



3

Planificar un desarrollo urbano integrador y sostenible

Eric S. Belsky

Millones de pobres viven hoy día en lugares que figuran en los planes de ordenación urbana como terrenos «desocupados» o «baldíos». Las barriadas que han surgido en los países en desarrollo como asentamientos no autorizados aún siguen siendo tratadas frecuentemente por las autoridades como asentamientos provisionales, a pesar de que albergan en todo el mundo a cerca de 1.000 millones de personas, que han invertido su trabajo y su modesto capital en construir sus viviendas.

Estos lugares no son ni mucho menos provisionales, pues muchas familias viven allí durante dos o más generaciones, y no pasan desapercibidos indudablemente. Muchas de estas barriadas de chabolas, a las que se hace referencia con el término de barrios marginales o asentamientos informales, se encuentran en el propio corazón de las zonas urbanas o en sus alrededores. Quienes no viven allí, ni recurren a su mano de obra ni a los bienes y servicios que proporcionan, tienden a considerar estos asentamientos ilegales como una ofensa para la vista, una fuente de preocupación humanitaria, o un foco de problemas aparentemente irresolubles —y como mínimo, lugares peligrosos para transitar.

A pesar de la ambivalencia de muchos gobiernos sobre cómo enfrentarse a los problemas y la planificación de estas barriadas pobres,

Eric S. Belsky es director general del Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard.



los donantes internacionales, las organizaciones no gubernamentales y una mayoría de gobiernos intentan mejorar de diversas maneras las condiciones de vida de estas comunidades. Las instituciones donantes y las ONG se concentran en hacer lo que pueden por mejorar sus condiciones de vida y habitabilidad, proporcionando especialmente servicios y financiación para la mejora de las viviendas y de las infraestructuras comunitarias. También es muy habitual que se esfuercen por crear empleo y mejorar la economía de los pobres. Más recientemente, una conciencia creciente sobre las amenazas que supone el cambio climático, especialmente para barriadas pobres donde los riesgos ambientales son muy graves, ha confirmado la importancia de crear regiones urbanas ambientalmente sostenibles.¹

No obstante, los gobiernos se resisten con frecuencia a invertir en estas comunidades unos recursos ya de por sí limitados, debido a que carecen en muchos casos de derechos de propiedad de la tierra legalmente consolidados, y porque hablando estrictamente gran parte de las viviendas y de las actividades económicas de los barrios pobres no cumplen las normas y regulaciones. Esto acrecienta las dudas sobre si se debe invertir y, en caso afirmativo, cómo y en qué comunidades. En consecuencia, quienes se esfuerzan en abordar los problemas de la población urbana pobre tienen que arreglárselas como pueden. Aunque existen algunos éxitos notables, estos contrastan con un telón de fondo de profundos problemas crónicos que está resultando difícil resolver eficazmente, así como con un ritmo de urbanización acelerado que supera cualquier esfuerzo por reducir los niveles globales de pobreza urbana y las condiciones de miseria de estas barriadas.

Para enfrentarse al crecimiento de la pobreza urbana y de los barrios marginales, es preciso que los gobiernos adopten una actitud proactiva, en vez de reactiva. La población pobre constituye un elemento importante de la economía y de la sociedad urbana. Es fundamental aprovechar su potencial para que contribuya al crecimiento económico y a salir de la pobreza, si aspiramos a un desarrollo económico y social tanto nacional como mundial. Mitigar los riesgos ambientales y sanitarios a los que están expuestos los habitantes de las barriadas pobres es crucial también para evitar crisis humanitarias. Un planeamiento territorial que acomode el crecimiento del número de pobres urbanos, en vez de dejarlo a la acción espontánea de los inmigrantes, puede contribuir a evitar nuevos asentamientos carentes de infraestructuras y sin títulos claros y legales de propiedad. Y afrontar los impactos ambientales de las barriadas marginales es importante para conseguir el objetivo global de un desarrollo urbano sostenible.

La vida en la ciudad

La población y la producción económica del mundo están desplazándose crecientemente hacia las zonas urbanas. Más del 70% de la población de Norteamérica, Sudamérica y Europa vive ya en las ciudades (véase la tabla 3-1). En África y en Asia unas cuatro personas de cada 10 son habitantes urbanos. África oriental y Asia sudcentral son las regiones menos urbanizadas de estos continentes, pero África y Asia están experimentando el crecimiento más rápido de la población urbana. El aumento de estas poblaciones fue de un 3,4% y un 2,3% anual respectivamente entre 2005 y 2010, y está previsto que ambas regiones tendrán una mayoría de población urbana en los próximos 20 años.²

Tabla 3-1. Porcentaje de población urbana en el mundo por regiones, 2002 a 2030

Región o zona	Porcentaje de población que vive en zonas urbanas			
	2000	2010	2020	2030
Mundo	46	50	54	59
Regiones más desarrolladas	73	75	78	81
Regiones menos desarrolladas	40	45	50	55
África	36	40	45	50
África oriental	21	24	28	33
África central	37	43	50	56
África del norte	48	51	55	61
África del sur	54	59	63	68
África occidental	39	45	51	57
Asia	37	42	47	53
Asia oriental	40	50	57	64
Asia sud-central	29	32	36	42
Asia sud-oriental	38	42	47	53
Asia occidental	64	67	69	73
Europa	71	73	75	78
Latinoamérica y Caribe	75	80	83	85
Caribe	61	67	71	75
América central	69	72	75	78
América del sur	80	84	87	89
América del norte	79	82	85	87
Oceanía	70	70	70	71

Fuente: véase nota al final nº 2.

Cuadro 3-1. El rápido crecimiento de las megaciudades

El número de megaciudades —urbes que superan los 10 millones de habitantes— se ha multiplicado por más de dos en los últimos 20 años, de 10 megaciudades en 1990 a 21 en 2010. En la actualidad estas concentraciones urbanas albergan el 7% de la población mundial. Tokio, con 36,7 millones de personas, sigue encabezando la lista los últimos años. Delhi, con 22,2 millones de personas, ha pasado del undécimo puesto en 1990 al segundo en 2010. Los 16,6 millones de habitantes de Shangai hicieron que esta ciudad también subiera puestos, desde el decimotercero en 1990 al séptimo en 2010. Las predicciones indican que para 2050 habrá 27 megaciudades en el mundo. Estas urbes densamente pobladas conllevan una serie de problemas especiales, pero con una buena planificación estratégica podrían albergar también importantes oportunidades.

Aunque las zonas urbanas consumen el 75% de la energía mundial, unas ciudades compactas brindan posibilidades para un diseño más inteligente y el ahorro energético. Sistemas de cogeneración, redes inteligentes de distribución eléctrica, sistemas amplios de transporte colectivo y una producción de alimentos en huertos urbanos pueden tener unas repercusiones de gran alcance.

El suministro de servicios esenciales, como agua dulce o saneamiento, constituye un importante desafío para muchas megaciudades del mundo en desarrollo, donde cada año se pierden entre 250 y 500 millones de metros cúbicos de agua potable. Ahorrar este volumen podría suministrar agua limpia a 10-20 millones de personas adicionales en cada ciudad. Delhi ha encontrado una solución para ello: almacenar el agua de lluvia para gestionar la oferta de agua, consiguiendo así un aumento real del nivel de la capa freática. No obstante, sigue existiendo preocupación por el abastecimiento de agua, dado que se prevé que el cambio climático genere una disminución de las precipitaciones. Por otra parte, la potabilidad de las aguas de Delhi es una cuestión estrechamente relacionada con la disponibilidad de saneamiento.

Otro ejemplo de programa creativo es Dacca, donde una colaboración público-privada y con sectores de la sociedad civil para gestionar los residuos orgánicos ha generado importantes beneficios económicos, sociales y ambientales. Dicho programa promovió la construcción de una planta de compostaje con una capacidad de procesamiento de 700 toneladas diarias de residuos orgánicos, mediante un modelo innovador de financiación que permitía la cooperación público-privada y la implicación comunitaria.

