

Luchar contra la pobreza y la injusticia medioambiental en las ciudades

*Janice E. Perlman con Molly O'Meara Sheehan**

«Las ciudades, como los sueños, están hechas de deseos y de miedos» dice Italo Calvino en *Las Ciudades Invisibles*. Si esto es cierto, nuestras ciudades van desde el ensueño hasta la pesadilla, según la ciudad, el momento histórico y la situación de una persona dentro de su panorama social y físico. Las ciudades, igual que las regiones y los países, han crecido con desigualdades, hecho agravado por la incapacidad de los gobiernos para contrarrestar las injusticias fruto de la globalización. En muchas ciudades las diferencias se han multiplicado —entre ricos y pobres, entre integrados y marginados y entre la ciudad «formal» y la «informal».¹

La ciudad informal está constituida por asentamientos ilegales, distritos clandestinos, edificios comerciales y residenciales ocupados, alojamientos provisionales para refugiados o trabajadores inmigrantes y, frecuentemente, por zonas degradadas de viviendas sociales. Estas comunidades suponen cerca del 40% de la población urbana de los países del Sur, alcanzando el 41% en Bombay y el 47% en Nairobi. Sus habitantes carecen generalmente de los servicios urbanos básicos (agua, saneamiento, electricidad o calles pavimentadas) y de seguridad sobre

*Janice E. Perlman, ganadora de un Premio Guggenheim, es la fundadora y presidenta de Mega-Cities Project, grupo internacional sin ánimo de lucro, y antigua profesora de planificación urbana y regional, con muchos trabajos de asesoría sobre cuestiones de pobreza urbana y justicia ambiental.

las propiedades que ocupan, sin contratos oficiales de sus viviendas y tierras ni protección contra los desalojos. Incluso cuando estas comunidades informales tienen las infraestructuras urbanas y el derecho de facto al uso de la tierra, siguen siendo barriadas proscritas, mientras el trabajo basura que realizan sus habitantes hace posible la vida de ensueño de los privilegiados de la ciudad formal.²

Dado que los precios del alojamiento en la ciudad formal son prohibitivos para los pobres, no les queda más remedio que vivir en las zonas más peligrosas: en la calle, como es frecuente en la India; en los callejones entre las casas ricas, como ocurre en muchas ciudades asiáticas; en laderas demasiado inclinadas para los edificios convencionales, como las favelas de Río de Janeiro; sobre postes encima de las marismas, como los alagados de Bahía; en las llanuras de inundación, como muchos de los kampungs de Yakarta; en los vertederos, como en Manila; e incluso en los cementerios, como en El Cairo. En muchos casos, las familias permanecen durante varias generaciones en estos asentamientos y con el tiempo van mejorando sus viviendas y comunidades. Es frecuente que ni siquiera los jóvenes que logran entrar en la universidad consigan un lugar para vivir fuera de estas zonas «marginales».³

Los barrios pobres urbanos padecen lo peor de ambos mundos: los riesgos de salud y medioambientales del subdesarrollo, como la escasez de agua limpia para beber; y los de la industrialización, como los residuos tóxicos. Además, sus habitantes dejan poca huella sobre el planeta: en comparación con sus vecinos ricos utilizan muy pocos recursos y generan aún menos residuos. Desde Nairobi hasta Nueva York, la distancia entre ricos y pobres implica que quienes menos recursos tienen sean quienes más sufren la contaminación provocada por los pudientes.

Con demasiada frecuencia, quienes abogan por un «desarrollo sostenible» —que satisfaga las necesidades actuales de las personas sin dejar el planeta arruinado para las generaciones futuras— pasan por alto la alarmante injusticia medioambiental de nuestras ciudades. La secuencia lógica que vincula la sostenibilidad mundial con el fin de la pobreza en las ciudades está sintetizada en los que han dado en llamarse Principios de Perlman:

- No se puede alcanzar la sostenibilidad ambiental mundial sin conseguir la sostenibilidad ambiental urbana: las economías de escala son más eficientes en las ciudades en términos de energía y recursos. La transformación del metabolismo urbano en sistemas cíclicos en vez de lineales es la clave para invertir el proceso de deterioro ambiental mundial.

- No puede lograrse una solución al problema ambiental de las ciudades sin acabar con la pobreza urbana: generalmente, los pobres ocupan las zonas más frágiles de la ciudad en términos ecológicos, y a menudo carecen de las redes adecuadas de suministro de agua, de alcantarillado o de recogida de los residuos sólidos.
- No puede solucionarse la pobreza ni la degradación ambiental sin realizar innovaciones de abajo a arriba, partiendo de la comunidad, y éstas son pequeñas en relación con la magnitud de los problemas.
- No se pueden conseguir impactos a nivel macro sin divulgar entre los líderes locales las soluciones exitosas, incorporándolas a las políticas públicas siempre que las circunstancias lo permitan.
- No se puede lograr la transformación de las ciudades sin cambiar los antiguos sistemas de incentivos, las «reglas del juego» y los actores.
- En el siglo XXI no puede haber ninguna ciudad sostenible sin justicia social y participación política, ni tampoco sin vitalidad económica y regeneración ambiental.

Un vistazo a los títulos publicados en los años sesenta y setenta demuestra que la preocupación por la creciente urbanización del mundo comenzó hace décadas: La Explosión Urbana en América Latina, Ciudades en Explosión, Los Condenados de la Tierra, Asentamientos Urbanos Incontrolados. Puede que el interés por la pobreza en las ciudades fuera ligeramente mayor durante la Guerra Fría, debido al miedo a que los inmigrantes y la población marginal pudieran llevar a regímenes de izquierdas. Pero cuando se vió que los pobres estaban más interesados en mejorar las oportunidades de sus hijos que en la protesta social, este interés desapareció. Sólo ahora ha vuelto a renacer debido a la violencia urbana y por asuntos de seguridad.⁴

Poco a poco, las agencias internacionales han empezado a reconocer la importancia de las ciudades y de la pobreza urbana. En 1999, el Banco Mundial y UN-HABITAT crearon La Alianza de las Ciudades, para coordinar la recuperación de los barrios marginales; en 2001 UN-HABITAT se convirtió en un programa de pleno derecho de Naciones Unidas; en 2003 la comunidad internacional fijó una definición común de «barrio marginal»; y en 2004 se constituyó Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, dotando de una voz unitaria a las redes de autoridades locales que hasta entonces eran competidoras.

Estos últimos hitos son importantes, pero el ritmo de los cambios sigue siendo demasiado lento. Uno de los Objetivos de Desarrollo del

Milenio de la ONU se refiere explícitamente a la pobreza urbana: mejorar las condiciones de vida de 100 millones de habitantes de barrios marginales para el año 2020 (Meta 11, que forma parte del Objetivo 7 sobre la sostenibilidad del medio ambiente). Incluso si se logra, esto sólo supondrá un pequeño avance, pues sólo llegaría al 10% de la población de los barrios marginales —y para el año 2020 habrá otros mil millones de personas en las zonas urbanas de países en vías de desarrollo. ¿Por qué siempre vamos con retraso?⁵

Obstáculos para lograr ciudades igualitarias

Entre los impedimentos para la reducción de la pobreza en las ciudades y el impulso de la justicia ambiental se incluyen la corrupción e ineptitud de los gobiernos, la violencia, los prejuicios anti-urbanos, la desviación de las ayudas al desarrollo, los incentivos contraproducentes y la resistencia a los cambios, así como la carencia de datos fiables sobre las ciudades para evaluar su progreso.

Mal gobierno. Los pobres de las ciudades, que normalmente son excluidos de la toma de decisiones, son la mejor fuente sin explotar de ideas sobre cómo mejorar sus ciudades y sus vidas. En muchos países los alcaldes han sido elegidos por primera vez en las últimas décadas, lo cual probablemente acerca el gobierno a la población, pero la mayoría de los pobres siguen sin tener voz en política. Dado que generalmente los políticos provienen de las élites sociales, a menudo tienen un interés personal en que se mantenga el statu quo. En Kenya, por ejemplo, los encargados de dictar las leyes consideraban las bicicletas como un juguete de niños en vez de un importante medio de transporte, por lo que durante años les aplicaron un impuesto de lujo, haciendo que fueran demasiado caras para muchos de los habitantes con pocos ingresos.⁶

El mal gobierno se traduce en una prestación deficiente de servicios públicos. Investigadores del Instituto del Banco Mundial han demostrado que el acceso al agua, al alcantarillado y a internet en las escuelas empeora en ciudades con cotas altas de sobornos en sus compañías de servicios públicos, cuando las empresas privadas dictan las leyes locales y cuando la corrupción abunda en el Estado. Ronald MacLean-Abaroa descubrió esta situación tras llegar a ser el primer alcalde elegido democráticamente de la capital de Bolivia, La Paz, a mediados de los ochenta: «Allá donde encontré problemas en la prestación de servicios o una mala realización de las obras públicas o del cobro de impuestos,

resultó que no sólo estaban asociados con una organización deficiente, sino casi siempre con la corrupción». ⁷

