

[cuadernos internacionales]

# de tecnología para el desarrollo humano

[junio 2005] Depósito Legal: B-20568-2004 ISSN: 1697-820X

# 03

[cuadernos internacionales]

de tecnología para el desarrollo humano



## servicios urbanos

La urbanización en el Sur  
Entrevista a Anna Tibajuka  
La mejora de servicios, herramienta de integración  
Formación en el Norte de técnicos del Sur  
La experiencia de Favela Bairro  
Recursos educativos  
Bibliografía y reseñas  
Entrevista a Julián Salas

# 03

#### consejo editorial

Alejandra Boni Aristizábal  
Andreu Corominas Renter  
Francesc Magrinyà Torner  
Diego Moñux Chércoles  
Mariana Morales Lobo  
Miguel Angel Pantoja Molina  
Agustí Pérez Foguet  
Eduardo Sánchez Jacob  
Angel Saz Carranza

#### comité asesor

Lucila Candela Lledo  
Sergio Olete Jose  
Rosario Pastor Zegarra  
Ignacio Pérez Arriaga  
Jordi Peris Blanes  
Teodoro Sánchez Campos  
Jan Teun Visscher

#### colaboradores

Eva Álvarez de Andrés  
Silvia Álvarez Morillas  
Verena Andreata  
Araceli Caballero  
Diego Carrillo Messa  
Andreu Corominas Renter  
Jacques Fiset  
Jorge García Gómez  
Sylvie Jaglin  
Gabriel Lanfranchi  
Daniel López Miguel  
Francesc Magrinyà  
Emmanuel Ngnikam  
Sergio Olete  
Alberto Palacios Cobeta  
Coia Sánchez García

#### fotografías

Arnaud Bayle  
ISF

#### corrección y traducciones

Alicia Díaz Molina  
Carolina González González  
Eva López Patiño  
Mariana Morales Lobo  
Coia Sánchez García

#### administración

Mercè Miguel Millan

#### dirección y coordinación

Araceli Caballero García

#### diseño gráfico y maquetación

Joana Casals Pelegrí

#### diseño sitio

[www.cuadernos.tpdh.org](http://www.cuadernos.tpdh.org)  
Marta Fernández González

#### equipo informático

Marta Fernández González  
Antonio José García Romero  
Miguel Martín  
Elena Pons Mata

#### impresión

GERSA

#### información y suscripciones

[info@tpdh.org](mailto:info@tpdh.org)

#### edita



#### financiación



[www.cuadernos.tpdh.org](http://www.cuadernos.tpdh.org)

# Servicios urbanos al alcance de todas las personas

"El lugar de la pobreza se está trasladando a las ciudades" señalaba en un reciente discurso Kofi Annan. La población urbana con bajos recursos se ha incrementado de forma espectacular en los últimos 30 años, hasta alcanzar los actuales 1.500 millones de personas, prácticamente el doble de la rural. La urbanización de la pobreza es inseparable del barraquismo como forma de crecimiento de las ciudades. Si no se producen acciones concertadas se prevé que el número de moradores de barrios precarios llegará en los próximos 30 años a 2.000 millones. En la Declaración del Milenio, los líderes mundiales se comprometieron a afrontar este inmenso desafío, acordando la meta de alcanzar una significativa mejora en las vidas de al menos 100 millones de moradores de tugurios para el 2020.

El logro de esta meta –valdría decir de cualquiera de ellas– requiere acciones transversales, porque la realidad es más compleja que los documentos oficiales, y propuestas específicas, abordadas desde una óptica amplia y múltiple. Con este punto de vista afronta este problema el presente número de Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, dedicado a la mejora de la calidad de vida en los tejidos urbanos espontáneos a través de la implementación de servicios urbanos y equipamientos de las poblaciones urbanas de países en desarrollo. Ingeniería Sin Fronteras (ISF), editora de Cuadernos, tiene años de experiencia en esta tarea, como testimonian algunos de los casos y las firmas que en sus páginas aparecen.

Oliete, Ngnikam y Alvarez analizan la experiencia de las microrealizaciones en infraestructura y servicios urbanos de varios barrios de Yaoundé (Camerún) como herramienta de integración de barrios precarios. Verena Andreatta ofrece una perspectiva sobre lo que representa el Programa Favela-Bairro como nuevo paradigma de urbanización para asenta-

mientos informales con una implicación de más de 500.000 habitantes de las favelas de Río de Janeiro. Lanfranchi presenta la experiencia de mejora de calidad de vida en una villa miseria del Gran Buenos Aires con la introducción de la red de gas. Las tres experiencias muestran formas diversas de articulación del ámbito local en el Sur, las ONG y las instituciones financieras para conseguir una mejora de calidad de vida en los barrios precarios de los países del Sur.

Los artículos de fondo analizan cuestiones fundamentales en este terreno. Fissette cuestiona a fondo si la formación que imparte en Norte a técnicos del Sur da respuesta a las necesidades de sus países de origen. Magrinyà propone una nueva lectura sobre el concepto de urbanización, con la necesaria perspectiva espacio-temporal. Desde la dialéctica heterogeneidad social-igualdad de acceso, Jaglin analiza la experiencia de diversas ciudades de África subsahariana para sugerir una nueva perspectiva espacial ante el reto de la transformación de las aglomeraciones urbanas de países en desarrollo con los mecanismos de privatización, fragmentación social, globalización y descentralización, entre otros fenómenos.

El número se completa con entrevistas a personas que tienen mucho que decir sobre las políticas que se siguen en estos campos, tanto en la Unión Europea –Alejandro Montalbán– como en un ámbito global que representan las Naciones Unidas, la presidenta de cuya agencia especializada, UN-Habitat, Anna Kajumulo Tibaijuka, las explica con detalle. De políticas a seguir habla también Julián Salas, sobre todo de un concepto fundamental, habitabilidad básica, cuya introducción significará una modificación del rumbo que facilitaría el objetivo real de experiencias, análisis y propuestas: mejorar el acceso de todas las personas a los servicios urbanos fundamentales.





# servicios urbanos



[junio2005]



**El acceso a los servicios urbanos y la urbanización en los países del Sur: la necesidad de una perspectiva en el espacio y en el tiempo**

**Francesc Magrinyà Tomer**

página05\_

**Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales**

**Verena Andreatta**

página15\_

**El Capital Social como base del desarrollo local. Un caso en el Gran Buenos Aires**

**Gabriel Lanfranchi**

página23\_

**Anna Kajumulo Tibaijuka**

**"Una ciudad inclusiva no es solo socialmente justa, sino también buena para el crecimiento y el desarrollo sostenible"**

página30\_

**Las mejoras de infraestructura y servicios, herramienta de integración de los barrios precarios de Yaundé**

**Sergio Oliete Josa, Silvia Alvarez Morillas y Emmanuel Ngnikam**

página35\_

**Julián Salas**

**"El objetivo no es subir un escalón hacia la riqueza, sino avanzar hacia el derecho a la ciudad"**

página44\_

**Los servicios urbanos de agua ante la heterogeneidad social: ¿hacia una ingeniería espacial de la diversidad?**

**Sylvie Jaglin**

página49\_

**Formación en el Norte de técnicos del Sur: Elogio del dualismo en planificación urbana**

**Jacques Fisette**

página57\_

**Alejandro Montalbán**

**"La ordenación del territorio será probablemente una prioridad de la nueva política de cooperación de la UE"**

página66\_

**reseñas de libros**

**Andreu Corominas y Francesc Magrinyà**

página070\_

**recursos educativos**

**Coia Sánchez García**

página74\_

**bibliografía básica**

**Eva Álvarez de Andrés**

página76\_

**recursos sobre poblaciones urbanas en Internet**

**Jorge García Gómez y Daniel López Miguel**

página78\_

**reseñas de investigación**

página80\_

**El acceso a los servicios urbanos es mucho más complejo y lento de lo que a veces se ha querido ver y ha seguido siempre un proceso gradual de adaptación en el espacio y en el tiempo, de forma que este enfoque espaciotemporal es primordial en cualquier escenario. Es imprescindible descubrir cuáles son las tecnologías apropiadas para cada tipo de tejido urbano según su escala temporal y espacial, tanto en la infraestructura física como en los usos y las prácticas de los servicios urbanos. Y, finalmente, es fundamental tener la capacidad de generar procesos participativos en la implementación de infraestructuras en los que los ciudadanos reivindiquen sus derechos a los equipamientos y a los servicios urbanos.**

---

The access to urban services is more complex and slower than what has been said and has always followed a gradual process of adaptation in space and time, being this space-time approach of a significant importance in any scenario. It is basic to discover which are the appropriate technologies for each type of urban scenario according to the time and space scale, both in the physical infrastructure and in the use and practices of urban services. And, finally, it is vital to be able to generate participative processes in the implementation of infrastructures, where citizens will claim their right to features and urban services.

L'accés als serveis urbans és molt més complex i lent del que a vegades s'ha volgut veure i ha seguit sempre un procés gradual d'adaptació en l'espai i en el temps, de manera que aquest enfocament espai-temporal és primordial en qualsevol escenari. És imprescindible descobrir quines són les tecnologies apropiades per a cada tipus de teixit urbà segons la seva escala temporal i espacial, tant en la infraestructura física com en els usos i les pràctiques dels serveis urbans. I, finalment, és fonamental tenir la capacitat de generar processos participatius en la implementació d'infraestructures en que els ciutadans reivindiquen els seus drets als equipaments i als serveis urbans.

# El acceso a los servicios urbanos y la urbanización en los países del Sur:

## La necesidad de una perspectiva en el espacio y en el tiempo

## Francesc Magrinyà Tomer

Profesor del Departamento de Infraestructuras del Transporte y Territorio. Universitat Politècnica de Catalunya

## Del hábitat a la urbanización

El origen de la urbanización se encuentra en la casa o albergue, mientras que la causa de la urbanización reside en la relación que los habitantes establecen entre sí; es decir en lo comunitario, concretado en los espacios y equipamientos públicos y en los servicios urbanos. Esta tesis propuesta por Cerdà (CERDÀ, 1867) sitúa perfectamente el rol de la vivienda y de los servicios urbanos en la urbanización y nos sirve de referencia para reflexionar sobre su sentido en contextos culturales distintos.

En la actualidad, y especialmente para los países desarrollados, la urbanización es el instrumento que permite a un sector de la ciudad disponer de unos equipamientos comunitarios (educativos,

sanitarios, administrativos, etc.) y que convierte sus parcelas de terreno en solares; es decir, en espacios con acceso físico en vehículo mecanizado, y de acceso a las redes de saneamiento, de abastecimiento de agua, de gas, de electricidad y de teléfono (HERCE y MAGRINYÀ, 2002). Pero las diversas experiencias urbanas en el mundo muestran que, en el proceso de formalización de tejidos urbanos, primero se produce el hábitat, aunque en unas condiciones precarias, y a continuación, y de forma progresiva, se desarrollan los servicios urbanos, que son los que dan sentido a la urbanización.

La gran capacidad urbanizadora en los países más desarrollados nos ha hecho

creer que en sus ciudades los tejidos urbanos han estado siempre urbanizados con unos niveles de calidad que nada tienen que ver con los del Sur. No obstante, y si se analiza con perspectiva histórica, observaremos que las condiciones de urbanización de las actuales aglomeraciones del Sur son muy parecidas a las que vivieron las ciudades europeas en el siglo XIX y algunas de las poblaciones de la España interior de mediados del siglo XX. De hecho, se constata que en cualquiera de los dos contextos, Norte y Sur, el acceso a los servicios urbanos es mucho más complejo y lento de lo que a veces se ha querido ver y ha seguido siempre un proceso gradual de adaptación en el espacio y en el tiempo.

## El ejemplo del servicio del agua

En la antigüedad el hombre situaba los primeros asentamientos junto a una fuente de agua natural y realizaba sus necesidades en medio de la naturaleza. La acumulación de asentamientos le llevó a buscar sistemas alternativos; de ahí surgieron los pozos de agua. En el MMII a.C. los griegos ya desarrollaron canalizaciones cerámicas como las del palacio de Minos en Creta (EVANS, 1964). Más tarde la civilización mesopotámica desarrolló canalizaciones en el interior de los palacios de Babilonia de los que se han descubierto restos en el palacio de Korsabat. Posteriormente los romanos extendieron un sistema combinado de abastecimiento a través de acueductos y de saneamiento a través de canalizaciones en la mayoría de asentamientos urbanos. La Cloaca Máxima de Roma, con una anchura de 2,10 m que llegaba en algunos puntos a 5 m, representó un punto álgido del desarrollo de esta civilización que sucumbió con la caída del Imperio Romano. Observamos, pues, que las redes de servicios han sido siempre la expresión de un sistema urbano organizado.

En la Barcelona del siglo XIV, una de sus

épocas de máximo esplendor, se creó una red de fuentes públicas abastecidas por una fuente natural de Montjuic canalizada hacia el centro histórico, y hasta mediados del siglo XIX, otra época floreciente, no se inició una red de abastecimiento de agua a las viviendas. En 1822 la red de fuentes públicas se extendió a los conventos y el acceso de la red a las viviendas no llegaría más que a partir de 1869, con la creación de la Compañía de Aguas de Barcelona. Este proceso se alargó durante toda la segunda mitad del siglo XIX, de modo que sólo en 1895 la red de abastecimiento se extendía al conjunto de municipios del llano de Barcelona (MAGRINYÀ, 2001). Durante este periodo de transición continuó existiendo el principio rural de que cada vivienda generaba su pozo de agua de acceso individual, práctica que fue significativa durante gran parte del siglo XX y que no se extinguió hasta fines del XX.

En muchos de los momentos del proceso la red estaba desarrollada, pero los usos del agua todavía no. Una muestra de ello es la anécdota de que en la extensión de la red de saneamiento en 1914 se constataba que las cloacas

sufrían de estancamientos por defecaciones porque no llegaba el suficiente caudal de aguas negras para arrastrarlas. Hasta la llegada de las sucesivas inmigraciones, principalmente en las olas de 1920-1930 y de 1950-1960 no se desarrolló de forma extensiva el mecanismo de conexión a la red frente a los pozos de agua. Posteriormente las dificultades se concentraron en las inundaciones de los puntos bajos de evacuación al río y al mar. Los planes de los 50 (Jara y Peña) y más tarde el Plan Vilalta de 1969 afrontaron claramente este problema que no se subsanó hasta la década de 1970. Pero los problemas de inundaciones en los barrios de la costa no se resolvieron hasta los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992.

De este caso de Barcelona, que no deja de ser un ejemplo de una ciudad europea desarrollada, se constata que, si bien la red de abastecimiento de agua se extendió progresivamente durante décadas (1822-1895), el uso del agua no aumentó significativamente hasta bien entrado el siglo XX y los problemas de inundaciones no se eliminaron totalmente hasta finales de dicho siglo; es

decir, casi doscientos años más tarde del inicio de la red de abastecimiento.

En este proceso se observa a su vez que existe una ligazón muy íntima entre el proceso evolutivo de la vivienda y del servicio urbano. Se constata, por ejemplo, que en 1960 Barcelona disponía de barracas en la montaña de Montjuic y a lo largo de la línea de la costa cuando todavía estaban construyéndose los grandes colectores de saneamiento de la ciudad. En definitiva, una lectura histórica de la evolución de las redes y los asentamientos en los países del Norte ofrece muchas pistas de lo que hoy sucede en el Sur porque, aunque el entorno sea distinto, los mecanismos en juego son en esencia muy parecidos (ver fig.1).

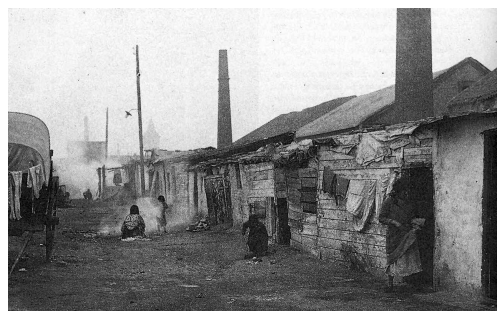


Figura 1. Barraquismo en Barcelona, 1930. Barraquismo en Yaundé, 2001.

## La caracterización de la evolución de los servicios urbanos

### La dimensión espacial

Desde una perspectiva espacial no es lo mismo un asentamiento rural que uno urbano. Cuando un asentamiento es de baja densidad y con edificaciones aisladas, las viviendas deben asegurarse sus necesidades básicas de forma individual. Éstas se concretan en la protección frente las aguas pluviales ante la posibilidad de inundación del terreno, el abastecimiento de agua gracias a un pozo o una fuente natural, la gestión de los residuos normalmente con una fosa séptica o letrina, y la satisfacción de las necesidades de energía a través de fuentes como el carbón, la madera u otra fuente de energía alternativa.

Cuando los asentamientos se concentran en un espacio acotado, especialmente en las ciudades, resulta imprescindible introducir redes de servicios urbanos. Es lo que Dupuy denomina el paso de la ciudad de proximidad a la ciudad en red (DUPUY, 1991). Este proceso se inició de forma masiva a mediados del siglo XIX como resultado de la revolución industrial, que llevó consigo la emigración del campo a la ciudad. En este nuevo escenario, las redes aparecieron como operadores en forma de una cooperativa, una empresa o la propia administración en el que los habitantes delegaban para organizar el acceso al servicio correspondiente. Así por ejemplo, y para el servicio del agua, los habitantes delegaban en una compañía que construía un depósito abastecido por una fuente natural por bombeo. A partir del depósito, el operador cons-

truía a su vez una red de canalizaciones para la distribución a cada una de las viviendas, y gestionaba finalmente el cobro del servicio ofrecido.

En la transición del campo a la ciudad, la necesidad de funcionar en red apareció rápidamente, pero durante décadas los usos y prácticas siguieron siendo propias de una sociedad rural. Los habitantes llegados a las aglomeraciones urbanas continuaban con el uso de las letrinas para el saneamiento y con el uso de las fuentes naturales o pozos de agua para el abastecimiento. La ausencia de redes de servicios urbanos provocaba una precariedad de los servicios debido a que las letrinas contaminaban los pozos de agua y generaban enfermedades y epidemias. A ello se añadía en muchas ocasiones que las nuevas zonas urbanas no disponían de protección frente a las aguas pluviales, convirtiéndose en zonas inundables. Las propuestas de Chadwick en el Londres de 1844, de Belgrand en el París de 1852, de García Faria en la Barcelona de 1881 representaron las primeras respuestas a las nuevas necesidades de servicios urbanos para las ciudades europeas (MAGRINYA, 2003).

Por otro lado, el proceso de la emigración del campo a la ciudad —y como consecuencia, del espacio de proximidad al espacio en red— ofrece una distribución de casos diferente según los ámbitos geográficos y la variable temporal. Por

ejemplo, en Europa este proceso se vivió principalmente a finales del siglo XIX y, en muchos lugares del sur de Europa, no existió hasta bien entrado el XX. En los países latinoamericanos, en cambio, el paso del campo a la ciudad se realizó principalmente en la segunda mitad del XX y en África este proceso se está acelerando en las dos últimas décadas. Lo que es común a todos los casos es que en el inicio del proceso se dispuso de unos niveles de calidad del acceso al servicio muy parecidos a los actuales de en muchos países más empobrecidos.