Unas ciudades compactas bien diseñadas pueden brindar oportunidades sistémicas para la mitigación y la adaptación al cambio climático. Ciudad de México ha descubierto que un plan integrado de sostenibilidad es un instrumento eficaz para luchar contra la contaminación atmosférica. Los aspectos tratados incluyen planificación y ordenación territorial, transporte, gestión de residuos y planificación de la lucha contra el cambio climático, así como cuestiones aparentemente no relacionadas, como el consumo y el abastecimiento de agua. Además, el Plan Verde del distrito federal subraya la importancia regional de conservar los servicios de las tierras y de los ecosistemas, que proporcionan aire limpio, alimentos, bosques y recursos hídricos, incluyendo el seguimiento de su calidad en los alrededores de la zona urbana.

Recientemente se han realizado nuevos esfuerzos para proporcionar estudios de caso de las mejores prácticas de planificación urbana sostenible, como la guía de las Naciones Unidas para el desarrollo urbano sostenible. Proporcionar más apoyo a los

responsables municipales en la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible será fundamental si aspiramos a que las megaciudades formen parte de la solución para un futuro sostenible.

Alexandra Hayles
Worldwatch Institute, Europa

Fuente: véase nota al final n° 3.

Las ciudades, motores del crecimiento económico, son cada vez más importantes para la producción y el empleo. De hecho, en 2005 las 25 mayores ciudades representaban aproximadamente un 15% del producto interior bruto (PIB) mundial (véase el cuadro 3-1). En términos de ingresos por persona y PIB, los niveles de desarrollo parecen guardar correlación con el grado de urbanización de una región. Por ejemplo, el PIB per cápita de los países occidentales industrializados, predominantemente urbanos, era en 2005 un 57% superior al de los países predominantemente rurales. Aunque el rápido proceso urbanizador de Asia ha ido asociado a un fuerte crecimiento de la renta durante los últimos 45 años, en el continente africano no ha sido así, o mucho menos. En consecuencia, si bien este proceso puede asociarse a mayores ingresos per cápita, es evidente que para aumentar de forma general la renta nacional también son importantes otros factores.³

La pobreza urbana está muy extendida y va en aumento. Unos 828 millones de personas viven en barriadas marginales, con un aumento de 61 millones desde el año 2000, según UN-HABITAT. Encontrar formas para proporcionar viviendas asequibles y dignas que estén cerca del trabajo también es importante para minimizar la destrucción de hábitats y las emisiones de carbono, teniendo en cuenta el rápido proceso urbanizador que se está dando en muchos lugares del mundo. La población pobre de los barrios urbanos marginales vive en condiciones insalubres y de extrema miseria: un saneamiento inadecuado, edificios desvencijados, falta de acceso a agua sin contaminar, hacinamiento, amenazas constantes de desahucio, servicios sanitarios inadecuados y un alto nivel de exposición a la criminalidad. Los indicadores de salud son bajos en estas zonas y los índices de mortalidad muy superiores a la media.⁴

Pero, por muy difíciles que sean sus condiciones de vida, estas barriadas proporcionan al menos un refugio rudimentario a una gran parte

de la población urbana. En 2010 los barrios marginales daban cobijo a una tercera parte aproximadamente de toda la población urbana de los países en desarrollo. Y se estima que el 62% de la población urbana del África Subsahariana, el caso más extremo, vive en este tipo de barriadas. Incluso en regiones como Latinoamérica, donde este fenómeno es menos acusado, algunos países como Haití siguen padeciendo porcentajes extremos de pobres urbanos, que viven hacinados en barrios de chabolas. Y la proporción de población urbana pobre es incluso mayor, teniendo en cuenta que no todos los pobres urbanos viven en zonas clasificadas por Naciones Unidas como barriadas marginales.⁵

Las barriadas pobres albergan también empresas del sector informal, como pequeños comercios, microempresas y negocios desarrollados en la propia vivienda, contribuyendo de forma importante a la creación de empleo, al desarrollo económico local, a la economía urbana y al crecimiento nacional. Estas actividades representan una proporción importante del empleo urbano. Por ejemplo, según la Organización Internacional del Trabajo el sector informal representa el 84% de todo el empleo no agrícola de la India, el 54% de México y el 42% de Brasil. Los consumidores y los negocios urbanos se benefician también de los bienes y servicios producidos a bajo precio por los pobres, que realizan asimismo trabajos que no interesarían a la gente de otros sectores, pero que son necesarios para el funcionamiento de una ciudad. Y desempeñan con frecuencia un papel clave en el reciclaje de residuos.⁶

Cambiar actitudes y prioridades

La importancia de un desarrollo urbano sostenible e integrador resulta cada vez más evidente. Las actitudes hacia la pobreza urbana están empezando a cambiar para bien, desde publicaciones académicas que llaman la atención sobre la importancia de la «base de la pirámide» y las posibilidades de desarrollo generalizado que esta ofrece, hasta llamamientos del sector privado a un desarrollo urbano sostenible, y un innegable crecimiento del interés y de las medidas institucionales en apoyo del desarrollo sostenible. Por ejemplo, un informe del Instituto Global McKinsey sobre desarrollo integrador y sostenible en la India, considera que prestar una mayor atención a las ciudades y centros urbanos en crecimiento es vital para el futuro crecimiento económico y la prosperidad del país. Los autores presentan estimaciones detalladas de las necesidades de inversión en capital y de los gastos de funcionamiento del sector público en zonas urbanas de toda la India, y recomiendan

cómo recaudar fondos para hacerles frente, resaltando especialmente cómo gestionar la venta de terrenos públicos y la normativa urbanística para financiar unas viviendas asequibles, seguras y dignas.⁷

La importancia de un desarrollo sostenible, respetuoso con el medio ambiente, también está siendo cada vez más reconocida. Una muestra de ello es el Programa de Ciudades Sostenibles impulsado a principios de la década de 1990 por las Naciones Unidas en colaboración con UN-HABITAT. El objetivo de este programa es diseñar y planificar ciudades que promuevan el crecimiento y la equidad, otorgando prioridad a la sostenibilidad ambiental.

Mientras tanto, el ritmo acelerado de desarrollo y de inversión extranjera directa (IED) brinda nuevas oportunidades para rediseñar las ciudades, pero supone también nuevas presiones sobre las barriadas pobres, que pueden perturbar sus funciones fundamentales, como vivienda y actividad económica. Solamente en seis países más de 10 millones de personas fueron desalojadas por la fuerza entre 1995 y 2005, según un informe de las Naciones Unidas. Sin embargo, unas economías florecientes proporcionan oportunidades de utilizar las inversiones para financiar la mejora de las barriadas pobres. Esto puede realizarse aprovechando la demanda de urbanizaciones de lujo para subvencionar de forma cruzada viviendas sociales, transformando el crecimiento económico y la revalorización de los terrenos en ingresos públicos para poder suministrar servicios y bienes a la comunidad. En los países en desarrollo la IED total aumentó un 12% entre 2009 y 2010, alcanzando los 574.000 millones de dólares. La IED en bienes inmuebles y en terrenos está aumentando también. El desarrollo inmobiliario ofrece en muchos lugares una alta rentabilidad, puesto que la demanda de viviendas y de espacios comerciales supera con mucho la oferta. Esto hace que sea urgente abordar la problemática de los barrios marginales y de los impactos ambientales del crecimiento urbano.⁸

Cómo realizar actualmente la ordenación urbana

Lamentablemente, la planificación regional, municipal y a nivel comunitario no suele tener en cuenta significativamente a la población pobre y a sus comunidades. El objetivo más común de la planificación regional es diseñar proyectos de infraestructuras a gran escala, como la traída de aguas y el alcantarillado, el transporte (especialmente el metro y el ferrocarril) y la generación y distribución de la energía. Las autoridades regionales rara vez consultan a las organizaciones comu-

nitarias de las barriadas marginales durante la fase de planificación de estas redes. Su cartografía no refleja frecuentemente los asentamientos informales, ni suele plantear siquiera resolver los problemas generados por los proyectos de infraestructuras en estos espacios. Esto resulta especialmente problemático porque los barrios pobres ocupan a menudo las zonas de libre acceso donde se pretende construir las nuevas infraestructuras.

