

# VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO JUSTO Y SUSTENTABLE<sup>1</sup>

Enrique Ortiz Flores<sup>2</sup>

El proceso conducente hacia la Cumbre de la Tierra, ha pasado de ignorar la problemática de los asentamientos humanos, a su consideración como un importante tema dentro del campo del desarrollo.

A pesar de este avance innegable, el enfoque es limitado, ya que conduce a que problemas, de altísimo impacto ambiental, como la vivienda y el saneamiento, queden al margen de los grandes programas ambientales y de los recursos que se destinen para atenderlos.

El Norte ha sabido imponer el terreno de juego de las negociaciones. En tanto, los gobiernos del Sur han sido incapaces de identificar siquiera un tema de impacto ambiental global que pueda atraer recursos internacionales en beneficio directo de su población empobrecida. Esto es, de aquellos que más sufren las consecuencias de un modelo de desarrollo que es causa tanto de la pobreza como del deterioro del medio ambiente. Esto es más grave aún, cuando vemos que el manejo que los países -e incluso las ONGs y otros grupos independientes- vienen haciendo del proceso que culminará en las próximas semanas, se ha polarizado en los temas ambientales olvidándose o pasando a un lugar muy secundario los referentes al desarrollo. No es posible aceptar la dicotomía que plantea el título mismo de la Conferencia de Río entre medio ambiente y desarrollo, sino que es necesario recordar que ambos temas se integran en el concepto de desarrollo sustentable traducido con gran precisión en el lema "Justicia entre los pueblos, justicia entre las generaciones", título que se dio a la síntesis de aportaciones de los movimientos ciudadanos a la Conferencia Raíces del Futuro, realizado en París en diciembre de 1991, en preparación de las ONGs hacia la Cumbre de la Tierra.

El desarrollo sustentable depende del uso que hagamos de los recursos del planeta. La mayor parte de los recursos materiales y energéticos se utilizan en la producción, operación y mantenimiento de los asentamientos humanos.

Es en ellos donde se ubican las actividades humanas que mayormente inciden en el deterioro ambiental del planeta. Esto es particularmente cierto en las grandes ciudades en que la concentración industrial y del transporte impacta fuertemente las condiciones ambientales. Las ciudades son las mayores productoras de basura, de agua contaminada, de desechos industriales y de contaminantes de la

1 Artículo tomado del libro: Direito a Cidade e Meio Ambiente. Co-editado por Forum Brasileiro de reforma urbana, el Ayuntamiento de Barcelona-Espanha y con Apoio de FASE/ Federacao de Orgaos para Assistencia Social e Educacional.

2 Secretario ejecutivo de: Habitat International Coalition

atmósfera.

Es finalmente en las ciudades donde pronto se concentrará la mayor parte de la población del planeta y tal vez sea esta una situación irreversible. Sólo en los últimos 20 años de este siglo -y ya pasó más de la mitad- se ha estimado que la población mundial se incrementará en 1600 millones de personas. Casi mil millones de este total se asentará en las áreas urbanas de los países en desarrollo<sup>3</sup>. En consecuencia, los asentamientos humanos, en particular las ciudades, y el manejo que hagamos de ellos, constituyen en sí un factor fundamental para la viabilización de procesos sustentables de desarrollo.

Se trata pues de un tema ambiental básico ya que por él pasan muchos de los temas de impacto planetario como es el deterioro de la capa de ozono, el calentamiento del planeta, la contaminación de las cuencas fluviales y de los mares, la contaminación del aire.

No es posible aceptar así no más que, un tema fundamental para el mejoramiento y preservación del medio ambiente, se vea relegado a un segundo plano y se le deje fuera de la lista de los grandes temas ambientales de nuestro tiempo y, concretamente, de los programas e inversiones.

Tal vez parte de este relegamiento surge de la dificultad o la falta de interés de grupos y países poderosos, de enfrentar la interacción dinámica que se da en el medio urbano entre deterioro ambiental y justicia social, y en el planteamiento perverso que hacen cuando señalan que los grandes problemas que afectan al medio ambiente pueden resolverse mediante soluciones tecnológicas, límites al crecimiento poblacional y la imposición de controles supra-nacionales.

La pobreza, dentro de esta conceptualización, se considera otro cuento que habría que resolver con libre mercado, transferencia de tecnología, asistencia técnica y algunos recursos financieros complementarios.

Nada más lejos de la realidad profunda que debemos buscar más bien en el modelo vigente de desarrollo, altamente concentrador de la riqueza y de las decisiones y, explotador insaciable de los recursos.

Medio ambiente y pobreza, no son dos realidades separadas como se les presenta generalmente en los debates del mundo oficial, son los dos más graves problemas que la humanidad enfrenta hoy. Ambos son consecuencia de una sola causa: el modelo injusto y depredador de desarrollo que nos rige.

Parto de estos conceptos para abordar el tema de la vivienda en las grandes ciudades desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

3 UNCHS "Global Report on Human Settlements", Nairobi, 1986.

## **2. Significado ambiental de la vivienda urbana: condicionantes actuales y perspectivas**

La vivienda constituye el primer punto de contacto cotidiano de los seres humanos con el ambiente. Una vivienda sin ventilación adecuada, sin entrada suficiente de sol, sin el necesario aislamiento del exterior, constituiría en sí misma un micro ambiente inadecuado para el desarrollo de sus moradores.

