

La ciudad desbordada

Ana Hardoy[1]

Buenos Aires (Argentina), septiembre de 2002

Cuando me dispuse a revisar la bibliografía necesaria para escribir este texto, encontré que mucho de lo que quería decir ya estaba dicho. Gran parte se hallaba en el trabajo de Jorge E. Hardoy[2], con el que compartí 36 años de mi vida. Por eso este capítulo consiste en una selección de fragmentos extraídos de varios de sus escritos. Elegí hacerlo de esta manera porque me di cuenta de que, a pesar de haber transcurrido en algunos casos hasta veinte años, el problema de la 'ciudad desbordada', sus causas profundas y sus consecuencias seguían siendo esencialmente las mismas. De igual manera, la mayor parte de las soluciones posibles ya habían sido señaladas. Hoy en día hay muchas ciudades en América Latina que han iniciado procesos de gestión urbana sostenible, pero son muchísimas más las que aún no lo han hecho. Lamentablemente, persiste la falta de un compromiso real para atacar las causas del aumento de la pobreza, que después de tantos años continúan intactas.

Introducción

En América Latina, la mayoría de las ciudades que hoy cuentan con más habitantes tiene origen colonial. Casi todas las urbes cuya población supera el millón de personas fueron fundadas por los españoles o los portugueses, y las diez áreas metropolitanas más grandes ya habían nacido antes del año 1580. De ellas, sólo Ciudad de México tiene raíces prehispánicas.

El estudio del origen de las ciudades y el análisis de las instituciones y normas desarrolladas para construir las y administrarlas tiene una importancia que supera la de un interesante antecedente histórico. Es fundamental conocer los organismos y leyes establecidos en cada región durante los siglos en los que permaneció vigente el colonialismo, ya que dieron forma a sus sucesores. Además, su continua aplicación ha contribuido, en gran medida, a crear problemas que actualmente parecen irresolubles.

La estructura de las ciudades y su localización

La teoría y la práctica de la planificación urbana bajo la dominación colonial dejaron sus huellas en la trama de los distritos centrales de las grandes ciudades contemporáneas, en el trazado de sus calles, la ubicación y la forma de sus plazas y espacios públicos, en el diseño de sus avenidas, en su arquitectura y en el uso que en ellas se hace del suelo. La localización de estas urbes revela también las prioridades coloniales. El hecho de que muchas de las más populosas sean los principales puertos de mar o se encuentren en un cruce estratégico de rutas terrestres refleja la importancia que se adjudicaba al tráfico comercial y a las comunicaciones (entre las colonias y con los centros de los imperios) y a la necesidad de ejercer un control político y administrativo sobre los territorios ocupados. Inevitablemente, las ciudades

reflejaron esos controles y esas políticas. Los valores simbólicos de los poderes coloniales pueden verse aún en la arquitectura que sirvió de alojamiento a sus instituciones y a sus representantes más destacados: los palacios de los gobernadores y arzobispos, las iglesias y ayuntamientos, las residencias de los administradores, de los ricos comerciantes, de los dueños de las minas y de los terratenientes.

Pero los pobres han creado también su propio hábitat, sus viviendas y sus barrios. Durante milenios, han construido sus asentamientos, urbanos o rurales, sin tener en cuenta las que podrían denominarse normas 'oficiales' de la ciudad de las 'élites', que variaban según la región, la cultura y el periodo histórico. Cuando algunas localidades empezaron a crecer en respuesta a sus funciones como centros de producción e intercambio cada vez más integrados al mercado mundial, los nuevos barrios -principalmente los autoconstruidos por los habitantes de ingresos más bajos- comenzaron a proliferar en terrenos desocupados, próximos al centro de las ciudades o adyacentes a los lugares donde había oportunidades de trabajo. A menudo los pobres no tuvieron otra opción que ocupar áreas poco aptas para convertirlas en sus lugares de residencia permanente.

