EL MUNDO EN

La crisis urbana es inminente

YUE-MAN YEUNG

Aunque prisioneras de la pobreza, las familias que viven en este proyecto de vivienda de bajo costs en Filipinas tienen, al menos, un techo adecuado —muchos no pueden decir lo mismo.

Juanita es una vendedora de verduras de Manila que hace diez años dejó su pueblo y se vino a la ciudad. Ella y su marido trabajan de 7 a 9 horas diarias para ganar 5 pesos (menos de un dolar CAD) que se van rápidamente en sostener sus cinco hijos. La familia vive en una pequeña habitación alquilada y cercana al trabajo, que hace parte de un antiguo mercado convertido y dividido para alojar unas 100 personas. No hay sanitario, baño o agua. Los residentes utilizan los servicios del mercado, y el agua potable se consigue a unos 20 metros de distancia. La familia posee lo mínimo esencial, pero confía en que la educación brinde un mejor futuro a sus hijos.

Calcuta, fundada en 1690, creció por las oleadas sucesivas de inmigrantes y el aumento natural hasta convertirse en la ciudad más grande de India. Más de 9 millones de personas viven en una ciudad construida para 250 000. La ciudad sufre una aguda escasez de instalaciones básicas de drenaje y alcantarillado, agua potable, y vivienda. Las basuras se botan indiscriminadamente y se recogen de manera irregular. En los últimos 50 años, la cantidad de agua filtrada disponible por persona se ha reducido a menos de la mitad. Más de tres cuartas partes de la población de la ciudad vive en inquilinatos atestados y en tugurios miserables. Por lo menos 100 000 personas viven en la calle.

Calcuta que fue un importante centro de comercio e intercambio, se ha estancado en las últimas décadas y se ha deteriorado tanto económica como físicamente, adquiriendo la dramática reputación de ser la peor ciudad del mundo.

Un habitante urbano y una ciudad, Juanita y Calcuta, resumen el rápido fenómeno urbano de muchas partes del mundo en desarrollo desde la segunda guerra. Si bien Calcuta puede ser un caso extremo de deterioro urbano, hay muchas Juanitas y muchas Calcutas en el mundo. Peor aun, su número está en aumento.

En 1970 cuando el mundo desarrollado contaba con 84 ciudades de más de un millón de habitantes, el mundo en desarrollo sólo tenía 72. Para finales de este siglo, se calcula que de las 425 ciudades con más del millón, 149 serán de los países en desarrollo. En otras palabras, 19 de las 30 ciudades más grandes del mundo en 1970 estaban en el Tercer Mundo. Sólo en Asia habrá 16. Dentro de las 10 más grandes en 1990, las regiones desarrolladas sólo estarán representadas por Tokio y Nueva York. Pero las diez serán tremendas aglomeraciones urbanas de muchos millones de habitantes cada una.

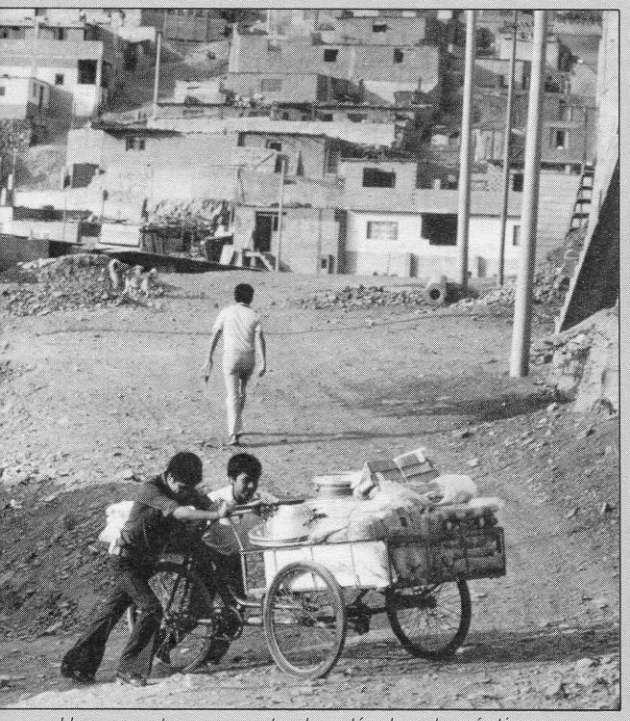
Las cifras subrayan el hecho que la urbanización del Tercer Mundo se ha acelerado rápidamente. En el año 2000, más de la mitad de la población mundial vivirá en áreas urbanas, la mayoría en los países en desarrollo. La prestación de servicios y el bienestar de estos millones de habitantes de las ciudades del Tercer Mundo son un reto grave para los formuladores de política de estos países y para los especialistas internacionales en desarrollo.