Algunas de estas condiciones cuando se comparten con muchos, como es el caso de los asentamientos populares del Tercer Mundo, afectan el contexto ambiental urbano y lo deterioran.

Pero el principal factor de incidencia de la vivienda en el medio ambiente urbano es la cantidad de espacio, de agua y de energía que consume, y el volumen de basura y de aguas servidas que genera.

La vivienda puede llegar a ocupar entre dos terceras y tres cuartas partes del espacio urbano total y, en ciudades del Tercer Mundo, puede consumir dos terceras partes del agua potable disponible. Para mover esa agua, para construir, operar y mantener las viviendas se consumen además altas cantidades de energía.

La expansión urbana sobre zonas agrícolas, forestales o ecológicamente vulnerables como las zonas de recarga de acuíferos o las de lagunas costeras; la intensificación del tránsito de vehículos, la reducción paulatina de la velocidad urbana y el consecuente consumo adicional de combustibles; el hacinamiento y la densificación son todos factores de deterioro ambiental que se relacionan directamente con los procesos habitacionales.

De aquí la importancia que tiene la forma como se planifica, se diseña, se produce, se vive, se utiliza y se mantiene la vivienda en la determinación de la calidad ambiental urbana.

Cuando en una sociedad dominan las condiciones de pobreza y una alta dinámica de crecimiento urbano, ciertamente se tendrán impactos ambientales negativos que tomará largo tiempo enfrentar.

La ya difícil tarea de mantener el equilibrio urbano en las ciudades, se ve potenciada por factores que son comunes a casi todos los países donde hay pobreza:

- ¥ El fuerte crecimiento natural de la población;
- ¥ la migración acelerada campo-ciudad y, principalmente
- ¥ la desigual distribución del ingreso.

A estos factores se han sumado las políticas mismas de desarrollo que tienden a desalentar el

crecimiento de las grandes ciudades reduciendo subsidios, limitando inversiones en vivienda y desarrollo urbano, encareciendo los servicios.

Más recientemente se han sufrido, adicionalmente, los efectos de las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos multilaterales de cooperación y apoyo financiero. Estas políticas plantean el adelgazamiento del Estado en favor de la privatización, lo que ha significado en muchos países el abandono o la reducción sustantiva de los programas sociales, entre los que se encuentran la vivienda, y la dotación de servicios urbanos.

La privatización de varios componentes del desarrollo urbano tiene impactos importantes en el encarecimiento de la tierra, de la vivienda y de los servicios; como en la orientación de la oferta hacia sectores medios y altos; y, en la determinación de apoyos que privilegian la producción privada de vivienda, en detrimento de la producción social.

Otros elementos de las políticas de ajuste estructural, el mantenimiento de un bajo nivel de salarios para combatir la inflación y la eliminación de los subsidios, se han potenciado entre sí para hacer más difícil aún el acceso de los pobres e incluso de las clases medias, a la oferta de vivienda y al pago de servicios. Recordemos que para los trabajadores dependientes de un patrón, la vivienda forma parte de su salario.

Aún se desconocen los impactos que sobre la vivienda y los servicios urbanos tendrán las políticas de apertura económica y libre mercado, como es el caso de la iniciativa para las Américas promovida por el gobierno norteamericano. Es muy posible que su aplicación exija que, para garantizar un número potencial de clientes más amplio en nuestros países, se cierren los pocos espacios que la racionalidad tecnocrática y el temor político van dejando a la producción social independiente del hábitat. Esto abriría un vasto campo a las grandes empresas constructoras de vivienda y exportadoras de materiales y componentes de la construcción.

Todo esto sumado, puede tener finalmente un fuerte impacto sobre la capacidad real de los pobres urbanos para enfrentar sus problemas habitacionales.

Sociedades ricas en las que el Estado se ha retirado y ha dejado la vivienda al libre juego de la oferta y la demanda, como es el caso de los dos últimos gobiernos estadounidenses, al igual que sociedades con altos índices de pobreza extrema, como la India, han visto crecer inconteniblemente el número de personas y de familias sin techo. Bombay y Nueva York se hermanan por la imagen de miles de personas durmiendo en espacios públicos abiertos.

Sólo en Bombay existen alrededor de 750 mil personas viviendo en las calles (pavement dwellers), en formas que van desde quienes duermen directamente en el suelo sin protección alguna o disponen de un

camastro al aire libre, hasta quienes habitan pequeñas barracas de material perecedero junto con sus familias.

Ante estos hechos y las políticas macroeconómicas existentes, parece cada vez más lejana y fantásica la meta que se propuso la Estrategia Global de Vivienda Hasta el Año 2000 -pasada en diciembre de 1988 como resolución de la Asamblea General de la ONU- de lograr una vivienda para todos en el umbral del Tercer Milenio.

Esto es particularmente difícil en las grandes ciudades donde el conjunto de factores mencionados incide con todo su peso, potenciando mutuamente sus efectos.

Queda flotando en el aire la pregunta: ¿Cómo es posible concretar una estrategia tan importante en un contexto mundial en el que se retorna con entusiasmo a los postulados del libre mercado, cuando quedó demostrado ya a mediados de este siglo que tal cosa es imposible, cuando quedó demostrado que los pobres jamás reciben los "beneficios" de tal política y cuando se cierran los espacios para su propia gestión autónoma?

### **3. Contradicciones y dilemas en la definición de políticas habitacionales y ambientales para las grandes ciudades.**

La interacción entre vivienda y medio ambiente es mucho más profunda que lo hasta ahora expresado. La vivienda se conceptualiza generalmente como cuatro paredes y un techo. Hacer casitas es la primera imagen que cruza la mente de quienes escuchan el término sin meditar en sus implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales.

