

Hacer bien las cosas: políticas para la transformación urbana

George Martine

Presidente

Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Brasília
Director de *Estado de la Población Mundial 2007*, FNUAP

Una nueva magnitud del crecimiento urbano: hacer que funcione para las personas

El mundo aún tiene que asimilar una de las transformaciones cruciales del siglo XXI: la urbanización y el crecimiento urbano en los países en desarrollo. El Foro Mediterráneo de Población (Barcelona, 11/12 de diciembre de 2007), que se centró en las transiciones demográficas, las desigualdades y el desarrollo, brindó la oportunidad de estudiar las tendencias actuales y debatir sobre lo que hay que hacer respecto al inevitable crecimiento masivo en los pueblos y las ciudades de los países en desarrollo.

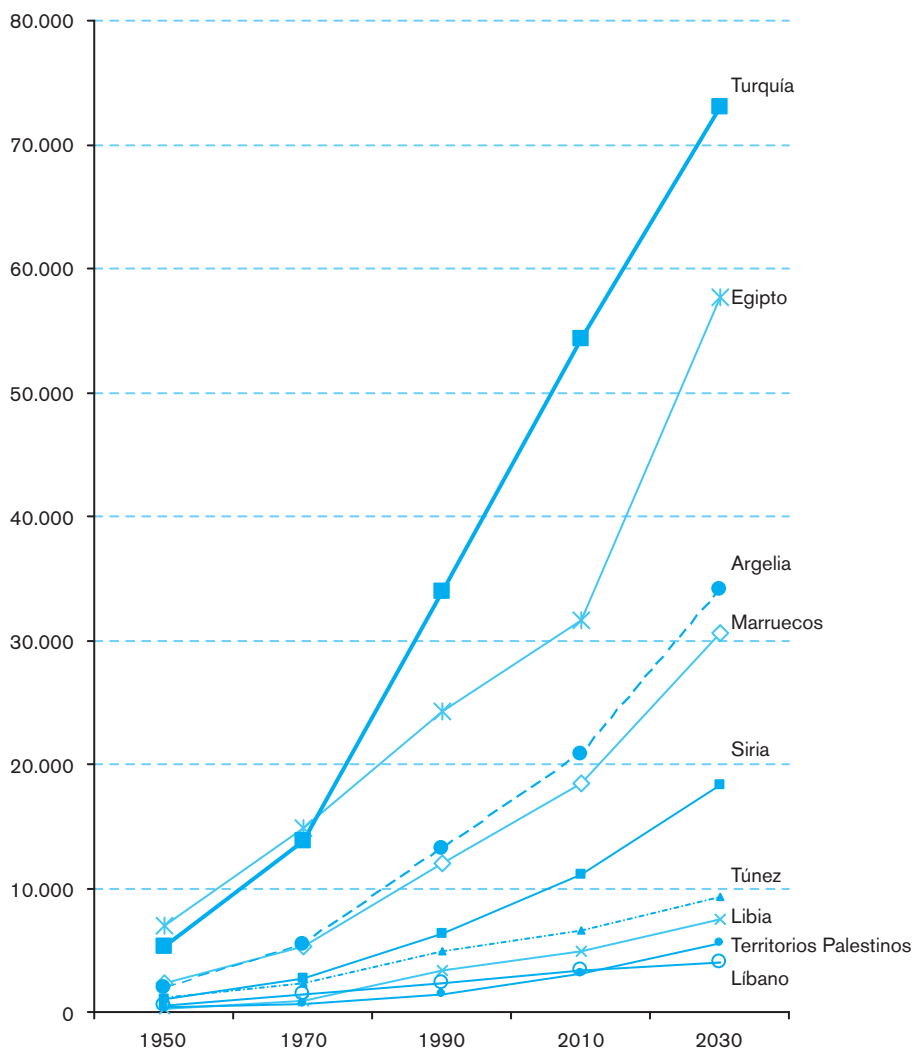
Los aumentos previstos para la población urbana mundial quedan ilustrados de manera espectacular en el gráfico 28, que refleja los incrementos absolutos que se producirán en diferentes regiones del mundo entre 1950 y 2030 y es una clara demostración de que la mayor parte del crecimiento urbano futuro se producirá principalmente en algunos de los países más poblados y pobres del mundo, sobre todo en Asia y África. De hecho, en poco más de una generación, las regiones del mundo que se encuentran ahora en desarrollo duplicarán el tamaño de su población urbana.