Un proceso acelerado de urbanización

Esta urbanización fue apuntalada en su base por los cambios de la economía mundial en el último siglo, particularmente por su rápido crecimiento y transformación durante la mayor parte del periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Las enormes diferencias existentes entre los distintos países en cuanto a sus niveles de urbanización, las tasas de crecimiento de éstos y las formas concretas asumidas por sus diversos desarrollos urbanos son, en gran medida, resultado del papel que cada uno ha desempeñado dentro de esta economía mundial en expansión. También han influido en ellos los factores sociales, económicos y políticos peculiares de cada nación.

Durante los años cincuenta, sesenta y principios de los setenta, los más pobres sobrevivieron gracias al acelerado crecimiento de la economía mundial y a subsidios provenientes de los países industriales. Con la actual recesión, sus limitaciones y problemas fundamentales se han puesto de manifiesto. Al considerar los conflictos que encaran algunos de estos países, no habría que olvidar que su vida política, institucional y económica suele verse amenazada por presiones externas cuando pretenden llevar a cabo reformas básicas.

La creciente brecha entre países ricos y pobres está también presente dentro de cada uno de ellos, entre los centros de poder nacional y las regiones periféricas. En muchos casos, las viejas economías coloniales mantienen el control sobre las actividades actuales y sobre sus interrelaciones. Esto se refleja en la gran disparidad que existe entre regiones, ciudades y áreas rurales en cuanto a la provisión de servicios básicos y a sus conexiones con las redes viales y ferroviarias; se advierte en la localización de los puertos y centros industriales, en el uso de las mejores tierras para cultivos industriales y en su concentración en manos de una pequeña minoría. También se hace patente en la carencia de recursos técnicos y administrativos, en la destrucción o supresión de antiguas organizaciones y sistemas comunitarios, en la imposición de leyes e instituciones que niegan el valor de las tradiciones culturales e, incluso, en la manera de escribir la historia de estas culturas.

La lucha por un espacio para vivir

A pesar de la gran diversidad en los niveles de urbanización, en las formas concretas que ésta asumió y en los factores que la afianzaron, el crecimiento de las ciudades ha ido acompañado, casi sin excepciones, por un aumento aún más rápido del número de personas que viven hacinadas en viviendas de baja calidad con grandes carencias, cuando no con falta total de servicios básicos como el agua corriente, sistemas para la evacuación higiénica de aguas y basura y una atención sanitaria adecuada. Un altísimo porcentaje de los ciudadanos latinoamericanos vive en alojamientos muy por debajo de las normas mínimas de habitabilidad. La raíz del problema estriba en el hecho de que las oportunidades de empleo que permiten ingresos estables y adecuados y, por lo tanto, la posibilidad de costear un alojamiento de calidad razonable, han crecido mucho más lentamente que el número de personas económicamente activas para llenar esas vacantes. Dado que en la mayoría de las ciudades existe un porcentaje tan alto de familias o individuos que no tienen ingresos suficientes para sufragarse un sitio adecuado en el que vivir, el resultado es que o bien se ponen fuera de la ley para procurarse un techo (por ejemplo, construyendo su casa o vivienda precaria en terrenos ocupados o divididos ilegalmente), o bien alquilan viviendas tremendamente inadecuadas (es el caso de quienes arriendan una pieza -a veces, solamente una cama- en un 'conventillo' atestado de inquilinos).

La pobreza sigue siendo el principal problema de las ciudades de los países en desarrollo. Está definiendo rápidamente su forma y sus estructuras espaciales. Las urbes se han convertido -y cada vez lo son más- en centros de competencia. Los pobres pugnan por una habitación para alquilar, por una porción de terreno donde construir una vivienda precaria, por un lugar en la escuela, por el acceso al agua potable, por una cama en el hospital, por un espacio en una plaza o por una vereda donde vender su mercancía. A todo esto se suma una enorme rivalidad por ocupar los pocos puestos de trabajo estables y con salarios adecuados que existen. Ante la ausencia de un ingreso y de una acción estatal que garantice el acceso al mercado laboral, un alto porcentaje de la población urbana se ve abocada a elegir entre dos opciones: prescindir directamente de él o, como en el caso de la vivienda, recurrir a soluciones totalmente inadecuadas y, en general, ilegales. En estas ciudades, es la gente misma la que organiza y ayuda a levantar la mayoría de los nuevos hogares; ellos son los verdaderos constructores y diseñadores de la ciudad.