En el otro extremo, están los que se empeñan en ver los grandes temas ambientales desde un punto de vista global, planetario, que olvida la dimensión humana que les dá sentido y concreción en lo cotidiano.

La articulación de estas dos dimensiones, lo global colectivo y lo cotidiano familiar, individual, podemos ubicarla para la acción, en la realización plena de los derechos humanos.

*El derecho a un lugar donde vivir.* El derecho a la vivienda reconocido en la legislación internacional y supervisado a través del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales signado por cerca de 100 países, y el derecho al medio ambiente en discusión actualmente, en el marco de las instancias de Naciones Unidas encargadas de hacer operativos los principios fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, habrán de correlacionarse necesariamente en el lucha por su reconocimiento efectivo, su defensa y su realización concreta.

Los derechos de la persona, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales entre los que se encuentra el derecho a la vivienda y los derechos colectivos de nueva generación, como el derecho a un medio ambiente sano, están inextricablemente unidos. Es por ello que la no realización de uno de ellos o su violación afecta generalmente el cumplimiento de los demás derechos.

Así por ejemplo, sin un lugar dónde vivir, se está afectando no sólo el derecho a la vivienda, sino el derecho a la salud, a la protección de la vida privada y familiar, a la vida misma; la condición ciudadana está en cuestionamiento y se está muy lejos de acceder a un medio ambiente sano.

A su vez, el derecho de todo ser humano y de las comunidades a un lugar dónde vivir en seguridad y dignidad está inextricablemente vinculado a la regeneración, salud y estabilidad de la naturaleza: la tierra, los bosques, los recursos hidráulicos y el aire.

Esta correlación activa entre los diferentes campos de aplicación de los derechos humanos, no es tan evidente cuando nos adentramos en la definición de políticas de desarrollo urbano. Esto es un hecho en el contexto de las grandes ciudades, en las que la realización plena del derecho de todo ser humano a un lugar seguro dónde vivir en paz y dignidad entra en aparente contradicción con el derecho de todos los habitantes de la ciudad y de los que en el futuro nazcan o se instalen en ella a disfrutar de un medio ambiente sano.

En una de las exposiciones que escuchamos el día de la inauguración de ECO-URBS 92, se expresaba con vehemencia esta "contradicción": "Por importantes que sean las reivindicaciones sociales habrá que aprender a frenarlas si lo que está en juego es la preservación de la Naturaleza para las generaciones futuras".

Tomaré un tiempo para analizar, brevemente, algunas de las contradicciones y dilemas que se plantean al desarrollo y la concreción de estos derechos en el contexto de las grandes urbes. Lo hago siguiendo los planteamientos presentados por diversas organizaciones mexicanas en el Foro Internacional: "¿Es común nuestro futuro?", realizado en México en 1991 bajo los auspicios de HIC.

### **Demanda habitacional creciente vs. urgencia de contener la expansión urbana**

En el proceso hacia la Cumbre de la Tierra ha sido frecuente la satanización que se hace de las formas "anárquicas y antiecológicas" de crecimiento urbano, principalmente el que tiene lugar en las grandes ciudades.

Se oponen campo y ciudad como enemigos irreconciliables. Defender el medio ambiente equivale para muchos a defender el campo contra la ciudad. Contrasta esta posición, por supuesto, con quienes a nivel

de los grandes organismos y agencias internacionales han descubierto que las ciudades son el gran motor que impulsa el desarrollo económico, científico, tecnológico y cultural de la humanidad.

Primera contradicción falsa en la que se pretenden oponer desarrollo y protección ambiental.

En tanto dirimimos aquí estas contradicciones, los pobladores pobres de nuestros países siguen llegando a las grandes ciudades y exigen un lugar donde poder realizar su vida.

Llegado un límite de ocupación y de expansión espontánea de la mancha urbana y, ante la amenaza de una creciente destrucción ecológica, se pretenden imponer políticas de contención que van desde la creación de reservas para la preservación ecológica en las periferias (caso de México), hasta la creación de amplios cinturones verdes que constriñen el entorno total de una ciudad (Caso de Seúl en Corea); desde la prohibición de establecer todo nuevo asentamiento fuera de un contorno establecido por los planificadores, hasta la implantación de políticas de densificación urbana mediante la construcción en altura (tan atractiva para los grandes constructores y los dueños de la tierra).

Estas opciones tecnocráticas y restricciones impuestas por el poder público no resuelven las necesidades de los pobres, antes bien, posponen su satisfacción y oprimen sus iniciativas. Como consecuencia tampoco resultan efectivas para el mejoramiento de la calidad ambiental al interior de la mancha urbana. Veamos algo de lo que sucede:

### **Protección ecológica vs. derecho a un lugar dónde vivir**

La generación de reservas de protección ecológica en la periferia urbana, al limitar la expansión de la ciudad, tiene un efecto inmediato y creciente en la elevación del precio del suelo en la ciudad en su conjunto; proceso en el que la vivienda entra en competencia con otros usos urbanos más rentables. Esto porque no se abren paralelamente otras opciones a la necesidad masiva de suelo tales como: reservas para vivienda, desarrollo de asentamientos satélites bien servidos y comunicados, programas de mejoramiento habitacional en áreas deterioradas, etc. Sin opciones para los pobres urbanos, las propias reservas ecológicas se ven amenazadas por la organización de invasiones y las ocupaciones y ventas ilegales de tierra.