Corrupción, clientelismo y corporativismo son las «tres ces» que socavan la democracia y agravan la pobreza urbana. La corrupción desvía el gasto público hacia sectores en los que es más fácil el soborno, como las grandes obras públicas, y generalmente lo aleja de la educación, la salud y el mantenimiento de las infraestructuras existentes. Cuando hay que sobornar a un funcionario para conseguir los servicios públicos necesarios, se llevan la peor parte quienes no pueden permitirse los sobornos. Un estudio en Indonesia demostró que los sobornos de la policía, las escuelas, las compañías eléctricas y los basureros mermaban los de por sí escasos presupuestos de los pobres urbanos. ⁸

Violencia y prejuicios. El aumento de la violencia urbana, ligado al del tráfico de drogas y armas, ha provocado unos índices de mortalidad especialmente elevados entre los jóvenes de algunas ciudades. Cuando los traficantes logran la complicidad de la policía para sus actividades ilegales, pueden poner entre la espada y la pared a barrios pobres completos. La consecuente asociación entre pobreza y violencia urbanas no hace más que agudizar los prejuicios que ya de por sí restringen las posibilidades de vida de esta gente. ⁹

Un seguimiento plurigeneracional de familias de Río confirma esta tendencia (véase el cuadro 9-1). El miedo a la violencia hace que la gente se quede recluida en sus casas, y las entrevistas de trabajo terminan cuando se descubre que la dirección del aspirante corresponde a una favela. Con un mismo nivel de educación, tienen más problemas para encontrar trabajo quienes viven en una favela. ¹⁰

El riesgo de sufrir delitos violentos es mucho mayor en unos lugares que en otros. Los investigadores han situado las cifras más bajas del mundo de robos y atracos en Asia, mientras que las cotas más altas se encuentran en América Latina y en el África subsahariana. ¹¹

Prejuicios anti-urbanos. Los especialistas en medio ambiente y desarrollo llevan tiempo describiendo las ciudades como una amenaza para la naturaleza. Muchos políticos se suman todavía a esta vieja mentalidad, enfrentando la preocupación por el medio ambiente al desarrollo económico e impidiendo un mayor crecimiento de las ciudades, especialmente de las megaciudades. En 1986, un estudio encargado por el Fondo de las Naciones Unidas para Actuaciones en materia de Población demostró que prácticamente todos los países habían realizado algún intento para frenar el crecimiento urbano, invirtiendo en desarrollo rural, creando «polos de crecimiento» o «nuevas ciudades», obligando a la gente a asentarse en regiones despobladas, cambiando de emplaza-

Cuadro 9-1. **Violencia en Río de Janeiro: más dificultades para los pobres urbanos.**

Al contrastar un estudio de 1968 y 1969 sobre tres favelas de Río de Janeiro, Brasil, con las entrevistas realizadas entre 2001 y 2003 a muchos de los participantes originales y a sus familias, descubrimos que uno de los cambios más dramáticos y devastadores de los últimos 30 años ha sido el aumento de la violencia con víctimas mortales. En 1969, la gente temía que sus casas y barrios fuesen demolidos por el gobierno militar. En la actualidad tienen miedo de ser alcanzados por una bala en las reyertas entre los narcotraficantes y la policía, o entre bandas rivales.

Este miedo tiene justificación. En 2001, el 20% de los entrevistados en el primer estudio, el 19% de sus hijos y el 18% de sus nietos afirmaban que algún miembro de su familia había muerto a causa de la violencia —índices mucho más altos que en ciudades de Colombia o Bolivia, que son países productores de droga. Incluso cuando las familias pobres consiguen mudarse a viviendas de protección oficial o a barrios periféricos pero legales, la violencia de las bandas de narcotraficantes les persigue.

Los más humildes se sienten atrapados entre los narcotraficantes y la policía. El 81% reconocía en 2001 que ninguno de ellos les ayuda, y que ambos grupos llevan a cabo actos violentos impunemente. Como las bandas están bien financiadas y bien armadas, les resulta fácil sobornar a la policía. No es raro que la policía irrumpa en las casas de la gente pobre con la excusa de estar buscando a algún miembro de una banda, y que destruya la casa o mate a algún familiar al azar para demostrar su poder e «infundir respeto». Es inútil intentar que intervenga la justicia, y delatar a los narcotraficantes es una sentencia de muerte, dado que cuando se va la policía los barrios quedan totalmente en sus manos. La máxima de la población es actuar como los tres monos: «no ver nada, no oír nada, no decir nada.»

Esta «esfera del terror» tiene la terrible consecuencia de destruir el capital social, uno de los escasos pero grandes logros que podían favorecer la ayuda mutua. Ahora la gente tiene miedo a salir de su casa. En palabras de un antiguo habitante de 60 años de una favela, Nilton, que vive actualmente en una zona de viviendas sociales: «Vivir aquí es vivir en un lugar en el que careces de libertad para hacer lo que quieras, de ir y venir, de salir de casa cuando te apetece, de vivir como cualquier persona que no está en la cárcel. Al pensar: ¿Puedo salir ahora o es demasiado peligroso? e estás encarcelando. ¿Por qué tengo que llamar a alguien para decir que no vengan hoy? Es terrible, es agobiante. Nadie quiere vivir así.»

Como consecuencia de esto se deteriora el sentimiento de unidad de la comunidad, se dejan de usar los espacios públicos, se merma la vida social y la confianza entre los vecinos y se acaba con la participación en las organizaciones vecinales. Casi todas las asociaciones de vecinos están controladas por los traficantes de drogas y de armas (excepto las que están en manos de los «escuadrones de la muerte»), así que se ha perdido hasta el más mínimo poder de negociación que antes podían tener estos grupos. Y la relación entre los habitantes de las favelas y la delincuencia hace más difícil encontrar trabajo o incluso enterarse de las ofertas laborales. Ha descendido el precio de alquiler y venta de las casas —lo más valioso que tienen los

vecinos—, y los proveedores de servicios, desde los profesores y los trabajadores sanitarios hasta los voluntarios deseosos de ayudar, temen entrar en estos barrios. Ya ni siquiera tienen proveedores comerciales. Los entrevistados afirman que desde el final de la dictadura la marginación y la exclusión no han hecho más que empeorar.

Fuente: véase nota nº 10 al final.

miento su capital nacional o introduciendo políticas de ciudades cerradas.¹²

Los estados han gastado mucho dinero y capital político en estos intentos, pero ninguno ha logrado frenar las oleadas de inmigrantes. Aunque la inversión en carreteras rurales, electrificación, educación, sanidad e industrialización es importante para mejorar los niveles de vida en el campo, en muchos casos no ha hecho más que aumentar los índices de emigración hacia áreas urbanas. A medida que la gente fue tomando conciencia de sus posibilidades, utilizaron sus carreteras y conocimientos nuevos para buscar oportunidades en la ciudad.¹³

Incluso cuando la libertad de movimiento fue restringida contundentemente —como en las colonias, en los estados de economías muy controladas y los estados policiales— la gente siempre ha encontrado la forma de introducirse en las ciudades. Los intentos de impedir el crecimiento urbano más exitosos se realizaron en la Sudáfrica del apartheid, donde la gente de color necesitaba pasaporte para entrar a las ciudades; China usaba tarjetas de racionamiento del arroz y un sistema de registro de la propiedad; Rusia empleaba la asignación de viviendas; y en Cuba la política nacional para mantener a la población en el campo se apoyaba en el uso de la fuerza. Aun así, «poblaciones flotantes» de inmigrantes entraron en las ciudades chinas, los apartamentos de Moscú se llenaron de familiares y amigos de los inquilinos que intentaban mudarse a la ciudad, y en todo el mundo los registros de los gobiernos sobre el tamaño de las ciudades eran inexactos, para mantener la imagen ficticia de no-crecimiento.¹⁴

Todavía en 2005 multitud de países intentaban reprimir el crecimiento urbano. La División de Población de Naciones Unidas hizo recientemente un análisis de las políticas de migración de 164 países que demostraba que el 70% de ellos intenta rebajar el éxodo rural. El estudio confirmó que el impacto sobre la distribución general de la población era «casi insignificante».¹⁵

El mito de que la población dejará de emigrar a las ciudades si se dejan de construir viviendas sociales y se eliminan los alojamientos irregulares carece de fundamento y perjudica a los pobres. En 2006, el relator de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU especializado en adecuación de la vivienda, Miloon Kothari, estimó que el número de desalojos había aumentado en todo el mundo desde el año 2000. Kothari advierte: «Si no se garantizan los derechos humanos, es fácil que el cometido de reducir los barrios marginales —incluso si es a través de los ODM que correspondan— se traduzca en la erradicación de estos barrios en perjuicio de sus habitantes.»¹⁶

Desviación de la ayuda intencional. Aunque la previsión es que prácticamente la totalidad del crecimiento de la población mundial se produzca en ciudades de África, Asia y América Latina, y principalmente en áreas pobres, la ayuda al desarrollo es reacia a reconocer la urbanización de la pobreza. Se calcula que desde 1970 hasta 2000 la ayuda al desarrollo urbano ha sido de 60.000 millones de dólares —tan sólo el 4% de un total de 1,5 billones de dólares. Sólo unas pocas agencias bilaterales de ayuda tienen algún programa de viviendas en ciudades, o algún programa urbano serio, del tipo que sea.¹⁷

