviendas se construyen y se desarrollan fuera de los códigos y normas oficiales. Poca atención asimismo recibe la realidad local, es decir, los problemas y las prioridades de los grupos de menores ingresos. De hecho, inclusive los proyectos y programas más progresistas a menudo malinterpretan la naturaleza de las unidades familiares en los grupos de menores ingresos, como ha sido reiteradamente demostrado a través de la exclusión de grupos familiares cuya cabeza real es una mujer, y la falta de satisfacción de las necesidades de mujeres y niños (11).

(10) Una acción semejante fue empleada por el gobierno de Franco en Barcelona, en 1953, cuando las «chabolos» fueron eliminadas para cambiar la imagen de la ciudad ante un inminente Congreso Eucarístico.

(11) Caroline MOSER, «Housing policy and women...», ob. cit.

ALGUNAS «RESPUESTAS»

Las ciudades reflejan el panorama desolador de un Tercer Mundo formado por países débiles y estancados, aún en retroceso, en un período de gran dinámica política como la actual, durante el cual la Comunidad Económica Europea mira hacia adentro la organización de su propio futuro, los Estados Unidos buscan preservar a toda costa su preeminencia mundial y la Unión Soviética ensaya un nuevo modelo político que le permita reanudar su crecimiento económico. En este contexto el Tercer Mundo está constituido por mundos diferentes, asolado por diferentes grados de pobreza que no serán superados rápidamente, endeudado y sin excedentes que le permitan los ahorros indispensables para invertir en sus propios desarrollos.

Los gobiernos han tardado muchos años en reconocer que una elevada proporción de las poblaciones de la ciudad sólo puede encontrar alojamiento en los asentamientos ilegales y empleo en actividades informales. Algunos gobiernos, entre los que han surgido durante los últimos años de elecciones más o menos democráticas —como Filipinas, Pakistán, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— o son expresiones unipartidarias pero con orientaciones sociales definidas, se inclinan a legalizar las ocupaciones de terrenos urbanos e incluso a crear facilidades para ceder tierras a los grupos más necesitados. Pero muchos gobiernos todavía optan por pasar la topadora a esos asentamientos ilegales, en realidad desalojos forzosos (algunos habitantes de la ciudad pueden llegar a estar sujetos a muchos desalojos a lo largo de su vida) y en apremios constantes para desalentar futuras invasiones. Algunos, quizá, en un intento desesperado por demostrar que están haciendo algo, todavía tratan de reubicar por la fuerza a algunos de los habitantes de la ciudad en áreas rurales, a pesar de que se ha demostrado en innumerables estudios empíricos que el movimiento de la gente hacia las ciudades es casi siempre el resultado de una decisión racional, dado que allí es donde se concentran las oportunidades económicas y donde la supervivencia es menos incierta.

Las ciudades del Tercer Mundo están llenas de individuos y de familias que han tenido el coraje de romper con el pasado y enfrentar las incertidumbres y peligros de vivir en un mundo para ellos extraño. A veces los comparamos con los hombres del medioevo, que huían a las ciudades cuando podían porque en ellas, si eran aceptados, se convertían en hombres libres. ¿Podemos decir que los migrantes contemporáneos buscan en las ciudades la libertad? Sin duda buscan en las ciudades la libertad de optar entre escasas alternativas para ellos y sus familias. Más difundido está, en cambio, el descuido con que los gobiernos tratan los diversos problemas de los que viven en comunidades ilegales. Tomando en cuenta las actuales circunstancias, y las predecibles para las próximas décadas, ni los apremios ni los desalojos, ni ciertamente el descuido, ni llevar a los pobres en

camiones y trenes al campo representan una solución al respecto. Tampoco los problemas van a ser solucionados simplemente sancionando nuevas leyes, pero los grupos de bajos ingresos necesitan leyes injustas, flexibles, adaptadas a situaciones cambiantes, como lo demostraron hace poco los vendedores ambulantes de Lima exigiendo a las autoridades municipales más reglamentaciones de las que el municipio consideraba necesarias.