Las autoridades regionales tampoco suelen coordinarse con los planificadores y con los responsables municipales hasta no tener decididos los emplazamientos y los tipos de infraestructuras que quieren construir. En general, las autoridades regionales suelen ser designadas expresamente por los gobiernos nacionales, estatales o provinciales para planificar y operar infraestructuras de gran escala, por lo que no suelen considerar siquiera inversiones en infraestructuras a escala más pequeña, que podrían ser cruciales para apoyar un desarrollo urbano integrador y sostenible.¹⁰

A nivel municipal, los objetivos de la planificación son principalmente las infraestructuras a escala más pequeña (como la recogida y eliminación de residuos sólidos o la construcción de carreteras locales), los planes de urbanización o remodelación de los barrios y la normativa sobre usos del suelo y edificación. Pero casi nunca hay dinero para los planes de urbanización y mejora de los barrios, el cumplimiento de la normativa sobre usos del suelo y edificación es escaso, y los planes de remodelación de las barriadas pobres se hacen con una falta total de transparencia y sin contar apenas o nada con la participación de la comunidad. Por ejemplo, «la India sí cuenta teóricamente con planes de ordenación urbana, pero son más esotéricos que prácticos, rara vez se aplican y están plagados de exenciones», observa McKinsey. Lo mismo que a nivel regional, los pobres rara vez son consultados a nivel municipal de manera realmente significativa a la hora de planificar las barriadas marginales, y muchas de ellas son sencillamente ignoradas por completo, al menos hasta que la escalada de presiones por intereses privados para remodelarlas lleven a las autoridades municipales a realizar planes de espaldas a la opinión pública.¹¹

La mayor parte de la planificación a nivel municipal se desarrolla de manera aislada, con un planteamiento sectorial limitado, por ejemplo, a instalaciones de alcantarillado, agua, energía, vivienda o educación. Sin embargo, la armonización de objetivos de transporte, desarrollo económico, usos del suelo y viviendas asequibles permite frenar el desarrollo urbano disperso, fomenta un crecimiento económico equitativo, reduce el tráfico y el consumo energético y ayuda a generar activos. En

cambio, la falta de coordinación aumenta la probabilidad de desastres ambientales por corrimientos de tierra, al ser frecuente que la población pobre ocupe de forma espontánea las laderas. Puede incrementar también las emisiones de dióxido de carbono si se desplaza a los pobres hacia la periferia urbana, alejada de cualquier posibilidad de trabajo, y puede provocar la contaminación de cuencas hidrográficas, afectando al suministro de agua de la ciudad. En la mayor parte de los municipios no se planifica tampoco cómo albergar a los nuevos inmigrantes pobres que llegan a las zonas urbanas. Sin embargo, planificar nuevos asentamientos para la población más pobre, con viviendas dignas a precios asequibles y próximas al trabajo, es vital para lograr unas ciudades ambientalmente sostenibles y justas.¹²

El objetivo de gran parte de la planificación y de la inversión para las comunidades de las barriadas pobres es mejorar su economía y sus condiciones de vida. Los donantes internacionales y las ONG suelen tomar la iniciativa en este sentido, aunque también participen hasta cierto punto los gobiernos municipales, estatales o regionales. Los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida se centran especialmente en la vivienda, a través de iniciativas para regularizar su titularidad y para proporcionar subvenciones, créditos hipotecarios y planes de ahorro a los propietarios para que puedan financiar su mejora. También en las infraestructuras comunitarias, como por ejemplo en mejora de los accesos, de los sistemas de saneamiento y de recogida de residuos sólidos, de las redes de suministro de agua potable, de los centros de salud, de las escuelas y de los espacios destinados a mercados, reuniones de la comunidad y esparcimiento. Un número creciente de barriadas marginales están demandando que los responsables municipales les proporcionen servicios como conexión a la red eléctrica, agua, alcantarillado y recogida de residuos.

Todavía no es habitual la coordinación sectorial, pero la probabilidad de que los donantes y las ONG tengan en cuenta la opinión y las necesidades de la población pobre en el proceso de planificación es mucho mayor que a nivel municipal. Esto es particularmente así en el caso de iniciativas de las organizaciones comunitarias. Un número creciente de estas organizaciones está fortaleciéndose, y cada vez son más activas en la planificación para sus comunidades, organizándose en redes como la Internacional de Vecinos de Barrios Marginales (Slum Dwellers International), la más notoria de ellas. Una parte importante de la financiación de los donantes se destina en efecto a ayudar, a formar y a fortalecer a las organizaciones de las comunidades y a hacer más visible a la población pobre.¹³

Fortalecer la planificación

En las décadas de 1950 y 1960 existía un considerable optimismo sobre la importancia que tendría la planificación del sector público para liderar productivamente y forjar el desarrollo económico y social urbano y nacional. Pero este optimismo se tornó en desilusión en los setenta, entre otras cosas porque las decisiones casi siempre se adoptaban con muy escasa participación de los afectados.¹⁴

Esto marcó el comienzo de un período de liberalización y de privatización en los ochenta y los noventa. Este giro ideológico de perspectiva fue promovido, entre otras instituciones, por el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional de EEUU. El Banco requería a los gobiernos la creación de marcos y políticas «habilitadoras» para atraer y canalizar la inversión privada. Como parte de la estrategia para sortear la poca capacidad planificadora de los municipios, se instituyeron con frecuencia corporaciones para el desarrollo urbano dotadas de gran autoridad, incluyendo la potestad de ejecutar órdenes de desahucio. No obstante, la descentralización de la planificación y de las competencias gubernamentales constituyó un rasgo importante del nuevo enfoque.¹⁵

Sin embargo, como el enfoque verticalista formal de la planificación del período anterior, la disminución del papel del Estado suscitó una gran desilusión. Incluso el Banco Mundial, defensor clave de la liberalización económica, reconocía la importancia de la planificación pública en un informe de 1997, citando estudios que concluyen que este tipo de planificación potenció el crecimiento económico en varios países asiáticos, consiguiendo al mismo tiempo una distribución más equitativa de sus beneficios.¹⁶

Está empezando a surgir un nuevo paradigma sobre el papel de los gobiernos en la facilitación, gestión y dirección de la inversión privada. Se trata de un modelo que otorga mayor relevancia a la importancia de la planificación pública, pero con un enfoque verticalista (de arriba hacia abajo) y participativo (de abajo hacia arriba) a la vez, y que intenta facilitar la inversión privada, pero dirigiéndola de forma que se cumplan los objetivos públicos de un desarrollo urbano sostenible e integrador.¹⁷

Resumiendo, se puede defender con contundencia que el fortalecimiento del sector público ha de implicar a todos los niveles gubernamentales dentro de un país: nacional, regional, provincial, municipal, local y de distrito. Requiere además un esfuerzo verdaderamente coordinado para promover ciudades más habitables, respetuosas con el medio ambiente, integradoras y competitivas económicamente. Los problemas

derivados de la falta de una visión más amplia y coordinada en la planificación, y de la falta de participación de los más pobres en la formulación y aplicación de los planes, han limitado los avances para satisfacer sus necesidades y para su integración en el desarrollo económico.

Es preciso que los gobiernos combinen una potente planificación estatal con un marco que potencie el mercado, que estimulen las inversiones privadas a pequeña y a gran escala, que aprovechen estas inversiones para generar ingresos públicos adicionales y que canalicen las inversiones públicas y privadas para lograr objetivos de sostenibilidad, integración y mitigación de la pobreza. Aunque los gobiernos deben intentar encauzar y apoyar la inversión privada, no pueden abdicar de su responsabilidad planificadora y generadora de servicios públicos esenciales para todas las comunidades y para todo el espectro de grupos sociales con distintos niveles de renta. La inversión privada es determinante para una ciudad, desde los megaproyectos hasta la microfinanciación y las inversiones de la población pobre en viviendas y en microempresas. El papel del gobierno debe ser alentar y canalizar estas inversiones para que satisfagan objetivos sociales prioritarios.

Conseguir que los planificadores gubernamentales se adapten plenamente a este nuevo escenario precisará de un esfuerzo considerable en formación institucional. Requerirá también voluntad y liderazgo político, con frecuencia a nivel nacional, regional o provincial, para dotar a los planificadores urbanos de competencias que les permitan coordinar las inversiones sectoriales y orientar la inversión privada a través de normativas y de la colaboración público-privada. ¿Qué características debería tener un sistema vigoroso de planificación de este tipo?