La magnitud del crecimiento urbano que se avecina no tiene precedentes. Hay quien habla del crecimiento urbano y de los barrios de chabolas de África, Asia y América Latina como si se tratara de una simple repetición del proceso que atravesaron los países desarrollados durante la Revolución industrial, ¡y eso no es correcto! La transición urbana de los países en desarrollo está comprimiendo el tiempo, ya que

requiere pocas décadas para lograr lo que en los países industrializados se tardó en conseguir un siglo o más. Hay algo aún más importante: las enormes dimensiones demográficas que presenta actualmente el crecimiento urbano y de barrios de chabolas no tienen comparación con ningún momento de la historia.

Imprescindible: un cambio radical de perspectiva de las políticas

La transición urbana actual posee el potencial necesario para ser muy positiva de cara a la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad, o puede hacer que se multipliquen la pobreza, la miseria humana y el deterioro ambiental. Lo que ocurra finalmente dependerá de las decisiones que se tomen ahora. Muchos de los responsables de la formulación de políticas de los países en desarrollo han estado realmente preocupados por el proceso de urbanización. Les gustaría evitarlo o, al menos, conseguir que fuera más lento, algo que no funcionará dado el modo en que están convergiendo las tendencias demográficas y económicas en el mundo en desarrollo. Sin embargo, las actitudes positivas y proactivas respecto al crecimiento urbano podrían dar lugar a una situación beneficiosa para todos en la que se minimizarían los problemas sociales y medioambientales, se aumentaría al máximo la capacidad de las ciudades para atraer inversiones y mejoraría la calidad de vida de todos. Aunque la idea ha suscitado cierta polémica en el pasado, ahora se acepta que las ciudades tienen un potencial de crecimiento económico, de absorción de mano de obra y de reducción de la pobreza mucho mayor que las zonas rurales. Además, las ventajas de proximidad y concentración contribuyen a que resulte mucho más sencillo y barato proporcionar servicios y recursos a la población urbana. De hecho, la reducción de la pobreza se da con mayor rapidez en



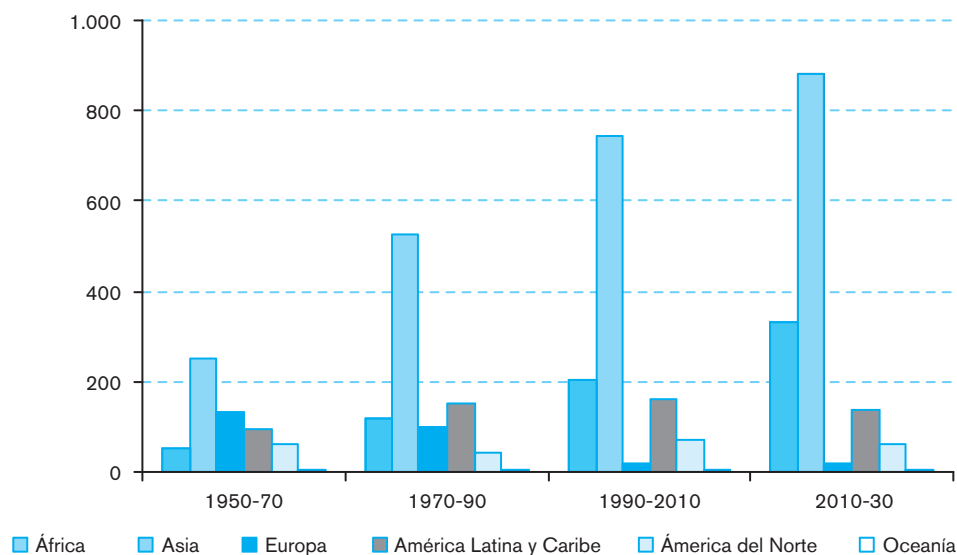
países en los que la urbanización se produce más deprisa. Esto ha llevado a uno de los mayores expertos del mundo en temas relacionados con la pobreza a afirmar que el único problema de la urbanización es que no se produce con la rapidez suficiente (Ravallion, 2007).

¿Qué está ocurriendo en la región MENA?

Los países del sur y el este de la región de Oriente Medio y Norte de África (MENA) también se encuentran sumidos en una transición urbana masiva. De hecho, según datos oficiales de las Naciones Unidas, la población de esta región sufrirá un aumento de aproximadamente 85 millones de habitantes sólo en el periodo 2010-2030; el gráfico 27 presenta pruebas irrefutables del crecimiento urbano de nu-

merosos países de esa región. En términos absolutos, los países que destacan por estar experimentando el mayor crecimiento urbano son Turquía y Egipto, seguidos por Argelia y Marruecos. En el extremo opuesto, el Líbano, Libia y los Territorios Palestinos han tenido un crecimiento urbano mucho más lento.

