

Urbanización, desigualdad y subdesarrollo

Mario Pérez Antolín¹

Durante dos semanas, la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, o Cumbre de las Ciudades, organizada por la ONU en Estambul ha intentado analizar, con no excesivo interés por parte de los mandatarios internacionales, los problemas y los retos del tipo de hábitat que mejor define los tiempos modernos. En 1950 sólo había dos ciudades que superaban los ocho millones de habitantes, y únicamente el 30% podía considerarse población urbana. En la actualidad existen ya veinte megaciudades y prácticamente la mitad de la población del mundo puede ser considerada como urbana.

— * —

El proceso de urbanización a escala mundial

DE ESAS VEINTE GRANDES URBES, dieciséis se encuentran en los países menos desarrollados, lo cual demuestra que el fenómeno metropolitano no sólo no es un patrimonio del mundo desarrollado, sino que es en el Tercer Mundo donde encontrará su máxima expresión.

Las previsiones, por lo demás, no hacen más que ratificar estas tendencias, ya que si los pronósticos del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FNUAP)

se cumplen, serán más de 4.000 millones las personas del Tercer Mundo que vivan en ciudades en el 2025; la última Conferencia sobre Ciudades Gigantes celebrada en Tokio predecía que en el año 2000 existirían veintiocho ciudades con más de ocho millones de habitantes, con una particularidad, todas, excepto seis, se emplazarán en los países subdesarrollados. Estos datos estadísticos, por exagerados que nos parezcan, no serían un problema en sí mismo, si

1 TRIMESTRE 1997

no fueran acompañados por toda una serie de desajustes, que harán, si antes no lo remediamos, muy difícil la vida en amplias zonas de la tierra: ingobernabilidad, conflictividad social, deterioro del espacio físico construido, crisis de los servicios colectivos, contaminación, pobreza, etcétera.

Un rasgo importante de la urbanización de los países menos desarrollados es la "macrocefalia", es decir, una enorme concentración de la población de un determinado país en una ciudad, generalmente la capital. La jerarquía urbana demuestra un elevado grado de primacía, dando por resultado un sistema urbano mal escalonado y descompensado, que acentúa el carácter parasitario de estas concentraciones urbanas. Parece de sentido común admitir que la única manera de atajar esta evolución, o al menos de moderar sus consecuencias, es intervenir decididamente en sus causas, que hoy, y sin tener que convocar ninguna Conferencia Internacional, son bien conocidas. La eliminación o moderación, cuando menos, del éxodo a las grandes ciudades exigiría centrarse, más temprano que tarde, en la pobreza y la imposibilidad de la supervivencia, las guerras locales, los grandes proyectos de infraestructuras que exigen desalojos, la expulsión de las poblaciones rurales de sus territorios como resultado de la

destrucción de las economías locales y de los desequilibrios de la estructura de la propiedad y, sobre todo, el poderoso atractivo y fascinación que la gran ciudad ejerce sobre poblaciones rurales necesitadas de empleo, movilidad social, educación y sanidad; la frustración de las expectativas no cumplidas parece en este caso no desincentivar los flujos migratorios internos. De esta forma se ha acentuado el proceso de urbanización de las miserias, produciéndose una repulsión de las clases medias de estas aglomeraciones urbanas en las que han actuado de forma sincronizada tanto los efectos propios de las deseconomías de concentración, como las restricciones severas de las medidas de ajuste estructural promovidas por el Fondo Monetario y el Banco Mundial. En muchas de estas megaciudades en torno al 50% de la población, según datos del FNUAP, 1990, y el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1991, se encuentra en paro o subempleada. Como señala el Informe Brundtland (1988), se "acentuó también la ya escasa prioridad concedida a los problemas urbanos, incrementando la escasez crónica de recursos necesarios para construir, mantener y administrar las áreas urbanas".