La perspectiva histórica pone de manifiesto, por una parte, que la emigración del campo a la ciudad exige un tiempo para la transformación de unas prácticas espaciales que inicialmente no dejan de ser rurales; por otra, que hay que ser conscientes de que cada aglomeración tiene unos comportamientos espaciales que corresponden a un tiempo y a un espacio distintos, y por ello las actuaciones deberán ser diversas en cada caso. Por tanto, para cada servicio urbano se trataría de conocer en qué etapa se encuentra en el proceso de transición de un espacio de proximidad a un espacio de redes.

### La dimensión temporal

Desde una perspectiva temporal, se observa que las comunidades evolucionan en la mejora de su calidad de vida y de sus modelos de organización social. En este proceso, las necesidades y los usos de los servicios se han ido transformando, principalmente por la aparición de las redes. Sin embargo, esta modificación viene más condicionada por las características de los usos que por la existencia de redes de servicios. Es muy conocida aquella imagen de granjeros que instalaban una bañera en la vivienda por un mecanismo de distinción social, y no usaban el nuevo artefacto para el aseo, sino para guardar animales.

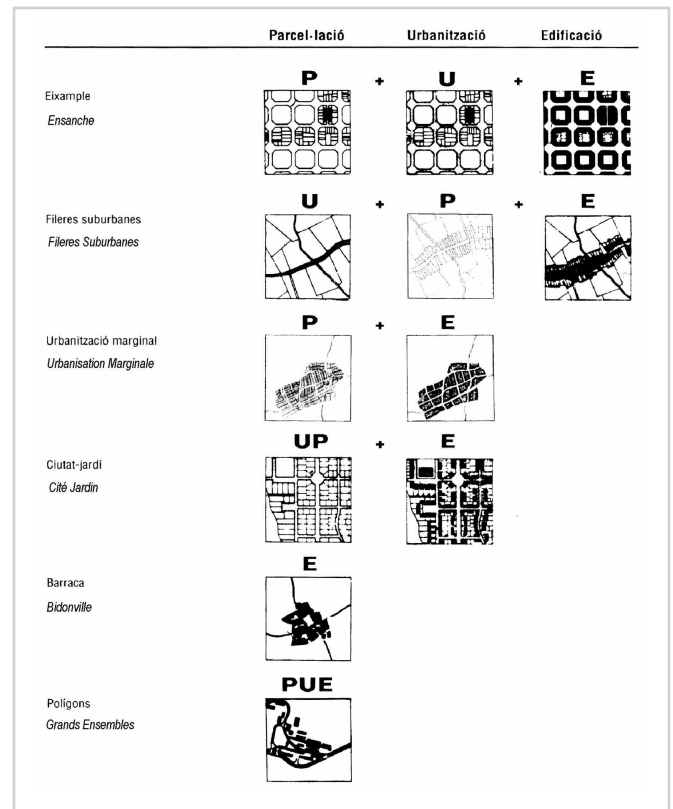
## Los mecanismos progresivos de la urbanización

### Las formas de crecimiento urbano como instrumentos de análisis de la urbanización

El análisis entre la evolución de la vivienda y de la urbanización, así como de la introducción de las redes de servicios urbanos implica separar y analizar los tres actos que constituyen las formas de crecimiento urbano (SOLÀ MORALES, 1993): **edificación** (E), **parcelación** (P) y **urbanización** (U), entendida ésta última como el instrumento para disponer de servicios y equipamientos. La distinta combinación de estos tres elementos nos va a delimitar las distintas formas de crecimiento urbano. La secuencia ideal sería preservar un espacio para poder situar la red de calles y la de servicios

En una primera aproximación, se puede determinar la etapa temporal de la evolución del tejido urbano usando el consumo del agua como indicador que caracterice las prácticas sociales asociadas a los servicios urbanos y, por tanto, el grado de la evolución de la red. El consumo de unos 20 l/hab. día correspondería a un escenario sin servicio canalizado; alrededor de unos 40 l/hab. día indicaría que el agua es accesible por canalización no directamente a la vivienda, a través de intermediarios y a precios elevados, mientras que los 80 l/hab. día corresponderían a sectores mejor conectados, aunque con niveles económicos bajos. El consumo de 150 l/hab. día ya sería el propio de una vivienda conectada a la red y con características propias de países desarrollados. Finalmente, el consumo en sus niveles más elevados podría subir hasta los 350-500 l/hab. día si, además, la vivienda dispusiese de piscina y estuviese en una urbanización con, por ejemplo, campo de golf. Cabe señalar que un consumo sostenible estaría en torno a 150 l/hab. día.

El acceso al servicio del agua siempre existe para cualquier urbanización, sea del Norte o del Sur. Si se trata de analizar con mayor profundidad la etapa temporal en que se encuentra el tejido urbano, habrá que analizar, entre otras variables, el tiempo de acceso (a pie en el caso de no disponer de conexión en la vivienda), el grado de calidad del agua y su relación con la generación de enfermedades, el precio por m3 consumido en cada caso y su relación con el poder adquisitivo, y finalmente la disposición efectiva del servicio ante la existencia de cortes en el caso de conexión a redes.



urbanos; a continuación, parcelar los espacios interviviarios, es decir, los recintos que delimitan las calles, y, finalmente, edificar. La combinación de los mecanismos P, E y U no se produce siempre así. Si analizamos las distintas formas de crecimiento urbano según el nivel de mayor o menor precariedad obtenemos el esquema de la fig.2:



		→ Evolución espacial		
Grado de evolución temporal ↑	Barraquismo	E		
	Urbanización marginal	P	E	
	Hileras suburbanas	U	P	E
	Ensanche	P	U	E
	Ciudad Jardín	PU	E	
	Polígono	PUE		

**Figura 2.**

Esquema de evolución temporal y espacial de las formas de crecimiento urbano.  
Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar se encuentra el barraquismo, donde la vivienda no dispone de la delimitación de la parcela. Se trata de la construcción de viviendas precarias sobre unos terrenos cuya propiedad asociada a las parcelas no está clara. El peldaño siguiente es la urbanización marginal, en la que la parcelación ha quedado delimitada y la propiedad más o menos clarificada a pesar de que la urbanización no exista, y a duras penas se ha asegurado la accesibilidad. A continuación destaca la forma denominada *hileras suburbanas*, en las que las parcelas y edificaciones se asientan siguiendo una infraestructura viaria, como puede ser una carretera; como mínimo la accesibilidad viaria mecanizada está asegurada. En el siguiente estadio ya se sitúan los procesos de generación de formas urbanas que desarrollaron los países avanzados durante la segunda mitad del siglo XIX y el siglo XX y que denominamos *ensanche* (1861), *ciudad jardín* (1898) o *polígonos* (1925). Todas ellas tienen en común que existe en primer lugar una formalización de la parcelación situada como punto de partida la urbanización (U) aunque combinada con la E y la P de formas distintas en el tiempo. Así, mientras en el ensanche los procesos P, U y E están separados en el tiempo, en la ciudad jardín P y U van juntas y más tarde se edificará, mientras que en el polígono los tres actos se producen en la misma etapa, ya que cuando se construye el bloque de viviendas se realiza la urbanización y la parcelación.

## Lectura de las formas de crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo

Desde una perspectiva etnocéntrica, propia del Norte, a los procesos de urbanización del Sur se les ha denominado "informales", cuando lo que existe es una falta de caracterización de unos procesos en los que existen diversos grados de parcelación (grado de definición de formalización de la propiedad), de edificación (distintos materiales de suelo, paredes y techo) y de urbanización (distintos niveles de introducción de servicios urbanos y de disposición de equipamientos). Pero ello no quita que los procesos existan y su formalización también. El esquema de las formas de crecimiento urbano, útil en los países más desarrollados, exige matices mucho más sutiles en los procesos de urbanización de los del Sur, precisamente porque los grados de formalización de la propiedad y de los niveles de servicios urbanos son mucho más complejos.

Así pues, los procesos de urbanización y de introducción de servicios urbanos en los países del Sur se deben adaptar a los mecanismos de implementación de las infraestructuras y a los procesos de progresiva apropiación de ellas por parte de la población. En este sentido, la traslación mecánica de los modelos de ensanche, ciudad jardín o polígonos se presenta como inadecuado para los países con niveles de renta muy bajos. Por ejemplo en Camerún se apostó en la década de 1980 por introducir los modelos de polígonos y de ensanche, traducido en las figuras de MAETUR y SIC respectivamente (PETTANG, 1999). Pero estos modelos de intervención resultaron muy poco eficaces porque el porcentaje afectado fue muy pequeño por la inversión realizada, tal como se constata por el hecho que en la actualidad un 89 % de la población se está asentando según esquemas de urbaniza-

ción marginal o directamente de barraquismo (RUBIO, 2004).

Fue paradigmática, en este sentido, la construcción de barrios ex-novo a 20 Km. de la ciudad de Tegucigalpa tras el desastre del Mitch con todos los problemas asociados a la creación de un tejido urbano sin los servicios urbanos que ofrecía la ciudad (HERCE, 2003), y donde, finalmente, las nuevas viviendas sirvieron como almacén de materiales de unas familias que siguieron ocupando los asentamientos afectados por las inundaciones del Mitch situados en el centro urbano. La experiencia de Brasil es otro ejemplo que muestra el error que significa construir polígonos alejados del centro. Frente a este planteamiento han aparecido en las últimas décadas proyectos que en vez de construir nuevos tejidos se han optado por rehabilitar los tejidos de urbanización marginal como es el caso el Programa Favela Bairro de Río de Janeiro (ANDREATA, 2002 y ANDREATA, 2005).

En este sentido, la traslación de los modelos propios de los países desarrollados que se impusieron durante el siglo XX no se pueden proponer abstrayéndose del hecho que estos mismos países necesitaron de un proceso de implementación que duró casi dos siglos. Es necesario caracterizar los procesos de urbanización existentes y reconducirlos un esquema temporal y espacial adecuado de cara a una mejora progresiva de la calidad de vida de sus habitantes.

## La caracterización de las formas crecimiento urbano en el Sur a través de los procesos de urbanización y de introducción de servicios en red

Los procesos de urbanización son más complejos en el Sur, primero porque el acto de la parcelación no es claro y, segundo, porque la introducción de los servicios urbanos en forma de redes no algo que se produzca de una sola vez. Las intervenciones más positivas en la evolución de los tejidos urbanos son aquellos en los que una mejora de la urbanización, asociada a la introducción de una de las redes de servicios urbanos, es capaz de implicar una mejora de la edificación, y, a su vez, a partir de ahí es posible generar una combinación adecuada de P y U asociados a la introducción de una nueva mejora de un servicio urbano U que perfeccione a su vez la E. Se trata en definitiva de generar un mecanismo de reiteración en la cadena según el esquema de la figura 3:



**Figura 3.**  
Proceso iterativo de crecimiento de los tejidos urbanos

Para ello es esencial entender los mecanismos que el propio organismo urbano va a desarrollar. Tal como se mencionaba anteriormente, el origen de la urbanización se encuentra en una vivienda digna asociada a una parcelación legalizada y, solo a continuación, se genera la causa para urbanizar el tejido que reside en el aspecto comunitario de relación entre los habitantes, manifestado a través de unos servicios formalizados en redes de servicios urbanos.

En esta perspectiva, algunas experiencias como las del SEVIP en India (SALAS, 1998) apuestan por crear una E con unas condiciones mínimas que permitan posteriormente legitimar el paso a la P+E. Es decir, saltar del barraquismo a la urbanización marginal como paso previo para la introducción de la urbanización como tal.

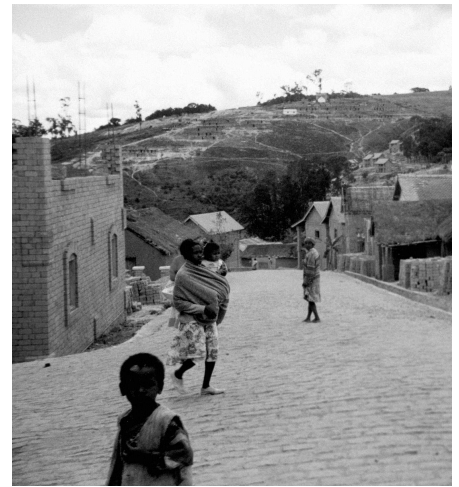
Las mejoras que representa el Programa Barrios de Camerún (OLIETE, ALVAREZ, NGNIKAM, 2005), por ejemplo, es una muestra de cómo una primera urbanización de tejidos de urbanización marginal representa la primera iteración en

el proceso que permite pasar de una urbanización marginal  $P_1U_1$  a un nuevo escenario menos marginal  $P_2U_2$ . En este escenario la actuación urbanizadora consiste en mejorar la accesibilidad a través de pistas de hormigón de pequeña sección en las calles secundarias, de la resolución del saneamiento de aguas pluviales y de la construcción de letrinas no contaminantes y de una fuente de agua. Tras la intervención se ha detectado un incremento de la actividad económica y una revalorización de la vivienda.

En el caso de Favela Bairro en Rio de Janeiro se interviene con una implementación bien estructurada de equipamientos y con la resolución de la vialidad, el saneamiento. Esta intervención representa un nivel superior de urbanización y el paso a la legalización de la propiedad  $P_3U_3$  (ANDREATA, 2002).

La mejora de tejidos que se sitúan entre la urbanización marginal y el ensanche es un siguiente escalón. En el se propone la implementación de nuevos servicios en red como es el ejemplo de la intervención en una Villa Miseria en el

**“Los procesos de urbanización son más complejos en el Sur”**



Gran Buenos Aires en el que se pasa del acceso al gas por distribución de bombonas al acceso al gas por red (LAFRANCHI, 2005).

Estos ejemplos son una muestra significativa de intervenciones en distintos estados evolutivos del proceso de crecimiento de las formas urbanas. De estas experiencias se concluye, por una parte, que el mecanismo iterativo y progresivo de  $PU > E$  sólo es posible en el marco de procesos de participación comunitaria y de un cierto nivel en el poder adquisitivo expresado en la calidad de la vivienda; por otra, se constata que la introducción de servicios urbanos asienta la parcelación y clarifica la propiedad privada y a su vez introduce los conceptos de servicio público y espacio público asociados a la urbanización.

## La crisis de las redes y su adaptación a las necesidades de la población

Se observa que en las comunidades urbanas de países en desarrollo donde los servicios ya existen éstos son precarios. Con frecuencia, al no ofrecer el operador un servicio adecuado y ante la falta de implicación comunitaria, el funcionamiento de la red se prostituye y finalmente el sistema vuelve hacia atrás en el tiempo. En muchos casos, ante procesos de precarización, se buscan soluciones alternativas a las redes y, junto al servicio ya en crisis, surgen sistemas autónomos combinados que acaban cuestionando la existencia de la propia red (DUPUY, 1992). Más que un problema de falta de recursos económicos se trata de un problema de incapacidad de gestión comunitaria especialmente por la precariedad de la administración pública, por los niveles de corrupción y por una falta de organización de los propios habitantes del barrio para defender sus derechos.

Por ello es imprescindible implementar soluciones tecnológicas adaptadas a los usos sociales de la comunidad. Por ejemplo, y en el caso de la red de saneamiento, hay que tener en cuenta que los colectores no funcionarán en un tejido urbano hasta que no exista un mínimo caudal de abastecimiento de agua. Un ejemplo es la anécdota que de un hospital de una ciudad africana en la que se decidió construir unos sanitarios con canalizaciones internas conectadas a una red de saneamiento. A los pocos días de la inauguración el sistema ya estaba atascado porque la gente después de hacer sus necesidades tenía la costumbre de limpiarse con una piedra tal como se hacía en el campo, y la piedra la depositaban en el WC obturando el conducto a los pocos días.

Para la consecución de unos niveles de servicio más elevados es necesario que los miembros de la comunidad demanden estos servicios y lo transmitan a la comunidad. Por ejemplo, es clave la toma de conciencia de que el uso adecuado de agua es fundamental para disminuir las enfermedades gastrointestinales, o la constatación de que la distribución de letrinas mejora significativamente el espacio ambiente al desaparecer los restos de residuos fecales en superficie. En este sentido los procesos parti-

cipativos en la implementación de servicios urbanos permiten a sus habitantes apropiarse de las redes de servicios urbanos.

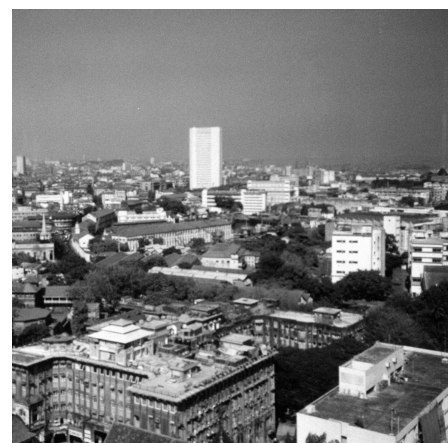
Por otro lado, resulta fundamental entender las características del proceso de evolución de una red y evaluar la capacidad que una población determinada tiene de apropiarse, en sus usos y prácticas, de las infraestructuras a construir. En el caso de la red de saneamiento se constata que el proceso natural de crecimiento pasa por construir primeramente los colectores de recogida secundarios, posteriormente se trata de implementar los colectores primarios y finalmente el objetivo es poner en marcha las depuradoras. Este procedimiento es lógico, ya que primero es necesario extender los usos de la red con las conexiones de las viviendas, y solo más tarde cuando ya existe una masa continua de usuarios es posible afrontar una inversión elevada como la de los colectores principales. Posteriormente, y tan solo cuando la red de recogida tiene un uso mayoritario por parte de la población, se plantea construir el sistema de depuración del agua.

Las redes de los países del Norte han seguido este mecanismo. Sin menospreciar la aportación medioambiental, es necesario remarcar que sus planteamientos forman parte de una etapa avanzada de la evolución de la red. Cuando se trasladan estos esquemas del Norte de forma mimética, como es en muchos casos parte del discurso medioambiental, se producen fracasos sonoros como el ejemplo de construir el sistema de depuración en las etapas iniciales de la red. No tiene sentido cons-

truir depuradoras en las etapas intermedias cuando la sociedad todavía a duras penas dispone de la red y evidentemente no está entre sus prioridades el depurar las aguas residuales, como ha sido precisamente la realidad en los países del Norte durante décadas.

Evidentemente, en muchos casos, las depuradoras se construyen pero nunca llegan a ser explotadas.

**“Es imprescindible implementar soluciones tecnológicas adaptadas a los usos sociales de la comunidad”**



# Conclusión: La necesidad de situar las intervenciones urbanísticas en una perspectiva temporal y espacial

El modelo de organizar el mundo en países desarrollados y países en vías de desarrollo consideraba que el desarrollo de los segundos era una cuestión de tiempo. Este modelo fracasó y quedó cuestionado ante la evidencia de que la distancia entre los países pobres y los países ricos aumentaba. En paralelo, el discurso neoliberal y la privatización de los servicios puso en cuestión el modelo de red entendido como de servicio universal y se han planteado modelos duales (GRAHAM & MARVIN, 2001). Es evidente que el entorno mundial ha cambiado y el planteamiento de sistema universal, unificado y homogéneo exige ser revisado. Pero en cualquier nuevo escenario que se considere es fundamental un enfoque

que tome en cuenta una perspectiva en el espacio y en el tiempo en lo que se refiere al acceso a los servicios urbanos y a la urbanización. Para cada tejido urbano es clave precisar la etapa en que se encuentra en su proceso evolutivo. Es imprescindible descubrir cuáles son las tecnologías apropiadas para cada tipo de tejido urbano según su escala temporal y espacial, tanto en la infraestructura física como en los usos y las prácticas de los servicios urbanos. Y, finalmente, es fundamental tener la capacidad de generar procesos participativos en la implementación de infraestructuras en los que los ciudadanos reivindiquen sus derechos a los equipamientos y a los servicios urbanos.