Primero, su punto de partida sería que el gobierno nacional elaborase una estrategia para promover un desarrollo urbano integrador y sostenible planificado y organizado por las administraciones y autoridades locales. Esto se basa en la poderosa influencia que ejercen los gobiernos nacionales en la planificación y desarrollo de las zonas urbanas: controlan gran parte de los ingresos utilizados para financiar el desarrollo a nivel local; conceden determinadas competencias a niveles administrativos inferiores; y a menudo establecen el marco legal para desarrollar la normativa urbanística sobre usos del suelo y sobre tenencia y derechos de propiedad. En consecuencia, reformar las leyes y las estructuras de gobernanza para que fomenten un desarrollo integrador y sostenible es responsabilidad del gobierno nacional.

Un ejemplo de las iniciativas para establecer una estrategia nacional de desarrollo urbano, aunque se trata todavía de un proceso en marcha, es la Misión Nacional Jawaharal Nehru para la Renovación Urbana

de la India. Otra iniciativa de amplia base que ha conseguido grandes logros es la promovida por la Autoridad para el Desarrollo Urbano de Singapur, que ha puesto en marcha planes estratégicos plurianuales de desarrollo de infraestructuras y viviendas públicas para resolver los problemas de hacinamiento y de urbanización incontrolada. En 1965, un 70% de los habitantes de la ciudad vivían en condiciones de hacinamiento en barriadas marginales, que actualmente han desaparecido. Merecen mencionarse otros planes nacionales que se han centrado en la mejora de viviendas, logrando resultados impresionantes, como el Sistema Nacional de Financiamiento de Vivienda de Costa Rica, la Ley de Vivienda de Sudáfrica de 1997 y el programa nacional de vivienda de este país, Abriendo Nuevos Caminos.

Segundo, un sistema planificador vigoroso dispondría de autoridades de planificación urbana regional, designadas por los gobiernos nacionales, regionales o provinciales para coordinar el proceso planificador en los distintos municipios. Incluso cuando un núcleo urbano consta de un solo municipio, es necesario que una autoridad competente coordine las actuaciones que afectan a otros ámbitos administrativos, como el estatal, el provincial, el municipal o el distrito. En la región urbana de ciudad de México, la Comisión Ejecutiva para la Coordinación Metro-



Bloques de apartamentos modernos en Singapur.

politana establecida en 1999 se ocupa de la planificación regional en la zona metropolitana en expansión. Consta de un órgano rector con participación de la ciudad, el Estado de México y el gobierno federal, que coordina tanto los programas del Estado como de la ciudad. En China, el gobierno nacional ha organizado e integrado el transporte regional y el desarrollo económico en el Delta del Río Perla. Unas políticas territoriales con objetivos específicos conectan las viviendas de los trabajadores y las fábricas con las autopistas y los ferrocarriles, en un plan general regional policéntrico que aprovecha el potencial del proceso urbanizador para impulsar el desarrollo económico de los municipios de esta región.¹⁹

Tercero, un sistema de planificación vigoroso debería tener un carácter proactivo en la planificación del crecimiento y del cambio de las regiones urbanas. Prestaría atención especial a la ubicación de los nuevos asentamientos necesarios para albergar a la población pobre y a la planificación de viviendas e infraestructuras adecuadas. Esto resulta imprescindible para evitar emplazamientos que aislen a los pobres de los medios de subsistencia sostenibles, y para satisfacer sus necesidades de residencia proporcionando infraestructuras y viviendas asequibles a la población más necesitada. En Tanzania se inició en el año 2000 un intento especialmente interesante, denominado Marco Estratégico de Planificación del Desarrollo Urbano de Kahama, que abandona los planes generales verticalistas y estáticos, apostando por un enfoque participativo y progresista. Su naturaleza multisectorial y su tratamiento de conflictos en las interacciones desarrollo-medio ambiente confieren a esta iniciativa un interés especial.²⁰

Cuarto, un sistema de este tipo generaría un planeamiento territorial específico para las zonas metropolitanas, determinando el emplazamiento de las nuevas infraestructuras: cuáles de las infraestructuras ya existentes debieran mejorarse, dónde construir nuevas viviendas sociales y qué zonas se destinan a espacios comerciales y de negocios. También se adelantaría a las necesidades físicas de intervenciones sectoriales, como centros de salud y escuelas para el desarrollo social, carreteras y transporte público para mejorar la circulación y el acceso, mercados y tiendas minoristas adecuadas, y espacios vivienda-negocio que permitan el desarrollo económico de las barriadas pobres. Estos planes territoriales estarían vinculados a estrategias específicas para buscar financiación y planificar en el tiempo las inversiones públicas necesarias. En Nairobi, el plan Metro 2030 incorpora ya algunas de estas ideas. Este plan urbano a largo plazo requiere enfoques de planificación integrada que tengan en cuenta la naturaleza multisectorial de estos retos, esforzán-

dose en estimular el desarrollo económico, mejorar las infraestructuras de saneamiento y de transporte e iniciar la remodelación de los barrios marginales.²¹

En Curitiba (Brasil), las políticas de planificación urbana también se ocupan directamente de la ordenación territorial y han propiciado un importante desarrollo urbano sostenible. La ciudad integró nuevas líneas de autobús de tránsito rápido en sus planes de ordenación urbana, que establecían el uso y la densidad de edificación, configurando así el sistema público de transporte como un eje vertebrador del desarrollo de las zonas comerciales, residenciales y de negocios. Entre otros aspectos positivos de este enfoque, la experiencia de Curitiba tiene particular interés porque redujo los atascos, orientó el desarrollo urbano, mejoró la calidad del aire, aumentó la movilidad ciudadana y conectó a la población urbana con su vivienda, trabajo y servicios sociales en toda la ciudad.²²

Esta necesidad de planificación física comprende desde los planes a gran escala de infraestructuras en las regiones urbanas, a la planificación del transporte en la ciudad y los planes de desarrollo de las zonas residenciales, comerciales, industriales y de uso mixto. Hay casos muy convincentes en los que la participación de los pobres en la planificación física y espacial facilitó, por ejemplo, la integración de los planes de mejora y remodelación de las barriadas marginales. En varios casos, soluciones creativas para espacios destinados a vivienda, o a vivir-y-trabajar que admitían mayores densidades y altura de edificación, han permitido liberar terrenos para mejorar las infraestructuras y para la remodelación, acogiendo simultáneamente de nuevo en el barrio a vecinos desplazados en viviendas y espacios acordes a sus necesidades. Cabe citar entre otros el proyecto piloto Ju'er Hutong de Pekín, con su diseño «prototipo de nuevo patio»; el proyecto Pasea Kampung en Bandung (Indonesia), donde las familias colaboraron con los arquitectos gubernamentales y con los planificadores para transformar una barriada marginal de casas bajas en un entorno con edificios de varias plantas, rediseñando y reubicando los espacios residenciales y los espacios abiertos sin afectar negativamente los estilos de vida de los vecinos; y el programa de mejora del asentamiento ilegal de Favela Bairro, realizado en 1993 en Río de Janeiro.²³

Quinto, un proceso vigoroso de planificación municipal implicaría la participación de la población pobre y de las organizaciones comunitarias en la formulación y la aplicación de los planes, y ayudaría a capacitar a la población necesitada para que participe en el proceso de planificación. Existe un acuerdo creciente de que esta participación es fundamental. También podría resultar útil que los donantes financiaran a la población pobre el desarrollo de sus propios planes, ayudándoles a generar

su propia visión de la mejora y remodelación de sus comunidades. Un excelente ejemplo muy reciente de ello es el exhaustivo plan físico para la remodelación de Dharavi, en Bombay (la India).²⁴

Sexto, esta clase de planificación se basaría en hechos reales, con información detallada sobre las viviendas, el medio edificado, los servicios municipales existentes, las infraestructuras, las actividades económicas, las condiciones y amenazas ambientales, la organización social y de las comunidades y los flujos de personas y actividades económicas en la región urbana. Se carece de esta información para la mayoría de las barriadas marginales, aunque se está movilizando crecientemente a la población pobre de forma muy eficaz para recoger este tipo de datos. Hay varios ejemplos recientes de ello, como el trabajo preparatorio del plan de Dharavi, así como el proyecto Cartografía Kibera, en Kenia (véase el capítulo 5) y un estudio de cartografía digital sobre los riesgos ambientales de Río de Janeiro.²⁵