Las decisiones de los bancos de desarrollo internacional son importantes, aunque las ayudas no sean la fuente principal de inversión extranjera en un país. En los últimos años, los flujos de capital privado en los países en vías de desarrollo han sido diez veces mayores que la ayuda al desarrollo. Pero las agencias internacionales de ayuda suponen una financiación adicional, y además influyen sobre los programas de investigación y las prioridades de inversión de gobiernos, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG).¹⁸

Y si las ayudas se destinan a zonas urbanas, es frecuente que no lleguen a los pobres. El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Londres ha señalado que entre 1981 y 1998 los proyectos para zonas urbanas suponían entre el 20 y el 30% de los préstamos de muchos organismos de 1981 a 1998. Pero las viviendas, el agua, el saneamiento y otros servicios que mejoran las condiciones de los pobres sólo recibían el 11% del total de los préstamos del Banco Mundial, el 8% del Banco Asiático de Desarrollo y el 5% del Overseas Economic Cooperation Fund de Japón.¹⁹

El Banco Mundial afirma que los préstamos y el personal que dedica a las zonas urbanas siguen siendo muy inferiores a los recursos destinados al sector rural. Las inversiones del Banco Mundial en cualquier país y la mayor parte de la ayuda bilateral para países en vías de desarrollo se guían por los Informes de las Estrategias de Reduc-

ción de la Pobreza que preparan los gobiernos, asesorados por el Grupo del Banco Mundial. Estos documentos suelen descuidar las zonas urbanas.²⁰

Las ayudas de la comunidad internacional pusieron en marcha inicialmente para el desarrollo rural y están pensadas profesional y estructuralmente para ayudar a los campesinos, no para continuar apoyándoles cuando se mudan a la ciudad. Parece que los expertos en desarrollo prefieren las «misiones» en zonas agrícolas atractivas, pueblecitos de pescadores y reservas naturales que aquéllas en barrios marginales contaminados, masificados y, a menudo, peligrosos.

Los esfuerzos para llamar la atención de la comunidad internacional de ayuda al desarrollo sobre la pobreza en zonas urbanas han encontrado una oposición muy fuerte. Desde su fundación en 1978, todos los directores ejecutivos de UN-HABITAT han destacado la urgencia de actuar de inmediato, pero ninguno de ellos ha conseguido equiparar su financiación a la de otros organismos de la ONU. Cuando UN-HABITAT y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) compartieron sede en Nairobi, para apaciguar las presiones políticas de los países africanos, eran considerados públicamente los organismos más imprescindibles de la ONU. Sin embargo, a pesar de que ambos tenían un campus impresionante en Nairobi, permanecieron marginados política y financieramente.

Es frecuente que quienes solicitan un mayor apoyo para programas en zonas urbanas se enfrenten a las burlas de quienes creen que las inversiones de los gobiernos ya son de por sí pro-urbanas. Pero los estudios económicos más rigurosos demuestran que la riqueza que generan las ciudades acaba financiando las subvenciones para el campo.²¹

Como nota positiva, acualmente el Banco Mundial está teniendo en consideración los préstamos subnacionales, que permitirían que el dinero llegase directamente a los gobiernos municipales, puentando a los ministerios nacionales de economía. Esto ayudaría a que las ciudades —especialmente las megaciudades— recibieran directamente el dinero que les asignan las agencias internacionales y que actualmente se queda muchas veces en los gobiernos nacionales, que tienen un tope para su financiación o que ven una forma de sacar provecho en la retención de esos fondos. Por ejemplo, los gobiernos centrales de Brasil y México no quieren que se den a conocer los éxitos de los alcaldes de sus ciudades más importantes, porque son adversarios políticos en potencia para la presidencia y, a menudo, de los partidos de la oposición.²²

Incentivos contraproducentes y miedo al cambio. Los sistemas de incentivos de los organismos de ayuda no dan cabida a las iniciativas

contra la pobreza en contextos específicos, originadas en las comunidades. Los profesionales del desarrollo consiguen ascender en el escalafón en función del tamaño y la rapidez de los préstamos que tramitan, de modo que la mejor forma de promocionarse son las propuestas de «talla única», en perjuicio de los proyectos a pequeña escala, en los que la población local fija las prioridades. Un analista llegó a la conclusión de que «las personas cuyas necesidades justifican la existencia de la industria del desarrollo son quienes menos capacidad tienen de influir en el desarrollo, y son los últimos en ser tenidos en cuenta a la hora de decidir qué y a quién se debe financiar.»²³

Generalmente el sector público es reacio a los riesgos. Es frecuente que los funcionarios, sean elegidos o designados, prefieran apegarse al modo habitual de hacer las cosas aunque los resultados no sean los idóneos y no arriesgarse a cometer un error por el que puedan ser despedidos o no ser reelegidos. El precio a pagar por una iniciativa fracasada es alto —y la recompensa por innovar pequeña o nula. En el sector privado, como apuntan Alan Althuser y Marc Zegans, la previsión de que ciertas ideas e iniciativas no tendrán éxito se incorpora al proceso, por lo que se dedica parte de la financiación a I+D, donde el objetivo es precisamente experimentar e innovar.²⁴

La fragmentación y la competitividad entre los organismos públicos y las disciplinas académicas limitan más aún la colaboración frente a los problemas de las ciudades. Cada área —agua y saneamiento, transporte, vivienda, ordenación del territorio, implicación del sector privado, reducción de la pobreza— está en un departamento distinto, y frecuentemente quienes los llevan tienen que competir por los recursos, la atención o el personal. Sin embargo todas estas áreas están entrelazadas, por lo que una solución aparente para una de ellas puede originar nuevos problemas en la de al lado. A pesar de que las universidades y los organismos internacionales han creado estructuras interdisciplinarias, a nivel individual el personal sigue estando muy vinculado a su departamento original, en el que se deciden los nombramientos, las promociones y los salarios.

Datos poco fiables para la evaluación. La carencia de datos sobre las ciudades y los barrios dificulta la evaluación de los progresos y la capacidad de exigir responsabilidades a los gobiernos. La mayoría de las estadísticas sólo consignan datos a nivel nacional y, en el mejor de los casos, diferenciando entre «rural» y «urbano», pero nunca por ciudades concretas. Y cuando las ciudades consiguen los recursos para recoger sus propios datos, suelen excluir de sus estudios a los asentamientos informales, y raramente se pueden establecer comparaciones con datos

anteriores o de otras ciudades. El Observatorio Urbano Global, creado por UN-HABITAT en 1998 para solucionar este problema, no ha conseguido encontrar unos indicadores que permitan la comparación entre ciudades, a pesar de su base de datos sobre 237 ciudades —disponible en internet—, que da índices de pobreza, medioambiente, infraestructuras, servicios urbanos, vivienda y tierras.²⁵

Cuestiones aparentemente neutrales, como qué aspectos evaluar, qué indicadores usar, cómo recoger datos fiables de estos indicadores, cómo interpretar y cómo difundir los resultados, son en realidad asuntos importantes y tienen implicaciones políticas y sociales. Uno de los principales temas de debate del próximo Foro Urbano Mundial de 2008 en Nanjing, China, será precisamente la búsqueda de respuestas a estas cuestiones sobre los indicadores urbanos.

Señales esperanzadoras

A pesar de estos obstáculos, la energía y la creatividad de las ciudades han producido multitud de innovaciones que desafían el sistema, y muchas de ellas se han transmitido de un lugar a otro o —cuando lo han permitido los políticos— han sido incorporadas a las políticas públicas. En esta sección se dan tres ejemplos: las federaciones de pobres urbanos, con origen en Bombay, la India; las tierras compartidas, que empezaron en Bangkok; y el presupuesto participativo, nacido en Porto Alegre, Brasil.

En las dos últimas décadas ha surgido un nuevo tipo de federación de pobres urbanos, con origen en los grupos que se juntaban para ahorrar. Los grupos miembros de estas federaciones, frecuentemente dirigidos por mujeres, aprenden unos de otros y se prestan apoyo mutuo. El catalizador de este movimiento fue la Federación Nacional de Chabolistas de la India. Su líder, A. Jockin, dirigía una comunidad que llevaba mucho tiempo luchando para proteger su barriada, entre otras, contra la demolición.²⁶

A principios de los años ochenta Jockin y otros líderes de barrios marginales de la India demostraron que podían conseguir precios más bajos y para más personas con sus programas de vivienda y servicios básicos. Al mismo tiempo, en Bombay, grupos de mujeres que viven en las aceras, apoyadas por una ONG local llamada SPARC (Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos de Zona) crearon un programa de ahorros (Mahila Milan) al que cada mujer aportaba unos céntimos a la semana. Estas tres organizaciones formaron una Alianza

que lleva desde 1985 demostrando a los gobiernos cómo se pueden tratar las necesidades de la gente de los barrios marginales con proyectos concretos, desde la construcción de viviendas o de aseos públicos hasta la realización de mapas exactos de los asentamientos (véase también el capítulo 2). Esta Alianza está muy vinculada a la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda, y ambas trabajan para apoyar a las organizaciones de pobres urbanos en diferentes países asiáticos.²⁷