Al igual que en otros lugares, la política oficial de los países de la región MENA con un rápido crecimiento urbano ha presentado una tendencia a ser cada vez más negativa. Entre 1996 y 2005, el número de países de la región que deseaban reducir la migración de zonas rurales a zonas urbanas se disparó del 50% al 100% (Naciones Unidas, 2006). Lo que están manifestando en realidad los responsables de la formulación de políticas es que les gustaría detener el crecimiento urbano, algo que creen que se podría lograr evitando la migración. Sin embargo, ahora la mayor parte del crecimiento urbano no se debe a la



migración, sino al crecimiento natural. Es más, los esfuerzos por detener la migración de zonas rurales a zonas urbanas rara vez tienen éxito, a no ser que se adopten medidas extremas; esto se debe sencillamente a que la gente se da cuenta de que tiene más oportunidades de mejorar su vida en las ciudades. Pero el hecho es que las actitudes negativas respecto al crecimiento urbano hacen que la urbanización resulte problemática sin necesidad y se suma a los problemas sociales y económicos de la región en lugar de ayudar a resolverlos.

Los esfuerzos por detener la migración de zonas rurales a zonas urbanas rara vez tienen éxito, a no ser que se adopten medidas extremas la gente se da cuenta de que tiene más oportunidades de mejorar su vida en las ciudades

El punto de partida: cubrir las necesidades de refugio de los pobres

Una información que rara vez se tiene en cuenta en los manuales de planificación urbana es el hecho de que el grupo social más amplio de cualquier ciudad de un país en desarrollo está formado por gente po-

bre. De hecho, los pobres suelen ser mayoría! A pesar de ello, sus necesidades casi nunca reciben la atención que merecen, ya que la ciudad se planifica principalmente para quienes generan producción y quienes consumen a gran escala. Además, a pesar de las cifras que representan, normalmente se elude a los pobres para que se las tengan que arreglar por sí solos.

Esto resulta especialmente perjudicial en el ámbito de la vivienda. En la mayoría de los países en desarrollo, y también en numerosos países de la región MENA, las actitudes negativas de los responsables de la formulación de políticas hacia los pobres de las zonas urbanas hacen que a éstos les resulte mucho más difícil obtener una vivienda segura en un vecindario aceptable. Dado que no son bien acogidos en ningún lugar, y que no pueden competir en mercados del suelo inflacionados y dominados por la especulación, los pobres terminan inevitablemente invadiendo y asentándose de un modo precario en lugares inadecuados (en la periferia urbana remota, en laderas muy pronunciadas, en las riberas de los ríos y otras zonas expuestas a desastres naturales, en cuencas fluviales y en reservas ecológicas o tierras tóxicas).

La forma y los lugares en los que se produce el crecimiento de los barrios de chabolas hacen que la pobreza urbana se acentúe y se perpetúe inevitablemente; impiden que las personas tengan acceso a todo aquello que ofrecen las ciudades. Los asentamientos descontrolados de los pobres en lugares

erróneos afectan directamente a su salud y a su capacidad para acceder a cualquier tipo de servicios. No adoptar una actitud proactiva respecto a las necesidades de los pobres hace que resulte mucho más difícil conseguir cualquier mejora de la ciudad o de las condiciones de vida de su población. El simple hecho de construir una carretera de acceso o canales de conducción del agua y de aguas residuales requerirá casi con toda seguridad la demolición de las viviendas que ya existen una vez establecidos los barrios de chabolas.

Crear una situación de beneficio mutuo

Sin embargo, la falta de un enfoque proactivo respecto a la vivienda de los pobres también tiene repercusiones trascendentales y duraderas que van más allá de las vidas y el bienestar de los pobres en sí. Dificulta la mejora de las infraestructuras y los servicios de una ciudad y repercute en la calidad de su medio ambiente, algo que, a su vez, frustra los intentos de atraer inversiones y, por lo tanto, de crear puestos de trabajo y mejorar las condiciones económicas y sociales de la población. En resumen, no adoptar una actitud proactiva respecto a las necesidades del mayor grupo social acaba teniendo repercusiones negativas en el medio ambiente urbano, en la economía urbana y en la calidad de vida de todos.