Séptimo, el proceso planificador debería ser transparente y responsable. A los proyectos de remodelación de las barriadas marginales se les achaca con frecuencia no solo la falta de participación de los habitantes afectados, sino también el ser un proceso poco transparente



Morío

Parada de autobús en construcción en Curitiba, Brasil.

y en el que apenas se justifican sus resultados ni la utilización de los fondos invertidos. La transparencia administrativa puede posibilitar en efecto una participación democrática de los grupos de población con diferentes niveles de renta. En Porto Alegre (Brasil), una iniciativa para crear presupuestos municipales participativos en la década de 1990 involucró a diversos representantes de las comunidades de la ciudad, permitiendo a la población debatir el presupuesto municipal y asignar sus recursos de acuerdo con sus necesidades. Este nivel de participación y transparencia aumentó la eficacia del gobierno, mejoró los servicios de recogida de basuras y abastecimiento de aguas de la población urbana pobre y favoreció las iniciativas de colaboración público-privada para ofrecer algunos servicios e infraestructuras municipales.²⁶

Octavo, la planificación debiera coordinarse todo lo posible entre los diversos sectores, especialmente en lo referente a viviendas sociales, transporte y desarrollo económico. En el proceso de planificación deberá tenerse en cuenta si unas infraestructuras distribuidas y a menor escala (como mejoras de carreteras y de sistemas de transporte público en vez de grandes redes ferroviarias, o la instalación de paneles solares en vez de generar electricidad en grandes plantas industriales para su distribución), pueden satisfacer mejor determinadas necesidades de la población pobre que las infraestructuras a gran escala. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, con el desarrollo de los sistemas de autobús de tránsito rápido de Bogotá. Es posible además que en muchos países se llegue a la conclusión de que para hacer las ciudades más sostenibles es importante procurar hacerlas más compactas. La planificación de viviendas, incluyendo viviendas sociales, en densidades elevadas a lo largo de los nuevos corredores de transporte y en espacios vacíos, resulta esencial para reducir las emisiones de carbono.²⁷

Noveno, deberían desarrollarse planes específicos para las barriadas marginales que tengan en cuenta su situación y que traten a la población más pobre de forma justa. En Brasil, Colombia, Egipto, Indonesia, Marruecos, México, Sudáfrica, Tailandia y Túnez, entre otros países, existen varias iniciativas nacionales para desarrollar planes de mejora en este tipo de barriadas. Es importante que dichos planes evalúen los riesgos, presiones y condiciones de cada barrio, pues aplicar una política universal es imposible. Las necesidades de las comunidades que viven cerca del trabajo son diferentes, por ejemplo, de las más alejadas. También es importante tener en cuenta los riesgos de desastres naturales, como inundaciones o corrimientos de tierras, que pueden afectar a estas barriadas. Los planificadores tendrán que considerar también los ingresos que se podrían generar para mejorar una barriada si se permite

reurbanizar parcialmente una zona. Aunque la decisión de realojar a la población sea difícil, este tipo de decisiones pueden llegar a adoptarse. Se deberán tomar medidas en ese caso para lograr alternativas adecuadas a las viviendas, tanto en términos de mejor calidad como de acceso a los medios de subsistencia de las personas.²⁸

Décimo, la planificación deberá ser previsor, a la vista del creciente problema de desastres naturales asociados al cambio climático y del rápido crecimiento de las zonas urbanas. Hay varios buenos ejemplos de planificación previsor e integradora para evitar los daños que podrían provocar los desastres naturales. Cabe citar, entre otros, el proyecto de Mejora de la Barriada Marginal de la aldea de Ketelan, en Surakarta (Indonesia) y la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de Durban (Sudáfrica).²⁹

En teoría, varias iniciativas en todo el mundo incorporan uno o más de estos criterios característicos de un sistema más vigoroso de planificación e implementación. Pero en la práctica, conseguir estos objetivos ha sido problemático y los resultados son muy desiguales en diversos países en desarrollo. México, por ejemplo, creó en 2006 el Fondo Metropolitano, pensado para proporcionar financiación federal a los retos de la planificación y la coordinación metropolitanas. Sin embargo, una evaluación efectuada en 2009 reveló que las áreas metropolitanas habían asignado sistemáticamente la financiación federal a carreteras y autopistas, que favorecen el transporte privado basado en el coche, y apenas habían ejecutado proyectos de infraestructuras sociales, transporte público, análisis económico regional o planificación de los espacios públicos.³⁰

Llevará un tiempo crear este sistema vigoroso de planificación, pero su desarrollo no debe servir de excusa para permanecer inactivos frente a los problemas de pobreza urbana y chabolismo. Es crucial aprovechar todas las posibilidades para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, reducir sus emisiones de carbono y frenar la destrucción de hábitats provocada por las zonas urbanas y su crecimiento. Esto significa que es preciso seguir adelante con los esfuerzos sectoriales, como ubicar las nuevas viviendas sociales cerca del trabajo, fortalecer la planificación y organización de las comunidades, mejorar el transporte público en las barriadas pobres, asegurar la tenencia y la propiedad de la tierra y aumentar los bienes e ingresos de la población más pobre. Pero significa sobre todo que no se debe esperar a que se cumplan todas las condiciones necesarias —instituciones adecuadas, normativas favorables y mercados que funcionen correctamente—, sino identificar, fortalecer y aprovechar los esfuerzos que supongan un avance y que puedan ser emulados en otros lugares.

Obstáculos para un desarrollo urbano integrador y sostenible

Habría que superar cinco obstáculos para promover un desarrollo urbano integrador y sostenible. El primero es la ambivalencia política existente hacia la mejora de las barriadas marginales. Aunque por una parte las condiciones de vida son deplorables en una mayoría de estas barriadas y muchos de sus habitantes carecen de derechos claros de propiedad, por otra al menos proporcionan un refugio rudimentario a gran número de personas, y albergan pequeños negocios que les permiten ganarse el sustento, aunque sea a niveles de subsistencia.³¹

El segundo obstáculo fundamental es la escasez de recursos públicos y de capital privado para mejorar las condiciones de vida en las barriadas marginales y para ayudar a los pobres a aumentar sus ingresos y su patrimonio. En una mayoría de los países en desarrollo la carencia de ingresos básicos hace problemática la asignación de recursos públicos suficientes para que alcancen un impacto significativo. El ritmo tan veloz del crecimiento urbano plantea también a los gobiernos una difícil decisión, pues deben optar por destinar los escasos recursos públicos a la mejora de las barriadas informales existentes, o a la creación de nuevos asentamientos legales bien planificados. Por ello, cobra mayor importancia la búsqueda de vías para movilizar inversiones privadas para este tipo de mejoras, bien sea directamente por los propios habitantes de las barriadas o por financiadores externos, empresas o proveedores de servicios municipales.³²

Los gobiernos han de proporcionar para ello servicios públicos costosos: información sobre actividades económicas, los hogares y los mercados; seguridad en la tenencia y la propiedad de la tierra; transporte, energía, saneamiento, agua y alcantarillado; educación pública y escuelas; centros públicos de salud; seguridad; vivienda digna y asequible para la población pobre, que no puede acceder a ella en el mercado privado; y seguros que atraigan préstamos e inversiones privadas cuando los riesgos se consideren demasiado grandes. Las limitaciones de los ingresos públicos implican que pocas veces se logra proporcionar estos servicios esenciales en toda la amplitud necesaria incluso en países de renta alta. Pero en los países en desarrollo, con mayores necesidades y menor disponibilidad de recursos, su aportación para las barriadas es prácticamente inexistente, lo que representa un obstáculo para avanzar en la mitigación de la pobreza.

Una tercera dificultad es la conflictividad que surge a menudo durante la toma de decisiones sobre si conviene demoler estas barriadas, mejorarlas, o remodelarlas, y cómo hacerlo. La situación actual resulta rentable para muchos, que se benefician directa o indirectamente de la existencia de

mercados vigorosos (aunque formales) para bienes y servicios como mano de obra, alquileres, alimentos y otros productos, electricidad y créditos. Este tipo de intereses privados puede chocar frontalmente con los de quienes aspiran a mejorar las barriadas pobres, planificándolas y dotándoles de servicios públicos municipales. También pueden surgir conflictos por rivalidades étnicas o religiosas dentro de las barriadas, por tensiones de clase, actividades delincuentes, corrupción política, y por las presiones económicas y políticas para reurbanizar determinadas zonas. Cada uno de estos conflictos resulta enormemente difícil de resolver. Dado que el éxito del proceso de planificación y la mejora de una barriada puede depender de solucionar este tipo de conflictos, se corre el riesgo de que los dirigentes políticos decidan que es imposible resolverlos. Superar estos impedimentos requiere determinación política, habilidades para la solución de conflictos y recursos públicos.