Las diferencias entre la ciudad legal y la ilegal no son nuevas. Han existido en estrecha relación durante miles de años. Reflejan el hecho de que, tanto en el pasado como en la actualidad, los gobiernos representan los objetivos e intereses de la mayoría en muy raras ocasiones. Quizás a esto se deba que los asentamientos ilegales, los 'conventillos' superpoblados y otras formas degradadas de hábitat hayan existido desde hace mucho tiempo. Quizá se deba también a la creencia de algunos de que el problema es inevitable, o a la opinión de quienes lo consideran transitorio y soluble, siempre que se alcance el crecimiento económico esperado. Estos puntos de vista justifican la inacción en la mejora de las condiciones de vida de los pobres. Sin embargo, su validez está, cada día, más en duda ante el aumento de la cantidad de gente que vive en condiciones de habitabilidad infrahumanas y degradadas, sin servicios básicos.

La ciudad y el medio ambiente

Podríamos definir los problemas ambientales como aquellos aspectos de la relación entre la sociedad y el medio físico, transformado o no, que generan directa o indirectamente consecuencias negativas sobre la calidad de vida de la población presente y/o futura. El crecimiento descontrolado de las ciudades, sin el

mínimo de inversiones requerido, es la mayor causa de la degradación del medio ambiente urbano. Los factores económicos ligados a la urbanización tienen un impacto devastador en el ecosistema que rodea a la ciudad.

La producción industrial se ha incrementado rápidamente en muchos países latinoamericanos durante el último medio siglo, lo que se suma a la ausencia de regulaciones gubernamentales efectivas o a su incumplimiento, en el caso de que existan. La polución ambiental, sus principales causas y su importancia relativa varían enormemente de una ciudad a otra. En urbes con gran concentración de industrias pesadas, son éstas las principales contaminadoras. En otros casos, la congestión de vehículos, los motores de los automóviles en malas condiciones y los a menudo altos niveles de plomo en el combustible contribuyen enormemente a la contaminación del aire. Las estaciones térmicas de energía, que queman carbón con altas dosis de sulfuro o petróleo, son, también, grandes responsables. En algunas ciudades y distritos, la contaminación es tal que se ha convertido en la principal causa del elevado porcentaje de bebés que nacen deformes o muertos y de la anormal incidencia de enfermedades como la tuberculosis, la neumonía, el enfisema, la bronquitis y el asma. Estudios recientes sugieren que, en São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Bogotá, Santiago, Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Caracas y Lima-Callao, una de las prioridades de las autoridades debería ser el control de la contaminación ambiental.

También se derivan serios problemas de la falta de cloacas y desagües, a lo que se une la inexistencia de plantas de tratamiento y de una legislación (o su incumplimiento) que evite que los desechos líquidos de las industrias se vuelquen en los cursos de agua cercanos, en los ríos, lagos, estuarios y mares o en los terrenos vecinos, con el consiguiente peligro de contaminación de las aguas subterráneas. Numerosos centros urbanos de América Latina no tienen red de cloacas. Muchos carecen de ellas en las áreas más pobres o periféricas.

Este deterioro del medio ambiente afecta sensible y especialmente a los habitantes de asentamientos y barrios populares. Sin embargo, se ha subestimado su impacto en la salud en la mayoría de las ciudades de América Latina.