Por otra parte, los inversionistas inmobiliarios, afectados por el mismo problema de escasez de tierra y buscando siempre la mejor rentabilidad para sus inversiones, encuentran que las tierras de precio potencial más bajo son las que ocupan las viejas viviendas deterioradas que constituyen el último refugio de los más pobres.

En ambos casos, los pobres urbanos ven amenazada su seguridad de residencia y pueden ser desalojados

tanto por la fuerza pública, que es la que generalmente interviene en las periferias invadidas, como mediante lentos procesos legalistas en los centros urbanos.

Un caso dramático que ejemplifica lo que señalo es el de Seúl, donde antes de realizarse los juegos Olímpicos fueron desalojadas más de 700 mil personas mediante el uso de la fuerza pública, en apoyo de la industria de la construcción que regresaba a Corea tras una lucrativa aventura en los países petroleros del oriente medio. Se tiraban las casas de los pobres para construir grandes edificios habitacionales para sectores medios y altos, o para otros usos más rentables, y se obligaba a los antiguos pobladores y, principalmente a los arrendatarios, a encontrar por sí mismos solución a su nueva situación de destechados. Las soluciones fueron, mayor hacinamiento en viejas casas aún hoy amenazadas de lo mismo y, la compra o renta de invernaderos que protegen el cultivo de flores durante los duros inviernos coreanos en que las temperaturas bajan de los 20 grados.

En ambos casos se destruyen los esfuerzos, las pesadas inversiones y las esperanzas de los pobres urbanos, violándose con ello su derecho a la vivienda en la forma más brutal y violenta.

### **Desalojos discriminatorios y violentos**

Pero no sólo eso, los desalojos son actos altamente discriminatorios en contra de los pobres y de algunas zonas urbanas de alto potencial rentable.

No se les desaloja de zonas pobres, alejadas, vulnerables o mal servidas, sino de aquellos sitios que pueden ser de interés para un cambio rentable del uso del suelo, o para acciones espectaculares que levanten la imagen realizadora de un gobierno.

El caso de los desalojos masivos emprendidos por el gobierno de la República Dominicana, con el pretexto de rescatar el Río Ozama de la contaminación que generan los asentamientos populares ubicados en sus márgenes y, con el fin de "embellecer la ciudad" para las celebraciones del Quinto Centenario, son claro ejemplo de la injusticia que un gobierno puede cometer con su propio pueblo. Baste con recordar que el propio decreto presidencial para efectuar el desalojo de esta zona, señala que las tierras rescatadas de estos barrios se utilizarán para la construcción de parques y para el desarrollo de actividades turísticas como la construcción de marinas, hoteles y otros servicios.

### **Los pobres responsables de la contaminación urbana**

Se acusa efectivamente a los pobladores pobres de contaminar y de la destrucción de recursos naturales.

Es necesario dejar bien claro en primer lugar, que la pobreza no es causa principal de la degradación



ambiental (Caso Río Ozama como ejemplo). Sí, por supuesto que los pobres contaminan por su pobreza misma que les impide acceder a zonas urbanas bien servidas, accesibles, sin problemas ambientales. Lo que los pobres pueden comprar, porque hemos convertido la tierra y al medio ambiente en mercancías caras, son terrenos irregulares; ilegales; vulnerables, esto es, sujetos a inundaciones, avenidas, deslizamientos o hundimientos; carentes de servicios y con serias dificultades para introducirlos; lejanos o de difícil acceso.

Es cierto que en algunas ciudades del Tercer Mundo, este hecho parece condenar a los pobres a vivir en condiciones ambientalmente inadecuadas durante muy largos períodos y, que esto produce efectos permanentes de contaminación de cuerpos de agua, suelos y aire en las áreas en que se establecen. Tal es el caso de algunas grandes ciudades de la India. Pero esto dista mucho de ser una realidad en todos los contextos urbanos. En América Latina, se da una gran dinámica en los barrios pobres de las ciudades, de tal forma que podríamos decir que son las organizaciones populares y las mismas familias pobres quienes mayormente contribuyen, con su trabajo y su movilización, al mejoramiento de la calidad ambiental en sus barrios.

HIC ha iniciado la realización de estudios de caso en muy diversos contextos urbanos en Centro América y México, en los que se articulan graves problemas ambientales con la dinámica local de poblamiento. En todos los casos analizados hasta ahora y que traemos como contribución al debate internacional de Río, una constante aparece claramente: que los pobres urbanos, aquellos mayormente inculcados de destruir la naturaleza y de contaminar las ciudades, son quienes están asumiendo con decisión y en forma organizada la lucha por defender y mejorar las condiciones ambientales del lugar en el que viven.

### **¿Desarrollo urbano sustentable vs. satisfacción de necesidades humanas?**

Podemos concluir con lo dicho que este es un falso dilema. Habría que ver en esto un problema mucho más profundo: la contradicción que se deriva de la distribución de la riqueza y de los bienes y servicios que la sociedad produce. *Contradicción entre pobreza y derecho a un medio ambiente sano.* Es porque existe tal contradicción en el fondo de los graves problemas del poblamiento urbano que afirmo que no habrá desarrollo sustentable sin justicia, a pesar de que este término parezca ya borrado del discurso político modernizante y neoliberal.