En 1991 se invitó a algunos representantes de esta Alianza a Sudáfrica para que ayudasen a los líderes de las comunidades locales a estudiar cómo podría resolver los problemas de vivienda el primer gobierno democrático del país. Los invitados ayudaron a crear la que ahora se conoce como Federación Sudafricana de Pobres Urbanos, formada por grupos de ahorros indígenas, que comenzó a realizar proyectos de construcción de viviendas para demostrar las posibilidades de sus miembros. Estos grupos y la Coalición Asiática por el Derecho a la Vivienda contactaron también con organizaciones y redes de pobres urbanos de Tailandia. A principios de los años noventa surgieron otras federaciones nacionales, con el apoyo de las federaciones que ya existían. La mayoría de ellas estaban respaldadas por alguna ONG local, igual que las federaciones de la India y Sudáfrica.²⁸

En 1996, con federaciones activas en Camboya, la India, Namibia, Nepal, Sudáfrica, Tailandia y Zimbabwe y con el interés de las organizaciones de comunidades de muchos otros países, las federaciones crearon un organismo superior que las englobase: la SDI (Chabolistas Internacionales). Desde entonces se han unido a la SDI grupos de Brasil, Ghana, Kenia, Malawi, Sri Lanka y Swazilandia. Muchos de ellos han llegado con sus programas de mejora de la vivienda y los servicios básicos a decenas de miles de personas, y algunos han alcanzado a cientos de miles.²⁹

Las federaciones de pobres urbanos y las ONG que trabajan con ellas han ideado multitud de formas de abordar los problemas comunes. Se han creado fondos comunes con los que ahorrar para financiar los proyectos comunitarios; han acabado con la falta de datos sobre los asentamientos informales realizando sus propios censos y sus mapas de los barrios; y, en bastantes ocasiones, su persistencia ha obligado a entrar en acción a gobiernos que se resistían al cambio.³⁰

Otra innovación muy importante —las tierras compartidas— tuvo su origen en Tailandia. En los años ochenta, algunas ONG y arquitectos de la Agencia Nacional de la Vivienda empezaron a organizar a la población de los asentamientos informales de Bangkok, que sufría desalojos, para que negociara con los propietarios de los terrenos que

ocupaban. Su objetivo era conseguir que los ocupantes pudieran optar a un nuevo alojamiento, con todos los servicios y con seguridad sobre el alquiler de la tierra en una parte del terreno disputado, a cambio de devolver el resto del terreno para su explotación comercial. Al aceptar esta forma de compartir las tierras, los propietarios se evitarían años de conflictos y de pérdidas de beneficios sin perder la dignidad, y podrían llevar a cabo proyectos comerciales en una parte de su propiedad, con cuyos beneficios costearían rápidamente los gastos de la construcción de los nuevos alojamientos multifamiliares y las infraestructuras.³¹

El gobierno de Tailandia trabajó con uno de los líderes locales, Somsook Boonyabancha, para crear la Oficina de Desarrollo Comunitario (UCDO) y para llevar el desarrollo participativo a más barrios pobres urbanos. La plantilla de esta nueva agencia incluía a antiguos funcionarios del gobierno, a académicos y a representantes de las comunidades. Con un capital inicial de 50 millones de dólares, la UCDO realizó préstamos a bajo interés a comunidades organizadas para que comprasen tierras, para que construyesen o mejorasen sus casas o para que abrieran pequeños negocios. Animaron a las comunidades a crear grupos de ahorro y de créditos para mejorar su capacidad de organización y para invertir sus propios recursos en proyectos de desarrollo.³²

En el año 2000, la UCDO se fusionó con el Fondo de Desarrollo Rural para convertirse en el Instituto de Desarrollo Comunitario, que en 2003 puso en marcha una gran campaña para desarrollar las viviendas, las infraestructuras y el alquiler de tierras, llegando en un plazo de 5 años a 300.000 familias en 2.000 comunidades pobres de 200 ciudades tailandesas. Antes del golpe de Estado de septiembre de 2006 en Tailandia, se estaban llevando a cabo —algunos habían sido terminados ya— 450 proyectos de mejora en 750 comunidades, en 170 pueblos y ciudades, que afectaban a más de 45.000 familias.³³

El gran alcance de estos esfuerzos por parte de Tailandia ha dado resultados. En 2006, UN-HABITAT consideró que Tailandia estaba entre los pocos estados que van por el buen camino para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales. La población de barrios marginales en Tailandia ha disminuido en un 18,8% cada año, y UN-HABITAT dio su reconocimiento a las mejoras llevadas a cabo por las comunidades con el apoyo del gobierno por este progreso tan alentador.³⁴

La tercera innovación importante es el presupuesto participativo, que nació en Porto Alegre, Brasil, cuando el gobierno de la ciudad utilizó la constitución pos-dictatorial de 1988 para involucrar a los pobres en

el establecimiento de las prioridades de las partidas presupuestarias para las comunidades. El alcalde del Partido de los Trabajadores hizo pública la asignación que se destinaba a cada barrio para servicios e inversiones, y pidió que se llevaran a cabo procesos participativos para establecer las prioridades de uso de los fondos municipales en cada comunidad. Cuando se hubo negociado en cada barrio hasta el último céntimo de los presupuestos, se hicieron evidentes la corrupción y el clientelismo.³⁵

Los presupuestos participativos han tenido como resultado el aumento de las inversiones en los barrios pobres y han conseguido que los objetivos se centrasen en los aspectos que los pobres consideraban sus prioridades fundamentales. Una encuesta realizada tras el primer año revelaba que la mayoría de los pobres de Porto Alegre quería agua limpia y aseos, mientras que el gobierno siempre había dado por hecho que la prioridad fundamental era el transporte. Tras el éxito inicial de los presupuestos participativos para fomentar la solidaridad entre los barrios ricos y pobres, y no los conflictos, esta práctica se extendió a otras ciudades de Brasil, al resto de América Latina y a otros lugares (véase el cuadro 9-2).³⁶

Si bien los presupuestos participativos han sido adoptados internacionalmente, muchas ciudades carecen del marco legal necesario para llevarlos a cabo, así como de gobiernos locales suficientemente fuertes. En 2002, investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo llegaron a la conclusión de que para que los presupuestos participativos pudieran ponerse en práctica las ciudades debían tener un gobierno local comprometido con la igualdad de los pobres, lo cual no suele ser el caso.³⁷

Incluso cuando hay voluntad política de aplicar los presupuestos participativos siguen existiendo otros muchos obstáculos. Yves Cabannes, del University College de Londres, señala los siguientes problemas fundamentales: ¿Cómo se puede dar continuidad a la práctica de los presupuestos participativos en un ayuntamiento cuando el partido político que la inició acaba su mandato? ¿Cómo pueden sostenerse cuando los recursos para el presupuesto local son escasos? ¿Cómo pueden las ciudades reunir los recursos para cumplir las expectativas de los ciudadanos, para evitar que la gente se decepcione y el resultado sea contraproducente? ¿Cómo puede extenderse la participación para que incluya a los pobres y a los más excluidos, especialmente a los jóvenes, las mujeres, los ancianos y los inmigrantes? ¿Y cuál es la mejor forma de que las ciudades aprendan de la inmensa variedad de experiencias de los presupuestos participativos?³⁸

Cuadro 9-2. La expansión de los presupuestos participativos

En Brasil, donde nacieron los presupuestos participativos, su expansión no es ya tan rápida ya como en sus primeros años, pero el proceso está extendiéndose a un abanico más amplio de ciudades. En 2006, unos 200-250 municipios de Brasil habían establecido presupuestos participativos. El proceso fue utilizado inicialmente en las urbes más ricas del sur y del centro, pero ahora ha llegado a las capitales del nordeste, incluyendo ciudades con índices elevados de pobreza, como Fortaleza, Recife y Aracaju. El Partido de los Trabajadores no tiene ya la exclusiva de los presupuestos participativos, que están siendo adoptados por partidos desde el centro hasta la extrema izquierda.

Perú ha aprobado y aplicado también una legislación muy completa sobre presupuestos participativos. Durante los últimos cinco años, más de 800 administraciones locales, regionales y provinciales han empezado a debatir sus presupuestos con los vecinos. Pese a que este enfoque «de abajo hacia arriba» adolece de procedimientos rígidos y de un sistema uniforme de representación de la sociedad civil, que no siempre encaja con la realidad local, muchas iniciativas están prosperando, respaldadas por la Red Perú y alimentadas por la fuerte cultura participativa de este país andino.

En Colombia, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos está apoyando los presupuestos participativos a través del Plan Colombia, y algunos gobiernos locales, incluidos el de Pasto y el de Medellín, están realizando sus propias experiencias. Su adopción se está planteando también en Venezuela, Uruguay, Chile y Bolivia.

El ayuntamiento de Porto Alegre, respaldado por la Unión Europea, ha coordinado desde 2003 una red que incluye más de 350 ciudades y 100 instituciones de Europa y de América Latina. En el Foro Urbano Mundial 2006, participantes de más de 30 países asistieron a un taller sobre presupuestos participativos y unas semanas antes se habían desplazado a Brasil representantes de África, Asia y Europa del Este para un taller de tres días de duración sobre este tema.