Volver a pensar la ciudad

Las ciudades están creciendo de manera tal que cada vez son más evidentes las desigualdades mundiales y nacionales, desequilibrios que, a su vez, se han convertido en un obstáculo para el funcionamiento de unas instituciones democráticas eficientes, por lo que se han multiplicado los entornos humanos degradados. ¿Qué pueden hacer contra ello los pueblos de países en desarrollo en un contexto de crisis económica, cuando ésta seguirá siendo un factor preponderante en la toma de decisiones inmediatas y, para muchos, condicionará las decisiones futuras? ¿Cómo pueden enfrentarse esas naciones a los problemas más acuciantes derivados de la pobreza, cuando la superación de la crisis, con los actuales modelos de desarrollo y la actual constitución de los bloques políticos mundiales, depende de la recuperación de los países industrializados y de cambios drásticos en las condiciones bajo las cuales ellos comercian en el mercado mundial? ¿Por qué los problemas de la ciudad y los que encaran sus habitantes más pobres reciben tan poca prioridad por parte de los gobiernos y de las minorías en el poder? ¿Cómo podemos construir urbes que ayuden a sus habitantes a acceder a ingresos razonables, que promuevan la participación comunitaria -base de una verdadera democracia participativa-, que faciliten los cambios sociales y que sean más económicas de edificar, mantener y administrar, y cuyos servicios básicos estén al alcance de todos, ahorrando simultáneamente energía y tiempo?

Para responder a todos estos interrogantes, debe cambiar la perspectiva desde la que se mira el problema. Hay muchas razones para creer que los factores políticos, económicos y sociales que llevaron a una rápida urbanización en el pasado están cambiando. Por eso, no podemos seguir imaginando el futuro de nuestras ciudades solamente como una proyección de las tendencias del pasado y de las características de la urbe construida en las décadas anteriores. El desafío es basarse en una nueva visión para el futuro de América Latina. Este boceto del mañana debe hablar de crecimiento planificado, debe relacionar desarrollo y medio ambiente y debe tener en cuenta las necesidades reales y potenciales de los pobladores. Si se hace de otra manera, la imagen que emerge es tan inhumana, tan poco sostenible en lo ambiental, tan ineficiente en lo económico y tan vulnerable en lo político que resulta difícil creer que las sociedades de América Latina no sean capaces de reaccionar ante ella.

La pregunta es ¿cómo empezamos a construir la ciudad deseada? Si soñamos con una urbe vacía de miseria y brutalidad, entonces el reto es pasar de un uso destructivo a uno constructivo y sostenible. Quizás la urbe del futuro debería pensarse como una estructura compuesta por redes de seguridad donde las comunidades, una vez alcanzado un ‘contrato social’ con los sectores público y privado y con sus gobiernos locales, jueguen un rol preponderante como directores de la ciudad en toda su complejidad.

Todos los escalafones de gobierno, agencias internacionales, empresas privadas y ONG deben ayudar a crear un clima político y social que aliente la coordinación y cooperación y facilite la participación activa de los pobladores y de sus organizaciones. Tal y como manifestaron Amílcar Herrera, Hugo D. Scholnik, Graciela Chichilnisky, Jorge E. Hardoy y muchos otros en el trabajo Catástrofe o nueva sociedad. Modelo mundial latinoamericano, realizado para la Fundación Bariloche (International Development Research Centre. Ottawa, 1977):

«El destino humano no depende, en última instancia, de barreras físicas insuperables, sino de factores sociales y políticos que a los hombres compete modificar. Nada fácil es la solución, porque cambiar la organización y los valores de la sociedad, como lo prueba la Historia, es mucho más difícil que vencer las limitaciones físicas. Intentarlo, sin embargo, es el único camino abierto hacia una Humanidad mejor.»

Para conocer más sobre este tema, la autora recomienda:

Libros básicos

- *Hardoy, Jorge E.; Satterthwaite, David* (1987) **La ciudad legal y la ciudad ilegal.** (Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, 1987)
- *Satterthwaite, David; Hart, Roger; Levy, Caren, et al.* (1996) **The environment for children.** (Erthcan Publications Lt., 1996)
- *Jacobi, Pedro* (1999) **Cidade e meio ambiente, percecoes e praticas em São Paulo.** (Annablume editora, 1999)

Varias páginas de Internet para empezar a tirar del hilo

- <http://www.pgualc.org>: Noticias, enlaces e información institucional sobre el programa de Gestión Urbana creado por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).
- <http://www.polis.org.br>: La página web de Pólis, un instituto de estudios, asesoría y formación en

políticas sociales, contiene información sobre sus proyectos, acceso a sus publicaciones y una selección de noticias sobre el fenómeno urbano.