### **Justicia entre los pueblos; justicia entre las generaciones**

Este tema que amparó los documentos que cerca de 1000 ONGs y organizaciones de base discutieron en el encuentro internacional "Raíces del Futuro", celebrado en París en diciembre de 1991, como parte de los preparativos de la Cumbre de la Tierra, expresa mejor que ningún otro el sentido presente y futuro

que impregna el concepto de desarrollo sustentable.

Justicia al interior y entre las naciones, significa la distribución equitativa de oportunidades y el acceso a los satisfactores que garanticen un mínimo de calidad de vida para todos. Justicia entre las generaciones, significa que el asegurar en el presente esa justicia fundamental para el conjunto de la sociedad humana, no debe poner en riesgo las posibilidades de que las futuras generaciones pueden también alcanzar tal calidad de vida e incluso superarla.

*No es problema tecnológico.* El informe Brundtland señala que los problemas ambientales urbanos del mundo industrializado pueden ser resueltos ya que se cuenta con los recursos y los medios técnicos para hacerlo. Le preocupa en cambio lo que puede lograrse en los países "en desarrollo", débiles en recursos y en tecnología y ricos en grandes y crecientes problemas. De este concepto dicotómico "Nuestro Futuro Común" y muchos otros documentos oficiales de UNCED, derivan la propuesta inocente de que lo que hace falta en materia de desarrollo es transferir tecnología del primero al tercer mundo, capacitar a los subdesarrollados mediante el envío de expertos y, en el mejor de los casos, canalizar algunos apoyos económicos que hagan posible este proceso "educativo" y algunas experiencias piloto.

El quehacer habitacional en los países pobres constituye la más clara manifestación de que ésta no es la salida. Ni la transferencia tecnológica, que finalmente se concreta en el montaje de buenos negocios transnacionales, ni el envío de "expertos" que desconocen las realidades, la cultura y hasta el idioma de los países y pueblos "beneficiarios", han resuelto jamás nada sustantivo a los sectores sociales empobrecidos. Son éstos quienes siguen enfrentando masivamente su carencia de techo con creatividad y valentía.

Es más, si en algo hay capacidad tecnológica y energía realizadora propia -en la mayor parte de los países y a nivel popular- es en el campo de la vivienda.

Los problemas de justicia social no podrán jamás ser resueltos mediante transferencias de tecnología, de innovaciones o de métodos de gestión administrativa, porque implican necesariamente cambios en las relaciones sociales y económicas internacionales y a nivel interno de cada país.

Y ésto, ya lo estamos viendo en esta Cumbre de la Tierra, no quiere abordarse al nivel de quienes detentan el poder real. Es que los verdaderos cambios que este mundo requiere no serán concesiones gratuitas venidas de arriba, habrán de ser conquistados por la acción directa de los pueblos.

Esto nos lleva de frente a otra de las condicionantes fundamentales del desarrollo sustentable: el ejercicio de una democracia plena y altamente participativa.

## **La gestión democrática del hábitat y el medio ambiente ¿Qué tan posible?**

Si los cambios que hagan posible una distribución más justa y un uso más cuidadoso de los recursos materiales y energéticos, vendrán del desarrollo de experiencias concretas y de la presión política que puedan realizar sectores conscientes y organizados de la sociedad civil, cabe preguntarse ¿En qué medida la práctica social de hoy apunta hacia esta posibilidad y qué contradicciones y obstáculos enfrenta?. Desde luego la práctica social en las diversas regiones del planeta y en diferentes contextos económicos, políticos y sociales difiere grandemente. Lo que en un país puede parecer un proceso participativo intrascendente o positivo, en otro puede ser visto por sectores gubernamentales como amenazador o directamente subversivo.

No es posible universalizar tal tipo de análisis pero sí, en cambio, podemos tomar algunos casos urbanos que apuntan en una dirección más democrática para intentar contestar estas preguntas.

La realización de microproyectos autogestionarios de poblamiento y vivienda en muchas ciudades latinoamericanas y en algunas de Asia y Africa, ha mostrado la capacidad, de las organizaciones de pobladores pobres y de las ONGs comprometidas en su apoyo, de abordar tanto la realización de proyectos para satisfacer sus necesidades habitacionales, como la de incidir en el mejoramiento y protección del medio ambiente.

En tales proyectos la comunidad organizada trabaja desde una perspectiva integradora de la vida en la ciudad y asume opciones propias de carácter colectivo para resolver tanto su problema de vivienda como de servicios y otros aspectos de su proceso de poblamiento y vida cotidiana, incluyendo el mejoramiento de las condiciones ambientales de su asentamiento. Hay ejemplos que alcanzan la escala de barrios completos y que han llegado incluso a ser reconocidos como nuevos municipios. Tal es caso de Villa el Salvador en Lima, Perú.

No se trata necesariamente de experiencias desarticuladas de su contexto económico y político, sino todo lo contrario, por lo general para llevarse a cabo han debido establecer todo tipo de relaciones y negociaciones con las instituciones de gobierno, la banca, los dueños de la tierra y los productores de insumos y de tecnología para la construcción. No son experiencias "informales" en el sentido de desvincularse de todo poder o control externo ni de la legalidad establecida. Enfrentan, sí, para poder consolidarse, múltiples barreras y conflictos que superan mediante su movilización y, la presión social y política que ejercen.