## Bibliografía

- Andreatta, Verena (2002). *"Ciudades hechas a mano"*, en: *Catálogo Exposición "De Sur a Norte"* La Casa encendida, Fundación de la Caja Madrid, 2002, pg.35-43.
- Dupuy, Gabriel (1982). *Assainir la ville hier et aujourd'hui*, Paris, Bordas, 1982.
- Dupuy, Gabriel (Ed.) (1992), *Las redes de servicios de Buenos Aires. Problemas y Alternativas*, Caen, Ed Paradigme, 1992.
- Dupuy, Gabriel, (1991). *L'urbanisme des réseaux*, Paris, A.Colin, 1991.
- Evans, 1964. *The Palace of Minos*, Hafner Publishing Co Ltd. London, 1964.
- Graham, Steve & Marvin, Simon (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London, Routledge, 2001.
- Herce, Manuel & Magrinyà, Francesc (2002). *La evolución de la ingeniería en la urbanística*, Barcelona, Edicions UPC, 2002.
- Herce, M. (2003). *Experiencias de diagnosis y planificación en América Latina*, en: Perez-Foguet, Carrillo, M & Magrinyà, F. (2003). *Tecnología para el Desarrollo Humano*, Editorial Ingeniería sin Fronteras, Barcelona, 2003, pp.155-161.
- Lafranchi, G. (2005). *El Capital Social como base del desarrollo local: un caso en el Gran Buenos Aires*, Cuadernos Internacionales de Tecnologías para el desarrollo humano, nº3, Junio 2005, ISSN: 1697-820X.
- Magrinyà, Francesc (2001). *Tendències històriques en l'extensió de les xarxes de serveis urbans i de telecomunicacions*, en: Roca, Joan & Olivella, Lluís. *Barcelona i les telecomunicacions. Cable, urbanisme i globalització*, Barcelona, Aula de Barcelona, 2001, p.67-79.
- Magrinyà, Francesc (2003). *Las redes de servicios urbanos como tecnologías para el desarrollo humano sostenible*, en: PEREZ-FOGUET, CARRILLO, M & MAGRINYÀ, F. (2003). *Tecnología para el Desarrollo Humano*, Editorial Ingeniería sin Fronteras, Barcelona, 2003, pp.163-170.
- Oliete, S. (2002). *Assanaissiments d'écosystèmes urbains en zone tropicale humide. Le cas de la ville de Yaoundé à Cameroun*, Tesina de Especialidad, ETSECCPB-UPC, 2002.
- Oliete, S., Alvarez, S., Ngnikam, E. (2005). *Las mejoras de infraestructura y servicios, herramienta de integración de los barrios precarios de Yaoundé (Camerún)*, en: *Cuadernos Internacionales de Tecnologías para el desarrollo humano*, nº3, Junio 2005, ISSN: 1697-820X.
- Pettang, Chrispin (1999). *Elements d'optimisation de la production d'un habitat urbain décent au Cameroun*, Yaoundé, Presses Universitaires de Yaoundé, 1999.
- PNUD (2001). *Informe sobre el desarrollo humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, Mundi-Prensa Libros, 2001.
- Rubio, Anabel (2004). *Estudi de les xarxes de serveis urbans d'aigua, sanejament i electricitat al barri espontani dens de Melen, Yaoundé (Camerun)*. Tesina de Especialidad, ETSECCPB, UPC, Marzo 2004.
- Salas, Julian (1998). *Contra el hambre de vivienda*, Bogotá (Colombia), Ed Escala, 1998.
- Solà Morales, Manuel (1993). *Las formas de crecimiento urbano*, Barcelona, Edicions UPC, 1993.
- Tanawa, Emile & alii (2001). *L'eau au Cameroun*, Yaoundé, 2001.
- Zetter, Roger & White (2002). *Rodney, Planning in cities. Sustainability and Growth in the Developing World*, London, ITDG, 2002.



# Master en: Ingeniería Aplicada a la Cooperación para el Desarrollo

**Inicio:** noviembre 2005      **Número de créditos:** 30  
**Modalidad:** no presencial      **Precio:** 2.800€  
**Final:** julio 2007  
**Duración:** 2 años (450 horas)

## Estructura del programa

El Máster está estructurado en dos cursos de Posgrado:

Posgrado 1

### Cooperación para el Desarrollo y Tecnologías para el Desarrollo Humano 3ª Edición

Inicio: noviembre 2005      Número de créditos: 15  
 Duración: 1 año (225 horas)      Precio: 1.700€

Posgrado 2

### Ayuda Humanitaria y Tecnologías para el Desarrollo Humano 1ª Edición

Inicio: noviembre 2006      Duración: 1 año (225 horas)  
 Número de créditos: 15

La estructura modular del Máster permite realizar un itinerario que da acceso a una titulación progresiva en la que se pueden seleccionar diferentes cursos de especialización.

## Objetivo general y destinatarios

El objetivo general de la acción formativa es dotar al participante de conocimientos y habilidades profesionales para la participación activa en proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo y ayuda humanitaria en los que se utilicen técnicas y conocimientos propios de las ingenierías.

El curso se dirige a técnicos/as, ingenieros/as, jefes de proyecto, jefes de departamento, consultores y cooperantes que participan en la dirección y gestión de procesos relacionados con cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria e ingeniería.



Para más información consultar las siguientes páginas web:

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu) (también para matriculación)

[www.isf.es](http://www.isf.es)

Organizan:



Con el apoyo de:



**En Río de Janeiro, dentro de un escenario de estabilidad poblacional registrado ya en los inicios de los años 1990, fue diseñada una importante política pública para la reconducción de los procesos de urbanización marginal: el Programa Favela- Bairro. Este artículo explica cómo surgieron y cómo se afrontaron las pautas de acción para la integración y articulación de los asentamientos informales en la ciudad, proceso que ha convertido barrios precarios en “ciudades con ciudadanos” y a sus moradores en “ciudadanos en una ciudad”.**

---

In Rio de Janeiro, within a stabilised population scenario already registered in the early 90s, an important public policy was created to reconduct the processes of marginal development: the Favela- Bairro Program. This article explains how they emerged and how action guidelines were faced to integrate and co-ordinate informal city settlements, a process which has turned disadvantaged areas into “cities with citizens” and its inhabitants into “citizens in a city”.

A Rio de Janeiro, dins d'un escenari d'estabilitat poblacional registrat ja als inicis dels anys 1990, fou dissenyada una important política pública per a la reconducció dels processos d'urbanització marginal: el Programa Favela- Bairro. Aquest article explica com van sorgir i com es van afrontar les pautes d'acció per a la integració i articulació dels assentaments informals a la ciutat, procés que ha convertit barris precaris en “ciutats amb ciutadans” i als seus habitants en “ciutadans en una ciutat”.



# Verena Andreatta

Gestora de los programas de rehabilitación urbana Río-Cidade y Favela-Bairro

**Favela-Bairro,  
un nuevo paradigma  
de urbanización  
para asentamientos  
informales**

**“El brasileño no se ha limitado a esperar iniciativas gubernamentales. Al necesitar una casa, sin posibilidad de financiación, sin oferta adecuada a sus necesidades y posibilidades, fue el creador autónomo de su morada. Construyó dentro de las condiciones posibles; en la obvia precariedad, el modelo de la autoconstrucción fue adoptado por los más pobres”.<sup>1</sup>**

La favela es un modo de creación de la ciudad por parte de amplios sectores de las clases populares, cuyos bajos ingresos no les permiten acceder a los barrios y a las viviendas formales. La extrema desigualdad social y la debilidad de las políticas públicas de construcción de vivienda y de urbanización básica han hecho de la favela una respuesta efectiva de los sectores más pobres, pues con sus limitados recursos y ahorros pudieron ir construyendo poco a poco sus viviendas, y formando verdaderas “ciudades hechas a mano”.<sup>2</sup>

A pesar de la irregularidad de su proceso de producción, de la falta de una pla-

nificación previa que decidiera su organización, de la precariedad de sus servicios urbanísticos, de la provisionalidad de sus construcciones, estos asentamientos en Río ofrecían en buena parte lo que se necesita para vivir con una cierta confortabilidad: excelente ubicación sobre los *morros* altos y centrales de la ciudad, facilidades de transporte por proximidad a las estaciones de tren y de autobuses, proximidad a la oferta de empleo, comercio y a las áreas de ocio de los barrios burgueses del “llano” o “gente del asfalto”, como denominan los favelados a quienes viven en la ciudad formal.

El hecho de la formación de las favelas por autoconstrucción dejó a un gran contingente de personas viviendo durante décadas en situación de irregularidad, frecuentemente sin títulos de propiedad, sin posibilidades de dotarse de las infraestructuras básicas (saneamiento, agua, luz, etc.), ni las vías de acceso para atender a la colectividad, ni escuelas, guarderías y dispensarios sanitarios. Ese mismo colectivo, organizadamente, fue poco a poco presionando al Estado para que se involucrara en la solución de tales problemas y en el suministro de estos servicios mínimos.

## Los orígenes

Durante las décadas de los años sesenta y setenta, los procesos de formación de favelas se enmarcaban en una concepción economicista del fenómeno urbano: las migraciones demográficas, los desequilibrios regionales, y la industrialización. Consecuentemente, el desarrollo inmobiliario solo era admisible a partir de la lógica del mercado del suelo, de la producción de viviendas por un agente promotor y de la compra-venta o el alquiler, lo que constituye un proceso formal caracterizado por la incapacidad de acceso a de una gran parte de la población.

Incluso la propia visión sociológica era capaz de encontrar en ello únicamente la verificación de las reglas que producían las desigualdades sociales en el espacio urbano, reflejo de las desigualdades en la propiedad y en el manejo de los

medios de producción. Por todo ello, tanto las políticas gubernamentales como gran parte de la ideología urbanística dominante solo hallarán una solución: la erradicación de las favelas y el realojo en zonas más ajustadas a los procesos legales, a través de la construcción de viviendas en polígonos, normalmente de promoción pública.

Cuando las favelas empiezan a ser objeto de políticas de erradicación, con la consecuente destrucción de viviendas y traslado de sus habitantes a polígonos de promoción pública, el problema ya alcanzaba una magnitud que no podría ser resuelto por estas políticas de oferta de unidades residenciales: no había inversiones suficientes para trasladar a una población que en Río de Janeiro, por ejemplo, ya era de casi 500.000 personas a finales de los años 60.

Pero lo más importante era que estos nuevos polígonos seguían una lógica distinta de aquella que formó las favelas: lejanía de los centros urbanos, del empleo, con altísimos costes de transporte para una población de bajísimos niveles de ingreso; y, además, las relaciones de vecindad y solidaridad se difuminaban con la dispersión de los vecinos en los distintos polígonos. Muy a menudo el nuevo piso se transformó en un bien de consumo y gran parte de sus habitantes o inquilinos lo vendieron o traspasaron, volviendo a ocupar nuevas favelas. En el ámbito urbanístico, los espacios públicos se deterioraron hasta niveles inadmisibles, creando espacios de degradación social, marginalidad y delincuencia.

<sup>1</sup> Magalhães, Sergio (2002). *Uma solução para as Favelas*. Jornal O Globo (11-nov-2002)

El arquitecto Sergio Magalhães, ex secretario de Vivienda de Río de Janeiro y coordinador del Programa Favela-Bairro entre 1994-2000, explicaba así la más rotunda realidad encontrada en las ciudades brasileñas: la formación de barrios marginales, denominados “favelas”, fenómeno iniciado hace más de cien años que alcanzó la máxima densidad y conflictividad urbana en las décadas de los años 1980 y 90.

<sup>2</sup> *Ciudades hechas a mano* fue el título escogido por las organizadoras de la *Exposición De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal* para el artículo sobre el proceso de urbanización de favelas en Río de Janeiro, publicado en el catálogo de mismo nombre.

## Consolidación y aceptación del fenómeno

A mediados de los años 70 las instituciones públicas inician un esfuerzo para diagnosticar el problema de una manera más sistemática: cuantificar, cualificar, saber cuántas personas vivían en estos espacios, en qué condiciones, dónde estaban ubicados, sus límites físicos, la topografía del lugar de ocupación, qué tipo de infraestructura había sido implementada, etc., informaciones todas ellas recogidas en el “Cadastró de Favelas”<sup>3</sup> de 1982. No todas las favelas tenían el mismo nivel de urbanización; algunos asentamientos contaban con intervenciones hechas a partir de promesas político-electorales, una u otra agencia de servicios habían comenzado a producir precarias redes de infraestructuras de saneamiento o electricidad, etc.

A inicios de los años 80 había ya una mayor comprensión de la dimensión del fenómeno de los asentamientos urbanísticamente ilegales. El escenario era de recesión económica y se comenzaba a constatar una estabilización del crecimiento migratorio / demográfico; por otro lado, los nuevos sistemas políticos, más democráticos, hacían posible una mayor participación de las comunidades de vecinos, entre otros motivos porque representaban, un fuerte capital político-electoral

La aceptación del hecho de la urbanización empezó a formularse desde distintas perspectivas, y gobiernos y comunidades se pusieron a trabajar con el objetivo de dotar las áreas de infraestructuras de servicios, primero de redes de aguas, y alcantarillado<sup>4</sup>, electricidad; después con edificaciones para albergar las asociaciones de vecinos, los equipamientos sociales y deportivos, etc.

A partir de ahí se instauró un proceso

denominado de urbanización comunitaria (“mutirao remunerado”). La idea era considerar al favelado (habitante de favela) como consumidor con derecho a ser atendido por todas las agencias gubernamentales de servicios públicos. Para facilitar el proceso de financiación, las nuevas redes de esos servicios eran construidas con mano de obra de la comunidad, con recursos públicos y técnicas reglamentariamente establecidas, con control técnico financiado, y con el objetivo de conectar con las redes de los barrios formales colindantes.

El dialogo abierto gobierno-comunidad ganó sinergia política y promovió un conjunto de técnicas y tecnologías alternativas para construir y mantener las redes de las infraestructuras, desde sistemas de recogida de basuras con micro tractores hasta escaleras mecánicas para las áreas en pendiente, y otras muchas innovaciones técnicas que ponían en cuestión las soluciones normadas de urbanización habituales de la ciudad formal.

Al final de la década, el proceso de revisión de la política sobre favelas se introduce como tema de debate en la Cámara legislativa de la ciudad, produciéndose decretos que condenan definitivamente la política de erradicación de las comunidades, y así se recoge en el Plan Director de la ciudad de Rio<sup>5</sup> de 1993.

Ese mismo año de 1993 representa el punto de inflexión en el proceso de transformación de la realidad urbana de las favelas de Rio de Janeiro. El nuevo gobierno recién electo apostó por la recuperación de la ciudad construida, por la dignificación de sus calles y de sus barrios, y lo hizo a través de la formulación de dos ambiciosos proyectos: “Rio-Cidade” para la ciudad formal y “Favela-Bairro” para la informal.



<sup>3</sup> Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, IPLANRIO (1982). *Cadastró das Favelas do Município do Rio de Janeiro*. Imprensa da Cidade. Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> En 1983 el nuevo gobierno socialista de Leonel Brizola empezó un programa para la implementación de redes de alcantarillado (águas y cloacas) en las favelas utilizando la mano de obra de los residentes de esas áreas. La meta prevista -atender hasta 750 mil habitantes en cuatro años- no fue alcanzada.

<sup>5</sup> Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Urbanismo (1993). *Plano Diretor Decenal da Cidade*. Rio de Janeiro.

## La respuesta política: el programa Favela-Bairro

El Programa **Favela-Bairro** fue una iniciativa municipal, para construir toda la infraestructura y los equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las favelas en barrios formales de la ciudad. O, en otras palabras llevar la ciudad (sus equipamientos, bienes y servicios) a cada ciudadano. Respectando el esfuerzo que las familias ya habían realizado en la producción de sus casas, garantizando la condición de ciudad a esos asentamientos populares”.<sup>6</sup> No se pensó en actuar solamente en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas anteriores, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad. Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea de que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes. Para ello, la alcaldía consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa, posteriormente complementado con una aportación de la Unión Europea y de los fondos sociales de la Caixa Económica Federal, entre otros.

El programa Favela-Bairro se apoyaba, obviamente, en la experiencia de toda una generación de técnicos municipales maduramente formados, con conocimiento del problema y con experiencia en un nuevo modelo de intervención.

La Prefeitura de Rio seleccionó, para la primera etapa, quince áreas de favelas de porte mediano, asentamientos entre 500 a 2500 viviendas, en las que existía una constatada componente de organización social ciudadana. Convocó un concurso publico de profesionales, organizado con el Instituto de Arquitectos, pero tratando de involucrar el máximo de perspectivas profesionales en los equipos de trabajo técnico.

El objetivo del programa se centraba en algunos aspectos conceptuales tales como el mantenimiento de las viviendas existentes, la complementación o configuración de una estructura urbana principal (saneamiento y accesibilidad), introducción de valores urbanísticos propios de la ciudad formal, como calles, plazas, infraestructuras de servicios públicos y sociales, la participación de la comunidad en las diversas etapas del programa, y solución de los problemas de riesgo físico-ambiental, definiendo en su caso, el realojo en el terreno.

Este primer programa de quince proyectos de favelas, realizado en un corto periodo de tiempo y con una rápida implementación de obras de mejoras que hicieron inmediatamente visible el beneficio, tuvo tal resonancia social que el programa se ha acabado extendiendo a lo largo de seis años de vigencia a 169 favelas (grandes, medianas y pequeñas), beneficiando a una población total de 500.000 habitantes (datos del año 1999), que es aproximadamente la mitad de la población favelada de Rio de Janeiro.

En el inicio del año 2000, el BID autorizó recursos para un segundo contrato con los mismos plazos de realización (4 años) y un presupuesto de 300 millones de dólares USA, de los cuales 120 millones eran aportación del Ayuntamiento. Con más de un siglo de vida, las favelas ya no podían ser tratadas como un fenómeno provisional. Esa consolidación, de hecho, ya no era solamente física, sino fruto de un largo proceso histórico y cultural, historia y cultura de comunidades pobres que se confunde con la propia historia de la Ciudad de Rio de Janeiro (Conde y Magalhães. 2004).

El programa se basó en la colaboración de todos los departamentos municipales, estatales y federales (urbanismo, medio ambiente, salud, educación primaria, trabajo y renta) que aplicaron sus propios programas en los nuevos espacios físicos construidos; pero, sobre todo, en las sinergias establecidas con las asociaciones de vecinos y con sus aportaciones e iniciativas sobre los programas.

Un listado de los temas afrontados y enunciados, sobre áreas de morfologías bastante difíciles (pendientes, bordes de ríos, etc.), revela la complejidad de los proyectos y obras realizadas, encargadas

<sup>6</sup> Magalhães, Sergio (1999). *Cidade Inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Habitação.