El cuarto obstáculo importante es la falta de capacidad municipal para redactar y aplicar planes integrales para reducir la pobreza. Incluso aunque exista voluntad política para afrontar el problema de la pobreza urbana, se carece de las estructuras de gobernanza y capacitación planificadora necesarias para actuar eficazmente y poder involucrar a los pobres en el proceso de planificación e incrementar el gasto público para mitigar la pobreza urbana. Sencillamente, las instituciones municipales no están preparadas para planificar un desarrollo urbano integrador y sostenible. La mayoría de las administraciones municipales tienen dificultades para pagar las nóminas a fin de mes, carecen de personal para gestionar adecuadamente el funcionamiento y servicios administrativos y no disponen de planificadores —ni siquiera de la vieja escuela y mucho menos gente con otra visión, dispuesta a trabajar con múltiples actores para promover una planificación integradora. Cuando las instituciones donantes intentan mejorar la capacidad planificadora municipal, existe un alto riesgo de que esta no sea mantenida una vez acabada la financiación. Con demasiada frecuencia existe poca o ninguna información sobre cuestiones tan básicas como cuánta gente vive en las barriadas marginales, sus características demográficas, o dónde se ubican en estos barrios las estructuras, actividades económicas, organizaciones sociales, infraestructuras sociales y vías públicas de comunicación, lo que hace difícil desarrollar cualquier intento serio de planificación territorial.³³

Un quinto obstáculo importante es que el planificador profesional no está bien preparado para ordenar eficazmente las barriadas ya existentes. Tradicionalmente la planificación se ocupa de establecer infraestructuras de asentamiento y desarrollo antes de que estas se hayan ejecutado. Supone que las infraestructuras se construyen primero, pero los barrios

marginales le dan la vuelta a esta secuencia, originando situaciones que los métodos convencionales de planificación no están suficientemente desarrollados para abordar. Es preciso introducir las infraestructuras cuando la zona ya está ocupada, generalmente con unas densidades de población tan elevadas que hacerles sitio implica perturbar la vida de los habitantes y sus actividades económicas. Esto resulta especialmente problemático y requiere técnicas y sensibilidades para las cuales no han sido preparados los planificadores municipales, y que todavía están desarrollándose y mejorando a nivel mundial en esta profesión.

El hecho de que tantos barrios marginales empezasen como ocupaciones no autorizadas también dificulta la planificación tradicional, un proceso que establece zonificaciones y controles de edificación de obligado cumplimiento de no ser que se otorguen exenciones por razones específicas, intencionadas y planificadas. En las barriadas marginales ninguno de estos controles se han aplicado desde el principio, y exigirlos posteriormente resulta mucho más problemático. Además, la planificación tradicional da por sentado que en un Estado de Derecho existen derechos de tenencia y propiedad de los terrenos claramente delimitados, y que los ciudadanos pueden recurrir a los tribunales para proteger su propiedad frente a expropiaciones injustificadas o arbitrarias de los gobiernos, pero en el caso de la mayoría de los barrios marginales estos derechos todavía están siendo negociados.

La preocupación principal de los ingenieros y de los planificadores no suele ser el tipo de infraestructura que mejor puede satisfacer las necesidades de la población pobre de las zonas urbanas. Es preciso que la planificación de infraestructuras para regiones urbanas enteras considere las alternativas a proyectos a gran escala que podrían minimizar sus impactos ambientales adversos, y hacer frente más adecuadamente a las necesidades de los pobres urbanos. Los planificadores tampoco suelen estar acostumbrados a trabajar con diversos sectores, ni educados para ello. Esta tendencia queda reforzada por estructuras institucionales que canalizan los fondos para cada sector por separado y es importante por ello que exista capacidad institucional, técnica y de gobierno para coordinar a diferentes sectores de la planificación a nivel regional, municipal y comunitario.

Superar las barreras

¿Qué puede hacerse para superar unas barreras tan imponentes, de manera que un desarrollo integrador y sostenible pueda hacerse reali-

dad lo antes posible? La respuesta es dar varios pasos audaces dirigidos directamente a cada una de ellas, dotados de una visión del proceso planificador donde el gobierno y las organizaciones comunitarias desempeñen un papel más importante y eficaz.

Comisiones nacionales para una planificación y desarrollo urbano sostenibles. Esta iniciativa aunaría voluntad política, generaría un sentido de responsabilidad internacional y garantizaría el respaldo de los gobiernos nacionales. La creación de estas comisiones ayudaría a conceder más importancia al desarrollo urbano integrador y sostenible tanto a nivel nacional como internacional, centraría la planificación, promovería la transparencia y permitiría compartir el aprendizaje entre diversos países. Sería importante el apoyo de las agencias regionales, universidades nacionales e institutos de políticas nacionales, así como la ayuda de expertos de campo para establecer y dotar de personal a las comisiones nacionales.

El objetivo principal de cada comisión sería establecer políticas y objetivos nacionales de desarrollo urbano y modificar la legislación, para generar el mejor reparto posible de responsabilidades y de competencias en los distintos niveles del gobierno para planificar, financiar y aplicar este desarrollo. Cada comisión nacional desarrollaría sus planes teniendo en cuenta las limitaciones en recursos, así como su sistema político, cultura, situación actual y potencial de mercado. Pero todas las comisiones tendrían un mandato común que podría desarrollarse, bien sea en una reunión internacional como Río+20, o a nivel regional o nacional (véase el cuadro 3-2).

Fondos nacionales de incentivo. Dado que la mayoría de las regiones metropolitanas y ciudades individuales carecen de visión a largo plazo, y tampoco han creado un plan de desarrollo urbano integrador y sostenible, puede que necesiten algún tipo de incentivo para hacerlo. Un fondo nacional para cubrir los costes de establecer las estructuras adecuadas de gobernanza regional y local, reformar la legislación y generar capacidad para una planificación integrada cumpliría esta función. Ello mejoraría la planificación e incentivaría más ejemplos positivos, que podrían analizarse para que los esfuerzos por mejorar la planificación local pudieran mejorarse constantemente con el tiempo. La financiación podría vincularse a resultados demostrados, fomentando la responsabilidad y la transparencia. Ya existe para ello un modelo a nivel internacional, denominado la Alianza de las Ciudades, financiado por las ciudades miembro, los gobiernos nacionales y las instituciones multilaterales, incluyendo las Naciones Unidas y el Banco Mundial, aunque su nivel de financiación actual es modesto. Recaudar para los

Cuadro 3-2. Responsabilidades de las Comisiones Nacionales de Planificación y Desarrollo Urbano Sostenible

- Comprender en qué medida fomentan o desalientan un desarrollo urbano integrador y sostenible las normativas y políticas existentes.
- Recopilar y cartografiar información básica sobre los habitantes de las barriadas marginales, actividades económicas, infraestructura, patrones de circulación dentro de estos barrios y transporte público de acceso, y su vulnerabilidad a riesgos ambientales.
- Evaluar el potencial de la venta de terrenos públicos y de la regulación de derechos privados de urbanización para financiar mejoras para las comunidades de las barriadas pobres y compensar a los vecinos desplazados.
- Proponer una política y un calendario concreto para regularizar la tenencia de la tierra con el fin de fomentar la inversión privada de los propietarios y vecinos actuales y dotarles de seguridad frente al desahucio.
- Evaluar las leyes y regulaciones existentes sobre apropiaciones de tierras y justa compensación.
- Establecer un programa para fortalecer las organizaciones de base en las comunidades pobres e involucrarlas en la planificación urbana general.
- Establecer responsabilidades y competencias claras para cada nivel de la administración, y planes para promover la gobernanza y la capacidad planificadora en cada uno de ellos.
- Estudiar qué bienes y servicios públicos pueden proporcionar los gobiernos con el fin de incentivar las inversiones privadas en vivienda, infraestructura, servicios y empresas en las barriadas marginales.
- Responsabilizar a las autoridades regionales urbanas de estudiar las necesidades de infraestructura en las regiones metropolitanas, incluyendo las barriadas marginales, y de estudiar alternativas adecuadas a los proyectos de infraestructura a gran escala.
- Informar de los resultados a las instituciones regionales e internacionales para compartir la información y las mejores prácticas, así como para otorgar reconocimiento a los esfuerzos nacionales y mantener una presión colegiada sobre los gobiernos para instarles a avanzar significativamente hacia los objetivos marcados por su comisión.