Si desagregamos los datos existentes temporal y espacialmente, comprobamos que si bien

Iberoamérica ha tenido las tasas de crecimiento más elevadas casi durante todo el siglo XX, es el África subsahariana la que desde 1965 toma la delantera, con tasas medias del 6%, mientras que en el resto de las regiones los índices decrecen. La consideración tradicional que asociaba de forma estrecha urbanización con desarrollo ha quedado totalmente cuestionada, por no decir invertida, ya que podemos comprobar como en los países desarrollados el escaso crecimiento urbano, de existir, se debe al crecimiento vegetativo, imponiéndose desde hace unos años una tendencia contraria de vuelta al campo,

mientras que en los países menos desarrollados la urbanización sigue dependiendo todavía en gran medida del éxodo rural. Como conclusión de este apartado, valgan las palabras de Hoselitz que sintetizan perfectamente la contradicción en la que se encuentran las áreas urbanas del Tercer Mundo: "Las ciudades de los países subdesarrollados contemporáneos son instituciones híbridas, formadas en parte como una respuesta al desarrollo interno de la división social del trabajo, y en parte como una respuesta a los impactos sobre los países menos avanzados por su integración dentro de la economía mundial".

El hábitat subintegrado y la infravivienda

NO ES UNA CASUALIDAD que uno de los aspectos más controvertidos de la cumbre de Estambul haya sido el reconocimiento de la vivienda adecuada como uno de los derechos fundamentales de los que debe gozar cualquier persona; justamente es su carácter de necesidad básica, junto al alto grado de insatisfacción de este derecho, lo que hace que afloren conflictos de naturaleza internacional, en los que EE.UU. ha quedado en evidencia nuevamente. Pero el hecho incuestionable es el deterioro generalizado de las condiciones del parque de vivienda en estos países, dándose además un fenómeno especialmente lacerante, pues convive un importante

paquete de viviendas estándar desocupadas junto a otras sobreocupadas. El sector no estructurado de las viviendas representa casi el 80% del parque inmobiliario de los países en vías de desarrollo, y más de la mitad están en las zonas urbanas; en México el 40% de la población vive en asentamientos irregulares y el 51%, en Ankara; en Calcuta en torno a tres millones de personas viven en chabolas sin servicios sanitarios ni agua potable. Durante dos décadas el ritmo de construcción fue acelerado, aunque tampoco este sector estuvo al margen de la crisis económica de los años setenta, que junto al deterioro de los términos de

1/ De "Leviatán", N° 65, Madrid.

intercambio, el encogimiento del nivel de ahorro, la sustitución del uso del suelo, la modernización de muchos centros de ciudades con la subsiguiente terciarización, explican el desplazamiento realizado de forma reciente desde áreas con elevadas rentas de localización hacia otros espacios periféricos y marginales.

Las características y tipología de este tipo de hábitat urbano subintegrado han sido ampliamente estudiadas, pero convendría recordar que los asentamientos tienen múltiples formas en cuanto a morfología y funcionalidad, distinguiéndose viejos centros transformados en tugurios; *bidonvilles* o barrios periféricos de chabolas; y pseudo-pueblos, cercanos sobre todo a las grandes ciudades africanas. Las formas de ocupación son también diversas, pudiendo ir desde las ocupaciones puras hasta los asentamientos piratas, donde faltan permisos de planeamiento y edificación también puede ser de renta, se construye sobre un suelo alquilado y en usufructo. A pesar de estas distinciones son rasgos comunes de esta modalidad de poblamiento:

- Una ocupación ilegal, por lo menos al principio, del terreno de edificación; con ausencia del título de propiedad. Aunque existen notorias excepciones que demuestran que no siempre el proceso de ocupación es gradual, no organizado y basado en la iniciativa individual, en no

pocos casos se observa una rudimentaria planificación (colonias proletarias de México) a base de subdivisiones ilegales, en las que agentes inmobiliarios conceden parcelas sin cumplir todos los requisitos legales.

- Sistema de autoconstrucción bastante deficiente. La infraestructura y la calidad de la construcción es muy precaria, siendo los materiales utilizados para la edificación normalmente de desecho y reciclaje.
- El planeamiento y la urbanización son prácticamente inexistentes.
- Hacinamiento, con densidades siempre por encima de la media del resto de la ciudad.
- Consideración dinámica de estos barrios, que bien evolucionan hacia la degradación, o mejoran su estatus como consecuencia de decisiones municipales que legalizan la ocupación del suelo.
- Emplazamientos sumamente restrictivos desde el punto de vista topográfico o ecológico.
- Estos asentamientos ilegales actúan en unos casos como apoyos iniciales para los inmigrantes recientes, produciéndose un típico corrimiento social a medida que la ocupación se consolida, donde los recién llegados ocupan el estrato más bajo. Esta evolución corre paralela a la tenencia de la tierra, pasándose de la propiedad ilegal a la legal y después al alquiler.
- Los perfiles sociológicos de las

comunidades pocas veces son homogéneos; por el contrario, se hallan bien integrados en la estructura de empleos de la ciudad (artesanos, trabajadores, servicio doméstico, vendedores ambulantes e incluso oficinistas, etcétera).