Se pueden observar paradojas semejantes en las actitudes gubernamentales con respecto al empleo ilegal. Los gobiernos reconocen que no existen suficientes puestos de trabajo y que la mayoría de los trabajadores gana demasiado poco. Esto lleva a que muchos obtengan sus ingresos de modos contrarios a las normas actuales, como es el caso de los vendedores callejeros que carecen de habilitación o licencia para vender en la calle. Los gobiernos no pueden sacar de las calles a todos los vendedores ambulantes, porque hacerlo significaría condenar al hambre a muchos hogares. Pero como un gesto hacia las disposiciones vigentes y a los negocios establecidos con quienes esos vendedores compiten, éstos están a menudo expuestos al acoso gubernamental, multas y arrestos imprevistos.

No prevemos demasiadas posibilidades de cambios sustanciales en el futuro próximo. Mucho de lo que han aprendido los grupos de bajos ingresos sobre las condiciones básicas para una construcción más igualitaria de las ciudades enfrentarán enormes obstáculos para su incorporación a la legislación, a las políticas, a los programas y proyectos generalmente originados por poderosos intereses y en oposición con algunos de los principales preceptos sobre los que se asienta la legislación vigente. Los ricos usan la ciudad. La ciudad, en cambio, se sirve de los pobres. Los necesita para subsistir, los involucra en sus problemas, les extrae un precio. Muchísimos pobres no son parte de la ciudad; apenas lo son de un distrito que por su ubicación, características y por quienes viven en ellos rara vez son contemplados en los planes oficiales.

Pertenecer a una ciudad significa saber usarla y también poder usarla. Muchos pobres apenas sobreviven en un ambiente extraño y confuso en el que es muy difícil organizarse, como si sus vidas transcurriesen suspendidas entre un pasado angustiante y melancólico y un presente que no saben, no pueden o no les dejan convertir en futuro. Es muy difícil ordenarse, y es casi imposible que puedan hacer valer sus derechos cuando necesitan concentrar todos sus esfuerzos y todos sus instintos en sobrevivir. El derecho de toda persona a vivir decentemente es, tal vez, el derecho humano más fácilmente olvidado por quienes detentan el poder.

El acceso a la vivienda, a los lotes de terreno y a los servicios, a la alimentación, a la educación y a la salud, así como a oportunidades iguales de empleo, deberían convertirse en responsabilidades colectivas compartidas tanto por los países del hemisferio norte como por los del sur. Esto sólo

será factible cuando cada sociedad nacional y el debate Norte-Sur acepten la necesidad de compartir. Podemos continuar discutiendo cómo mejorar la ciudad del Tercer Mundo mediante respuestas *ad hoc* cuando de hecho sabemos que las realidades actuales están produciendo problemas de una complejidad tal y en una escala tal que desafían cualquier solución viable siguiendo los enfoques y con las instituciones y los marcos legislativos vigentes. Los gobiernos están comenzando a apreciar lentamente esas realidades, quizá, en parte, como algunos quieren creer, como resultado de las conferencias realizadas, de un mejor conocimiento y de vínculos más estrechos entre investigadores y políticos, pero con mayor seguridad, como resultado de crecientes presiones que provienen directamente de los grupos de menores ingresos y de sus organizaciones comunitarias, aun cuando tengan poco o ninguna representación en la mayor parte de los gobiernos.

En síntesis, los marcos legislativos actuales son injustos e ineficaces. Su principal efecto es amenazar a los integrantes menos privilegiados de cada sociedad nacional. Porque es la pobreza de esta gente la responsable de que no puedan cumplir con las leyes y con los códigos derivados de ellas. «Estamos en la angustiante posición de todos aquellos que encuentran que sus axiomas son puestos en duda: axiomas que como todos los axiomas son tan evidentes por sí mismos que cualquier muestra de disidencia escandaliza nuestras morales y paraliza nuestras mentes. Y hemos contestado como los hombres generalmente responden a tales provocaciones: la mayoría no parece pensar en nada mejor que en la represión; buscamos extirpar las herejías descargando nuestra venganza en los heréticos» (12). Muchas veces nos preguntamos: ¿qué resultados se esperaba que las leyes tuviesen al ser sancionadas?, ¿cuáles eran los límites previsibles de los marcos legislativos actuales al ser aplicados?