El número de municipios con presupuestos participativos en todo el mundo aumentó de 200 a unos 1.200 entre 2000 y 2006. En Europa, más de 50 ciudades han adoptado este enfoque y también hay iniciativas en marcha en Asia, África y Norteamérica.

Fuente: véase nota nº 36 al final.

Divulgar las experiencias exitosas

Las experiencias que se acaban de describir contradicen los prejuicios sobre la incompetencia de los pobres, sobre la incapacidad de los grupos vecinales para colaborar con los gobiernos y organismos internacionales, y sobre el egoísmo de los urbanitas, que quieren beneficiar a sus propios barrios a expensas del bien común. Las federaciones de pobres urbanos, las tierras compartidas y los presupuestos participativos son sólo tres de las muchas innovaciones que deberían hacer pensar a los políticos sobre cómo funciona y para quién es la ciudad —quién decide el programa político, qué grupos están incluidos en la toma de decisiones, cómo se gestionan los conflictos y qué sistemas de incentivos generan los cambios más progresivos.

Mega-Cities Project se fundó en 1987 para tratar estos asuntos y para fomentar una transformación política que fuese de abajo a arriba. Cientos de soluciones innovadoras exitosas bullen en ciudades de todo el mundo. La estrategia de Mega-Cities es descubrirlas y sacarlas a la luz, documentarlas y darlas a conocer, e introducirlas (si es posible) en la política; y también extenderlas por el mundo, a las ciudades que quieran adoptarlas e iniciar sus propias formas de resolver problemas. Con esto consiguen que el lapso de tiempo desde que surge una idea hasta que se aplica sea más corto, y que los resultados de las propuestas con éxito se multipliquen.

Los resultados de una encuesta realizada por Roper Starch International a los líderes de todo el mundo (la Global Leaders Survey) subrayaron la necesidad de compartir las soluciones exitosas. Aunque el 96% de los líderes de todos los sectores estaban de acuerdo en que los problemas de sus ciudades eran similares a los de las demás, y también el 96% pensaba que sería beneficioso compartir la información, sólo el 11% afirmaba tener conocimiento de las soluciones que otras ciudades daban a los problemas. A pesar de la existencia de los mensajes instantáneos, los portales de internet, los blogs y las descargas de información con sólo tocar una tecla, los líderes tienen poco tiempo o les cuesta ponerse a buscar las soluciones «online» a sus problemas. Necesitan conocer las nuevas ideas directamente de boca de un colega o verlas con sus propios ojos.³⁹

Los equipos de Mega-Cities en las 21 ciudades más grandes del mundo favorecen estos encuentros personales. En ellos participan representantes de las redes de ONG, grupos base, gobiernos, empresas, académicos y medios de comunicación. Estos equipos detectaron más de 400 innovaciones con éxito contra la pobreza y por el medioambiente, fueron a co-

nocerlas, las documentaron y se encargaron de difundir 40 de ellas más allá de las fronteras de barrios, ciudades y países. En esta sección se describen 3 de estos procesos de difusión —de El Cairo, Río de Janeiro y Curitiba—, como ilustración tanto de las posibilidades del aprendizaje mutuo como de las dificultades que se presentan al defender prácticas novedosas que van contra ciertos intereses personales.⁴⁰

Tradicionalmente, los Zabbaleen, la versión de los «intocables» hindúes en El Cairo, eran recolectores de basura. Vivían en una cantera abandonada convertida en vertedero de la ciudad y se ganaban un sustento precario vendiendo al peso los objetos desechados a los comerciantes. En los años setenta, una consultoría llamada EQI y una filial sin ánimo de lucro comenzaron a trabajar con los Zabbaleen para que usaran la basura para hacer objetos que se pudieran vender, creando micro-empresas en sus casas. Los restos de metal se convirtieron en bandejas con grabados muy elaboradas, con las telas se tejieron manteles y edredones de colores, los plásticos se reciclaron para hacer zapatos y juegos y con la basura orgánica se hizo compost.⁴¹

Con el éxito de esta iniciativa, con la que se ganaba el valor añadido de los productos finales, se consiguió el apoyo del gobierno y de las instituciones internacionales, con lo que se favoreció el progreso de toda la comunidad. La gente pudo irse del vertedero a viviendas con los servicios urbanos normales, y los niños pudieron dejar las carretillas e ir a la escuela. Los niños que iban a la escuela podían entrar como aprendices en la artesanía que quisieran y aumentar sus ingresos con sus objetos. Los Zabbaleen empezaron a superar el estigma que había acompañado a los trabajadores de la basura durante siglos.

En un encuentro de Mega-Cities en Yakarta en 1994, el coordinador de Manila, Me'An Ignacio, pensó que este sistema podría funcionar en el asentamiento de Payatas, en Manila, y organizó la visita de una delegación de este asentamiento a los Zabbaleen durante la reunión de 1995 en El Cairo. El grupo volvió decidido a estudiar el contenido del vertedero local, y concluyeron que debían formar un gremio de reciclaje de papel. Consiguieron que funcionase la producción y la venta de todo tipo de productos fabricados con papel y ayudaron a que se creasen otras pequeñas empresas, utilizando las espumas aislantes de plástico y otros desechos. La idea se extendió a otras comunidades de la ciudad de Manila y de todo el país, ayudando a muchas familias a salir de la pobreza extrema. Actualmente el reciclaje continúa en Manila a pequeña escala, pero los funcionarios locales han empezado a aprovechar los vertederos como fuente de sobornos, echando a perder los esfuerzos de la gente por reciclar.⁴²

En El Cairo, los Zabbaleen siguen ganando dinero con el reciclaje, pero no se han integrado como se esperaba en el sistema de recolección de basuras de la ciudad. De hecho, en los últimos años la globalización ha llegado hasta ellos, y en varias partes de la ciudad se ha contratado a empresas internacionales de recogida de basuras para este cometido, presionando a los Zabbaleen para que se fueran. Las compañías internacionales incineran la basura en vez de reciclarla; en cambio los Zabbaleen conseguían reutilizar el 85% de lo que recogían. Actualmente, una tercera parte de El Cairo carece de cualquier tipo de recogida de basuras. Como sugiere Mona Serageldin, una arquitecta de El Cairo y profesora de Harvard, el problema de la basura no se podrá solucionar hasta que se unan los sistemas de recogida tradicionales y modernos.⁴³

Otra de las innovaciones proviene de Río de Janeiro, donde aproximadamente un tercio de la población vive en las favelas —a menudo en zonas demasiado empinadas para las construcciones convencionales. Cada año, las inundaciones y los deslizamientos de tierras se llevan por delante cientos de hogares durante la estación de las lluvias, matando a muchas personas y contaminando los barrios al desbordarse las alcantarillas, que acaban vertiendo en la Bahía de Guaraná. En 1986, la Concejalía Municipal para Desarrollo Social puso en marcha el Projeto Mutirão (reforestación), que reforestó con plantas y frutales las zonas altas de las laderas, para evitar la erosión y los nuevos asentamientos, y mejoró el alcantarillado con tuberías para los residuos domésticos, para que no llegasen a los canales de drenaje descubiertos. El proceso fue dirigido por los líderes de las comunidades, que contrataron a vecinos sin empleo pero cualificados y, por primera vez en la historia, la ciudad les pagó por su trabajo —desde el cultivo de los plántones, la plantación de árboles y el mantenimiento de las nuevas zonas verdes hasta la excavación de zanjas y la instalación de las tuberías.⁴⁴

En la reunión de Mega-Cities en Río de Janeiro en 1992, el coordinador de Yakarta, Darrundono, decidió integrar algunos elementos del programa de Río en la iniciativa que él mismo dirigía, el Proyecto de Mejora del Kampung (KIP). El proyecto KIP tomó la idea fundamental de la concienciación ambiental y nutricional y de la importancia de las zonas verdes para mejorar la calidad de vida en los asentamientos pobres. Además, se construyeron instalaciones comunitarias para la limpieza y el aseo en el emplazamiento de los vertederos y fomentaron que cada familia cultivase plantas comestibles en los huecos libres de alrededor de sus casas. Sin embargo, Indonesia no adoptó la parte de pagar a los vecinos por su trabajo.