**“El programa se basó en la colaboración de todos los departamentos y, sobre todo, en las sinergias establecidas con las asociaciones de vecinos”**

a equipos técnicos y profesionales por el Ayuntamiento de Rio. Los aspectos de mayor relevancia eran los siguientes:

**a) Abastecimiento de agua**

Garantizar el suministro de agua potable a todas las viviendas de la favela, con sistema de distribución y conexión a la red de cada domicilio, incluyendo una evaluación del sistema actualmente implantado y estudios de viabilidad correspondientes.

**b) Alcantarillado de cloacas**

Garantizar el alcantarillado sanitario de todas las viviendas de la favela en un sistema completamente clasificador y conectado ala red pública, incluyendo una evaluación del sistema actual.

**c) Drenaje**

Garantizar el drenaje de toda el área de la favela, evaluando el sistema de macro y micro drenaje.

**d) Laderas y estabilización**

Evaluar las áreas de riesgo existentes o aquellas resultantes del proceso de urbanización con el objetivo de facilitar la estabilización de las laderas.

**e) Reforestación**

Evaluar las necesidades de reforestación, sobre todo en áreas desocupadas.

**f) Límites**

Delimitación física del área favelada, con el objetivo de contener su expansión futura.

**g) Sistema viario**

Construir un sistema viario principal, a fin de permitir el acceso de la población a todos los servicios públicos implantados; consolidar y mejorar el sistema secundario. Se podrá considerar las diversas alternativas (calles-escaleras, calles-canal, etc.).

**h) Basura**

Garantizar la recogida de basuras por la empresa pública responsable, con el objetivo de atender todas las viviendas.

**i) Energía eléctrica y alumbrado público**

Mejorar la distribución de energía eléctrica y garantizar la iluminación pública en todos los accesos de la favela: plazas, áreas deportivas y de ocio y otros equipamientos comunitarios existentes o a construir.

**j) Equipamientos comunitarios**

Garantizar la dotación de equipamientos comunitarios tales como: guardería, deporte y ocio, centro comunitario, áreas comerciales.

**k) Identificación**

Identificación del potencial económico y social existente en la comunidad con el objetivo de aprovecharlo para el desarrollo de programas en este ámbito (cooperativas de profesionales, micro empresas, etc.).

**l) Regularización de terrenos**

Identificación de la situación de propiedad de los terrenos con el objetivo de emitir títulos para todos los habitantes de la favela.

El balance cuantitativo (año 2000) registra los siguientes logros: 124 kilómetros de canalización de torrentes y de conducciones de aguas de drenaje, 800.000 m<sup>2</sup> de calles pavimentadas, 7.800 farolas de iluminación pública implantadas, 58.000 m<sup>2</sup> de superficie de laderas estabilizadas, 292.000 m de alcantarillas para cloacas, y 7100 piezas de mobiliario urbano y señalización instaladas. Pero, junto a esta normalización infraestructural, hay que destacar 351.000 m<sup>2</sup> de nuevas áreas de ocio, así como que fueron creados 6 centros de informática, un centenar de cooperativas de trabajadores locales, 3 áreas deportivas de dimensiones olímpicas y 90.000 m<sup>2</sup> edificados para escuelas, guarderías y viviendas para población a realojar (que solo precisó 1% del parque total de viviendas de esas favelas). Aún cuando estos datos numéricos puedan dejar el lector con sensación de fatiga, interesa destacar que todo el programa fue realizado por 300 millones de dólares, es decir, el coste aproximado de una autopista urbana europea de 50 Km., o de uno de los grandes museos de las capitales del primer mundo.

## Consolidación de los resultados

Concluidas las obras de urbanización, cada favela recibió una agencia descentralizada de la Secretaria de Urbanismo - llamados *Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO)*. Tales agencias, con sus equipos de arquitectos, ingenieros, asistentes sociales, agentes de la comunidad, etc., tenían por encargo y objetivos principales la conservación de los equipamientos instalados, el mantenimiento de las mejoras urbanas implantadas, además de la asistencia técnica a la población residente para elaborar los proyectos de mejoras de sus casas (elemento constructivo que no estaba en la preocupación central del programa Favela-Bairro, aún cuando fueron destinados fondos a financiar con bajo interés y cero burocracia las obras para mejorar las viviendas ubicadas en las áreas del programa).

El trabajo de estos equipos se ha volcado también en acciones de carácter educativo, introduciendo enseñanzas sobre el nuevo espacio creado, además de la necesaria vigilancia sobre los espacios públicos y privados, seguimiento permanente para evitar nuevas invasiones o construcciones que no respeten las ordenaciones proyectadas, entre otras.

Respecto a las soluciones jurídico-legales, el programa previó iniciar la concesión de títulos de propiedad. Se trata de un proceso lento (en la actualidad sólo unos pocos moradores son propietarios de sus favelas), pero con inevitable final, ya que el Gobierno de Lula da Silva ha dado prioridad a la concesión de títulos a los favelados desde la políticas urbanas trazadas a nivel federal.

## Éxitos del programa y lecciones aprendidas

La participación ciudadana fue un factor decisivo en todo el proceso, materializada sobre todo en el desarrollo de proyectos de carácter social, tales como educación ambiental, capacitación profesional y generación de renta. La participación en las definiciones físico-urbanísticas se pone de manifiesto en una curiosa experiencia. “En la Favela Santa Marta, en el monte del mismo nombre, los planes de urbanización fueron presentados en concurso público, mediante el cual la propia comunidad escogió el que encontró más acorde con el diagnóstico trazado y con las propuestas de urbanización orientadas por la Comisión Comunitaria compuesta por representantes de veinte entidades representativas de esa favela (asociación de vecinos, club de samba, club deportivo, representantes religiosos, etc.)” (Ibidem).

Otro factor de éxito ha sido la asociación de vecinos. En las áreas donde su liderazgo era más fuerte, más activo y más maduro políticamente, con más habilidades para defender sus propuestas, éstas han prevalecido ante las autoridades públicas, que a su vez están atentas a la idiosincrasia de la sociedad carioca: mientras las distancias económicas y sociales son enormes, pueden acortarse las culturales, terreno en la que los “ciudadanos comparten la misma cultura, la misma ética, tienen las mismas características étnicas, gentes que comparten las esperanzas y expectativas de futuro de la cultura vigente” según suele explicar el ex-secretario de Vivienda, Sergio Magalhães:

“Se hizo célebre cierto episodio que ocurrió en un conjunto de favelas llamado *Maré*: mientras se desarrollaban las obras de mejoras, una comisión de vecinos solicitó a los responsables del Programa la cesión de un terreno de propiedad municipal para que allí se edificasen ocho Iglesias, cada una de ellas de un credo diferente. Esa demostración de tolerancia, esa inequívoca lección de convivencia, han sido desde el inicio la gran riqueza (cultural y social) dentro de todos los valores universales vigentes”. (Ibidem). De hecho, preservar esa dimensión humana, una de las principales cualidades de la ciudad de Rio de Janeiro –su capacidad de admitir diferentes modos de pensar, de acción y de sentir– constituye la única base posible de acción gubernamental para construir un futuro de integración plena de las favelas y de sus ciudadanos.

Las grandes aglomeraciones -más de 2.500 viviendas, con poblaciones de entre 20 y 60.000 vecinos- que el programa definió como “Grandes Favelas” constituían un desafío, para responder al cual se diseñó un programa específico y novedoso que se convirtió en uno de los logros de Favela-Bairro. El programa fue creado especialmente para unas realidades en las que la elaboración de un proyecto individual resultaba impensable. La preparación de un Plan Director para las Grandes Favelas tuvo por objetivo diagnosticar el volumen de trabajos de implantación e mantenimiento de equipamientos, el correcto cálculo para el abastecimiento de agua, las redes de alcantarillado, drenaje pluvial, alumbrado público, colectores de basura, limpieza pública, etc., todo ello de complejidad distinta de las favelas más pequeñas.



## Conclusiones

Concluamos subrayando que el reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda modifica la relación de la población con su entorno físico, de modo que ésta muestra comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. La integración en las redes de servicios les hace más ciudadanos: cuando se va a la escuela o se busca trabajo no es lo mismo decir que se vive en una favela que en una calle, con número, con nombre, con transporte para llegar a ella, con servicios, que forma parte del plano real de la ciudad, conquista contundente y reciente para los que antes vivían marginados.

Es probable que el programa esté inacabado y existan grandes áreas de la ciudad todavía no atendidas. Posiblemente no sean las favelas las áreas urbanas más marginales en la enorme metrópolis. Sin embargo, el enquistamiento de los problemas de delincuencia y narcotráfico en estas áreas muestra, en su reverso positivo, cómo la incorporación de las favelas a la ciudad normalizada no solo ha sido una conquista social de sus habitantes, sino también una garantía de integración social del conjunto de la ciudad. O sea, en palabras del sociólogo Fernando Cavallieri de Rio de Janeiro las favelas cariocas pasaron a ser “ciudades con ciudadanos” y sus moradores “ciudadanos en una ciudad”.

## Bibliografía

- ▭ **Andreatta, Verena (2001).** *Ciudades hechas a mano. Catálogo de la Exposición de Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal.* La Casa Encendida. Madrid.
- ▭ **Bracarz, José (colaboración M. Greene y E. Rojas) (2002).** *Ciudades para Todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios.* Sección de Publicaciones del BID-Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC
- ▭ **Conde, Luiz Paulo; Magalhães, Sergio. (textos Eucanã Ferraz) (2004).** *Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Vivercidades.*
- ▭ **França, Elisabete (coord.) (2000).** *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de Sao Paulo.* 1ª ed. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos.
- ▭ **Magalhães, Sergio (2002).** *Sobre a Cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro.* Sao Paulo: Pro Editores, 2002.
- ▭ **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação (1999).** *Cidade Inteira: A política habitacional da cidade do Rio de Janeiro (incluye los programas Favela-Bairro, Bairrinho y Grandes Favelas) -Prefeito Luiz Paulo Conde e Secretario de Habitação Sergio Magalhães.*
- ▭ **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação. Jozé Candido Sampaio de Lacerda Jr. (coord.) (2004).** *Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão.* Rio de Janeiro.
- ▭ **[www.armazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br)** (Banco de datos de la Prefeitura de Rio de Janeiro, ofrece informaciones generales sobre la ciudad, los programas y proyectos, las estadísticas, mapas, estudios y realizaciones actuales).



**Entre 1947 y 1960 la población del Gran Buenos Aires se incrementó en más de dos millones de habitantes, de forma casi caótica, sin un plan capaz de ordenar y distribuir los espacios. La ciudad creció bajo la lógica de la autoconstrucción. Un proyecto de redes solidarias de microcréditos que ha permitido a los pobladores de cinco barrios acceder a la red de gas y reformar o ampliar su vivienda a unas 8.000 familias, ha funcionado como elemento movilizador que une fuerzas y genera sinergias para que sociedad civil, empresas y Estado se pongan del mismo lado y compartan intereses.**

---

Between 1947 and 1960, the population of the city of Great Buenos Aires increased in more than two million inhabitants in an almost chaotic manner, without a studied plan capable of organising and distributing space. The city grew following the logic of autoconstruction. A project of solidarity networks of microcredits that has allowed the settlers of five districts to access the gas network, has worked as a mobilising event allowing forces to join and generate synergies so that civilians, companies and the state can work together and share interests.

Entre 1947 i 1960 la població del Gran Buenos Aires es va incrementar en més de dos milions d'habitants, de forma quasi caòtica, sense un pla capaç d'ordenar i distribuir els espais. La ciutat va créixer sota la lògica de l'autoconstrucció. Un projecte de xarxes solidàries de microcrèdits que ha permès als pobladors de cinc barris accedir a la xarxa de gas i reformar el seu habitatge a 8.000 famílies , ha funcionat com a esdeveniment mobilitzador que uneix forces i genera sinergies per a que societat civil, empreses i Estat es posin del mateix costat i comparteixin interessos.

# El Capital Social como base del desarrollo local.

## Un caso en el Gran Buenos Aires

**Gabriel Lanfranchi**

Arquitecto. Consultor en proyectos especiales de la Fundación Pro Vivienda Social



Buenos Aires está formada por la ciudad autónoma y por otros 24 municipios que conforman el Gran Buenos Aires. Nacida a orillas de un río que parece un mar, se expandió hacia la extensión de la pampa húmeda contraponiendo dos horizontes infinitos. Compone un gran conglomerado urbano que, con sus doce millones de habitantes, concentra un tercio de la población total del país. La ciudad metropolitana que ve producir el 40% del producto interno bruto de la República Argentina<sup>1</sup> es también tierra de contradicciones: imponentes obras de arquitecturas y villas de emergencia; barrios cerrados destinados a una elite y barrios marginados destinados al olvido.

## La realidad de los bolsones de pobreza del segundo cordón

El Gran Buenos Aires comienza a poblarse masivamente a partir del periodo de sustitución de importaciones durante el primer gobierno de Juan D. Perón. El desarrollo de la pequeña y mediana industria en las afueras de la ciudad, una alta tasa de inmigración proveniente de las provincias o de los países limítrofes y la nacionalización del ferrocarril fueron los elementos que provocaron una enorme presión sobre tierras hasta entonces poco habitadas. Entre 1947 y 1960 la población de los partidos limítrofes a la ciudad se incrementó en más de dos millones de habitantes, en manera casi caótica sin un plan capaz de ordenar y distribuir los espacios.

La mayor parte de las familias se asentó en los llamados loteos populares, donde pudieron adquirir sus parcelas. Este sistema posibilitó que las personas de la clase trabajadora se convirtieran en propietarios de unos terrenos que, aunque sin ningún tipo de infraestructura ni servicios, podían comprar en cuotas al loteador. La ciudad crecía entonces bajo la lógica de la autoconstrucción: las familias que no contaban con acceso al crédito recurrían a sus pocos ahorros y a sus tiempos libres para la construcción de sus propias viviendas.

Se evidencia así el contraste entre el sistema formal de acceso a la vivienda -la familia compra el terreno a crédito, inmediatamente recibe la escritura de la propiedad, luego inicia la construcción y finalmente lo habita- y el que podríamos denominar sistema popular de acceso, en el que la familia primero

compra el terreno en cuotas, inmediatamente lo habita al tiempo que inicia la construcción para luego, en algunos casos, llegar a la escritura de la propiedad. Esto hace que el proceso de construcción de los barrios populares sea lento, acaparando, además, prácticamente todos los ahorros de dinero y de tiempo de los que dispone la familia y congelando su activo más importante: la propiedad. Al no contar con una escritura la familia queda automáticamente marginada del acceso al sistema formal de créditos, donde el título de propiedad es la primera condición requerida.

Sesenta años después del inicio de este fenómeno de expansión urbana, la realidad presenta un basto sector de la ciudad donde más del 60% de las viviendas tiene deficiencias en su construcción, solo una parte de los propietarios posee título de propiedad y el acceso a la mayoría de los servicios básicos (agua, gas, cloacas y transporte público) es una excepción.

Es el fruto de una ciudad sin plan, de la expansión improvisada ante la llegada de miles de personas que dejaron sus tierras en busca de una prosperidad que no siempre encontraron y, sobre todas las cosas, de la ausencia de un Estado que dejó una parte del territorio abandonada a su suerte, limitándose a gestionar la emergencia, pero sin crear cambios estructurales que dieran a las familias la capacidad de levantarse por sí mismas.

<sup>1</sup> Fuente: INDEC

# Primeras respuestas de la sociedad ante la incapacidad del Estado

Ante esta dura realidad, la sociedad civil comenzó a estructurarse buscando nuevas formas de organización, con una relevancia cada día mayor del trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Es el caso de la Fundación Pro Vivienda Social (FPVS), que tiene como objetivo contribuir a la solución del problema de la pobreza a través del mejoramiento de la vivienda y el hábitat. Localiza su acción en cinco municipios del noroeste del Gran Buenos Aires, abarcando un área de 643 Km<sup>2</sup> y una población aproximada de un millón de habitantes. Cada programa que afronta es elaborado con la intención de replicar los modelos de acción a partir de una estrategia de articulación con otras ONG, municipios, universidades y asociaciones vecinales, en pos de la generación de capital social<sup>2</sup>.

## Capital social

Según Coleman (1990), el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. En el primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo y su red de contactos sociales; implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables; mejora la efectividad privada, pero también es un bien colectivo. Según Kenneth Newton (1997), el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen en cómo las personas se relacionan entre sí. Stephan Baas (1997) dice que el capital

social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva y algo más que una suma de individuos. (En: BID. Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, 2000). Según CEPAL, capital social es el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto<sup>3</sup>.

Uno de los factores determinantes de la pobreza es la falta de canales que conecten al sujeto con el resto de la sociedad -y por correspondencia con flujos de capital-, reduciendo su propia productividad. Pero es muy difícil atraer inversiones hacia sectores de la población que no cuentan con avales que garanticen el retorno de una inversión. La falta de información sobre una persona o sobre una comunidad rompe la cadena de confianza porque eleva el riesgo de una operación y ahuyenta a las potenciales inversiones.

La Fundación se puso como meta reconstruir esos canales rotos poniendo a disposición de las familias los instrumentos que garantizaran la capacidad de gestión de recursos destinados a las familias pobres. Todas las demás partes del sis-

tema funcionarían como engranajes de un mecanismo que gira en torno a la realización de un *evento movilizador*. La elección del mismo es fundamental, ya que, en primer lugar, debe tener la capacidad de convertirse en objeto de deseo del sujeto, de modo que lo motive a poner en juego sus capacidades, y, además, ha de ser socialmente reconocida su capacidad de despertar el interés de los inversores privados o instituciones dispuestos a comprometer sus fondos en estos temas.

Tomando como referentes los casos del Grameen Bank en la India y del Banco Sol en Bolivia, que desarrollan metodologías de micro crédito para la producción, la FPVS comenzó a desarrollar entre 1996 y 2001 un programa de *microcréditos*

<sup>2</sup> Según Putnam, el capital social está configurado por el grado de confianza que existe entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que caracteriza a una sociedad determinada. (N.E.)

<sup>3</sup> Las definiciones fueron recuperadas de la Iniciativa Regional de Reforma del Sector Salud en América Latina y el Caribe





*solidarios* para aquellas familias que contaban con capacidad de ahorro y voluntad de realizar mejoras en sus viviendas, pero que, por falta de garantías reales y, en definitiva, de confianza, no podían acceder al mercado formal de capitales.

El microcrédito solidario para la vivienda logró regenerar esa confianza a partir de la formación de los grupos solidarios, verdadero contrato entre cuatro familias por el cuál todo el grupo se hace responsable de la deuda concedida a cada uno de los miembros.

La capacidad de asociación de los vecinos puso así en evidencia la existencia de una verdadera garantía en la recuperación de los capitales otorgados, además de disminuir notablemente los costos de evaluación de riesgo de los préstamos.

La capacidad de gestión de la FPVS facilitó el acceso de los grupos solidarios a los capitales (provenientes generalmente de empresas y de donantes privados) a través de la organización de una estructura de promoción y recobro de los créditos solidarios. El programa se desarrolló en cinco municipios del Gran Buenos Aires, alcanzando a más de 8.000 familias beneficiarias. Cuando el programa tomó mayor envergadura las “familias fundadoras” fueron invitadas a participar en la promoción del mismo. De este modo se logró la apropiación por parte de las familias de su propio instrumento de crédito, además de la reducción de los costos del programa, que fueron trasladados en forma de una reducción de la tasa de interés a la cuota de las “familias promotoras”.