Las ciudades de los países en vía de desarrollo han crecido rápidamente bajo circunstancias bien diferentes a las de los países desarrollados. La urbanización en el Tercer Mundo no ha estado acompañada de un proceso de industrialización y creación abundante de empleo. El proceso ha sido además magnificado porque las complejas instituciones que se deben desarrollar para afrontar estas tareas, no han aparecido. Por primera vez, las ciudades del Tercer Mundo se enfrentan a enormes y aparentemente intratables problemas de poblaciones gigantescas, pobreza penetrante y recursos limitados. La urbanización en este ambiente se caracteriza por la ineficiencia económica y la desigualdad social y por el enorme desequilibrio entre población y demanda de servicios urbanos básicos. La letanía de los problemas urbanos ya es familiar para muchos administradores e investigadores. El reto está en encontrar soluciones dentro de las restricciones financieras, tecnológicas e institucionales de estos países. Se dice que la crisis urbana es inminente.

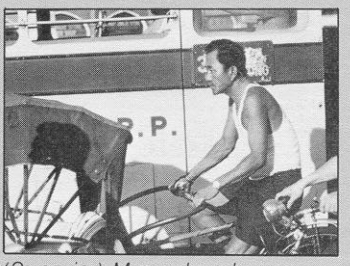
No hay soluciones probadas en los países desarrollados que puedan aplicarse directamente al Tercer Mundo. A un costo de tiempo y oportunidades perdidas, se ha descubierto a menudo que las fáciles soluciones de Occidente no producen los resultados esperados en el Tercer Mundo. Las condiciones básicas son sencillamente muy distintas. Habrá que encontrar soluciones propias en particular de bajo costo. El método de prueba y error puede ser el que surja con mayor frecuencia.

A pesar de los evidentes signos del creciente problema en los sesentas, la comunidad internacional de ayuda se negó a atacar de frente los asuntos

LAS CIUDADES



Una carreta con venta de artículos domésticos en Lima, Perú. Los pobres crean sus propios trabajos y servicios.



(Superior) Mercado urbano, Etiopía, y transporte de bajo costo, Malasia (arriba).

asociados con la rápida urbanización del Tercer Mundo. Los programas de asistencia de las Naciones Unidas y las fundaciones privadas hacían énfasis solamente en el sector rural, o en el desarrollo sectorial que podía haber incluido apoyo parcial a las actividades urbanas. Sólo en 1972, cuando el Banco Mundial empezó a apoyar directamente los proyectos urbanos, la asistencia internacional tomó una posición más favorable. Los proyectos urbanos apoyados por el Banco Mundial han insistido en medios efectivos y de bajo costo para proveer servicios urbanos y en la aplicación extensa de los resultados. Ellos han fortalecido en forma notoria la administración del crecimiento urbano. Al finalizar 1981, el Banco Mundial tenía 62 proyectos en curso en el área de vivienda, transporte urbano, desarrollo urbano integrado y desarrollo regional en distintas partes del mundo en desarrollo.

Además del Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), Unicef, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), entre otros, se han involucrado en el apoyo a las mejoras sociales o de infraestructura en las ciudades del Tercer Mundo. Hay, sin embargo, gran necesidad de investigación local orientada a buscar mejores maneras o políticas para afrontar los problemas urbanos. El CIID trata de satisfacer la demanda de investigación sobre políticas pertinentes en el Tercer Mundo, mediante el estímulo a los especialistas locales con miras a la solución de sus propios problemas. Dentro de su preocupación general por el bienestar del pobre rural, el CIID ha aumentado desde 1980 el apoyo a la investigación urbana en los países en vía de desarrollo. Un programa de Políticas Urbanas dentro de la División de Ciencias Sociales del Centro trabaja activamente con los investigadores del Tercer Mundo en el diseño y ejecución de los proyectos urbanos.

En donde otros organismos de ayuda han prestado una asistencia técnica o han hecho una inversión de capital, el CIID ha estimulado la investigación en políticas al respecto. Los proyectos sintetizan el conocimiento existente sobre políticas de desarrollo urbano, diagnostican importantes problemas urbanos y sugieren soluciones o evalúan estrategias y programas urbanos realizados o en curso. Un objetivo central del programa son los servicios urbanos, particularmente la mejora en su prestación, acceso y efectividad para el habitante urbano desfavorecido.

VIVIENDA

Con el fin de ayudar a los países en desarrollo en la búsqueda de soluciones más prácticas para sus problemas de vivienda, el CIID ha apoyado un número de estudios sobre vivienda de bajo costo. Un estudio realizado en la pasada década sobre ocho países asiáticos, permitió mejorar las políticas existentes de vivienda y proponer nuevas. A más de suministrar datos para las investigaciones, el proyecto promovió la cooperación entre los organismos participantes, cooperación que ha continuado después de la culminación del proyecto.