Fondos de incentivo el mínimo necesario de 100 millones de dólares por país requeriría probablemente financiación procedente de los presupuestos de los gobiernos nacionales cofinanciada por los municipios, así como ayuda de donantes e inversiones de los fondos de pensión y de compañías de seguros nacionales.³⁴

Fondos para la financiación de innovaciones. Sin fondos y sin modelos de financiación no se obtendrán resultados, incluso contando con la mejor planificación posible. Los gobiernos nacionales deberán identi-

ficar modelos de financiación exitosos, invertir en ellos y exportarlos. Debieran considerar también la posibilidad de establecer fondos que incentiven proyectos piloto innovadores, promoviendo a mayor escala los más prometedores en términos de financiación de viviendas e infraestructura para los pobres, junto con otros instrumentos financieros integrados. Se necesitan vías innovadoras de financiación para apoyar una mejora progresiva de las barriadas marginales, así como para proyectos de desarrollo urbano a mayor escala. Las pocas propuestas innovadoras disponibles merecen una consideración cuidadosa, como el Proyecto de Mejora de Barrios Marginales de Kenia, que prevé la creación de entidades con fines especiales, bajo la jurisdicción del gobierno y con autoridad para emitir obligaciones utilizando como garantía, entre otras cosas, tierras de la Corona. Son también interesantes algunos enfoques innovadores para financiar viviendas subvencionadas, asequibles y con servicios adecuados en el marco de proyectos urbanizadores a gran escala, de uso mixto y a precio de mercado.

Es particularmente necesario, asimismo, ayudar a los habitantes de estas barriadas pobres a financiar mejoras en sus casas. A falta de préstamos hipotecarios que requieren títulos de propiedad legales, de los que carecen la mayoría de ellos, se necesita algún tipo de financiación sin exigencia de garantía. A diferencia de la microfinanciación, que ha sido utilizada con cierto éxito para ayudar a microempresas con necesidades de crédito a corto plazo, la mejora de las viviendas requiere mayores préstamos y a más largo plazo. Avalar préstamos para vivienda es una cuestión muy diferente. La financiación de pequeñas infraestructuras comunitarias también es bastante compleja, pues depende de que multitud de usuarios paguen sus cuotas a la ONG internacional o la organización comunitaria local que las ha promovido, para que esta pueda devolver el préstamo. Esto significa que se precisa ensayar nuevas estrategias de financiación —podríamos denominarlas «meso» financiación— diferentes de las fórmulas de microfinanciación actuales. También se necesita urgentemente innovación en el diseño de productos, comprobación de riesgos previstos, fuentes potenciales de capital, modelos de riesgos compartidos y colaboraciones público-privadas para proporcionar financiación para viviendas e infraestructuras comunitarias.




Hay, sin embargo, indicios prometedores de que se puede hacer frente a estas necesidades. El servicio municipal de agua de Manila figura entre los programas más alentadores de infraestructuras al servicio de la comunidad. La administración municipal utiliza multas y la promesa de beneficios para animar a las empresas concesionarias a cumplir el objetivo de suministrar un servicio de agua casi universal.

En consecuencia, los concesionarios han adoptado técnicas innovadoras de suministro para abastecer a la población pobre. No exigen un título de propiedad para conectarse a la red, y los usuarios pueden pagar la conexión a plazos. Además, los usuarios pueden elegir entre varios tipos de contratos, dependiendo de sus ingresos. En 2001 las empresas concesionarias, creadas a mediados de los noventa, habían instalado 238.000 nuevas conexiones a la red, un 54% de las cuales se encontraban en barrios marginales. En lo referente a viviendas, es prometedor el caso de un programa comunitario de ahorro y construcción en México denominado Patrimonio Hoy. Creado por Cemex, un proveedor global de productos de cemento, el programa ha mejorado la vivienda de los participantes, proporcionando simultáneamente a la empresa un rendimiento adecuado de sus inversiones.³⁵

Una colaboración académica internacional sobre planificación y gobernanza. Dado que las estructuras de gobierno y la capacidad de llevar a cabo un desarrollo urbano integrador y sostenible son actualmente débiles en una mayoría de países y en las zonas urbanas, el intento de fortalecer la gobernanza y la planificación se beneficiaría enormemente del esfuerzo internacional para estudiar las mejores prácticas, diseñar y ensayar posibles estructuras de gobernanza y enfoques de planificación mejorados, convocar conferencias para compartir la información, y desarrollar programas de formación y herramientas de planificación para fortalecer la capacidad planificadora de los barrios marginales y del rápido crecimiento urbano en los países en desarrollo. Sería deseable también que una colaboración académica desarrollase intervenciones reales para ensayar las estrategias de mejora diseñadas a nivel local con las autoridades gubernamentales y con las instituciones de las comunidades. La colaboración podría reunir asimismo a las comisiones itinerantes de expertos mundiales y pensadores destacados para apoyar a los gobiernos y a las oficinas de planificación, proporcionando evaluaciones objetivas independientes sobre los obstáculos institucionales y legales que dificultan una planificación integradora, y otros diagnósticos, así como sesiones de desarrollo de estrategias y otros servicios de asistencia técnica para los planificadores municipales.

Pequeños pasos y actuaciones audaces

Se podrían dar pequeños pasos más allá de estas iniciativas. Algunas de las acciones descritas podrían desarrollarse incluso en ausencia de actuaciones más ambiciosas. Por ejemplo, aunque no sean creadas las



comisiones nacionales de planificación, se puede intentar financiar el trabajo de las organizaciones de las comunidades para censar a los habitantes de las barriadas pobres, aumentando así su capacidad para formular y aplicar planes de desarrollo comunitarios coordinados. De la misma manera, aunque no se establezca una colaboración académica, podrían llevarse a cabo esfuerzos para financiar el desarrollo de nuevos materiales de formación, o programas oficiales sobre desarrollo urbano integrador y sostenible en una o varias de las principales universidades del mundo, que otras podrían copiar.

La comunidad global no puede permitirse ignorar los retos derivados del desarrollo urbano y su impacto sobre el medio ambiente, y de la magnitud y el crecimiento de la pobreza urbana. Es evidente que tenemos una ingente tarea por delante, pero con voluntad y una hoja de ruta, la posibilidad de construir un futuro urbano más esperanzador para todos y para el medio ambiente está a nuestro alcance. Un número creciente de ejemplos nos indican la vía hacia una planificación mejor y más práctica para un crecimiento urbano integrador y sostenible. Y existe creciente interés por este tema. Todo lo que se precisa actualmente es una actuación audaz.



Michael C. George, «Group Endorses Walk Out in Economics 10», Harvard Crimson, 2 de noviembre de 2011; «An Open Letter to Greg Mankiw», *Harvard Political Review*, 2 de noviembre de 2011; Net Impact, de Erik Assadourian, «Sacar el mayor provecho posible a las escuelas técnicas superiores», en Worldwatch Institute, op. cit., nota 1, pg. 160; página web de Net Impact, en netimpact.org.

54. Worldwatch Institute, «Oil Discovered on the Island of Catan», nota de prensa (Washington, DC: 19 de octubre de 2011); reglas de *Catan Scenarios: Oil Springs*, en www.oilspings.catan.com.

Capítulo 3. Planificar un desarrollo urbano integrador y sostenible

1. B. Sanyal, «Planning as Anticipation of Resistance», *Planning Theory*, vol. 4, núm. 3 (2005), pp. 225–45; J. L. Baker y K. McClain, *Private Sector Initiatives in Slum Upgrading*, Urban Papers (Washington, DC: World Bank, 2009); marco de mejora de la economía de los pobres, véase C. O. N. Moser, *Asset-based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context*, Documento de Trabajo de Brookings Global Economy and Development (Washington, DC: Brookings Institution, 2006).