Hasta fines de 2001, la Fundación ha prestado a las más de 8.000 familias de bajos recursos alrededor de 12.000.000 de pesos (cabe considerar que el valor del Peso antes de la crisis argentina superaba al Euro), convirtiéndose en líder en este tipo de programas en la República Argentina. El programa de microcréditos solidarios para la vivienda ha sido la matriz que sirvió de base a este tipo de metodología de trabajo antes mencionada. Vemos entonces cómo el evento movilizador, en este caso el microcrédito para la vivienda, pone en funcionamiento la dinámica de todo el sistema.

**“Uno de los factores determinantes de la pobreza es la falta de canales que conecten al sujeto con el resto de la sociedad”**



## Buscando el cambio de escala

Para lograr impactos mayores en la población era necesario un cambio en la envergadura de los programas. Pero la coyuntura no era favorable, la recesión económica que se inició en 1998 afectaba notablemente la capacidad de ahorro de las familias. Sin embargo, después de cinco años, se había desarrollado una gran masa crítica de clientes del programa de microcréditos y algunos sectores habían manifestado el deseo de que se actuara en temas que fueran de interés para todos los vecinos. En este contexto se inició un nuevo ciclo de trabajo en el que el sujeto del programa ya no sería la familia, sino todo un barrio; el campo de acción no sería el espacio privado de la vivienda, sino el espacio público (a través del desarrollo de infraestructuras), y las antiguas vías de financiamiento basadas en el aporte del sector privado no bastarían para llevarlo a cabo.

Fue así como se decidió aventurarse en el cambio de escala y desarrollar un ambicioso evento movilizador. Desde el comienzo se pensó en que debía ser alguna de las infraestructuras básicas, dada la capacidad de impacto sobre la calidad de vida de todo el universo de familias de un barrio. Tras una serie de estudios de factibilidad se comprendió que el gas era la más conveniente debido al amplio desnivel entre el costo del gas envasado en garrafas (o la leña como sustituta del combustible) y el del gas de la red. Una familia pobre llega a pagar por m<sup>3</sup> de gas en garrafas un importe entre seis y diez veces superior al del gas de red. Esto demostraba que, destinando parte de esa diferencia a las obras y el resto al consumo del combustible, podía conseguirse recuperar la inversión. Al menos la ecuación financiera estaba garantizada.

El acceso a las redes de infraestructura básica como el gas en áreas marginales requiere una inversión que solo se amor-

tiza si se logra un alto nivel de adhesión de los futuros destinatarios. En la provincia de Buenos Aires el proceso normal para la creación de infraestructuras considera principal actor la empresa distribuidora, que elige un área de intervención teniendo en cuenta justamente un nivel de adhesión que garantice la rentabilidad de la inversión. Esta se encarga de la promoción y de la ejecución directa de la obra, además de la distribución del fluido. El rol del Estado, a través de la municipalidad, es el de declarar obligatorio el pago de los trabajos por parte de los vecinos, mientras que las familias deben ocuparse únicamente del pago del servicio utilizado. Los datos de la realidad del Gran Buenos Aires nos demuestran que esta lógica no ha permitido la expansión de la red, ya que el 60% de los hogares no tienen acceso a ella. Las empresas ven los loteos populares como clientes de riesgo y prefieren no expandir su mercado al no tener garantías del retorno de su inversión.

La Fundación se propuso demostrar que esta era una visión errónea, ya que el gas era deseado por todos los vecinos. Es el modo de acercarse a las familias, o en otros términos la metodología de venta, el punto en el cual había que trabajar. Algo similar ocurre con el acceso de las familias al crédito cuando los bancos no las aceptan por no saber o no poder cobrarles, marginándolas del sistema.

Se elaboro entonces un nuevo modelo participativo de acceso a los servicios que se denominó gestión comunitaria, en este caso para la red de gas, donde los vecinos se convierten en los protagonistas del proceso, la empresa constructora sería una contratista elegida por concurso y el Estado cumpliría el rol de "facilitador" de la gestión a través de la revisión y aprobación de los planos de obra.

## El proyecto Redes solidarias

Se propuso entonces como evento movilizador encarar un proyecto de expansión de la red de gas para cinco barrios en la zona de Cuartel V, en las afueras de la ciudad, abarcando un área de 210 ha. conformada por más de 4.000 lotes (unas 12.000 personas).

La elección del área de intervención tuvo en cuenta tres factores:

- ↪ Factibilidad técnica, es decir, debía ser un área que tuviera fácil acceso a las redes maestras de distribución ya existentes.
- ↪ Alta concentración de clientes de la Fundación en el programa de microcréditos para la vivienda, con el fin de dis-

minuir los costos de promoción y aprovechar la confianza ya generada.

- ↪ Contar con algún actor local estratégico que estuviera interesado en el tema y facilitara el acceso a las familias.

En la zona elegida trabaja la Asociación Mutual El Colmenar, que nació en 1990 con la finalidad de cubrir las necesidades de transporte público de los vecinos de la localidad de Cuartel V que no contaban con ningún medio público para acceder al centro del municipio de Moreno, distante 17Km. Desde entonces su flota de autobuses comunitarios se desarrolló hasta transportar más de 12.000 pasajeros diarios. Desempeña además otras actividades que la han convertido en un punto de referencia del barrio. La participación activa de El

Colmenar fue sin dudas fundamental para lograr el respaldo local necesario para desarrollar el proyecto de la red de gas.

Respecto a los inversores que adelantaban los costos de las obras, se logró el apoyo del Fondo de Capital Social (FONCAP), un ente cuya finalidad es la administración de fondos fiduciarios con aportes del Estado, compuesto por representantes del sector privado con el 51% del paquete accionario, y del Estado, con el 49% restante. El FONCAP destinó 3 millones de pesos (800.000 € aproximadamente) para la realización de la obra.

La empresa que cuenta con la concesión de gas en la zona (GAS Natural BAN, con sede en Cataluña) recibió la iniciativa con interés, pero con un cierto escepticismo, ya que nunca antes se había realizado en Buenos Aires una obra pública con gestión comunitaria de tal magnitud. Por su parte el municipio fue el actor menos predispuesto a colaborar; a veces en las administraciones locales se interpretan este tipo de propuestas como una intromisión con cuestiones que representan para el gobierno local

una pérdida de poder o de espacio, aunque no son otra cosa que respuestas de la sociedad civil ante un problema concreto y ante la incapacidad de gestión del Estado.

Era imperioso demostrar que las familias estaban dispuestas a organizarse para encarar esta ambiciosa empresa. Por este motivo, y con el fin de incrementar el capital social de los barrios, se optó por crear un consejo de organizaciones que pudiera dar lugar a las asociaciones miembro y se encargara de fomentar el proyecto entre los vecinos para lograr las adhesiones y el compromiso necesario para su realización. En el período de dos años se aliaron 43 de las 87 asociaciones existentes en los barrios bajo esta nueva estructura de participación denominada por los vecinos Comunidad Organizada, conformada por sus propios representantes que instauraron un secretariado donde participan activamente de la promoción y colaboran, además, regularmente en la gestión del proyecto.

El rol de la FPVS como gestora del proyecto ha sido garantizar los procesos para que lógicas tan diversas como las



de la empresa, las familias y el municipio pudieran encauzarse en una misma dirección. Hay que remarcar que el verdadero rol de las ONG en cuestiones de índole pública es de gran importancia para ayudar a dar "forma" a la informalidad, para representar a quienes no consiguen garantías y para generar confianza entre los entes involucrados.

## Desarrollo del proyecto

A la hora de desarrollar el proyecto fue de gran importancia el respaldo del Banco Mundial. A fines de 2002 el proyecto fue presentado en el Concurso Development Marketplace, en el que participaron más de 2.000 proyectos de todo el mundo. Este premio, además de un aporte económico de 200.000 €, le ha otorgado un importante respaldo institucional ante el municipio, las empresas y los vecinos.

La gestión transparente de los recursos era una cuestión fundamental. Para la administración de los fondos se empleó la figura jurídica del fideicomiso, a través de la cual los activos de una empresa o persona se pueden retener para su distribución a sus beneficiarios en una fecha posterior. De este modo, se creó el "Fideicomiso Redes solidarias" mediante la adhesión de los vecinos y se logró comprometer los pagos futuros de gas envasado hasta completar el retorno de

la inversión requerida para las infraestructuras y la conexión domiciliaria.

El instrumento de promoción y participación, la Comunidad Organizada, sería la pieza fundamental para lograr los índices de adhesión necesarios para justificar la realización de la infraestructura. Esta se complementó con una nueva subunidad de gestión de naturaleza territorial, definida por los límites de cada isla o manzana del loteo, por ello se las denominó "la manzana organizada". De este modo cada familia interesada debía ocuparse personalmente de motivar a sus vecinos directos para lograr el 70% de adhesión requerido.

Otra cuestión clave era acordar una cuota accesible que no pusiera en riesgo la sostenibilidad económica del proyecto, especialmente si se tiene en cuenta la difícil situación de las familias del barrio, agravada por la crisis económica

argentina. Se decidió, por lo tanto, establecer una cuota flexible, ligada al consumo de gas actual, de manera que no afectara la estructura de gasto efectivo de las familias. De este modo, las que cuentan con un consumo mayor de gas terminarían de pagar antes que aquellas que consumen menos. Por otra parte, se pudo acordar que la empresa de gas efectuara el cobro de la obra a través de la boleta de gas para luego girarlos al Fideicomiso.

La selección de la empresa constructora se realizó a través de una licitación. La empresa contratada además de 90 personas de los barrios para la realización de parte de las obras. La FPVS se encargó de la elaboración de los planos de obra y gestionó las solicitudes de aprobación ante las autoridades municipales.

El proyecto tiene ya cinco años de vida. Se gestó pocos meses antes de la crisis

económica mas cuenta de la historia argentina y, contra todos los pronósticos, logro llegar a buen puerto. La red de asociaciones se puso a prueba durante la crisis, y no solo se ocupo de la promoción del proyecto, pudo además aprovechar el capital social generado para organizarse a tiempo y enfrentar la emergencia alimentaria, instaurando una escuela agronómica y crear mas de 17.000 m2 de huertos comunitarios que, en cuestión de pocos meses, lograron proveer a los comedores escolares para los niños de los barrios.

En agosto de 2003 se inauguraron las obras de la red maestra y en diciembre de 2003, las primeras conexiones internas. A abril de 2005 se han construido 47.000 metros de nueva red por un costo total de 5.000.000 de pesos. El nivel de cumplimiento de los vecinos, contra todo pronóstico, supera el 95%. En tan sólo cinco meses se espera la conclusión definitiva de los trabajos.

La metodología esta siendo reproducida en otros dos barrios. De acuerdo con el tejido social y la estructura urbana de

cada caso, se han retocado algunas cuestiones en el formato, pero el hecho más interesante es verificar que existen muchos patrones en común y que la respuesta hasta ahora sigue siendo positiva. La empresa de gas se ha entusiasmado con el proceso y ha despertado un gran interés el poder reproducir la metodología de gestión comunitaria a mayor escala.

## Conclusiones. El próximo paso

La experiencia del proyecto Redes solidarias ha reafirmado nuestra idea. Una de las cuestiones fundamentales para que las familias salgan de la pobreza es la generación de capital social. Las familias poseen activos no siempre reconocidos o aceptados por el sistema y la condena a la marginalidad no es solo una cuestión técnica o política, sino también ética. Es necesario trabajar exhaustivamente en romper estos círculos viciosos que encierran a tantas familias y las condenan a una calidad de vida siempre peor.

Es fundamental encontrar los “disparadores”, los eventos movilizadores, que se conviertan en el vehículo del desarrollo, que permitan unir fuerzas y generar sinergias para que sociedad civil, empresas y Estado se pongan del mismo lado y compartan intereses. Sin duda, la participación es una cuestión clave. El sujeto necesita sentirse capaz de superar su situación de pobreza por sus propios medios. Está en el Estado y en las organizaciones de la sociedad civil el facilitar los instrumentos que permitan este cambio.

El desafío, el próximo paso, será demostrar que estos procesos pueden reproducirse a gran escala si el Estado encarase la cuestión con un enfoque basado en la gestión comunitaria. Seguramente el rol de las ONG y tantas organizaciones de base de los barrios será fundamental para garantizar la capilaridad de los programas. Poco a poco deberían surgir nuevos modos de organización civil que pasen de la gestión a la coordinación de estos procesos, reservando las tareas de gestión a los vecinos organizados. Estas pequeñas estructuras deberían transformarse luego en unidades con capacidad de generar sus propios recursos y de enriquecer el tejido social en el plano social y cultural.

Como puede verse, este tipo de proyectos apuntan cada vez más a la conformación de una nueva ingeniería social, en la que el factor fundamental es la generación de confianza en el Estado, en las empresas, en las familias y en definitiva en el sujeto mismo. En este caso la red de gas fue solo el medio para lograrlo.

**“ La capacidad de asociación de los vecinos puso en evidencia la existencia de una verdadera garantía en la recuperación de los capitales”**

## Bibliografía

- **Baas, S. (1997).** *“Participatory Institutional Development”*. Conference on Sustainable Agricultura and Sand Control in Gansu Desert Area.
- **Coleman, J. (1990).** *Fundations of Social Theory*. Harvard University Press.
- **Kliksberg, B. y Tomassini, L., edit.** *Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo* (<http://www.iadb.org/intal/publicaciones/kliksberg.pdf>)
- **Newton, K (1997).** *“Social Capital and Democracy”* en American Behavioral Scientist.



**“Una ciudad inclusiva no es solo socialmente justa, sino también buena para el crecimiento y el desarrollo sostenible”**

**Anna Kajumulo Tibaijuka**

Directora Ejecutiva de UN-Habitat



**Anna Tibaijuka** es Directora Ejecutiva de UN-Habitat desde septiembre de 2000. Nacida en Tanzania y doctora en Economía agrícola por la Universidad de Ciencias de la Agricultura de Upsala (Suecia), hasta ahora es la mujer africana que ha ocupado el rango más elevado en el sistema de Naciones Unidas.

Señala como prioridades de su mandato reforzar y sanear la UN-Habitat y contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente el nº 11 (mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en los suburbios de las ciudades), que por mandato le corresponde a la Agencia que dirige.

Comprometida con la lucha por los derechos de las mujeres, además de ocuparse de diversas responsabilidades en el sistema de UN, ha sido profesora de Economía y es autora de varios libros y numerosos artículos.

**¿Qué avances se han registrado desde la firma de la Agenda Habitat?**

En 1996, en Habitat II, la segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, también conocida como la Cumbre de las Ciudades, 171 gobiernos firmaron la Agenda Habitat, un documento que reconocía, por primera vez, las ciudades como centros de oportunidad y creatividad económica. No obstante, señalaba que la urbanización, un proceso inevitable, puede y debe ser gestionado para obtener un resultado mejor que el actual.

Desde entonces ha habido mucha actividad en su puesta en práctica y se está dando prioridad cada vez más a los problemas de urbanización. La comunidad mundial ha tomado conciencia de que aproximadamente la mitad de la población es ahora urbana. Aunque las migraciones del campo a la ciudad en Europa, Norteamérica, Suramérica y el Caribe se han estabilizado, con un 75% de la población viviendo en áreas urbanas, en Asia y África la tendencia apunta a un vuelco demográfico explosivo. Se espera que sus poblaciones aumenten drásticamente y que pasen de cerca del 35% del total hasta el 50% en los próximos treinta años. Un dato aún más preocupante es que, según estima *UN-Habitat*, de los 3 billones de habitantes que viven actualmente en zonas urbanas, uno vive en suburbios y que esta cifra se doblará si no se actúa al respecto.

Estadísticas de este tipo han hecho que la comunidad internacional dé prioridad a la puesta en práctica de la Agenda Habitat. Los Objetivos del Milenio han dado un gran empuje a poner en relieve los problemas de urbanización. En la Cumbre del Milenio los líderes mundiales estaban tan preocupados por este asunto que, entre los Objetivos de Desarrollo, se acordó uno específico (el 7, meta 11) que establece el compromiso de mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de suburbios.

Además, en la Cumbre del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, la Meta 10 del Objetivo del Milenio 7, que establece reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y a saneamiento adecuados antes de 2015, fue vinculado al estado de los asentamientos humanos.

**Puesto que la población que vive en suburbios ha crecido en unos 75 millones en apenas tres años, ¿no debería ser reformulado este objetivo?**

En la decimotercera sesión de la *Comisión para el Desarrollo Sostenible* (CDS), que se dedicó al agua, al saneamiento y a los asentamientos humanos, los delegados dedicaron mucho tiempo a discutir este aspecto tan importante.

Sin duda el objetivo establecido en el *Objetivo del Milenio* nº 7, meta 11, es modesto. Se estableció para cerca de un 10% de la población que habitaba los suburbios en el año 2000. Sin embargo, como UN-HABITAT ha indicado, esta cifra podría duplicarse para 2030 si no se invierte en mejorar e intentar parar la formación de suburbios. En otras palabras, se estima que este objetivo tendrá que atender 500 millones más de habitantes de suburbios si se pretende evitar la proliferación de nuevos suburbios.

**¿A qué es debido el crecimiento de los suburbios? ¿Es posible frenar tal progresión e integrar estos barrios en el tejido urbano?**

Seamos claros: la urbanización es uno de los hechos básicos de la vida; es parte del proceso de industrialización y desarrollo. En el siglo XIX, la industrialización en Europa y América condujo a una rápida urbanización: la población de Londres pasó de cerca de 800.000 en 1800 a aproximadamente 6,5 millones de habitantes en 1900; durante el mismo período, en París la población aumentó de 1 millón y medio a 3, y, hacia 1900, la de Nueva York había alcanzado los 4,2 millones. Madrid aumentó de medio millón de personas en 1900 a 2 millones en 1960.

**“Más del 50% de la población de muchas ciudades de África y Asia vive en suburbios”**

**“La pobreza está comenzando a tener rostro urbano”**

**“Los pobres gastan más en servicios básicos que quienes están conectados a las redes y reciben ayudas financieras y protección legal para sus servicios”**



Esta explosión condujo en muchas ciudades a que los pobres vivieran en viviendas compartidas, con condiciones antihigiénicas y privadas de aire, a menudo sin ventanas, donde fueron explotados regularmente por propietarios y políticos rapaces. Con la llegada de los medios de comunicación, la situación de los pobres en las ciudades fue tratada por periodistas y autores ilustres, como Dickens, Mayhew o Zola, que fueron decisivos en despertar la conciencia y cambiar las políticas de su tiempo.

Ahora es el turno de África y Asia. Más del 50% de la población de la mayoría de las ciudades vive en suburbios; en África, UN-HABITAT estima que, por término medio, el 70% de la población urbana vive en estos barrios. En una ciudad como Nairobi, el 60% de los residentes vive en el 5% del territorio. Este tipo de ciudades es socialmente insostenible y debe actuarse al respecto.

Un problema adicional es que en gran parte del mundo desarrollado las ciudades no se están beneficiando de un crecimiento económico proporcional ni de medidas redistributivas eficaces para aliviar la pobreza. No hay duda de que el desarrollo económico global implicará una serie de políticas que incluyen la cancelación de la deuda, el final de los subsidios agrícolas y políticas coherentes entre la asistencia y el comercio. Al mismo tiempo es necesario persuadir a los gobiernos y autoridades locales de todo el mundo para que tomen en serio los problemas de los pobres en las ciudades.