Los actos más simples que constituyen la vida cotidiana de los grupos pobres —obtener alimentos, construir un alojamiento, ganar su sustento, conseguir agua para beber o tratamiento médico— están frecuentemente fuera de la ley. En este contexto el pobre aparece públicamente como el agresor. Las realidades no cuentan. No importa que al invadir terrenos o sumarse al empleo informal o impulsar el trabajo de los niños, los pobres responden a las urgencias que presenta la sobrevivencia. Y no importa que el reclamar el derecho a vivir pueda causarles la muerte o múltiples penurias, aunque quienes reclaman esos derechos desconozcan la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, desconozcan las Constituciones de sus países y los postulados bien intencionados de algunos gobiernos, postulados que rara vez se cumplen. La expresión de la ley, la vigencia de la ley, se convierte así en la justificación de su violación. Si se la aplica a una ciu-

dad que no margine a nadie, la ley, al hacerse vigente, invierte los valores, porque la ley se refleja en acciones y en hechos y para cualquier acción es necesario contar con recursos, con bienes materiales, aunque no sean suficientes. Y el acceso a los bienes materiales es un derecho que para los pobres ha sido invariablemente postergado. Cuando se trata de hacer cumplir la ley, con frecuencia termina por marginar a más habitantes que son tragados en ese espacio que va entre el espíritu de la ley y la realidad de su aplicación. Deben entonces cambiarse las leyes y procedimientos poco realistas a la vez que eliminar los innecesarios. No puede enseñarse a respetar la ley y vivir con la ley mediante mandatos. Sólo puede enseñársela mediante experiencias y mediante la eliminación de las causas que provocan su transgresión. La legislación urbana debería ser más generosa y más flexible para adaptarse a la gran variedad de circunstancias y a la velocidad como éstas pueden cambiar y debería, también, incorporar los objetivos y prioridades particulares de los grupos de menores ingresos para la construcción y manejo de sus barrios.

Si las normas y códigos de edificación existen para promover la salubridad y la seguridad, quizá serían más efectivos si procuraran *orientar* y *asesorar* a la gente que construye la mayoría de las nuevas moradas (actualmente haciéndolo de forma ilegal en asentamientos precarios y subdivisiones ilegales), y sobre cómo pueden cumplirse con pautas de salubridad y seguridad indispensables a un costo mínimo. Resulta escasamente apropiado para los grupos familiares que están organizando la construcción de su propia casa enterarse que «el nivel del cimiento (para su nueva casa) debiera ser tal que la profundidad mínima del cimiento, para evitar el movimiento lateral del suelo bajo presión, deberá estar de acuerdo con la teoría de Rankine», seguido esto por la inclusión de la teoría de Rankine presentada con símbolos matemáticos sin ningún diagrama, dibujo o explicación simple respecto a lo que se requiere. Sin embargo, ésta es exactamente una sección de las reglas de construcción de la Corporación Urbana de Madrás que se aplica a todos los edificios de la ciudad (13). Después de todo, los gobiernos del Tercer Mundo no pueden resolver todos los problemas simultáneamente; como dice un proverbio masai: «un gobierno no puede contener toda la sabiduría».

EPILOGO

Como consecuencia de los juicios iniciados ante las cortes de los Estados Unidos y luego de la India por muchas de las familias de los 3.000 muertos, de los 26.000 heridos y de muchos otros condenados a una muerte más o menos lenta por la catástrofe de la planta de la Unión Carbide en Bhopal, toda clase de conflictos han surgido so-

(12) Learned HAND, *The spirit of liberty*, ob. cit., pág. 256.

(13) Patricio Mc AUSLAN, *Urban land and shelter for the poor*, Earthscan, Londres y Washington, DC, 1985.

bre los procedimientos a seguir. «El aspecto más desagradable de la discusión es la pelea entre la Unión Carbide y el gobierno hindú respecto a si los hindúes merecen recibir un nivel de compensación por daños y perjuicios comparable al de los occidentales. Este es el modo que tiene la Oficina de Circunloquios de decir que *aquellos que exigie-*

ron menos de los recursos mundiales mientras vivían y estaban sanos, no deberían ser tratados más generosamente al estar muertos o incapacitados.» Los únicos beneficiados hasta ahora han sido los abogados y la situación permite suponer que los juicios pueden prolongarse hasta el siglo XXI si no se encuentra una solución fuera de las cortes (14).

(14) *The Guardian Weekly*, vol. 139, núm. 24, semana terminada el 11-XII-1988, pág. 1.