Durante mucho tiempo, y bajo pautas asombrosamente parecidas, las condiciones de alojamiento han sufrido un proceso de degradación continuado, del que únicamente se escapan las exiguas clases medias, y por supuesto, las élites sociales. El

El tejido urbano y la segregación social del espacio

LA CUMBRE DE ESTAMBUL, ha abordado muchos aspectos tangenciales al problema, pero pocos esenciales. Entre estos últimos se encuentra la distribución de los grupos sociales en el espacio urbano y sus interacciones.

En la actualidad muchas de estas megaciudades presentan una verdadera inversión del gradiente social del centro de la periferia con respecto a la situación originaria, ya que gran parte de las élites decidieron abandonar el centro urbano para trasladarse a las urbanizaciones suburbanas de calidad bien conectadas por corredores y vías rápidas de comunicación. Mientras tanto, el casco histórico era objeto de un doble fenómeno, paralelo muchas veces en el tiempo, la terciarización de una parte para

problema se ha venido agravando además por la ausencia de fondos gubernamentales destinados a subvencionar la vivienda por la inflación de los precios, fruto de la especulación galopante y el acaparamiento de la propiedad inmueble en manos de las clases acomodadas. Es por tanto la evolución de los costes de la construcción, junto con la de los precios de los terrenos, la responsable del auge de los barrios de chabolas en las grandes urbes del mundo subdesarrollado.

construir un "centro comercial y de negocios", y la degradación de otra, ocupada por gran parte de la población marginal. Este esquema de ciudad presenta una estructura funcional típica, bien descrita por Milton Santos y que se caracteriza por tener los rasgos siguientes: las soluciones de continuidad en el tejido urbano y las barreras urbanísticas tienen más importancia topográfica que económica; los distintos barrios presentan planos sumamente diferenciados; los enlaces y conexiones entre las distintas partes de la ciudad son bastante precarios y se suelen jerarquizar a favor del centro de la ciudad; la intensidad de ocupación del suelo y la densidad de población está muy contrastada, dependiendo de los sectores analizados; la infraestruc-

tura urbana se subdivide en varios niveles separados por umbrales distintos; el equipamiento de servicios se concentra por regla general en los barrios centrales; a los distintos paisajes urbanos corresponden clases sociales y muchas veces grupos étnicos diferentes. Como podemos ver, sin siquiera prestar una gran atención, en todas estas características domina siempre la segregación, elemento definitorio a mi juicio de la ciudad del Tercer Mundo.

La zonificación fragmentada responde a una estructura social contrastada, y la distribución de la población se efectúa casi siempre siguiendo criterios de jerarquía socio-profesional, nivel cultural y grado de integración del ciudadano. Las formas arquitectónicas y urbanísticas de cada conjunto residencial se conjugan para crear los símbolos morfológicos del lugar ocupado por cada categoría social. El tejido urbano tiene una función eminentemente aislante e impermeable, con el fin de dificultar la promiscuidad social, en los que la accesibilidad, la centralidad y el equipamiento están en función del nivel de ingresos de los habitantes de cada zona. De esta dualización tan sólo escapaba el centro urbano, por el alto grado de concentración de servicios, que funcionaba como una fuerza de atracción para satisfacer la demanda especializada. Pero incluso las últimas tendencias refuerzan este fenómeno, ya que la descongestión politécnica, en

muchos casos, o la conversión de algunos barrios residenciales en verdaderas fortalezas auto-suficientes, han roto ya el último vínculo que mantenía unidos dos mundos opuestos: la ciudad formal y la ciudad informal.

Lo sorprendente de todo esto es que ese carácter distintivo que albergaba cada ciudad tradicional, como muestra de una cultura y una civilización diferente, se va perdiendo. Cuando uno visita Lima, Nairobi, El Cairo o Calcuta, percibe que en muchos aspectos es la misma ciudad, que las pautas de comportamiento, la ordenación de los usos y los flujos internos de mercancías y de personas, obedecen al mismo patrón de funcionamiento. Por lo que se refiere a estos últimos, son de destacar dos singularidades que definen perfectamente el funcionamiento del organismo urbano. Me refiero al desmenuzamiento de la red de distribución, que hace que, aunque las cantidades transportadas no sean muy importantes, la ciudad dé la impresión de sostener una intensa actividad comercial. Esa misma sensación de colapso se ve acentuada por los movimientos pendulares de población que realizan diariamente los habitantes de los barrios periféricos degradados al centro urbano para asegurarse la subsistencia en las múltiples formas de la informalidad económica.