Se trata, obviamente, de modelos altamente descentralizados bajo formas de gestión democrática y capaces de integrar en un único proceso aspectos muy diversos de la vida urbana. Por supuesto que este modelo avanzado de gestión micro-urbana entra en contradicción con el modelo tradicional de

administración pública de la ciudad, que es altamente centralizador en la toma de decisiones y control de los procesos, y sectorizado a su vez en la ejecución de los programas.

### **Gestión autoritaria de la ciudad vs. participación democrática de la sociedad**

Aparece aquí una nueva contradicción entre la gestión autoritaria y fragmentada de la ciudad, y el surgimiento de formas democráticas e integradoras de gestión de pequeños núcleos urbanos. Pequeños núcleos que podrían reproducirse rápidamente de contarse con las condiciones adecuadas.

Pero curiosamente son los propios gobiernos, fascinados por el nuevo mito globalizante del libre mercado, los que al negarse a seguir siendo Estados benefactores y abandonar, al menos en parte, la responsabilidad que se les reconocía en el campo de la dotación de servicios, la vivienda y la preservación y mejoramiento del medio ambiente, están exigiendo a la gente que participe más amplia y responsablemente en la solución de estos grandes problemas urbanos.

Se abren programas de co-participación en la introducción de servicios. El gobierno aporta materiales y la gente, mano de obra: se realizan programas de lotes con servicios en que la gente accede a un crédito parcial para adquirirlos y debe construir su vivienda con recursos o el esfuerzo propios; se promueven acciones de mejoramiento ecológico en las que la participación popular, familiar e incluso individual es indispensable: "un día sin auto", "cada familia un árbol", "clasifique su basura", "no desperdicie el agua", "autoconstruya su vivienda, nosotros lo apoyamos". Pero toda esta exigencia de participación social en los programas definidos por los gobiernos no significa mayor democracia. El esfuerzo adicional que se le pide a la gente en contribuir a la gestión de la ciudad, no se ve compensado por la apertura de nuevos espacios democráticos. Las políticas se siguen imponiendo por tecnócratas y políticos desde arriba sin consultar siquiera con los afectados. Se cierran espacios a la producción y la gestión autónoma de los grupos organizados en tanto que la compulsión privatizadora abre simultáneamente todo tipo de estímulos y apoyos a la participación de las empresas privadas. Se descentraliza en el sector lucrativo de la sociedad y se cierran caminos a quienes en forma organizada y mediante un trabajo responsable y no lucrativo buscan contribuir a la solución de sus propias necesidades o apoyar los esfuerzos de otros.

Estos hechos por antidemocráticos e injustos, limitan los procesos de desarrollo sustentable y nos remiten al planteamiento de un nuevo dilema respecto a las políticas de gestión urbana.

El dilema entre la necesidad que se tiene de contar con una amplia y responsable participación de la población en la gestión sustentable de las ciudades, y la tendencia a mantener su administración en forma centralizada y autoritaria.

Es obvio que una gestión autoritaria y centralizada de la ciudad está muy lejos de favorecer la preservación y el mejoramiento del medio ambiente ya que esto exige la participación responsable y decisoria de todas.

A nivel internacional, la Estrategia Global de Vivienda hasta el Año 2000 y otros documentos y políticas delineados por el Banco Mundial, y otros organismos de Naciones Unidas y de cooperación internacional, han levantado el tema de las "políticas facilitadoras" y la creación de asociaciones (partnerships) entre Gobiernos, iniciativa privada, ONGs y Organizaciones de base como elementos de una nueva estrategia complementaria de las políticas de ajuste estructural.

Ningún sector por sí sólo puede enfrentar retos de la magnitud de la vivienda y, por tanto, los gobiernos deben trabajar asociadamente con otros sectores sociales, cambiando su papel de ejecutores principales por el de catalizadores de amplios procesos participativos.

Este nuevo enfoque, que no deja de encontrar barreras y temores en los gobiernos más autoritarios, refuerza de hecho las prácticas centralizadoras y antidemocráticas anteriores, pues, generalmente se orienta a canalizar el trabajo técnico mal pagado -y por tanto barato- de las ONGs y el gratuito de las comunidades en la ejecución de programas definidos desde arriba y en los que las posibilidades de participar en las decisiones, y sobre todo, en el control y gestión directa de los procesos se ven muy limitadas. Muy pocos gobiernos, presionados por amplias movilizaciones sociales, han abierto experiencias en las que se realice el cambio democrático fundamental de trabajar en apoyo de las iniciativas, la creatividad, la capacidad de gestión y los procesos realizadores de la gente y sus organizaciones. Muy pocos han abierto y mantienen espacios permanentes de diálogo con los pobladores pobres de sus ciudades. Son menos aún los que han sido capaces de generar instrumentos legales, financieros y administrativos que institucionalicen formas nuevas, concretas y permanentes de apoyo a la participación social organizada, establecidos en reglas claras del juego no sujetas a manipulación política. Algunas experiencias aisladas permiten o permitieron en su momento visualizar el amplio potencial democratizador y realizativo de este tipo de experiencias.

Es justamente la exigencia de hacer viables los procesos de desarrollo urbano sustentable, necesariamente equitativos y democráticos, lo que nos pone nuevamente ante el reto de revertir las tendencias neoliberales actuales en busca de modelos capaces de sustentar, impulsar y hacer vigente a escala masiva, lo que sólo han sido experiencias aisladas y de corto alcance tanto a nivel de la base social como del servicio público.