2. Tabla 3–1 de Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision* (Nueva York: United Nations, 2009).

3. Cuadro 3–1 de los siguientes: tamaño de megaciudades, de U.N. Environment Programme, *Keeping Track of Our Changing Environment: From Rio to Rio+20 (1992–2012)* (Nairobi: 2011), de UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (Londres: United Nations, 2008) y de Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision* (Nueva York: United Nations, 2007); consumo de energía, de UN-HABITAT, Inauguración de la Iniciativa Cities and Climate Change e Informe de la Conferencia, Oslo, 2009; posibilidades energéticas, de World Bank, *State and Trends of the Carbon Market 2010* (Washington, DC: 2010); agua potable, de UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication, «Water and Cities: Facts and Figures», en www.un.org/waterforlifedecade/; ejemplo de Delhi, de J. Pittock et al., *Interbasin Water Transfers and Water Scarcity in a Changing World—A Solution or a Pipedream?* (Frankfurt: WWF Germany, 2009); Daca, de M. Sinha, «Community-based Waste Management and Composting for Climate/Co-benefits—Case of Bangladesh», presentado en la Reunión Consultiva Internacional sobre la Expansión de los Servicios de Recogida de Residuos en los Países en Desarrollo (International Consultative Meeting on Expanding Waste Management Services in Developing Countries), Tokio, 18–19 de marzo de 2010; posibilidades de mitigación y adaptación, de United Nations, «The Challenge of Adapting to a Warmer Planet for Urban Growth and Development», UN-DESA Policy Brief No. 25, Nueva York, diciembre de 2009 y de UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2008/2009*, op. cit. en esta nota; United Nations, *Shanghai Manual: A Guide for Sustainable Urban Development in the 21st Century* (Nueva York: 2011). Sobre la relación entre proceso urbanizador y aumento de ingresos, véase David E. Bloom y Tarun Khanna, «The Urban Revolution», *Finance and Development*, septiembre de 2007; resto de datos, de UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All* (Londres: Earthscan, 2010).

4. UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2010/2011*, op. cit., nota 3.
5. *Ibíd.*
6. Michael Majale, «Employment Creation through Participatory Urban Planning and Slum Upgrading», *Habitat International*, vol. 32, núm. 2 (2008), pp. 270–82; International Labour Organization, *Statistical Update on Employment in the Informal Economy* (Ginebra: junio de 2011); C. K. Pralahad y Allen Hammond, «Serving the World's Poor, Profitably», *Harvard Business Review*, septiembre de 2002.
7. Pralahad y Hammond, op. cit., nota 6; McKinsey Global Institute, *India's Urban Awakening: Building Inclusive Cities, Sustaining Economic Growth* (McKinsey & Company, 2010).
8. UN-HABITAT, *Forced Evictions—Towards Solutions?* (Nairobi: U.N.-Habitat Advisory Group on Forced Evictions, 2007); J. L. Baker y K. McClain, *Private-Sector Initiatives in Slum Upgrading* (Washington, DC: World Bank, 2009).
9. UN-HABITAT, *Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities* (Londres: United Nations, 2009), pp. 153–54.
10. *Ibíd.*
11. McKinsey Global Institute, op. cit., nota 7; UN-HABITAT, *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (Nairobi: 2003).
12. UN-HABITAT, op. cit., nota 9, p. 26; Vanessa Watson, «'The Planned City Sweeps the Poor Away...': Urban Planning and 21st Century Urbanisation», *Progress in Planning*, vol. 72, núm. 3 (2009), p. 177; UN-HABITAT, op. cit., nota 11.
13. UN-HABITAT, *Housing the Poor in Asian Cities: Community-Based Organizations—The Poor as Agents of Development* (Nairobi: 2008).
14. Sanyal, op. cit., nota 1.
15. Banco Mundial, *Informe de desarrollo mundial: El estado en un mundo en transformación* (Washington, DC: 1997).
16. *Ibíd.*
17. Sanyal, op. cit., nota 1; UN-HABITAT, *Secure Land Rights for All* (Nairobi: 2008).
18. Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation y Ministry of Urban Development, *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission: Overview* (Delhi: Government of India, sin fecha); resto de ejemplos, de Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Una nueva geografía económica* (Washington, DC: 2009), capítulo 7.
19. Gerald Frug, «Governing the Megacity», *Urban Age*, México, 2006; UN-HABITAT, op. cit., nota 9; Delta del Río Perla, de World Bank, op. cit., nota 18.
20. Francos Halla, «Preparation and Implementation of a General Planning Scheme in Tanzania: Kahama Strategic Urban Development Planning Framework», *Habitat International*, vol. 26, núm. 2 (2002), pp. 281–93.
21. United Nations, *Shanghai Manual*, op. cit., nota 3.
22. World Bank, *Eco2 Cities: Ecological Cities as Economic Cities* (Washington, DC: 2009).
23. Aprodicio Laquin, discusión con el autor, Cambridge, Massachusetts, 27 de mayo de 2011, citando a Liangyong Wu, *Rehabilitating the Inner City of Beijing*,

A Project in the Ju'er Hutong Neighborhood (Vancouver: University of British Columbia Press, 1999), Jeff Kenworthy, «Urban Ecology in Indonesia: The Kampung Improvement Program», Murdoch University, 1997, en www.istp.murdoch.edu.au/ISTP/casestudies/Case_Studies_Asia/kip/kip.html y Ayse Pamuk y P. Cavallieri, «Alleviating Urban Poverty in a Global City: New Trends in Upgrading Rio de Janeiro's Favelas», *Habitat International*, vol. 22, núm. 4 (1998), pp. 449–62.

24. Mary Schmidt, «Popular Participation and the World Bank: Lessons from Forty-Eight Case Studies», en J. Rietbergen-McCracken (eds.), *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*, Discussion Paper No. 333 (Washington, DC: World Bank, 1996), pp. 21–25; Kamla Raheja Vidyanidhi Institute for Architecture and Environmental Studies and the Society for the Promotion of Area Resource Centres, *Interpreting, Imagining, Developing Dharavi* (Bombai: 2010).

25. E. Hagen, *Putting Nairobi's Slums on the Map* (Washington, DC: World Bank Institute, 2010); Global Land Tool Network Secretariat, «Improving Data Collection for Urban Planning through Participatory Enumerations», *Global Land Tool Network Brief*, UN-HABITAT, Nairobi, 2010.

26. Porto Alegre, de United Nations, *Shanghai Manual*, op. cit., nota 3, pp. 29–33.

27. UN-HABITAT, op. cit., nota 9.

28. S. Patel et al., «Beyond Evictions in a Global City: People-managed Resettlement in Mumbai», *Environment and Urbanization*, vol. 14, núm. 1 (2002), pp. 159–72; World Bank, op. cit., nota 22; UN-HABITAT, *Land and National Disasters: Guidance for Practitioners* (Nairobi: 2010).

29. Ketelan, de *Slum Upgrading Facility Newsletter* (UN-HABITAT), abril de 2008; Durban, de N. R. Peirce y C. W. Johnson, *Century of the City: No Time to Lose* (Nueva York: Rockefeller Foundation, 2009), pp. 132–39.

30. Alfonso X. Iracheta, «Evaluación del Fondo Metropolitano, 2006–2009», Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Inter-American Development Bank, El Colegio Mexiquense, 2010, en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

31. Para un resumen breve, véase D. Satterthwaite, «Getting Land for Housing: What Strategies Work for Low-Income Groups?» *Environment and Urbanization*, octubre de 2009, pp. 299–307 y E. Fernandes, *Regularization of Informal Settlements in Latin America: Policy Focus Report* (Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2011).

32. Para una visión general sobre estos temas en la práctica, véase UN-HABITAT, op. cit., nota 11 y UN-HABITAT, op. cit., nota 9.

33. Un análisis más profundo de estos temas en World Bank, op. cit., nota 18 y World Bank, op. cit., nota 22.

34. Alianza de las Ciudades, en www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org.

35. Manila, de Asian Development Bank, *Bringing Water to the Poor, Selected ADB Case Studies* (Kioto: 2004); A. Segel, M. Chu y G. Herrero, «Patrimonio Hoy, Harvard Business School Case Study», Harvard Business School, Cambridge, Massachusetts, 2004.