Uno de los problemas fundamentales de las ciudades del

Tercer Mundo sigue siendo la subdotación de infraestructura básicas de urbanización. Han sido no pocos los esfuerzos realizados en esta materia, aunque siempre se han visto desbordados, unas veces por el propio crecimiento de la población, otras, por su localización selectiva y, casi siempre, por el desajuste entre necesidades y posibilidades financieras. La medida de los fondos destinados por los países menos desarrollados a los servicios auxiliares es del 1,5% del PIB, cantidad a todas luces insuficiente para resolver siquiera los aspectos más urgentes. De ahí que muchas de las iniciativas fueran encaminadas a la construcción en las zonas más deficitarias de dotaciones mínimas de carácter colectivo (fuentes públicas, fosas sépticas y retretes públicos); el inconveniente mayor de estos proyectos de choque para la salubridad suele ser su mantenimiento y la discontinuidad de la inversión. Cualquier otro tipo de equipamiento más elaborado, como sistemas generales, electrificación, asfalto, saneamiento y aprovisionamiento de agua individualizado, zonas verdes de esparcimiento, etcétera, sigue siendo inaccesible para importantes sectores de la ciudadanía.

Desempleo, subempleo y sector informal

TODO LO QUE LA CIUDAD NO PUEDE ORDENAR, ORGANIZAR, FORMALIZAR, tarde o temprano

Antes de concluir este apartado, quisiera referirme someramente al elemento desencadenante de la mayoría de los fenómenos hasta ahora analizados. Los procesos especulativos, de los que no escapa ninguna ciudad del orbe, pueden alcanzar en estos países cotas alarmantes. Los intentos de poner en marcha mecanismos de transferencia de rentas que penalicen las operaciones especulativas en beneficio de las áreas residenciales de la población más desfavorecida, han terminado en fracasos sonados, lo cual demuestra que los entramados financiero-especulativo-inmobiliarios se infiltran en todas las esferas del poder político, gangrenando cada vez más administraciones de por sí altamente corruptas. El 72% de los solares existentes en el Gran Buenos Aires están vacantes y el 30% en las ciudades brasileñas. En Bangkok algunos propietarios disponen de más de 15.000 hectáreas de suelo urbano no edificado. Según se puede observar, estamos ante un problema que requiere acciones internacionales inmediatas y no grandilocuentes declaraciones de principios como el documento final de la Cumbre de Estambul.

encuentra su propio nicho específico, su campo de actuación y sus reglas de funcionamiento. La

economía no escapa, por supuesto, a esta regla, por lo que no es casual que el denominado sector informal haya experimentado un espectacular crecimiento, suponiendo más de un 50% del empleo (estable o no) en una gran parte de las ciudades de los PMD. En los países del África Subsahariana este porcentaje puede llegar al 75%. Un ejemplo de esta aceleración lo demuestra el caso de Lima, que en 1975 tenía al 35% de la población activa en este sector, en 1986 al 45%, y hoy sobrepasa el 50%.

La gama de actividades que se incluye en este sector es muy variada, desde empresas que funcionan de forma eficiente aunque no del todo legal, hasta aquellas otras actividades con un carácter más marginal (autoempleo, servicios personales, venta callejera, etcétera). Es bastante común que muchas de ellas incluso se integren como suministradoras en la base de conglomerados de producción totalmente regulados. En muchos países conscientes del peso y papel que desempeña este sector en el conjunto de la economía, se ha tratado de aplicar medidas de apoyo de tipo fiscal a la microempresa, con el objetivo de hacer aflorar a muchas de ellas. Pocas veces el resultado ha sido el esperado, ya que su carácter dinámico y lucrativo se encuentran en su propia naturaleza alegal. Cuando de lo que se trata es de la pura subsistencia, el Estado no ha demostrado el menor interés.