Volviendo a Río, las enseñanzas de esta experiencia dieron origen al mayor proyecto de mejora de un asentamiento irregular que ha existido, el Favela-Bairro. Entre 1995 y 2004 el programa de reforestación llegó a 250.000 personas de 87 comunidades y en 2006 el Favela-Bairro alcanzaba a 556.000 personas de 143 favelas. Los trabajadores reciben entre 150 y 500 dólares mensuales, y algunos de ellos trabajan en los tres viveros que financia el gobierno —que producen cada mes 120.000 árboles. Se han reforestado más de 1.500 hectáreas con unos 3,5 millones de árboles que generan ingresos, aportan seguridad alimentaria, mejoran la calidad del aire y evitan las inundaciones catastróficas.⁴⁵

El éxito de la iniciativa del ayuntamiento de pagar a los vecinos a través de los líderes locales se ha extendido a otros proyectos. El mayor de ellos es el de recogida de basuras, Favela Limpia: ahora la empresa municipal contrata a vecinos de las favelas para que recojan las basuras de casa en casa y las lleven a ciertos puntos, donde llegan los camiones municipales.⁴⁶

La tercera experiencia que se ha difundido nos lleva a Curitiba, Brasil. El alcalde Jaime Lerner desarrolló en los años setenta una red de autobuses rápidos, cómodos y tan prácticos que consiguieron que se dejaran de usar los coches (véase el capítulo 4 para más detalles). Las normas de construcción y de recalificación del terreno fueron adaptadas para permitir una mayor densidad de construcción en los cruces de las líneas de autobús, y el transporte público en cada barrio y entre ellos se organizó de forma totalmente complementaria. Además, los vecinos de los barrios a los que no llegaban los camiones de basura recibieron billetes gratuitos por llevar la basura a las carreteras principales, y los autobuses viejos se convirtieron en aulas móviles para dar clases de informática.⁴⁷

En 1991, los gobiernos del estado y la ciudad de Nueva York necesitaban encontrar alguna forma para reducir las emisiones de los coches, pues corrían el riesgo de perder financiación del gobierno federal por no cumplir el Clean Air Act (la Ley del Aire Limpio). Pidieron a Mega-Cities Project que les dieran ideas aplicadas con éxito en otras ciudades, y una fundación privada se ofreció a subvencionar los costes del proyecto si todos los participantes conseguían ponerse de acuerdo en una iniciativa. Los representantes de Nueva York escogieron un programa de educación ambiental llamado Alerta II, sobre la relación de las emisiones de los coches con la contaminación del aire y los riesgos para la salud, de São Paulo, además del sistema de autobuses de Curitiba.⁴⁸

A principios de 1992 Mega-Cities Project llevó a los responsables de medio ambiente y transporte de Nueva York a estudiar estos pro-

yectos en São Paulo y Curitiba. Después organizaron en Park Avenue un acto de concienciación pública bautizado «Alerta Verde» y, con la ayuda económica de Volvo, cuatro de los autobuses y paradas tubulares de Curitiba fueron probados en cuatro puntos clave de Manhattan.⁴⁹

Los usuarios evaluaron el experimento positivamente, pero la iniciativa perdió fuerza tras las elecciones de 1993, con el cambio de gobierno. Los críticos daban muchas razones por las que el sistema de Curitiba no podría funcionar en Nueva York. Las pruebas se habían hecho dando a la gente billetes gratuitos, así que uno de los elementos clave, la venta anticipada de billetes, no se había tenido en cuenta. Y reproducir la instalación de taquillas en cada parada para cobrar resultaría muy caro para Nueva York. Además, a diferencia de Curitiba, en Nueva York existe un metro y las calles son estrechas, lo que dificulta que se reserve una parte de la calle exclusivamente para los autobuses. Y por último, la competencia administrativa correspondería, por un lado, a los responsables estatales del transporte público —de los que dependen los autobuses— y, por otro, a la oficina municipal de transportes, que se encarga de la señalización de las calles —elemento clave para conceder prioridad a los autobuses.⁵⁰

Sin embargo, la idea tampoco se desechó: despertó el interés de la administración federal de transporte público, desde donde se fomentó el transporte en autobuses en Los Ángeles y otras ciudades. En 2001, cuando el alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, se presentó por primera vez a las elecciones, una de las propuestas de su campaña eran los «metros de superficie». Y en 2006 se estudió la implantación de un sistema de este tipo en varios recorridos de toda la ciudad. El sistema piloto, pensado para entrar en funcionamiento en 2008, estará inspirado en parte en el experimento hecho con Curitiba hace unos años. Para el Mega-Cities Project es importante haber trasladado una de las primeras innovaciones de un país del Sur hacia el Norte, para mostrar que el aprendizaje puede tener el sentido contrario al que algunos esperan.⁵¹

Estos casos, entre otros muchos estudiados y difundidos por Mega-Cities Project, proporcionan algunas claves sobre el proceso de cambio social. Las asociaciones de base social han sido la fuente de innovación más fértil, seguidas por los gobiernos locales. Para que las innovaciones sean significativas es necesaria la colaboración con ONG, empresas y gobiernos. Para superar la multitud de obstáculos que se presentan en el camino de una innovación, desde sus orígenes hasta que se convierte en una práctica rutinaria, debe haber un «defensor de la idea», que aporte la pasión y la continuidad necesarias. La difusión de las innovaciones tiene mejor resultado cuando el aprendizaje tiene lugar entre

iguales, con visitas personales, y cuando se puede asegurar una continuidad. (Los cambios de administración complican las innovaciones, pues es fácil que la nueva administración rechace los proyectos que no han sido iniciados por ellos.) Pero la lección fundamental es que el cambio social es una lucha de Sísifo: mientras los grupos de las comunidades y los gobiernos progresistas luchan por subir la roca de la innovación hasta lo alto de la montaña, el peso de la costumbre siempre tira de ella hacia abajo.

Nuevos caminos prometedores

El futuro mundial estará urbanizado, nos guste o no. La población de los países en vías de desarrollo seguirá marchándose a las ciudades y barrios urbanos marginales. Faltan muchas décadas para que la población de los países del Sur se estabilice, y aunque los índices de natalidad bajan con la urbanización, este proceso es más lento entre los pobres urbanos.

¿Qué podemos hacer para que las ciudades del futuro sean habitables y sostenibles? ¿Qué clase de ciudades propician la convivencia y la creatividad? ¿Cómo podemos reducir la pobreza y la degradación ambiental y asegurar que los discriminados tengan voz?

No existe una varita mágica que fabrique ciudades sostenibles, equitativas y pacíficas. Pero sí conocemos algunas de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para conseguir el cambio: transparencia en el gobierno, trabajo digno, rentas básicas, nuevas infraestructuras para la conservación ambiental, uso racional de la tierra, desarrollo integrado de la comunidad y cohesión social en la diversidad cultural.

Fomentar la transparencia en el gobierno. Un gobierno eficaz es crucial para que las innovaciones prometedoras sean incorporadas a las políticas públicas, para que los servicios básicos lleguen a todo el mundo y para que se establezcan colaboraciones con el sector privado y los voluntarios. El presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, subrayaba lo siguiente al dirigirse a su ejecutivo en Singapur en septiembre de 2006: «Sin un [buen] gobierno, todas las demás reformas tendrán poca repercusión. ... Esto es lo que se escucha por la calle, en los taxis, en los salones de mármol de los ministerios y en los peores chamizos de los barrios de chabolas.»⁵²

Para abordar la corrupción que imposibilita un buen gobierno hay que propiciar la competencia —quitando a los gobernantes su poder absoluto—, controlar la libertad de los funcionarios e intensificar la

rendición de cuentas de los gobiernos ante la población. En La Paz, por ejemplo, consiguieron reducir los sobornos sobre las licencias de obras mediante la simplificación y divulgación de las normativas, dando los permisos directamente a los arquitectos y minimizando el papel del ayuntamiento en la supervisión de las concesiones —de forma que se pudiera encargar el trabajo a un número menor de empleados municipales y pagarles más. Una forma prometedora de propiciar la transparencia en el gobierno consiste en hacer públicas las normas, las adquisiciones y las inversiones gubernamentales colgándolas en internet.⁵³

Asegurar el trabajo digno y la renta básica. El empleo es una prioridad fundamental para los pobres en las ciudades. En el estudio multigeneracional de 2001 entre los habitantes de las favelas en Río la mayoría de los encuestados contestaron que «el factor más importante para una vida satisfactoria» es tener un buen empleo con un buen salario. Tener la oportunidad de ganarse la vida, bien como empleados o como trabajadores por cuenta propia es para ellos la clave de la dignidad. Lo que hace falta es que se creen empleos y se prepare a la gente dentro de sus comunidades para trabajar en los sectores del mercado que están creciendo.⁵⁴

La formación profesional, los sistemas de maestros y aprendices, y la ayuda para encontrar el primer empleo pueden desempeñar un papel fundamental si se llevan a cabo correctamente. No tiene ningún sentido formar a la gente para trabajos que ya no existen.