Las estadísticas demuestran claramente que la pobreza está comenzando a tener rostro urbano. Las condiciones en la mayoría de los suburbios son tan terribles que están entre los entornos más amenazadores para la vida; podrían convertirse también en fuentes futuras de conflicto. Por ello necesitamos comprometernos todos con una serie de políticas y opciones de inversión que ayuden a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los suburbios de todo el mundo.

#### ¿Con qué tipo de actividades concretas se trabaja en las campañas de la Agencia Habitat? ¿Cuáles son sus referentes de intervención?

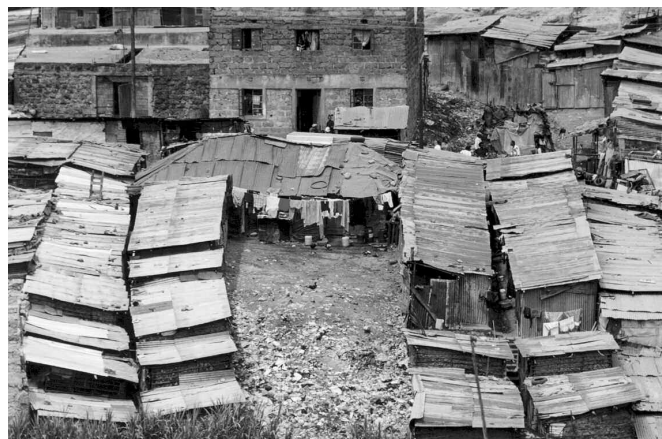
A lo largo de los años, UN-HABITAT junto con sus socios ha desarrollado campañas y programas para promover una mejor gestión urbana y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los suburbios. Entre ellas se incluye la *Campaña Global para la Gobernanza Urbana* y la *Campaña Global para la Seguridad en la Tenencia de la Vivienda*.

La primera es un programa que tiene como objetivo aumentar la capacidad de los gobiernos locales. Esta campaña imagina una ciudad inclusiva como el lugar donde todos, incluyendo los pobres, especialmente mujeres, pueden contribuir productivamente y disfrutar de las ventajas de la vida urbana. La premisa potencialmente radical es que esta inclusión no es sólo socialmente justa, sino también buena para el crecimiento y muy importante para el desarrollo sostenible.

En la *Campaña Global para la Seguridad en la Tenencia de la Vivienda* se argumenta que las ciudades no pueden comenzar a ser inclusivas o sostenibles si los pobres carecen de viviendas adecuadas o servicios básicos, y viven bajo amenazas constantes de desahucio. La campaña rechaza los desahucios arbitrarios, forzados e ilegales y considera que las autoridades locales deben ayudar a los pobres a alcanzar su derecho a una vivienda adecuada a través de un paquete negociado de opciones políticas que incluyan el acceso a la tierra y a un hogar con una cierta forma de seguridad en la tenencia.

La seguridad de la tenencia y la gobernanza urbana inclusiva se consideran claves en la mejora de los suburbios, ya que se constata en todo el mundo que tales compromisos pueden atraer donantes, inversores corporativos e individuales para construir viviendas accesibles e infraestructuras. El fracaso de la inversión en este sector en el pasado requiere que donantes, gobiernos, autoridades y comunidades locales se unan en el esfuerzo común de financiar la mejora de los suburbios.

La prioridad es encontrar la manera de ofrecer microcréditos multigeneracionales, hipotecas y planes de ahorro que pueden ayudar a los pobres a contribuir en la mejora de su entorno. A fin de cuentas, todos sabemos que los pobres gastan más en servicios básicos que las personas que están conectadas a las redes y reciben ayudas financieras y protección legal para sus servicios. Ésta es la razón por la cual UN-HABITAT ha establecido la mejora de las instalaciones de los suburbios, que inicialmente tiene un coste para la región de 250 millones de dólares al año durante cinco años, para atraer a la inversión de capital para los pobres. El objetivo es hacer que los proyectos para mejorar los suburbios sean viables para el sector bancario y capitalizar los ahorros de los pobres de las ciudades.



#### ¿Cuál es la estrategia adecuada para generalizar el acceso al agua potable y a otros servicios en los suburbios?

No hay una única estrategia. Hasta hace poco, se suponía que el sector privado haría una inversión favorable para los pobres. Pero en UN-HABITAT hemos entendido que la cuestión es mucho más compleja; las grandes empresas inversoras se alejan de suministrar servicios a los pobres. Para animar la inversión en infraestructura para los suburbios, UN-HABITAT sostiene que se necesitará una política mixta de buena gestión, seguridad en la propiedad y sociedades público-privadas que hagan estos proyectos viables para el sector bancario. De hecho, con un diseño cuidadoso es incluso posible establecer mecanismos innovadores de financiación que capitalicen los ahorros de los pobres de las ciudades, de modo que contribuyan ellos mismos a mejorar sus condiciones de vida.

Hay muchos proyectos a nivel mundial que demuestran que con la participación conjunta de la comunidad es posible reducir el coste de la inversión en agua y servicios de saneamiento, y que se puede trabajar conjuntamente con el sector privado para invertir en proyectos de infraestructuras para los más necesitados.

En Gabón, por ejemplo, los ingresos del suministro de electricidad en la capital, Libreville, y el puerto principal, Port-Gentil, han permitido subsidiar el aprovisionamiento de agua en esas

mismas áreas. Combinar servicios, como en este caso, puede facilitar la aplicación de sanciones y ahorrar en costes de facturación. Métodos similares se utilizan en Malí, Chad y Honduras.

En Bolivia algunos servicios de suministro de agua funcionan siguiendo modelos cooperativos. Una “cooperativa” se crea como sociedad limitada y los consumidores domésticos se consideran miembros de esta sociedad. Ellos eligen la junta directiva, que designa al director general y aprueba las tarifas. Los consumidores eligen también una junta supervisora independiente que hace el seguimiento del funcionamiento de la junta administrativa. Aunque el modelo cooperativo no está muy extendido, se considera que la cooperativa de Saguapac, en Santa Cruz, es una de los suministradores de agua que mejor funciona en América Latina.

### ¿Cuál es la posición de las mujeres en materia de derechos de propiedad y vivienda?

Cerca de un tercio de las mujeres en todo el mundo no tiene hogar o vive en condiciones inadecuadas. Los derechos de igualdad -tener acceso, poseer y controlar la tierra, y poseer una vivienda adecuada- y de propiedad se reconocen firmemente en las leyes internacionales, pero, a nivel estatal, la persistencia de leyes y políticas discriminatorias, y de costumbres y tradiciones patriarcales, siguen obstaculizándolos. UN-HABITAT, junto con varios gobiernos y organizaciones asociadas, está ayudando a mujeres de muchos países a conseguir los derechos a la tierra y a la propiedad. Algunas de estas actividades incluyen defender la reforma de las leyes y las políticas de participación, dar consejos técnicos sobre cómo incluir los derechos, preocupaciones y necesidades de las mujeres en regulaciones, y pautas para la implementación de leyes y políticas. UN-HABITAT también está implicado en la formación de jueces, oficiales de policía, miembros del parlamento, concejales locales, funcionarios del ámbito territorial, etc., en materia de conciencia de género y derechos de las mujeres a la tierra y la propiedad. Por último, apoya iniciativas ya existentes de mujeres que viven en los suburbios, tales como planes de ahorro y cooperativas para facilitar el acceso a la propiedad.

### ¿Puede hacer una valoración sobre cómo están siendo utilizados los programas de UN-HABITAT en las ciudades, aportando ejemplos de usos adecuados e inadecuados?

Estos últimos años UN-HABITAT ha puesto en marcha la *Campaña Global para la Gobernanza Urbana* y la *Campaña Global para la Seguridad en la Tenencia de la Vivienda* en



varias ciudades de África, Asia y Latino América. En 2004-2005 la *Campaña Global para la Seguridad en la Tenencia de la Vivienda* se introdujo en Brasil, Burquina Faso, Marruecos y Senegal.

Nuestro *Programa de Ciudades Sostenibles*, en el que se consideran aspectos medio ambientales conjuntamente con el programa “Localising Agenda 21”, está actualmente en marcha en más de 30 ciudades de Brasil, Cuba, Kenia, Marruecos, Senegal y Vietnam.

El *Programa de Gestión Urbana*, una iniciativa llevada a cabo conjuntamente con UNDP, ayuda a mejorar la capacidad de las autoridades locales de ciudades de todo el mundo. El éxito del programa *Agua para las Ciudades de África*, que mejora la gestión del agua y los servicios de saneamiento de 8 ciudades, ha supuesto la puesta en marcha de una iniciativa similar en Asia. *Agua para las Ciudades de Asia* está implementando programas en China, Filipinas, Nepal, Bangladesh y Sri Lanka.

También estamos trabajando en proyectos de mejora de suburbios de numerosas ciudades, entre las que se incluyen Nairobi, Dar es Salaam, Mumbai y Delhi. Y, lo que es más importante, estamos tratando de hacer llegar estas iniciativas al ámbito de la ciudad. El objetivo es ayudar a los países a cumplir las metas de los *Objetivos del Milenio* de mejorar los suburbios. En otros lugares del mundo estamos trabajando también en el diseño de estrategias nacionales de desarrollo urbano integrado para mejorar la conexión urbano-rural.

Esto son sólo unos pocos ejemplos que muestran que es posible mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en zonas urbanas. Demuestran también que la Agenda Habitat está viva en todo el mundo y que está siendo implementada satisfactoriamente. En otras palabras, con estos ejemplos se muestra que conjuntamente se pueden cambiar las cosas. Podemos estar seguros de que nuestros hijos vivirán en ciudades sin suburbios.

## Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es una nueva organización mundial dedicada a fomentar los valores, objetivos e intereses de las ciudades y los gobiernos locales de todo el Planeta. Se presenta como la organización de gobiernos locales más grande del mundo que integra en su seno tanto a ciudades y a municipios individuales como a asociaciones nacionales de municipios. Tiene presencia de 127 de los 191 países miembros de la ONU y la sede se encuentra en Barcelona (España). Su objetivo es difundir las políticas y experiencias de los gobiernos locales en áreas claves, como el alivio de la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social.

Entre las acciones que promueve tiene especial actualidad la Campaña de las Ciudades del Milenio, que quiere demostrar el compromiso de la organización con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Con el lema “¡Sin excusas 2015! El mundo debe ser un lugar mejor”, basado en el de la Campaña del Milenio de Naciones Unidas, la Campaña anima a los ciudadanos a que soliciten a sus gobiernos que cumplan con las promesas de la Declaración del Milenio.

<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/>

**Las acciones de mejora en barrios precarios tienen una considerable tradición desde que, a mediados de los 70, surgiera este tipo de acciones como respuesta al fracaso de las políticas de realojamiento y demolición de asentamientos informales. El conjunto de acciones de mejora de las infraestructuras y los servicios básicos en diferentes barrios de vivienda informal de Yaundé (Camerún) aquí presentado muestra que, con pocos recursos, es posible mejorar sensiblemente las condiciones de vida de la población urbana, siempre que se desarrolle una metodología que federe los esfuerzos de los actores y que integre la noción de servicio al usuario, que se convierte así en el actor central.**

---

**Improvement actions** in disadvantaged areas have become a tradition since, in the middle of the 70s, these type of actions developed as a response to the failure of rehousing policies and the demolition of informal settlements. The set of improvement actions to infrastructures and basic services in different areas of informal housing in Yaounde (Cameroon) show that, even with limited resources, it is possible to improve dramatically urban population life conditions, as long as a method to bring together efforts is developed if the method includes the concept of service to the user, who becomes the main actor.

Les **accions de millora** en barris precaris tenen una considerable tradició des que, a mitjans dels anys 70, sorgís aquest tipus d'accions com a resposta al fracàs de les polítiques de reallotjament i demolició d'assentaments informals. El conjunt d'accions de millora de les infraestructures i els serveis bàsics en diferents barris d'habitatge informal de Yaundé (Camerun) presentat en aquest article mostra que, amb pocs recursos, és possible millorar sensiblement les condicions de vida de la població urbana, si es desenvolupa una metodologia que federi els esforços dels actors i que integri la noció de servei a l'usuari, que esdevé així l'actor central.

# Silvia Álvarez Morillas

Codirectora del programa 2003-2005. ISF.

# Emmanuel Ngnikam

Coordinador de Environnement-Recherche-Action. Camerún.

# Sergio Oliete Josa

Codirector del programa 2001-2003. ISF.

Las mejoras  
de infraestructura  
y servicios,  
herramienta  
de integración  
de los  
barrios precarios  
de Yaundé



Las **acciones de mejora** en barrios precarios tienen una considerable tradición; son muy numerosos los proyectos llevados a cabo por agencias internacionales, ONG y comunidades de base de todo el mundo. Desde mediados de los 70, este tipo de acciones surgen como respuesta al fracaso que se constata en las políticas de realojamiento y/o demolición/reconstrucción de asentamientos informales, que proliferan sin control en las ciudades en desarrollo. La experiencia muestra que realojar a la población en barrios periféricos implica romper un tejido social que en muchos casos existía entre los habitantes en sus pueblos de origen, además de alejarla de las zonas donde se encuentra el empleo. Por otro lado, demoler los barrios y reconstruirlos en altura aumenta los problemas asociados a la masificación e imposibilita a las familias el acceso a una porción de suelo que les permitiría complementar sus ingresos (pequeño comercio, agricultura urbana, etc.).

## ¿Qué son las acciones de mejora en asentamientos informales?

Este tipo de acciones consiste en mejoras físicas, sociales, económicas, organizacionales y medioambientales llevadas a cabo cooperativa y localmente entre ciudadanos, grupos comunitarios, empresarios y autoridades locales.

Las acciones típicas incluyen:

- ↪ Introducción o mejora de infraestructuras básicas: redes de abastecimiento, colecta de aguas residuales, acondicionamiento de la red viaria, drenaje de aguas pluviales, red eléctrica, alumbrado público, teléfonos públicos, etc.
- ↪ Mitigación o erradicación de riesgos naturales o sanitarios.
- ↪ Provisión de incentivos para la gestión y el mantenimiento de las infraestructuras y servicios.
- ↪ Construcción o rehabilitación de equipamientos comunitarios como guarderías, centros de salud, espacios públicos, etc.
- ↪ Regularización de la ocupación del suelo.
- ↪ Mejora de la calidad de vivienda.
- ↪ Realojo/compensación del reducido número de residentes que se verán afectados por las mejoras.
- ↪ Mejora del acceso a la educación y a los servicios de salud, así como a programas sociales centrados en cuestiones como la seguridad, violencia, drogas, etc.
- ↪ Aumento de ingresos a partir de la formación y el acceso a micro-créditos
- ↪ Construcción del capital social y el marco institucional que permita mejoras sostenibles.

**Fuente:** Cities Alliance, [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org), *What is Slum Upgrading?*





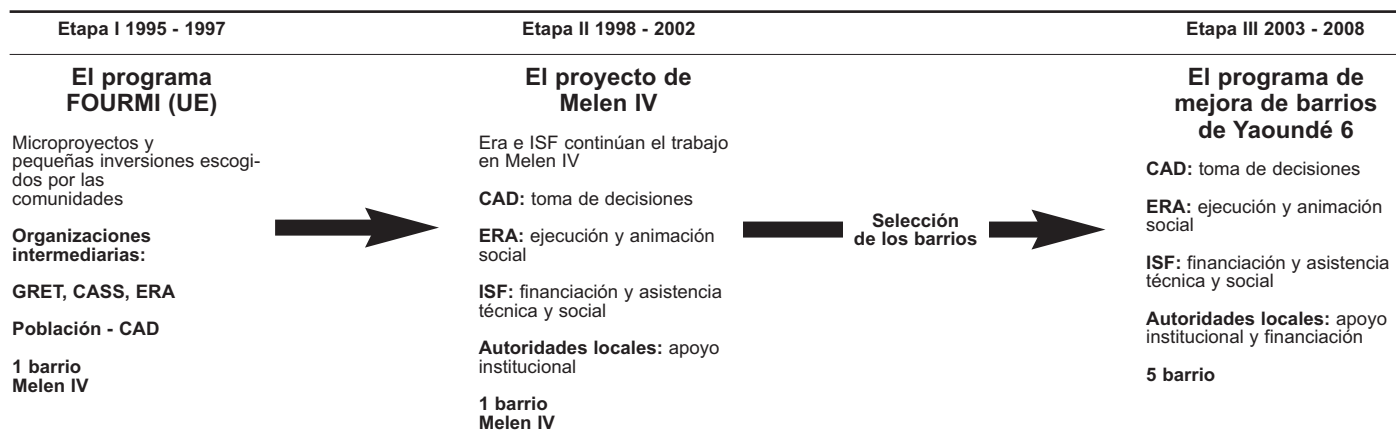
**“El objetivo del programa ha sido proporcionar a las municipalidades herramientas metodológicas y técnicas más eficaces para la gestión de los servicios y para afrontar el crecimiento urbano acelerado”**

Las acciones de mejora en asentamientos informales exigen una lógica participativa y de concertación que en la práctica es muy difícil de llevar a cabo por las grandes agencias de desarrollo, y que a menudo resulta incómoda y poco comprensible para las autoridades locales. Las agencias internacionales no pueden gestionar eficientemente proyectos a nivel de barrio, pues la necesidad de desembolsar rápidamente los fondos los obliga a centrarse en acciones de mayor envergadura. Por su parte, la acción de los poderes públicos municipales es poco perceptible en estos asentamientos marginales, no sólo por la débil capacidad financiera y la falta de recursos humanos cualificados, sino también porque emplean una metodología de intervención “macro” que se fundamenta en las prácticas de los países industrializados y que se preocupa poco por la gestión de lo social (ver artículo de Jacques Fiset). En definitiva, se trata de un problema de escala.

Por lo tanto, para poder operar a nivel de barrio, agencias y autoridades recurren en muchos casos a organizaciones intermediarias, entre las que destacan ONG, asociaciones de vecinos, cooperativas, solidaridades, agencias especializadas, etc. En la experiencia que aquí se presenta, la concepción, organización y ejecución del programa corresponde a Environnement-Recherche-Action (ERA), ONG camerunesa impulsada por profesores universitarios, particularmente de ingeniería, y a la asociación catalana de Ingeniería Sin Fronteras.

Desde su inicio, el objetivo perseguido por el programa ha sido proporcionar a las municipalidades herramientas metodológicas y técnicas más eficaces tanto para la gestión de los servicios como para poder afrontar la problemática del crecimiento urbano acelerado. Para ello se pretende mostrar que, con pocos recursos y una dinámica participativa que asocie a los diferentes actores de la gestión urbana, es posible mejorar sensiblemente las condiciones de vida de la población.

Tal y como muestra la figura 1, el Programa-Barrios se ha desarrollado en tres fases: una primera fase realizada en el marco del programa FOURMI I de la Unión Europea y que se basa en la financiación de micro-iniciativas urbanas. Esta primera etapa moviliza únicamente a los actores locales: ERA como responsable de la ejecución técnica, CASS como encargado de los aspectos sociales y el Comité de Animación al Desarrollo, quien representa los intereses de los habitantes. Durante esta fase, las acciones se centran fundamentalmente en acondicionar el tramado viario peatonal y se desarrollan tan sólo en algunos de los bloques en los que está subdividido el barrio de Melen IV, en el distrito de Yaundé 6.