La articulación entre el sector

moderno y el informal de la economía es compleja. Ambos sectores funcionan dentro de la misma estructura económica nacional pero con diferentes lógicas: a uno le mueve la acumulación y al otro la subsistencia; lo cual no impide que en muchos casos existan variados mecanismos de enlace entre ellos, como la comercialización de insumos, la subcontratación y la maquila, entre otros. Uno de los rasgos distintos de esta "economía de bazar", también denominada así por otros autores, es la presencia de la cultura de la pobreza. La racionalidad de este sector se basa en una combinación peculiar de mecanismos de solidaridad y de explotación; de asistencia mutua y riesgo comunal, por una parte, y de sobreexplotación de la mano de obra familiar e intensiva, por otra. Las relaciones laborales están marcadas por la dependencia personal, el clientelismo y el control sobre los trabajadores. Lo que el investigador mexicano Carlos Alba ha llamado "el régimen del padre-patrón".

El excedente urbano de mano de obra es inherente al desarrollo dependiente del capitalismo periférico. El empleo en estas grandes aglomeraciones, sumamente desequilibradas por la galopante terciarización, depende en gran medida de los servicios subordinados y de la industria a pequeña escala, creando dos circuitos, uno inferior y otro superior, que como señala Milton

Santos están claramente interrelacionados y establecen lazos complejos de dependencia. El sector informal vende servicios baratos y bienes de escasa intensidad tecnológica pero, fundamentalmente a través del sector financiero, no escapa en ningún caso a las reglas económicas generales, llegando incluso a integrarse dentro de redes de suministro y fabricación para grandes empresas que se evitan así regulaciones de salario mínimo y el pago de las contribuciones a la seguridad social, a pesar de que estas coberturas sociales apenas están esbozadas.

Vía migraciones, las tasas de crecimiento del desempleo y

Conclusión: el gobierno de las ciudades en el mundo periférico

LAS GRANDES METRÓPOLIS DEL TERCER MUNDO están perdiendo gobernabilidad, no poseen ni la autoridad, ni los instrumentos, planes y recursos de gestión para operar con legitimidad y eficacia ante los problemas que hemos visto en los apartados anteriores. Los gobiernos municipales se limitan la mayoría de las veces a asegurar algunos servicios básicos, a facilitar actividades especulativas, y a cumplir funciones de control político dejando pendiente el debate en torno a la descentralización, la planificación urbana, el fortalecimiento municipal y la participación

subempleo urbano han empezado a ser superiores a las de los ámbitos rurales, especialmente en las dos últimas décadas, a lo cual hay que añadir estrategias de desarrollo con inversiones intensivas en capital poco creadoras de empleo. La pérdida de producción total y de ingresos para un país tiende a ser mayor cuando una proporción importante del desempleo y subempleo se concentra en las zonas urbanas, por ello una transferencia del excedente de la mano de obra urbano a las zonas rurales podría suponer un aumento de los ingresos nacionales que, como señala Sabot, alcanzaría un torno al 1% o 2%.

ciudadana. Casi todos los municipios disponen de un potencial tributario reducido que hace casi imposible gestionar adecuadamente los recursos. Es necesario cambiar el paradigma urbano hacia un modelo sostenible que prime la democratización de las decisiones, el respeto al entorno natural, la descentralización de las actuaciones, la distribución equitativa de las oportunidades y el acceso comparativo a los recursos. La simple aplicación de medidas de ajuste estructural y disciplina financiera se ha demostrado inútil ante el proceso imparable de degradación urbana, que ha tenido como resultado una profunda

desintegración social, estimuladora de comportamientos desordenados de naturaleza individual o grupal, conflictividad delictiva y violencia incontrolada. Parece lógico, por consiguiente, que ante estas situaciones aparezcan esfuerzos colectivos y autogestionarios desplegados por la población organizada, instituciones comunales alternativas, al margen del Estado, que en el campo del hábitat y el empleo muchas veces son la única solución a la demanda masiva. Creo que estamos tocando fondo, y muestra de ello son a mi juicio dos situaciones límites que, de no atajarse con rapidez, pueden degenerar en estallidos prebélicos:

la ruptura del equilibrio ecológico y el problema de la vivienda. Sirvan estos ejemplos como botón de muestra: en Sao Paulo sólo se depura el 5% de las aguas residuales; México D.F. genera unas 10.000 toneladas diarias de residuos, de los que el 25% quedan sin control. Por lo que se refiere a uno de los derechos fundamentales de la persona, la necesidad de guarecerse, valga decir que en América Latina dos millones de seres viven sin techo según el informe de la ONU (*Global Report on Human Settlements*); el mismo informe cifra en medio millón las personas que viven en la calle en Calcuta o Bombay.☹