Para que se generen puestos de trabajo es crucial que la gente tenga ahorros o pueda acceder a créditos. Sin recursos económicos, los posibles empresarios no pueden abrir sus pequeños negocios. Hay muchas formas de microfinanciación que han funcionado en los asentamientos urbanos, desde los grupos de ahorro y los fondos crediticios hasta los micro-créditos para mejorar la vivienda (véase el capítulo 8).⁵⁵

Las grandes empresas también pueden tener un papel importante en la consolidación de la economía de las comunidades pobres. En Guadalajara, México, donde gran parte de la población vive en asentamientos irregulares, la empresa multinacional del cemento CEMEX desarrolló un sistema de ahorros y créditos que permitía ahorrar entre 5 y 15 dólares diarios a familias de ingresos precarios (aunque no las más pobres de todas) con los que comprar materiales para restaurar o construir sus viviendas. Desde entonces el proyecto se ha extendido a otras 23 ciudades de México.⁵⁶

En algunos casos, los gobiernos podrían generar empleo contratando a gente pobre para intentar solucionar los acuciantes problemas ambientales, como demostró el programa de reforestación de Río de

Janeiro. En las comunidades pobres de Dar-es-Salaam, Tanzania, y de Kampala, Uganda, dañadas por las inundaciones, los gobiernos locales realizaron «contratos comunitarios» para conseguir mano de obra local para las reconstrucciones necesarias.⁵⁷

El sistema de impuestos de la renta negativos («negative income tax») también puede ser de ayuda en los períodos de desempleo o como apoyo a los salarios precarios. México y Brasil han desarrollado unos novedosos programas de transferencia condicionada de ingresos («conditional cash transfer programs»), en los que el gobierno deposita dinero en tarjetas de débito a nombre de personas con ingresos bajos si éstas llevan a cabo ciertas prácticas que se quieren incentivar. Por ejemplo, una familia puede recibir una suma de dinero por cada hijo que vaya a la escuela de forma regular, por vacunarse contra enfermedades contagiosas o por tener a ancianos o enfermos en la familia. Esta clase de programas han hecho que aumente el número de niños escolarizados y que mejoren las medidas de prevención de enfermedades, especialmente en ciudades de América Latina, y actualmente el alcalde de Nueva York está planeando poner en práctica la misma idea.⁵⁸

Nuevas infraestructuras que conserven el medio ambiente. Las ciudades que aún no han desarrollado plenamente sus infraestructuras tienen la posibilidad de saltarse los sistemas anticuados y derrochadores procedentes de la Revolución Industrial. Pueden aprovechar las tecnologías de aprovechamiento de los recursos, tanto de baja como de alta tecnología, para revolucionar el medio ambiente urbano. Los ejemplos van desde la instalación de inodoros con sistemas de ahorro de agua, la construcción de circuitos que separen el agua para beber y para otros usos domésticos, o el uso de energía solar pasiva o de biogás, hasta la adaptación de las tecnologías de reciclaje que ha desarrollado la NASA para la vida en el espacio exterior. El arquitecto William McDonough está trabajando en proyectos de construcción de bajo coste, que aprovechan el biogás del agua residual para cocinar, usan como material de construcción el barro de la zona, y tienen sistemas solares pasivos para la calefacción y refrigeración. En Johannesburgo también se están utilizando esta clase de tecnologías (véase el cuadro 9-3).⁵⁹

Uno de los problemas a la hora de implantar tecnologías ecológicas o «alternativas» es el hecho de que éstas no tienen el prestigio de la «modernidad» que sale por la tele en las casas de los ricos de todo el mundo. Mientras que en los barrios más vanguardistas de ciudades como Estocolmo se demuestra que los diseños respetuosos con el medio ambiente son compatibles con un nivel de vida alto, la mayoría de la gente de los países en vías de desarrollo no conoce estos ejemplos y

Cuadro 9-3. Tecnologías circulares en Johannesburgo, Sudáfrica

En el barrio pobre de Ivory Park, Johannesburgo, los vecinos están descubriendo nuevas posibilidades de empleo con tecnologías que transforman los desechos en recursos. Las ONG locales EcoCity y el Proyecto GreenHouse de Centro Ambiental han demostrado la viabilidad de los materiales de construcción locales de tapial, de los calentadores de agua y las cocinas solares, de los sistemas de evacuación de residuos sin agua, del reciclado y de la agricultura ecológica a pequeña escala. En colaboración con el Centro de Cooperativas y de Políticas Alternativas, EcoCity ha ayudado a poner en marcha más de una decena de cooperativas «verdes». Clara Masonganye, una de las mujeres de la cooperativa de construcción ecológica Ubuhle Bemvelo, afirma que las casas ecológicas «son calientes en invierno y frescas en verano». Y en la Cooperativa de Crédito y Ahorro Ecológico Midrand, la asignación de préstamos la deciden los propios participantes en el programa de ahorro.

Annie Sugrue
EcoCity Trust, Johannesburgo

Fuente: véase nota nº 59 al final.

sigue aspirando a conseguir lo peor de los sistemas europeos y estadounidense.

Promoción del uso inteligente de la tierra y el desarrollo integrado de las comunidades. La ordenación urbana está viviendo un resurgimiento, tras décadas de menosprecio, en las que se la consideraba la asignatura de los mapas de colores inútiles. Algunos urbanistas con creatividad han hallado nuevas formas para implicar a las comunidades en las negociaciones de planificación del territorio y para conseguir cambios graduales con los viejos métodos de planificación. Las normas de calificación, de construcción y de uso de la tierra han sido adaptadas para propiciar comunidades «multi-usos», donde las viviendas están cerca de los lugares de trabajo, de comercio y de recreo. Los incentivos para el desarrollo de zonas en las que ya hay infraestructuras han ayudado a limitar la dispersión urbana. Se han calificado «Áreas de Interés Especial» para proteger zonas de importancia ecológica, unir corredores naturales y permitir la flexibilidad en la mejora de los asentamientos informales. Una planificación completa de los transportes conlleva, en la actualidad, la designación de presupuestos para aceras o carriles de bicicletas

y para asegurar un transporte público asequible y con buenas conexiones entre los recorridos locales y regionales y los viajes largos.

São Paulo es uno de los líderes en el desarrollo de herramientas de planificación urbana que hagan la ciudad más inclusiva. Uno de los pasos más avanzados ha sido la creación de un impuesto para los constructores con cuya recaudación se ha hecho un fondo para inversiones de carácter social, desde el transporte público y la vivienda hasta la mejora ambiental (véase el cuadro 9-4).⁶⁰

Cuadro 9-4. Priorizar el interés público en el planeamiento en São Paulo, Brasil

En el planeamiento urbano de São Paulo, aprobado en 2002, la administración negoció una modificación de la normativa de suelo edificable, que determina el volumen que puede ser construido sobre una determinada parcela. El índice de edificabilidad en toda la ciudad es actualmente 1, lo que significa que la superficie total de todas las plantas de un nuevo edificio no pueden superar los metros cuadrados de la parcela. En los distritos de la ciudad donde la zonificación permite un índice de edificabilidad de 2, 3 o 4, los promotores que quieran construir un volumen mayor pueden hacerlo, previo pago de una licencia. Los fondos recaudados se destinan a un fondo público para medio ambiente, transportes y vivienda.

En su día, la asociación de promotores publicó en todos los periódicos locales cuatro páginas de anuncios contra la propuesta de plan. La administración defendió su proyecto, que terminó aprobándose, aunque con varias enmiendas que disminuyeron la recaudación previsible del nuevo sistema de licencias. Sin embargo, el plan es Ley actualmente y los promotores tienen que acatar la normativa, pudiendo hacerlo sin perjudicar de forma significativa sus intereses.

Cuando una nueva administración tiene un planteamiento diferente sobre problemas sociales o unas prioridades distintas, concede menos importancia a determinadas cuestiones, aunque estén consagradas en la ley. Durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (2001-04), por ejemplo, São Paulo creó un Consejo de Política Urbana con 40 miembros, en representación del gobierno y de las ONG, como exige la legislación, pero la administración actual no ha convocado nunca a este órgano de participación.

Los promotores siempre intentarán modificar la ley para poder construir cada vez más, pues es la lógica de su negocio. Pero como escribió Jean-Jacques Rousseau: «el interés público no interesa a todo el mundo».

Jorge Wilhelm

Antiguo director del departamento de planificación de São Paulo

Fuente: véase nota nº 60 al final.

Las viviendas de renta baja son tan escasas en la mayoría de las ciudades que los inmigrantes acaban viviendo en los lugares más peligrosos. Una solución lógica consistiría en incluir en la planificación de la ciudad terrenos pequeños con acceso a los servicios urbanos básicos, que fueran asequibles con algún ahorro o pequeños préstamos. Esta idea de «terrenos y servicios» se probó por primera vez en Dakar, Senegal, en 1972, pero se ha usado poco, ya que no brinda a los políticos la oportunidad de hacerse la foto cortando cintas durante la inauguración. Sin embargo desde punto de vista económico y ambiental sí es muy interesante: el coste infraestructural es pequeño comparado con lo que supondría reequipar un asentamiento irregular, y la habilitación de nuevos lugares para vivir evitaría la invasión de zonas ecológicas delicadas.

Atención a la integración social y la diversidad cultural. La diversidad mejora la capacidad de adaptación de los ecosistemas naturales y de nuestras economías, pero es frecuente, a pesar de todo, que los prejuicios y la mala comunicación entre diferentes grupos de personas echen a perder el potencial de la diversidad cultural para enriquecer las ciudades. Para resolver los complejos problemas que sufren nuestras ciudades será necesaria toda la diversidad posible tanto cultural como de valores.⁶¹

Otro aspecto que destruye el tejido social y margina más aún a los pobres es la delincuencia violenta. Es necesario controlar la venta de armas y drogas, para acabar con la corrupción que hace que la violencia tenga impunidad y para movilizar a toda la sociedad contra este problema. Ya hay iniciativas prometedoras en este sentido, que van desde las patrullas de vecinos en los barrios pobres hasta el fomento de toda clase de programas artísticos, culturales o deportivos para los jóvenes en situación de riesgo.⁶²

Nuestro futuro urbano

Las indicaciones políticas, económicas, ambientales y sociales que acabamos de apuntar requieren que haya al menos tres cambios fundamentales. En primer lugar se debe revisar la estructura de los sistemas de ayuda, para que sean más justos con las ciudades y para que promuevan la innovación. El crecimiento de la población urbana mundial debería verse reflejado en los programas de organismos de ayuda, gobiernos estatales, fundaciones, centros de investigación y grupos sin ánimo de lucro. En demasiadas ocasiones el discurso sobre el futuro de las ciudades se refiere sólo a las que tienen un papel como centro de los

flujos de capital y de información y como sede de las empresas a nivel mundial, y no a las ciudades del mundo en vías de desarrollo, más numerosas y con más población.