Se suele decir que es difícil proporcionar tierra a los pobres porque no hay suelo urbano disponible. El problema no es la falta de suelo, sino la disfuncionalidad de los mercados y la falta de buenas políticas

La mejora del acceso de los pobres a la tierra y a la vivienda exige voluntad política, visión de futuro y reactivar la planificación a largo plazo (algo que el modelo neoliberal ha intentado enterrar) sobre la base de una buena información y unas buenas previsiones para el posible crecimiento futuro. También requiere colaborar con asociaciones y organizaciones de pobres urbanos (OPU) cercanas, que con frecuencia han demostrado saber más sobre cómo resolver sus ne-

cesidades que los responsables de planificación y los políticos.

Se suele decir que es difícil proporcionar tierra a los pobres porque no hay suelo urbano disponible. Los expertos están en total desacuerdo con esta afirmación. El problema no es la falta de suelo, sino la disfuncionalidad de los mercados y la falta de buenas políticas. Para poder cubrir las necesidades de los pobres debe mejorar el funcionamiento de los mercados de suelo urbano. Con frecuencia, la consecuencia de la explotación y de la connivencia entre especuladores y políticos es que los pobres terminen pagando más que los demás por una parcela o por un cubo de agua. Así pues, la falta de reglamentos adecuados y transparencia hace que aumente la pobreza.

Seamos realistas respecto a las viviendas para pobres

Las buenas soluciones son las soluciones realistas. No tiene sentido hacer una exhibición de proyectos relacionados con la vivienda que no se puedan reproducir a gran escala. Lo que sí se puede ofrecer de un modo sostenible es suelo con servicios mínimos en la que la gente pueda construir inicialmente sus viviendas, incluso si en un principio se trata de refugios precarios en los que se vayan realizando mejoras con el paso del tiempo. Al contrario de lo que se suele pensar, la gente pobre cuenta con recursos, y con las estructuras de financiación adecuadas casi todas las inversiones se pueden pagar con el tiempo.

Los problemas técnicos que plantean tales soluciones no son insalvables. El mayor problema surge por la inercia de los sistemas políticos que están orientados a la obtención de resultados inmediatos dentro de los límites de los mandatos de los políticos. Lo que se necesita en este caso es una visión a largo plazo y una revolución en la mentalidad política para aceptar el crecimiento urbano como algo beneficioso y, entonces, prepararse para ello adecuadamente.

Reducir la huella ecológica de las ciudades

También son necesarias actitudes proactivas para reducir el tamaño de la huella ecológica de las ciudades. En este sentido, resulta crítico el uso sostenible del espacio urbano. Son numerosas las medi-

das que se pueden adoptar respecto al espacio urbano para mejorar la sostenibilidad. La primera es programar el crecimiento urbano teniendo en mente el medio ambiente, evitando la invasión de tierras frágiles, limitando la expansión descontrolada y el consumo de energía y reduciendo al mínimo el tamaño y el impacto de la zona urbana.

Lamentablemente, estudios recientes demuestran que la densidad de las ciudades se está reduciendo en todo el mundo, es decir, que las ciudades ocupan cada vez más espacio, no sólo porque en ellas haya más gente, sino también porque se utiliza más espacio por persona. Mucho de esto tiene que ver con la mejora de los transportes, sobre todo con el aumento del uso de los automóviles. Las elites del mundo en desarrollo valoran mucho la comodidad y la posición social que brindan los vehículos particulares y utilizan su influencia para hacer que los gobiernos inviertan en carreteras. Esto hace que disminuya en gran medida su capacidad para mejorar los transportes de masas y, dado que sólo una minoría tiene acceso a los automóviles, da lugar a una injusticia cada vez mayor al tiempo que amplía el tamaño de la zona urbana.

La mayor parte de la dispersión urbana de los países en desarrollo procede de algo que ahora se denomina «periurbanización», que es básicamente un crecimiento desordenado y dinámico de la periferia urbana que contribuye en gran medida a la degradación de los recursos naturales y a la expansión urbana descontrolada. Además de estar alimentada simultáneamente por la especulación del suelo, las necesidades de tierra de los pobres y las empresas globales que buscan grandes extensiones de terreno barato fuera de los límites de la ciudad, la periurbanización está estimulada por la ausencia de entidades administrativas que puedan coordinar con eficacia los problemas sociales, económicos y ambientales que afectan a la ciudad y a su interior. El resultado es una rápida y a menudo inadecuada expansión de la zona urbana. Es fundamental contar con una entidad administrativa de la ciudad y su área de influencia, que tenga visión de futuro y sea participativa y pueda adoptar una perspectiva amplia de los problemas urbanos.