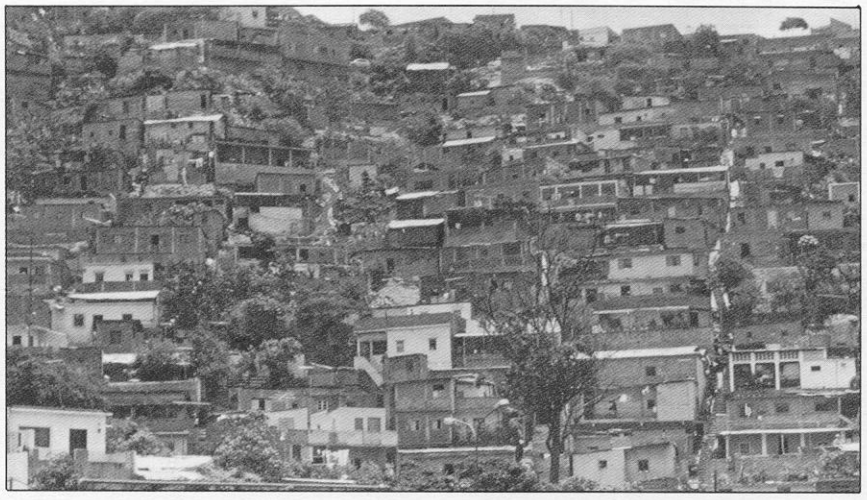
La presión sobre los servicios urbanos ha hecho que algunos gobiernos extiendan los servicios básicos (agua, alcantarillado, vías y electricidad) a la tierra urbana periférica con el ánimo de estimular a los invasores y habitantes de tugurios urbanos céntricos a mudarse y construir sus propias viviendas mediante la ayuda mutua o la autoayuda. Junto con el Banco Mundial, el CIID apoyó un estudio en cuatro países tendiente a evaluar los proyectos de "lotes con servicios", determinar hasta qué punto se cumplían los objetivos, evaluar el impacto del proyecto sobre sus habitantes y producir información que ayudara en la eficiente ejecución de tales proyectos y en la formulación de políticas. La experiencia fue valiosa. Cuando los proyectos comenzaron en 1975, prácticamente no existía experiencia anterior confiable. Fue un caso de "aprender haciendo" para todos los involucrados, y la investigación ha dado lecciones y apreciaciones por demás útiles para el futuro desarrollo de proyectos (ver artículo, pág. 8). Más recientemente, en 1981, el CIID auspició un seminario en Indonesia para analizar y comparar los enfoques dados en Asia al problema de vivienda de bajo costo. Una publicación reciente, *A place to live,* destaca algunos de estos enfoques.

ALIMENTOS Y TRANSPORTE

El apoyo a la investigación sobre distribución y mercados de alimentos en áreas urbanas comenzó con un estudio de los vendedores ambulantes del Sudeste Asiático en seis ciudades de tres países. Posteriormente, se llevó a cabo un estudio completo de los mercados de alimentos en Ciudad de México (véase *"Alimentando la Ciudad"*, pág. 13) y dos proyectos similares se hallan en curso actualmente en Bangkok y Manila. Estos proyectos examinan el papel de los mercados de alimentos en el suministro, dependencia y precio de los alimentos para los pobres. Otras investigaciones en Egipto, Malasia, India

y Zimbabwe deberán definir todavía más los problemas de provisión de alimentos en la ciudad.

El transporte de bajo costo es otro sector de las actividades urbanas en el cual el CIID apoya la investigación. No muy diferente a proyectos similares que el CIID apoyó en los setentas, un estudio comparativo de cuatro países produjo un buen acopio de datos y recomendaciones en Manila (Filipinas), Yogyakarta, Bandung (Indonesia), Chian Mai (Tailandia) y Estambul, y ha tenido cierto éxito en concentrar la atensión pública y el debate en las formas de mejorar el transporte de bajo costo dentro de estas ciudades (véase la historia relacionada sobre Camerún, pag. 7). El estudio recientemente concluido sobre los taxi-buses *matatu* de Nairobi (Kenia), ha logrado aun con mayor efectividad reunir a los choferes de *matatu* con los formuladores de política para discutir y evaluar las investigaciones. También se investigan los modelos de transporte de bajo costo en Kathmandu (Nepal), Dhaka (Bangladesh) y Trivandrum (India). La investigación se centra en la relación de estos diversos tipos de transporte de bajo costo con la comunidad urbana, los planes de desarrollo y las vidas de los habitantes desfavorecidos de estas ciudades.



Vivienda de bajo costo en Caracas, Venezuela: apoyo a las soluciones locales.