Para salvar la distancia entre las fuentes oficiales de ayuda y los pobres urbanos, los gobiernos y otros organismos podrían canalizar su ayuda hacia un fondo local o una fundación de las comunidades de cada ciudad. El fondo se destinaría a la financiación de las organizaciones de las comunidades, tendría un sistema transparente de toma de decisiones y facilitaría el intercambio de ideas entre los grupos receptores de la ayuda. El Instituto de Desarrollo Comunitario del gobierno tailandés es un buen ejemplo de cómo pueden contribuir los gobiernos estatales a los fondos locales. La Agencia Sueca para la Cooperación al Desarrollo Internacional ha ayudado a organizarse a grupos locales de Costa Rica y Nicaragua para llevar a cabo programas contra la pobreza urbana. En Ecuador, entre 1988 y 1993 el gobierno acordó la reestructuración de su deuda comercial con gobiernos extranjeros, y el dinero se destinó a ONG locales con proyectos de desarrollo por todo el país.⁶³

La reforma de la ayuda al desarrollo implica la búsqueda de métodos para que las federaciones de pobres urbanos y las ONG que trabajan con ellos puedan evitar los canales oficiales de ayuda. Dos antiguos miembros del Banco Mundial han creado un portal de internet, www.globalgiving.com, que permite a instituciones y personas dar dinero para proyectos de grupos locales. El ex economista del Banco, William Easterly, escribe sobre esta iniciativa: «Pensad en el potencial creativo de los miles de donantes posibles, creadores de proyectos, consejeros técnicos y defensores de los pobres si pudieran liberarse de los grilletes de la burocracia centralizada y encontrar soluciones aplicables a las situaciones reales. No es la panacea para reorganizar toda la ayuda extranjera; es simplemente un experimento prometedor para hacer que la ayuda llegue a los pobres.»⁶⁴

En segundo lugar es necesario encontrar algún método sistemático para evaluar los progresos y saber qué resultados tienen las innovaciones. Sin unos indicadores fiables sobre las condiciones ambientales y de pobreza con los que establecer comparaciones, nunca sabremos si se está progresando realmente, ni tendremos forma de contrastar la efectividad de ciertas prácticas y políticas respecto a otras. Dado que los organismos nacionales e internacionales no han dado con los indicadores adecuados para el estudio de las ciudades, hay que intentar realizar la evaluación a nivel local. Una posibilidad es que los gobiernos locales contraten a los habitantes para recaudar los datos sobre sanidad, vivienda, nivel de renta y medio ambiente. Desde Bombay a Nairobi, las fe-

deraciones de pobres urbanos han demostrado que esto puede hacerse, organizando a las comunidades para que realizaran sus propios censos. Las ciudades pueden celebrar ferias de recogida de datos, que motiven a la población a recabar la información sobre los temas que le interesen o le incumban.

El intercambio de información es crucial, especialmente entre los implicados, quienes luchan contra la pobreza urbana y los propios pobres. La revista *Environment and Urbanization*, del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, tiene un foro muy importante para intercambiar ideas entre investigadores, personal de ONG u otros interesados. También es necesario que haya conversaciones personales entre los líderes de comunidades.

Algunos proyectos novedosos tratan de recoger información sobre la pobreza urbana y el medio ambiente para ponerla en común. El Centro de Investigación sobre el Desarrollo Internacional, de Canadá, ha iniciado un programa que estudia las actuaciones llevadas a cabo en aspectos como la agricultura urbana, el agua y el saneamiento, la recogida de basuras, la vulnerabilidad a los desastres naturales y la renta de la tierra, tomándolos como ejes transversales para el estudio de unas cuantas ciudades de países en vías de desarrollo. La Iniciativa por la Sostenibilidad Urbana, financiada por la Fundación Moore, de Estados Unidos, tiene proyectos de colaboración entre ciudades de China, México, Sudáfrica y Tanzania, facilitando el intercambio de ideas entre las ciudades y desarrollando una serie de indicadores científicos y sociales que midan el progreso urbano.⁶⁵

En este tipo de iniciativas hay que tener en cuenta que lo más importante es que las prácticas «se mejoren» y que las ciudades «colaboren», y no tener «la mejor» práctica ni ciudades «competitivas». El modelo de «la mejor práctica» tiene un defecto: implica que existe un sistema ideal para todas las ciudades. Como mostró *Mega-Cities Project*, con cada innovación surgen contradicciones y problemas nuevos, que a su vez demandan más innovaciones y revisar las soluciones adoptadas. Otra lección aprendida es que la «mejor práctica» en un lugar puede ser inútil o incluso perjudicial en otro. Las soluciones propuestas deben estar adaptadas a la historia, la cultura y las circunstancias particulares de cada lugar. El sistema actual, en el que se nomina, se evalúa y se premia la «mejor práctica», permite que uno se nombre y se promocióne a sí mismo, pero impide una evaluación externa neutral.

A pesar de las diferencias políticas, económicas y culturales, las ciudades de los países en vías de desarrollo y del mundo industrializado comparten muchos de sus problemas, normalmente más de los que tie-

nen en común con las ciudades pequeñas y los pueblos del propio país. En casi todas las ciudades ricas podemos encontrar barrios con altas tasas de mortalidad infantil, malnutrición, personas sin techo, paro y esperanza de vida reducida. Y en prácticamente todas las ciudades del mundo en vías de desarrollo encontramos un círculo de altas finanzas, alta tecnología y alta costura. Si las ciudades van a servir de laboratorios para la innovación urbana, puede haber un intercambio de experiencias positivas del Sur al Norte, ya que las ciudades pobres tienen una menor huella ecológica y más experiencia en la reutilización. Es hora de que pasemos de la ideología NIMBY (not in my backyard, «no en mi patio trasero») y NOPE (not on planet earth, «no sobre el planeta Tierra») al reconocimiento de que los residuos de la actividad humana siempre acaban en el patio trasero de alguien o en la atmósfera que nos rodea.

El último cambio fundamental concierne a quienes ocupan posiciones de poder, que deben prestar atención a las partes más vulnerables de la población, en especial a los jóvenes y a las mujeres. Las ciudades del futuro pertenecen a los niños de hoy. Desgraciadamente, un estudio de los intentos de los municipios por integrar los intereses de los niños en la toma de decisiones mostró que «normalmente se interesan por los proyectos de escaparate» más que por los grandes cambios.⁶⁶

Las ciudades pueden organizar programas que acerquen a los jóvenes al mundo del arte y del deporte y que fomenten el desarrollo de aficiones con las que puedan lucirse y sentirse parte de algo interesante. Un programa de este tipo en Río —Afro-Reagge, nacido en la favela Vigário Geral—ha utilizado la percusión y la danza, con canciones que expresaban la realidad de la comunidad, para atraer a los jóvenes, fomentar la solidaridad y lograr una visión crítica de su situación. El trabajo realizado, que ha sido descrito en el documental *Favela Rising*, ha contribuido a apaciguar una guerra de drogas con la favela vecina, y se ha extendido a otras comunidades.⁶⁷

Una de las exposiciones más elocuentes sobre la necesidad de prestar atención a los pobres urbanos es la de Rose Molokoane, de la Federación Sudafricana de Pobres Urbanos (FED UP). Recientemente, dirigiéndose a una audiencia que contaba con profesionales del desarrollo, les dijo: «Estamos hartos de ser el objeto del programa. Estamos hartos de que no nos escuchéis... Somos pobres, pero no inútiles. Tenemos dinero, pero no tenemos la posibilidad de abrir una cuenta bancaria, porque no tenemos una dirección que dar. Si vosotros me proporcionáis seguridad sobre la ocupación de mi vivienda, entonces yo tendré una dirección y abriré una cuenta. Os mostraremos que podemos hacerlo... Estamos totalmente centrados en organizarnos. Si las

comunidades se organizan, serán una herramienta para abordar los temas que tanta tensión os causan a vosotros.»⁶⁸

La brecha que señala Rose Molokoane entre quienes fijan los «objetivos del desarrollo» y quienes son objeto de sus programas es un reflejo de los grandes abismos entre ricos y pobres, entre los poderosos y los débiles. Para salvar esta distancia hay que transformar las mentalidades. Hasta que no abramos nuestro concepto de «nosotros», de «yo y mi familia» a mi comunidad, mi ciudad, mi país y mi planeta, este abismo seguirá aumentando. Puede que con la competitividad y la supervivencia del más fuerte hayamos llegado hasta donde estamos, pero sólo conseguiremos un mundo sostenible para los siglos venideros si somos suficientemente inteligentes como para construirlo a través de la colaboración y la integración. En palabras de la anciana aborigen australiana Lilla Watson: «Si has venido a ayudarme, estás perdiendo el tiempo. Pero si has venido porque tu liberación y la mía están unidas, entonces empecemos a trabajar juntos.»⁶⁹