Ciudades en un mundo en proceso de globalización

Por último, incluso las políticas y orientaciones urbanas más ingeniosas carecen de sentido sin un respaldo

financiero sólido. Las ciudades necesitan recursos para planificar infraestructuras y servicios, y tienen que generar empleo en una escala suficiente como para asegurar el sustento y el bienestar de una población que crece a gran velocidad. En los últimos años, la influencia conjunta de la descentralización y la globalización ha aportado a las ciudades, en particular a las más pequeñas, nuevas y apasionantes oportunidades, así como mayores responsabilidades. No todas tienen la misma capacidad para sacar partido a este momento histórico. La brecha que existe entre responsabilidad y capacidad puede ser mucho más significativa precisamente en ciudades más pequeñas y de tamaño medio.

En el contexto de las políticas de descentralización globalizadas, son las ciudades más pequeñas las que presentan una mayor flexibilidad y más espacio para maniobrar al preparar la manera, la dirección y las características de un crecimiento urbano rápido

En el contexto de las políticas de descentralización globalizadas, son las ciudades más pequeñas las que presentan una mayor flexibilidad y más espacio para maniobrar al preparar la manera, la dirección y las características de un crecimiento urbano rápido. Algunas de estas ciudades han hecho bien en vender sus ventajas comparativas o las que aporta su ubicación, en ampliar las rentas y en reducir la pobreza en el contexto de la competencia económica globalizada. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes de las ciudades no suele tener conocimiento alguno sobre la economía de la ciudad que administra.

Identificar y comprender las ventajas comparativas y de ubicación de una aglomeración urbana y aprovecharlas es un arte que cada día adquiere mayor importancia. Crear un clima estable que estimule las inversiones del sector privado y el desarrollo empresarial es tan importante a escala local como nacional. La serie de conocimientos que se está adquiriendo sobre este tema pone de relieve que un clima favorable para las inversiones incluye recursos sociales y ambientales.

Los gobiernos locales eficaces que puedan demostrar que ofrecen visión y capacidad administrativas,

además de transparencia y buena gobernanza, podrán marcar la diferencia para atraer inversiones y generar recursos fiscales que se puedan utilizar para mejorar las condiciones de vida de todos. Esto conduce a una situación que resulta beneficiosa para todos. Demostrar que se tiene capacidad para cubrir las necesidades de suelo y vivienda de los pobres, además de una preocupación real por el uso sostenible del espacio urbano, es un componente importante de la reputación de la ciudad y de su atractivo para posibles inversores.

El futuro de la sociedad y del medio ambiente del mundo en desarrollo depende en gran medida de las decisiones que se tomen para ayudar a orientar el crecimiento urbano masivo

¡Ahora es el momento!

La urbanización apenas ha recibido de la comunidad internacional la atención que merece. Las organizaciones internacionales pueden ayudar a legitimar los esfuerzos de las OPU y las aportaciones que éstas hacen para solucionar los problemas que surgen dentro de las ciudades. También pueden poner en marcha una sólida defensa de cambios de actitud y de una mejor gestión. Pueden contribuir a generar la motivación política y los recursos necesarios para una planificación adecuada, lo que incluye información actualizada y análisis, así como formación sobre

el uso de técnicas y herramientas de ordenación del territorio.

El futuro de la sociedad y del medio ambiente del mundo en desarrollo depende en gran medida de las decisiones que se tomen para ayudar a orientar el crecimiento urbano masivo. Éste es el momento de actuar. Intentar rectificar procesos urbanos insostenibles resulta mucho más complejo y mucho más caro que hacer las cosas bien desde el principio.

Bibliografía

- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (FNUAP). *El Estado de la Población Mundial 2007: Liberar el potencial del crecimiento urbano*, George Martine, autor principal, Nueva York, 2007.
- NACIONES UNIDAS (ONU). *World population Policies 2005*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 2006.
- MARTINE, George. «Preparing for Sustainable Urban Growth», Documento para la reunión del grupo de expertos sobre «Distribución de la población, urbanización, migraciones internas y desarrollo», Naciones Unidas, División de Población, Nueva York, enero de 2008.
- RAVALLION, Martin. «Urban Poverty», *Finance and Development*, pp. 15-17, septiembre de 2007, (consultada el 1 de noviembre de 2007), www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/09/pdf/raavalli.pdf