- <http://www.ciudad.org.pe/eco.htm>: La página de Ecociudad recoge informaciones sobre esta organización de desarrollo sostenible y datos de sus proyectos.

Algunas organizaciones fundamentales en este ámbito

- *Pólis*. Este instituto de estudios tiene como objetivo reflexionar sobre el tema urbano y la intervención en las ciudades. Quiere contribuir con ello a una vuelta a las raíces democráticas de la sociedad, una mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos y una ampliación de sus derechos. A través de sus publicaciones, promueve un debate sobre las investigaciones referidas a cuestiones urbanas.
- *Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)*. Se trata de una fundación internacional creada como ONG para promover un desarrollo sostenible. Es una respuesta desde el ámbito latinoamericano al desafío global que plantea la sostenibilidad y, en particular, a las tres necesidades del continente que se señalaron en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992:
 - Fortalecer el liderazgo de la región en la transformación de las sociedades hacia la sostenibilidad.
 - Generar una visión de largo plazo que invierta la tendencia de los líderes de la región a pensar y actuar sólo a corto plazo.
 - Desarrollar una cultura de diálogo para encarar los problemas que constituyen un obstáculo para el desarrollo sostenible.
- *Ecociudad*. Es una institución que promueve el cuidado del medio ambiente urbano y rural. Asume los retos del desarrollo sobre la base de las aportaciones de las iniciativas locales, con una intervención estratégica y participativa. Para ello, pretende crear los necesarios espacios de encuentro entre los diferentes actores sociales, con el objetivo de fomentar un desarrollo integral, equilibrado en lo territorial y sostenible en lo ambiental.
- *Programa de Gestión Urbana, Coordinación Regional para América Latina y el Caribe (PGU-ALC)*. Creada por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, esta organización es el resultado de la cooperación entre el Programa de la ONU para el Desarrollo y diversas agencias bilaterales y multilaterales, en las que participan el gobierno suizo, el sueco y el del Reino Unido. En América Latina y Caribe, cuenta además con fuentes de financiación aportadas por Alemania y Canadá, entre otros. El PGU-ALC busca fortalecer la capacidad de gestión de las ciudades apoyando sus esfuerzos hacia un desarrollo humano sostenible.

Referencias bibliográficas

Richard Stren (1995) **Urban research in the developing world, vol. III: Latin America** (cap. 2: Reflexions on latin american research, Ed. Richard Stren, University of Toronto Press Inc. 1995)

(1992) **Sustainable Cities** (cap. 8: Latin America. Ed. Richard Stren, Rodney White y Joseph Whitney, Wetsview Press, Inc. 1992)

(1991)“**Medio ambiente urbano y condiciones de vida en América Latina**”. (Revista medio ambiente y urbanización, no. 36. IIED-AL, septiembre 1991)

Satterthwaite, David (1987) **Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza**. (Grupo Editor Latinoamericano. 1987)

Satterthwaite, David; Hardoy, Jorge E. (1987) **La ciudad legal y la ciudad ilegal**. (Grupo Editor Latinoamericano, 1987)

Abiodun, Yacoob; Alonso, William; Bihute, Donatien et al. (1987) **Repensando la ciudad del tercer mundo** (1. ed. Buenos Aires: GEL, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 1987)

Fecha de referencia: 15-04-2003

1: Ana Hardoy, arquitecta, trabajó durante 36 años en la empresa constructora Noguerol y Brebbia y, desde 1991, ha coordinado el área de Acción Comunitaria del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)-América Latina; en 1993 se convirtió en su directora ejecutiva y, en 2001, en su vicepresidenta.

2: El arquitecto bonarense Jorge Enrique Hardoy fundó el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)-América Latina, del que fue presidente hasta su muerte, en 1993.

Boletín CF+S > 23 -- De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n23/aahar.html>

Edita: Instituto Juan de Herrera. Av. Juan de Herrera 4. 28040 MADRID. ESPAÑA. ISSN: 1578-097X