**Figura 1**  
Evolución del cambio de escala del Programa - Barrios

En una segunda fase, la acción piloto se extiende al conjunto Melen IV y entran en juego nuevos actores: la asociación catalana de Ingeniería Sin Fronteras, que ofrece un apoyo técnico y asiste a ERA en la búsqueda de financiación por parte de organismos del Norte, y la alcaldía del distrito de Yaoundé 6, que se integra en la iniciativa como contraparte institucional. En esta fase, las actividades se amplían a otros ámbitos, como el acceso al agua potable y al saneamiento. La tercera fase del programa pretende hacer un cambio de escala. Con ello se intenta mostrar a las autoridades municipales que, siempre que se tomen en consideración las particularidades sociales y económicas de cada zona y se identifiquen apropiadamente a los representantes vecinales, los resultados de Melen IV también pueden obtenerse en otros barrios. En esta fase, se trabaja en cinco áreas del distrito de Yaoundé 6, tres de alta densidad (Melen I, Melen VIII B y Elig-

Effa VII) y dos periféricas de baja densidad (Nkom-Nkana Plateau y Eba). Además, en esta etapa se da un salto cualitativo dando más énfasis a la dimensión social del programa. En este sentido, se trabaja con el tejido asociativo para reforzar la noción de ciudadanía, a partir de la participación en la toma de decisiones del barrio, y de la concienciación de los deberes y derechos de los habitantes. En esta última fase el número de actores aumenta tanto en el Norte como en el Sur. Ingeniería Sin Fronteras recibe el apoyo de las ONG Medicus Mundi y Setem para reforzar las actividades sociales del programa. Por otro lado, la alcaldía del distrito juega un rol más determinante y el organismo municipal que gobierna en la ciudad empieza a incorporar esta metodología en otras zonas de la aglomeración.

## El papel de las infraestructuras y servicios en el desarrollo urbano

La cuestión infraestructural tiene un indiscutible impacto sobre el desarrollo económico de los países. En el mundo industrializado la lógica de mercado es la que permite la introducción de las redes de infraestructura y servicios. Su extensión y su carácter universal no se consiguen hasta el período comprendido entre el último cuarto del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, gracias a una intervención del Estado. Por el contrario, en los países menos avanzados, las estrategias para recuperar el retraso infraestructural han tenido poco en cuenta la demanda existente y las carencias de los gobiernos se han intentado suplir con un sector privado incapaz de garantizar un acceso universal.

En los años 50 y 60 las intervenciones de las organizaciones se plantean tres objetivos principales:

- Fomentar la empresa privada.

- Construir infraestructuras para favorecer el crecimiento del sector privado.
- Movilizar recursos financieros para infraestructuras e inversiones productivas.

Así, lo que se busca es el despegue de la economía mediante inversión extranjera, invirtiendo en grandes equipamientos e infraestructuras, sobre todo de transporte y de producción eléctrica, en detrimento de los equipamientos sociales. Una consecuencia de esta ideología es el Urban bias, cuyos teóricos afirman que las ciudades son los motores del desarrollo y que, por tanto, hay que concentrar en ellas las inversiones y el superávit agrícola, en detrimento de las poblaciones rurales.

En los 70 las organizaciones internacionales dan un giro en sus políticas, y se entra en una nueva era en la que se tienen más en cuenta las dimensiones sociales del desarrollo. Aparecen



## “A partir de los años 90, la gobernabilidad y el papel de las instituciones locales pasan a un primer plano”

programas de redistribución de la riqueza y programas específicos destinados a los grupos de población más pobre. A finales de la década, al mismo tiempo que se toma de conciencia del "urban bias" y se impulsa un reequilibrio regional, se diseñan los primeros proyectos específicamente urbanos, en los que el sector informal adquiere una gran relevancia.

En el sector urbano, los programas de ajuste estructural aparecidos en los 80 implican una fuerte disminución de los presupuestos destinados a infraestructuras y servicios. Sin embargo, a pesar de esta disminución cuantitativa, la provisión de infraestructuras y servicios continúa viéndose como una buena herramienta para compensar las dificultades y los efectos negativos que los programas de ajuste estructural tienen sobre los más pobres (Menendez, 1991). Afortunadamente, a partir de los 80, las agencias prestan más atención a la demanda de los usuarios y tienen más determinación en el refuerzo de las capacidades de las instituciones y la población local.

Durante los años 90, y hasta la actualidad, las grandes cuestiones ligadas al desarrollo experimentan una profunda transformación. La gobernabilidad y el papel de las instituciones locales pasan a un primer plano, y se crea un marco para un desarrollo más sensible con el contexto político y cultural local. Al mismo tiempo, existe una revalorización de beneficios "colaterales" de la ayuda por proyectos: creación de espacios para la innovación política, desarrollo de capacidades, apoyo a las valúas personales entre los grupos clave de decisión o beneficiarios. En otras palabras, el fortalecimiento de la sociedad civil.

Es en este contexto en el que el usuario se convierte en un actor principal de las intervenciones urbanas. Se pasa de planificar en base a la oferta a orientarse hacia la demanda, lo que implica una planificación de infraestructuras que responde a las necesidades del usuario. Por ello, Guliani y Connors (2002) subrayan algunas cuestiones críticas que hay que tener en cuenta cuando se actúa en asentamientos informales:

- **Los estándares de las infraestructuras y los niveles de servicio.** Las intervenciones deben buscar un equilibrio entre los estándares máximos, que podrían no beneficiar a las capas más pobres e impedir la extensión de los pro-

yectos a otros barrios, y los estándares mínimos, que provocan un aumento de los costes de gestión y mantenimiento y disminuyen la durabilidad. Al mismo tiempo, deben dar servicio a los diferentes grupos de usuarios: mujeres, hombres, mayores, jóvenes, niños y niñas, discapacitados, etc.

- **El recubrimiento de costes.** Existen pocas dudas sobre la importancia del pago por parte de los usuarios para financiar los proyectos y garantizar su gestión y mantenimiento. Sin embargo, los resultados a menudo son insatisfactorios y los niveles de cotización lejos de sus objetivos. Por tanto, se pone de relieve la importancia de mejorar los mecanismos para estimular la voluntad de pago, así como los dispositivos de colecta de las tasas. En consecuencia, durante la identificación, los estándares de las infraestructuras y los niveles de servicio deben también ser determinados de acuerdo a la predisposición para pagar por parte de los usuarios.

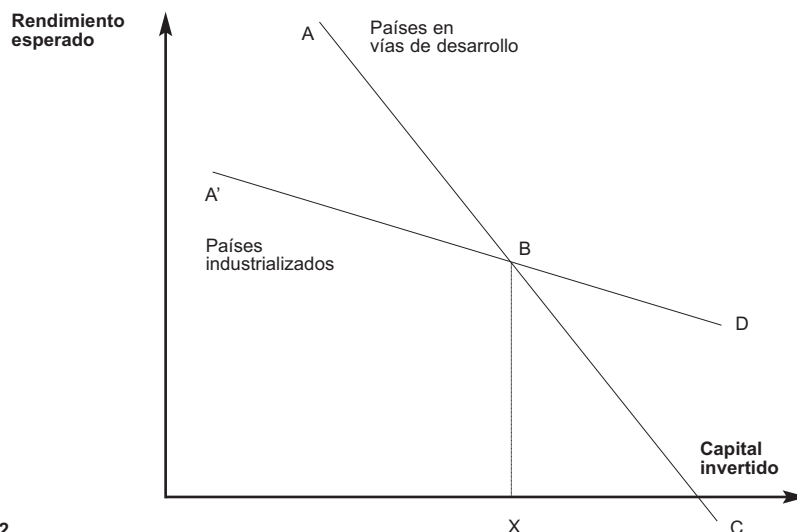
- **Los costes de operación y mantenimiento.** El gran desafío de los proyectos de infraestructura y servicios es la durabilidad. Para ello, algunos elementos clave que deben tomarse en consideración son:

1. Graduar las inversiones en función de la capacidad financiera de los usuarios para pagar la gestión y el mantenimiento,
2. Apoyarse en el trabajo de las ONG y las asociaciones vecinales allí donde sea posible,
3. No cargar una excesiva responsabilidad a los vecinos, o dicho de otro modo, no delegar las responsabilidades de las autoridades municipales,
4. Enlazar la gestión y el mantenimiento a nivel del barrio a una provisión de servicios a una escala más grande.

Hoy en día estos criterios caracterizan la metodología de intervención seguida por la mayoría de gobiernos, agencias de desarrollo y ONG. Se puede afirmar que el Programa-Barrios de Yaundé 6 se enmarca en estas prácticas. A pesar de ello, el Programa presenta algunas particularidades como el hecho de que los promotores del mismo sean principalmente actores de la sociedad civil, que exista una colaboración activa de la universidad, o que las acciones tomen como punto de partida la ejecución de micro-infraestructuras.

## Las microrealizaciones en infraestructura, al servicio de la organización social

Teniendo en cuenta las propuestas hechas por Guliani y Connors, las microrealizaciones se revelan como una buena herramienta de intervención en los asentamientos informales. Esta metodología se contrapone a los grandes proyectos de infraestructura en los que el nivel y la calidad del servicio son elevados, como sería de esperar en una ciudad industrializada. Como ya proponía Adler en 1965 (ver figura 2), el rendimiento esperado del capital invertido es más elevado en las primeras inversiones en los países en vías de desarrollo (AB). Pero a medida que el volumen de capital invertido aumenta, la disminución del rendimiento en los PVD se acelera  $BC < BD$ .



**Figura 2**  
Un fuerte impulso, capacidades de absorción diferentes.  
Fuente: J. Adler (1965)

Como se explicaba en el anterior apartado, este fenómeno se debe a la incapacidad de los países en desarrollo para integrar la gestión y el mantenimiento de las nuevas infraestructuras en el sistema económico. Imaginemos, por ejemplo, una carretera financiada por la ayuda internacional. Si no se generan mecanismos para financiar su mantenimiento, se irá deteriorando hasta que llegará un punto que el país recurrirá otra vez a la ayuda internacional para repararla. Al estar tan deteriorada, las nuevas obras costarán mucho más que si la carretera hubiese sido mantenida apropiadamente. Y en definitiva, al final de su período de vida, la carretera habrá costado mucho más de lo esperado.

Este concepto de la capacidad de absorción puede utilizarse para explicar el interés de las microrealizaciones en los barrios desfavorecidos. Se trata de inver-

siones que los barrios pueden "absorber", no sólo desde el punto de vista económico, sino también social y cultural. Además, los macroproyectos de infraestructura no sólo tienen un impacto sobre la mejora de las condiciones de vida de los barrios precarios, sino que también representan un punto de partida adecuado para promover el autodesarrollo de los vecinos. La ejecución de proyectos tangibles con un beneficio directo para los habitantes aumenta la autoestima de éstos, pues, con pocos recursos y un mínimo de organización, se pone de manifiesto que su situación puede mejorar.

Como se ha explicado al principio, la experiencia que aquí se presenta nace a partir del Programa FOURMI, financiado por la Unión Europea en Camerún. La primera etapa de FOURMI fue ejecutada entre 1995 y 1998, y resultó una iniciativa bastante novedosa porque consiguió mostrar con éxito a los vecinos de los barrios de vivienda informal que su cotización para realizar microproyectos permitía la consecución de resultados palpables (Sanz, 2000). Además, FOURMI pudo verificar la viabilidad de la movilización comunitaria en términos de recursos humanos, y favoreció la toma de conciencia, por parte de los actores implicados, del rol complementario de las acciones de unos y otros. Al mismo tiempo FOURMI descubría a las autoridades locales que la población está dispuesta a pagar por los trabajos de infraestructura si se reúnen las condiciones de confianza y buena gestión. Esta voluntad de los vecinos ofrece a largo plazo una nueva perspectiva de colaboración entre las autoridades y la población. En definitiva, FOURMI contribuyó a la generación de una nueva cultura de gestión urbana.

## Ejemplos de microrealizaciones realizadas durante la tercera fase del Programa Barrios

Barrios	Microrrealización
Elig-Effa 7	Construcción de dos pistas peatonales con cunetas de drenaje. Letrinas familiares
Nkom-Nkana Plateau	Restauración de la pista principal y construcción de las cunetas de drenaje. Letrinas familiares
Melen 8B	Construcción de un puente y restauración de una pista peatonal con cunetas de drenaje. Letrinas familiares
Eba	Restauración de una pista principal y construcción de las cunetas de drenaje. Letrinas familiares
Melen I	Construcción de una pista peatonal, dos cunetas y restauración de una fuente. Letrinas familiares

La experiencia de la cooperación europea muestra, sin embargo, que los programas de microrealizaciones también presentan limitaciones (GRET, 1996). Frecuentemente están concebidos como programas de construcción de infraestructuras y el aspecto físico de la microrealización prepondera sobre el objetivo de reforzar la capacidad de decisión y de gestión de los vecinos beneficiarios. Además, suelen concentrarse en una sola contraparte a nivel del barrio que no tiene porque ser representativa de los grupos más pobres. Por otro lado, el recurso a organizaciones intermediarias (ONG y grupos de base) se hace sin una política real de refuerzo de las mismas, y a menudo se las trata como meros subcontratistas. Finalmente, un punto débil de las microrealizaciones es que raramente se garantiza su viabilidad técnica debido a su atomización geográfica y la ausencia de una coherencia con las planificaciones locales y nacionales.

El Programa-Barrios recupera la metodología planteada por FOURMI, sistematizada en un manual publicado por GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques) en 1998. Ésta propone no tanto intervenir proyectado soluciones en base a la identificación de necesidades de los habitantes, sino más bien hacer emerger o comprender sus expectativas y ejercer como facilitadores aportando un apoyo metodológico para reforzar a los actores locales en la realización de sus proyectos. Este modo de gestión urbana implica:

- Comprender los mecanismos sociales que permiten identificar las demandas de los usuarios.
- Contribuir a la expresión de la demanda social reforzando el papel de los líderes del barrio y/o de los grupos que se harán cargo de la acción.
- Adoptar una estrategia progresiva.
- Territorializar la intervención y actuar a nivel local.
- Establecer relaciones entre los diferentes niveles que constituyen la ciudad (barrio, distrito, ciudad, región, Estado).
- Adoptar una estrategia ascendente.
- Abrir un espacio de concertación y de negociación que permita la gestión de conflictos y la formalización de acuerdos.

Los Comités de Animación al Desarrollo (CAD) constituyen el actor central en la estrategia participativa del Programa. Ellos representan la expresión de la demanda social de los habitantes y se erigen como interlocutores ante los poderes públicos. De este modo, la elección democrática, la preparación y la representatividad de los miembros del CAD son puntos clave para asegurar el éxito del Programa en el barrio.

La creación de una nueva estructura como los CAD en el barrio no siempre es

sencilla. Éstos pueden ser vistos como una imposición externa, ya que es la condición necesaria para que el Programa pueda intervenir en el barrio. Una opción es ponerse en contacto con las autoridades tradicionales que existen en todos los barrios y que pueden servir de base para motivar la creación de una estructura democrática de representación de los vecinos. Otra alternativa es la de apoyar las asociaciones existentes en el barrio y trabajar directamente con ellas, o bien animarlas a que se reúnan para crear una plataforma de representación. La evaluación anual del Programa muestra que aspectos como la formación de los CAD, su representatividad, su visibilidad o las actividades de comunicación y sensibilización de la población siguen siendo críticos y necesitan un seguimiento constante por parte de los responsables del Programa.

Una de las finalidades del Programa-Barrios es precisamente mostrar que las acciones de mejora en zonas precarias deben primero identificar los diferentes representantes del barrio para, a continuación, establecer cuáles son los mecanismos más apropiados para consolidar un CAD. Por este motivo, a partir de la experiencia piloto de Melen IV se quiso extender la iniciativa a otros barrios, con realidades sociales y físicas distintas. El objetivo de esta ampliación es determinar las condiciones necesarias para poder proceder a un cambio de escala o, dicho de otro modo, establecer de qué manera los gestores municipales pueden adoptar estas prácticas para generalizarlas al conjunto de los asentamientos informales de la ciudad.



## Cambio de escala: la extensión de experiencias piloto

En las acciones de desarrollo, el concepto de cambio de escala, en inglés conocido como “scaling-up”, hace referencia a las iniciativas que se llevan a cabo para compartir entre comunidades buenas prácticas o experiencias positivas. Suele criticarse que uno de los puntos débiles de los proyectos de desarrollo ejecutados por ONG y comunidades de base es que tienen un alcance reducido y se quedan en una escala muy pequeña. Para superar esta limitación varias agencias internacionales y ONG realizan programas con la finalidad de favorecer la difusión del conocimiento generado localmente. En definitiva, el concepto de “cambio de escala” y el de “compartir el conocimiento” están íntimamente relacionados.

Existen diferentes formas para posibilitar este cambio de escala. De un modo genérico puede hablarse de un cambio de escala vertical y uno horizontal. El vertical implica una transferencia del conocimiento generado localmente hacia instancias administrativas superiores, para que éstas, a su vez, lo vuelvan a aplicar en otros contextos locales. Un ejemplo típico sería el caso de realización de un proyecto piloto en un barrio para luego extender los resultados al conjunto de la ciudad. Por su parte, el cambio de escala horizontal contempla el intercambio directo de conocimientos y experiencias entre comunidades de base, asociaciones, ONG, grupos vecinales, etc.

El Programa-Barrios de Yaundé 6 nace con la voluntad de extender a otros contextos las lecciones aprendidas gracias a las microrealizaciones, ya sea de un modo vertical u horizontal. Esta vocación pedagógica no nace por casualidad, sino que se explica por la fuerte relación con el mundo universitario que ERA y ESF tienen desde sus inicios. Verticalmente, el cambio de escala buscado pretende difundir las prácticas propuestas entre los gestores urbanos. De hecho, las experiencias del Programa-Barrios suscitan un gran interés tanto entre las autoridades de Yaundé como entre los responsables de las agencias internacionales de desarrollo. Metodologías parecidas están ya siendo utilizadas en otros programas gubernamentales de mayor envergadura.

Por otra parte, en el caso del Programa-

Barrios, el cambio de escala horizontal hace referencia al intercambio de información y experiencias entre los representantes del barrio de Melen IV, el primero en el que se actuó, y los cinco nuevos barrios con los que se continuó la experiencia. Del mismo modo, durante la ejecución actual del Programa los encuentros entre los miembros de los diferentes CAD son regulares, para poder compartir los logros y problemas encontrados. Estos intercambios permiten a los CAD tener conciencia de la marcha del Programa en sus barrios y analizar convenientemente posibles alternativas para mejorarlos.

Sin embargo, a pesar de esta búsqueda continua de cambio de escala, es importante reconocer que el Programa tiene todavía desafíos importantes que afrontar. Primeramente, se pone de manifiesto la necesidad de integrar las infraestructuras surgidas de las microrealizaciones en las redes primarias y secundarias de la ciudad. Así por ejemplo, es importante asegurar la coherencia entre el tramado viario peatonal en el interior de un barrio con las redes viarias principales, así como la continuidad de los ejes más allá de los límites del barrio. La retrocesión de las infraestructuras a las entidades gestoras es otro de los grandes retos que hay que afrontar en el futuro. En este sentido, es importante clarificar quién garantizará la futura explotación y mantenimiento. Y en el caso de que estas entidades sean privadas, cómo podría ser la compañía de agua, en qué condiciones las inversiones realizadas repercutirán positivamente en el usuario. Finalmente, otra cuestión que plantea interrogantes es el efecto real de las infraestructuras sobre la población, especialmente sobre la que vive bajo régimen de alquiler y tiene una renta baja. En efecto, el aumento de la calidad infraestructural del barrio podría desembocar, siguiendo la dinámica de la mayoría de ciudades del mundo, en un aumento de los precios del alquiler, excesivos para la población con menos recursos, provocando un mayor empobrecimiento o su partida forzosa del barrio. Por otro lado, también parece evidente que los habitantes de alquiler no deberían estar igualmente interesados en participar en el proyecto de los propietarios.