**La gestión gubernamental sectorizada de la vivienda y otros componentes del desarrollo urbano vs. la acción integradora de los pobladores urbanos.**

Además del control centralizado de los procesos de desarrollo urbano que practican la mayor parte de los gobiernos, en la ejecución de programas de introducción de servicios, vivienda y transporte trabajan fragmentariamente por sectores.

Si bien la visión sectorizada del medio urbano permite medir los problemas y ver la magnitud de los retos a enfrentar, consideramos que ayuda poco a la percepción de las interacciones que articulan hábitat y medio ambiente, como un todo en el que los diversos aspectos que determinan su realidad presente se potencian mutuamente.

Esta falta de visión integrada conduce a proponer políticas y acciones también sectorizadas que si pueden incidir en la mitigación de algunos problemas, poco hacen para tocar las causas que los originan.

Así, a la falta de vivienda se tiende a responder mediante el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales, ubicados en la periferia urbana donde la tierra resulta más barata. A la falta de agua se tiende a responder con más perforación de pozos y, con obras hidráulicas muy complejas y costosas para traer el líquido de zonas cada vez más alejadas de los centros de población; las carencias de saneamiento ambiental se enfrentan con más tubos; al incremento de la demanda de energía que estas actividades implican, se responde con la construcción de nuevas presas o de plantas termoeléctricas.

Es absurdo concebir que por este camino podamos llegar a la sustentabilidad del desarrollo urbano.

La expansión de la mancha urbana es promovida, en gran medida, por los mismos organismos de vivienda, por los propios pobladores pobres sin vivienda y por supuesto por grupos privados que buscan una alta rentabilidad al incorporar tierra en uso agropecuario al urbano. Esto incluso en grandes ciudades donde aún es posible encontrar terrenos amplios, con todos los servicios dejados a la engorda especulativa.

La racionalidad financiera sectorizada de acceder a terrenos "más baratos", no mide los enormes impactos que sobre la economía y la ecología urbanas tiene tal criterio. Además de la expansión de las redes de servicios y de las calles, habrá que ampliar la infraestructura básica, incrementar el servicio de transporte, instalar nuevo equipamiento urbano (escuelas, clínicas, mercados, parques, templos, etc.); se incrementará el uso de energéticos; se ampliarán los recorridos y los tiempos de viaje, etc.

No es difícil imaginar los impactos que estas prácticas públicas y privadas tienen sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la ciudad en su conjunto.

La visión y la práctica en el ciclo del agua: captarla, traerla a la ciudad, distribuirla, usarla, desecharla, sacarla de la ciudad o tratarla para su reutilización, presenta generalmente un impacto ambiental

negativo de grandes dimensiones.

Un sólo ejemplo puede ayudar a entender lo que digo. Tomo el de la Ciudad de México que conozco mejor.

Toda el agua que surte la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es bombeada, para lo cual se estima que se utiliza un 20% del total de la energía eléctrica que llega a la ciudad.

El agua se extrae en un 71,5% del propio subsuelo de la ciudad sobreexplotando el 85% de los acuíferos, lo que ciertamente tendrá un impacto en las futuras generaciones y lo tiene ya en el hundimiento de la ciudad. El resto viene de cuencas lejanas.

En un caso se bombea 60kms. desde una zona agrícola que vio afectada su productividad y la fuente de origen de uno de los ríos más importantes del país. En el otro el agua se sube 1000m. y se bombea más de 100kms. Esta sola cuenca, una vez terminada tendrá un costo energético anual equivalente a 3.4 millones de barriles de petróleo con un valor de mercado estimado en 70 millones de dólares. Esto para traer 19 m<sup>3</sup>/seg. cantidad apenas mayor que la necesaria para accionar los excusados (W.C.) de la ciudad, suponiendo que todos los tuvieran. Sólo este útil aparato consume más de una cuarta parte de todo el caudal de agua disponible en la ciudad.

Para redondear el ejemplo, sacar el agua servida y la de lluvia de la ciudad implica la operación permanente de 63 plantas de bombeo con capacidad cercana a los 500m<sup>3</sup> y el de muy pocas aún de tratamiento secundario y terciario. Pero además del gasto energético que esto implica, el principal impacto ambiental se da en la cuenca de otro importante río del país, el Río Pánuco, afectando, por tratamiento insuficiente, a extensas áreas agrícolas regadas con estas aguas, e incluso, llevando efectos contaminadores hasta la zona costera del Golfo de México en el que desemboca.

Si seriamente pensamos en la necesidad de abrir procesos de desarrollo urbano sustentable será necesario replantear profundamente los criterios técnicos y de gestión que utilizamos en la captación, distribución, uso y desecho del agua en las grandes ciudades.

Nuevamente aparecen micro proyectos realizados por ONGs y pobladores pobres que manejan en forma mucho más integrada, barata y ecológica el ciclo del agua. Sistemas en los que la vivienda deja de ser sólo el espacio habitable interior y se concibe conjuntamente con el solar o el patio como unidad en la que el ciclo del agua se realiza totalmente. Captación de agua de lluvia, separación de aguas servidas de la cocina y el baño, procesamiento aeróbico y anaeróbico, utilización de remanentes en riego de hortalizas, frutales o jardines. Sistemas secos de tratamiento de excretas que reducen el consumo de agua, sistemas colectivos que abren perspectivas a la aplicación de estas tecnologías.