INVESTIGACIÓN METROPOLITANA

Desde 1980, el CIID ha auspiciado 37 proyectos urbanos por un costo superior a los CAD$3 millones. Estos proyectos cubren todas las regiones en desarrollo.

Los proyectos de investigación están a cargo primordialmente de investigadores locales, mientras los funcionarios de programa del CIID juegan un papel de asesoría. Las instituciones beneficiarias son las propietarias de los proyectos de investigación, y aun cuando el CIID puede ayudar en una serie de formas a lograr los objetivos de la investigación y a diseminar los resultados del estudio, se deja completamente a discreción de los investigadores llevar éstos a conocimiento de los formuladores de política de sus países. Por esta y otras razones, las prioridades de investigación urbana identificadas para recibir apoyo del CIID, sólo se fijan después de un diálogo con los investigadores del mundo en desarrollo. Y se fijan con la convicción de que es dentro de estos temas identificados que el CIID puede ayudar más efectivamente a las instituciones del Tercer Mundo y a los investigadores en su intento por estudiar los problemas urbanos más graves. Las prioridades se revisan cuidadosa y continuamente y son de hecho modificadas y reforzadas a medida que el programa continúa expandiéndose.

Por ejemplo, en el verano de 1983, mediante el Grupo de Trabajo sobre Urbanización en los Países en Desarrollo de la Unión Geográfica Internacional (IGU), se organizó en Penang, Malasia, un exitoso seminario de un mes. El seminario trató sobre la urbanización en el Tercer Mundo y la economía familiar. Una iniciativa similar para la capacitación de grupos en América Latina es actualmente objeto de análisis. Además de apoyar el grupo de trabajo del IGU, mencionado anteriormente, el CIID financia una red de investigadores sobre asentamientos humanos en Africa central y meridional. El apoyo se canaliza a través del Instituto Mazingira, en Nairobi, Kenia, que organiza las reuniones periódicas y publica un boletín informativo.

Utilizando las facilidades editoriales del CIID, los resultados de las investigaciones son a menudo publicados para llegar a una audiencia más amplia. Hasta la fecha, por lo menos 20 monografías nacionales y comparativas han sido publicadas sobre diversos temas urbanos surgidos de los proyectos apoyados por el CIID.

INSTITUCIONES

Un factor clave en la incapacidad de muchos gobiernos urbanos de los países en desarrollo para responder efectivamente a la rápida urbanización es la falta de instituciones apropiadas. Una red de cinco países de Asia está por completar su investigación sobre los mecanismos, básicamente de autoayuda, para proveer servicios urbanos esenciales. Los investigadores han podido mostrar que ante la imposibilidad del gobierno para ofrecer los mínimos servicios básicos a su población de bajos ingresos, los habitantes han desarrollado mecanismos bastante efectivos de bajo costo para satisfacer por lo menos en parte sus necesidades más urgentes.

Los temas vinculados a las relaciones urbano-regionales, como el papel de las ciudades en el desarrollo nacional y regional, las políticas que afectan el crecimiento urbano y el desarrollo regional, y el flujo de capital, bienes y servicios entre ciudad y campo son preocupaciones reales para muchos administradores y planificadores del Tercer Mundo. Equipos de investigadores en Indonesia y Filipinas tratan de descifrar los efectos de la migración poblacional circular y a corto plazo sobre el empleo en ciudades medianas en las regiones de Sumatra y Mindanao de los dos países. También se han aprobado recientemente un estudio sobre la influencia de las pequeñas y medianas aldeas en el crecimiento urbano (Nepal) y otro que aspira a encontrar un patrón más racional de desarrollo industrial y regional consistente con la asignación de recursos (Egipto).

El cambio urbano implica una constante adaptación económica y social tanto por parte de los individuos como de las familias y especialmente entre los desfavorecidos urbanos y los nuevos inmigrantes. Las familias intercambian comida y otros bienes para satisfacer las exigencias a medida que ellas se presentan. Un estudio a punto de culminar en Papua Nueva Guinea examina cómo las transferencias interhogareñas en las áreas urbanas han servido a fines redistributivos básicos.

Los proyectos urbanos auspiciados hasta la fecha no son de manera alguna exhaustivos. Por el contrario, ellos señalan los problemas urbanos que requieren con mayor apremio investigación y pautas de política.

A medida que el presente siglo se acerca a su fin, la magnitud de los problemas urbanos y de pobreza urbana en el Tercer Mundo será probablemente mucho mayor. Dentro de este objetivo común de disminuir, si no de eliminar, el malestar urbano en los países en desarrollo, la contribución del CIID continuará sirviendo a estos países en la búsqueda de maneras novedosas de enfrentar sus crecientes problemas. □