Nuevamente surge la prepotencia burocrática con sus normas rigurosas y su falta de imaginación, para frenar el desarrollo de tantas y tantas opciones técnicas nuevas de amplio potencial transformador que se quedan en experiencias aisladas, muchas veces dolorosas por falta de apoyos para su experimentación y desarrollo técnico suficiente. De nuevo surge el cuestionamiento de cómo desarrollar y perfeccionar estas experiencias para su aplicación a gran escala y en espacios urbanos. Nuevamente surge la interrogación sobre cómo hacer accesible la tecnología alternativa, cara muchas veces o desconocida a las grandes masas de pobladores.

Desarrollo sustentable no es hacer más de lo mismo para todos, implica necesariamente realizar cambios profundos que requieren de amplios procesos de desarrollo tecnológico, participación social y transformación profunda de los sistemas de gestión urbana.

## **CONCLUSIONES**

Desarrollo urbano sustentable, implica reconocer la interrelación estrecha que se da entre medio ambiente natural y el producido por el hombre. Esto con el propósito de seleccionar, dentro de las múltiples opciones tecnológicas y de gestión, aquellas que armonicen mejor con el orden natural y que garanticen mayor equidad y control democrático de los procesos.

Desarrollo urbano sustentable implica una revisión radical y profunda de la tecnología vigente para garantizar un uso más racional de los recursos materiales y de la energía, y un tratamiento más adecuado de los desechos; de los criterios de planificación urbana-regional; de las políticas centralistas, antidemocráticas y sectorizadas que orientan la gestión urbana; y de los estrechos y limitados espacios que se otorgan a las iniciativas, creatividad y capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo sustentable es inconcebible sin justicia social. De ahí que, es imposible concebirlo a partir del abandono de la responsabilidad fundamental que tiene el Estado respecto a la distribución equitativa de los bienes y servicios que la sociedad produce; de la enajenación de esa responsabilidad en el libre juego del mercado; de la anulación, restricción, o manipulación de todos aquellos procesos surgidos de la base social que se comprometen en la construcción de una sociedad más justa y ecológicamente sustentable.

En consecuencia, desarrollo urbano sustentable no es hacer más de lo mismo para atender rezagos y mejorar la calidad de los servicios. Tampoco puede partirse de negar las ciudades ni de pensar que las grandes aglomeraciones humanas dejarán de existir por el simple acto voluntarista de soñar opciones alternativas.



Antes de imaginar utopías urbanas verdes, será necesario cambiar muchas cosas. De otra forma, los sueños ecológicos y los diseños urbanos imaginarios no tendrán más futuro que el de servir a sociedades ricas o a sectores de alta capacidad económica en proyectos demostrativos aislados y elitistas.

No podemos dejar de soñar y de intentar concretar nuestros sueños, pero en el momento actual, cuando grandes masas de población pobre llegan o nacen en las ciudades del Tercer Mundo y cuando la tecnología, la gestión y la forma como producimos, nos movemos y vivimos en ellas, nos aleja cada día más de la posibilidad de desarrollarlas en armonía con la naturaleza y de mejorar o al menos mantener en ellas la calidad de vida existente para nuestros hijos, sería muy grave dedicar nuestra energía a construir fantasías e ignorar nuestras más patentes realidades.

Los que más sufren las consecuencias de la pobreza, de la carencia de un lugar adecuado y sano donde vivir, de un medio ambiente degradado, han tomado en muchas ciudades la vanguardia. Levantando la vivienda como bandera, han abierto procesos de poblamiento urbano popular que podemos percibir por su concepción integradora e imaginativa como simiente de futuro.

Aún esto debe discutirse, pues para algunos entusiastas de la modernidad, el libre mercado, el neoliberalismo y la globalización de la economía, los barrios urbanos construidos y gestionados bajo iniciativa popular, no son sino el resultado de disfuncionalidades macro-económicas y expresión de las acciones de sobrevivencia a que se vieron forzados los sectores populares afectados por el desorden administrativo de los Estados benefactores. Efectos ambos que al corregirse mediante ajustes estructurales, más o menos profundos, permitirán a futuro resolver las carencias habitacionales dentro del libre juego del mercado.

Nos olvidamos fácilmente de la experiencia histórica, incluso de la relativamente reciente de los años 50 en que los Estados debieron iniciar su intervención en el campo de la vivienda ante la incapacidad de resolver los problemas crecientes de vivienda dentro de la lógica de operación del sector privado que trabaja para lucrar con quienes tienen capacidad de compra.

La fascinación actual no sólo lleva al olvido, sino que cierra las mentes a toda percepción de futuro diferente en la acción misma de las grandes masas empobrecidas. Mientras la aparición amenazante de los nuevos tecnócratas verdes se deja sentir en los foros internacionales, los pobladores concretan opciones que contienen ya la simiente de un posible nuevo modelo: socialmente justo y ecológicamente sustentable.

No veo en estas experiencias sólo la lucha por la sobrevivencia, sino la presencia muy clara de procesos democráticos, descentralizados integrales e integrados, plurales, complejos, autogestionarios, flexibles,

desprofesionalizados que contrastan con las tendencias autoritarias, centralizadas, sectorizantes, homogeneizantes, reduccionistas, rigidizantes y de creciente dependencia en el control de "expertos", que predominan en el modelo vigente.

Fortalecer la experiencia casi heroica que desarrollan los sectores populares, hacer conciencia de su potencial de cambio, luchar por la transformación necesaria en el papel que en todo esto juegan los Estados, tiene más fuerza transformadora hoy, que inventar la ciudad ecológica e imponer nuevas restricciones y normas rígidas que paralicen la enorme energía y la creatividad social.