**“Los conceptos  
“cambio de escala”  
y “compartir el  
conocimiento”  
están íntimamente  
relacionados”**

## Conclusiones

Este proyecto muestra que, con pocos recursos, es posible mejorar sensiblemente las condiciones de vida de la población urbana si se desarrolla una metodología que federe los esfuerzos de los actores y que integre la noción de servicio al usuario, que se convierte así en el actor central. El carácter de esta acción es sobre todo pedagógico, porque pretende proporcionar a las municipalidades nuevas herramientas para afrontar los desafíos de la ciudad africana contemporánea. La implicación de los poderes públicos es determinante porque sólo ellos están en disposición de poder asegurar una coherencia con los barrios vecinos y tener una visión a largo plazo.

La metodología propuesta no pretende legitimar lo informal, sino más bien experimentar una dinámica participativa de acuerdo a la capacidad de los habitantes para poder integrar las mejoras físicas en el barrio. En este sentido, las acciones se realizan por etapas, con mejoras progresivas, al ritmo que marcan y son capaces de asumir los diferentes actores implicados.

El hecho de comenzar en los barrios mediante microrealizaciones en infraestructura permite una mayor implicación de hombres y mujeres, puesto que los resultados son tangibles y tienen beneficios directos sobre la población. Esto no impide que, una vez que

se haya consolidado un núcleo asociativo, las acciones puedan adquirir una naturaleza más social y centrarse en cuestiones tales como el refuerzo de las asociaciones, higiene y salud, educación, empleo, etc.

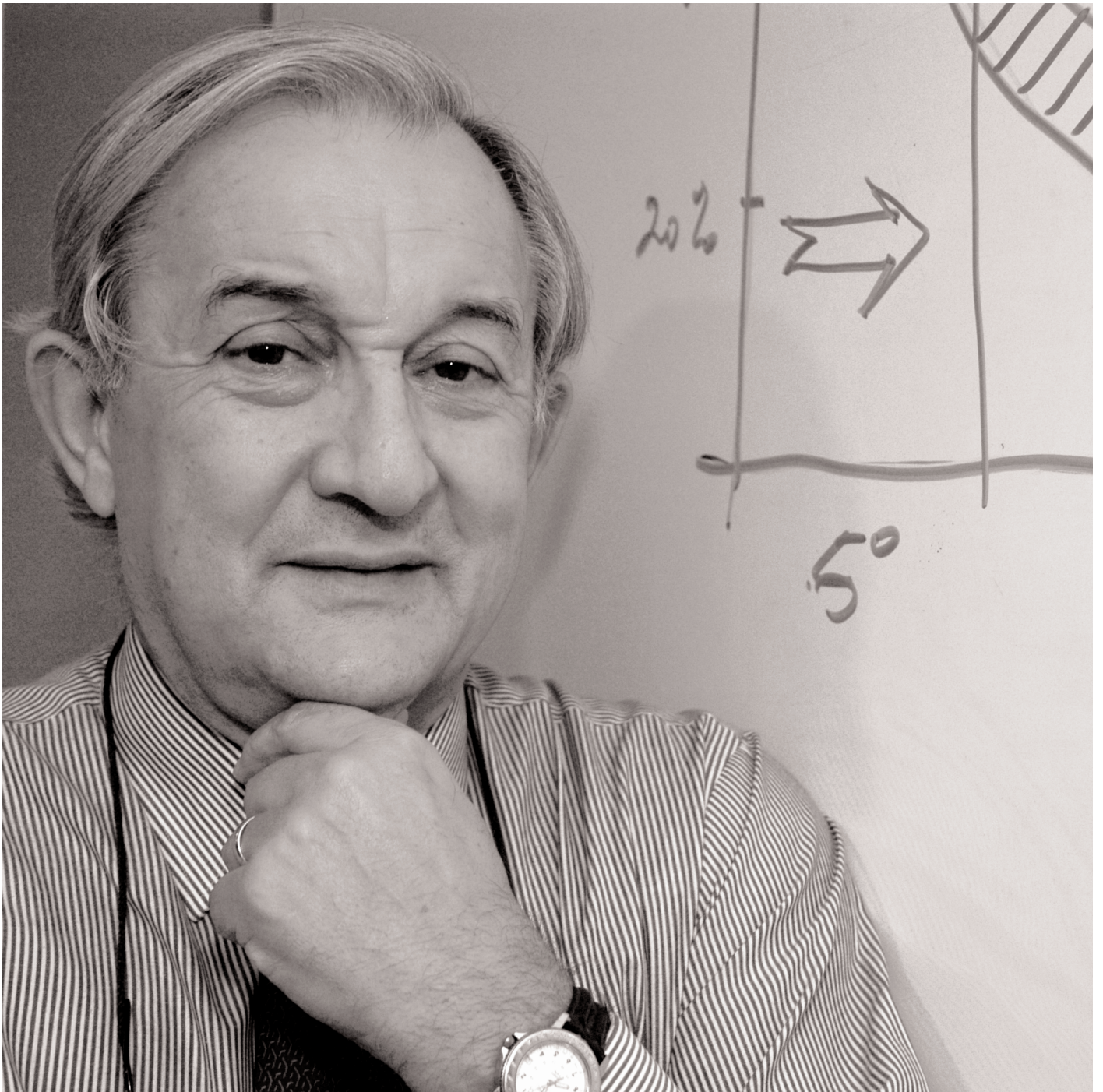
En definitiva, el caso presentado tiene un doble objetivo: la intervención para la mejora de las condiciones de vida y la generación de conocimiento. Como consecuencia de la complejidad del fenómeno urbano, es fundamental tener en cuenta estas dos dimensiones. El gestor urbano debe actuar también como un investigador que indague y busque soluciones para las nuevas problemáticas que se le presentan cada día. Por su lado, el investigador en urbanismo debe apoyar sus estudios en experiencias concretas, basadas en una realidad urbana que cambia y evoluciona constantemente.

**“No se pretende legitimar lo informal, sino experimentar una dinámica participativa para poder integrar las mejoras físicas en el barrio”**

## Bibliografía

- **Adler, J. (1965).** *Absorptive Capacity and Its Determinants*, Brookings Staff Papers, Brookings Institute, Washington D.C.
- **Gret. (1996).** *Evaluation de l'instrument Pluriannuels de Micro réalisations* (PPMR) sous Lomé IV, Paris.
- **Gret. (1998).** *Développement participatif urbain au Cameroun*. Programme Fourmi. Tome 2, Paris.
- **Gulyani S. and Connors G. (2002a).** *Urban Upgrading In Africa: A Summary of Rapid Assessments in Ten Countries*, Regional Urban Upgrading Initiative Africa Infrastructure Department, The World Bank, Washington D.C.
- **Menendez, A. (1991).** *Access to Basic Infrastructure by the Urban Poor*, Economic Development Institute of the World Bank, Washington D.C.
- **Sanz-Corella, Beatriz. (2000).** *Orientations pour le Programme de développement participatif urbain*. FOURMI II-UE.





**“El objetivo no es subir un escalón hacia la riqueza, sino avanzar hacia el derecho a la ciudad”**

**Julián Salas**

Director del Curso de Especialización "Cooperación para el Desarrollo en Asentamientos Humanos en el Tercer Mundo (Universidad Politécnica de Madrid) y del Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica. Asesor del CYTED.

Por: **Araceli Caballero García**

Fotografía: **Arnaud Bayle**

**Julián Salas** dice que han tomado la habitabilidad básica como bandera, hasta el punto de que le da nombre al grupo en el que trabaja en la Escuela de Arquitectura de Madrid: Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica, que fundó hace unos años con Felipe Colavidas. Cuando Salas dice “nosotros”, se refiere a este Instituto.

Doctor Ingeniero Industrial (1983) por la Universidad Politécnica de Barcelona, ha trabajado en temas de vivienda en prácticamente todos los países de América Latina, como Consultor de Naciones Unidas, coordinador de la Cooperación Española o experto de la Unión Europea.

Es autor de varios libros, entre ellos, *Contra el Hambre de Vivienda: soluciones tecnológicas latinoamericanas* (Bogotá, 1993), *La Industrialización posible de la Vivienda en Latinoamérica* (Escala, Bogotá, 2000) y *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica* (Escala, 2005), así como de más de un centenar de artículos y trabajos científicos. El último, de reciente aparición, ha sido *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica. Elementos de teoría y práctica*. Escala. Bogotá, 2005.

### ¿Qué significa “habitabilidad básica”?

El punto de partida es la constatación de una realidad: más de dos tercios de la humanidad están fuera de las posibilidades de tener una vivienda digna; no habrá vivienda para todos los seres humanos. Por eso damos un paso que tal vez parezca un retroceso, pero que significa más pragmatismo, ir a lo esencial, semejante al que plantea Lula con su propuesta: hambre cero. Y lo esencial, desde nuestro punto de vista, es la habitabilidad básica, que significa lo que es imprescindible para la vida del ser humano, incluso previo a tener un techo consolidado, un cobijo. Es cierto que la vivienda no es la primera necesidad ni la primera prioridad de los pobres; ni la segunda, ni la tercera... En muchas ocasiones olvidamos uno de los principios fundamentales de la cooperación para el desarrollo: que sean ellos quienes propongan sus prioridades, y este olvido acarrea grandes fracasos. Cuando escuchas a la gente, te das cuenta de que la prioridad es en muchos casos el agua: 1.300 millones de personas no tienen acceso a este bien básico, sobre todo mujeres, que son quienes suelen encargarse de ir a buscarla a grandes distancias. El agua, la energía eléctrica, los caminos, las infraestructuras físicas para evitar o paliar la vulnerabilidad ante los fenómenos naturales forman parte de las prioridades.

Habitabilidad básica es lo que hay antes de la puerta de la casa de la “señora María”, aunque no sea una casa tal y como nosotros la concebimos, y que conforma algo sumamente importante para que cuando la “señora María” salga de su infravivienda, tenga derecho a la ciudad, a infraestructura sanitaria, escolar, cultural, religiosa, etc. En Mauritania siguen viviendo en jaimas centenares de miles de personas no sólo en el desierto, sino a lo largo y ancho del país, incluso en el centro de Nouakchott. En estas circunstancias lo que hay que apoyar es que la escuela no esté a cinco Km., que el agua no esté a 3 Km., que el puesto médico, etc., etc., que pase una carreterita, un camino... Las familias saben

construirse los muros y las cubiertas que le den cobijo, pero difícilmente una familia sola podrá traer el agua, o consolidar un terraplén, o construir una pasarela para atravesar el cauce del riachuelo que la aísla. Y eso significa que no pueden sacar las cosechas, ni los enfermos, ni los niños pueden ir a la escuela en la otra orilla. En cooperación para el desarrollo, en el ámbito de la habitabilidad básica, somos partidarios, en general, de priorizar lo público a lo privado.

### ¿Quiere decir que esta historia de “vamos a hacer tantas viviendas, vamos a conseguir vivienda para todos”, es una concepción más bien del Norte?

Sí, claro. Esto de “vivienda para todos” es un invento -y no es una crítica- de la socialdemocracia europea, cuando, en tiempos de la reconstrucción tras la gran guerra, con el Plan Marshall, con pleno empleo, la aspiración —el programa de política de vivienda- en Europa era justamente ése. Y de ahí surgen los barrios dormitorio y las ciudades satélites construidas ex novo con muchos medios técnicos y económicos. Y por ello los países más solidarios llevaron, con la mejor voluntad del mundo, a América Latina y a África, idéntica política de vivienda digna para todos, viviendas, obviamente, más pequeñas, de peor calidad, menos equipadas... pero el modelo estaba llamado al fracaso por falta de recursos. África sigue resignada, pero la activa sociedad civil latinoamericana, se moviliza y “toma” terrenos, construye letrinas, pone en funcionamiento bancos de materiales, diseña caminos, calles y áreas de juego, instala agua potable, energía eléctrica y alcantarillado, revitaliza las vecindades, planta cara a las emergencias ocasionadas por terremotos, inundaciones, ciclones... Es decir, hace las partes del proceso informal que posibilitará que en 10, 15 años o más puedan tener vivienda, porque la hacen con sus propias manos y sus propios medios. Y esto, que es un hecho, es lo que hay que apoyar desde la cooperación para el desarrollo. Estos son los planteamientos que manejan los grupos que están

**“Habitabilidad básica significa garantizar lo que es imprescindible para la vida del ser humano”**

**“Existe participación cuando los receptores de la cooperación tienen la posibilidad de rechazar la cooperación ofrecida”**

**“En el Plan Director se aprecia un giro hacia África como prioridad, sin abandonar América Latina”**



en la vanguardia de la práctica y los que elaboran la teoría: la Universidad de Lund, la de Lovaina, el IHS de Holanda, el DPU de Londres. No a unas pocas viviendas llave en mano, sino que los mejores proyectos de cooperación en materia de hábitat están siendo los que no se proponen hacer viviendas terminadas, sino apoyar procesos que la gente pone en marcha para un día tener vivienda, y así llegar a un mayor número de personas. Hay resultados que evidencian que este tipo de proyectos elaborados bajo nuevos paradigmas están siendo herramientas válidas de lucha contra la pobreza.

### ¿Cómo son estos proyectos?

Ponen en práctica cuatro conceptos fundamentales, que los teóricos llaman los cuatro nuevos paradigmas de lucha contra la pobreza. El primero es que la pobreza no es homogénea. Si entras en Ciudad Sandino, junto a Managua, puedes pensar "todos son pobres"; sí, pero no todos son igualmente pobres, lo mismo que en Puerto Banús no todos son igualmente ricos. De entrada, las mujeres son más pobres, los niños y los ancianos son más pobres. Se está profundizando en poner a punto estas herramientas y hay trabajos muy serios en este sentido. En Ciudad Sandino, con 200.000 habitantes, de los que



180.000 son indigentes o pobres, tú no puedes plantear un proyecto de vivienda o una solución única de habitabilidad básica para todos. Tienes que discernir, delimitar, priorizar, utilizando herramientas y parámetros que existen... Nosotros en 2002 pusimos en marcha un proyecto con financiación de la Unión Europea, justamente en Ciudad Sandino, bajo el lema "caso a caso y casa a casa".

Otro paradigma es que la pobreza no es sectorial; es decir, no hay pobres sólo de zapatos. Ni tienen zapatos, ni pueden ir a la escuela, ni se alimentan correctamente, ni tienen acceso al agua, ni a la salud... Por eso tienen éxito los proyectos multisectoriales. Los pobres, ni comprenden ni aceptan el esquema del gobierno del cooperante de turno cuando plantea: esto corresponde al M<sup>o</sup> de Agricultura, esto al de Sanidad y aquello al de Educación. Hacen falta proyectos que promuevan, -sólo a modo de ejemplo-, "bancos de materiales" para producir elementos constructivos de bajo coste, proporcionar formación-acción a las autoconstructoras, al tiempo que organizar a la colectividad para sacar las basuras, dotar de paneles solares a las pequeñas postas médicas para que los frigoríficos con las vacunas no se paren... Todo ello independientemente de a qué ministerio corresponda cada cosa.

Otro principio fundamental es la participación, y aquí hay que matizar mucho, porque todos queremos y decimos que nuestros proyectos son participativos, pero a veces eso sólo significa celebrar unas cuántas asambleas en las que la gente toma la palabra y opina, -lo cual nunca está mal-, pero lo fundamental, como dicen en Latinoamérica, es propiciar que

sean factibles propuestas como: "...los pobladores de este barrio no participamos si no tenemos la chequera"; es decir, si no pueden decidir sobre la administración de los fondos. Esto hace que aparezcan nuevas figuras, como los "consorcios" en los que grupos de personas elegidas por la colectividad manejan fondos públicos. La gente se hartó de recitar: ...yo participo, tú participas, nosotros participamos,... y otros deciden. En mi opinión, se da la participación cuando los receptores de la cooperación tienen la posibilidad y son capaces de rechazar cierta cooperación ofrecida: "Señores Arquitectos o de Ingeniería Sin Fronteras, muchas gracias, pero eso no es lo que necesitamos, sino esto otro, y o reformulan el proyecto, o nosotros encargaremos a un técnico para que lo haga".

Y el cuarto paradigma es que esta participación, así matizada, ha de procurar la integración. El objetivo de los proyectos de cooperación para el desarrollo en nuestro ámbito, no es únicamente ayudar a subir un escalón de la pobreza hacia la riqueza, pero siempre dentro de una fortaleza, de un búnker de pobres, llámese favela, ciudad paracaidista, urbanización pirata, pueblo joven,...sino avanzar hacia el derecho a la ciudad, que es un derecho más genérico, más rico que el derecho a la vivienda -que tampoco se respeta-, que consiste en ser parte de la ciudad y acceder y disfrutar de los parques, la cultura, las bibliotecas, las calles.

Vamos teorizando detrás de la realidad y de las prácticas de la cooperación y se comprueba que hay proyectos que funcionan mejor que otros, y que éstos, suelen ser los que se acercan a los paradigmas enunciados.

### ¿Están estos planteamientos en la Universidad?

Por edad y por historia personal estoy muy ligado a LA, y me pasmo de encontrar en masteres de altísimo nivel económico estudiantes latinoamericanos que jamás pisaron barrios de este tipo. No hay derecho a que en las universidades latinoamericanas, ni siquiera en las públicas, apenas haya cátedras donde se imparta docencia de esto que estamos dando en el ICHAB para profesionales latinoamericanos, que en ocasiones se quedan perplejos al conocer la importancia de la informalidad en sus países. Hay datos en este sentido impresionantes. CEPAL (Comisión Económica para América Latina), en un trabajo del 2002, dice que sólo el 17% de lo que se construye ahora, tiene la firma de alguien que ha pasado por alguna instancia académica; es decir, es topógrafo, agrimensor, aparejador o lo que sea. Tal vez no quiera decir que el 83% sea sector informal, pero es un dato a tener muy presente.

Otro dato que en nuestros medios ha tenido mucha repercusión. La Asociación Brasileira del Cemento Portland, que es la unión patronal de los fabricantes de cemento de Brasil -desde luego no es ni una ONG ni una parroquia- dispone de capacidad instalada para producir 37 millones de TM de cemento al año y vendía 26 ó 27. En 1999 encargaron a una consultora que averiguase cómo vender más cemento. Descubrieron que el 62% del cemento lo compra el "sector formiga": aquellas personas que compran menos de 5 sacos (250 Kg.) y pagan al contado, de modo que el informe revela que los mejores clientes de la gran patronal son los pobres de Brasil. En Bolivia, con un patrimonio construido mayoritariamente a base de tierra, no se estudia el adobe, el tapial, la tierra consolidada, y se estudia el hormigón pretensado. La academia, las escuelas, los congresos de arquitectura no están en esta "onda".

### ¿Cómo impulsar la cooperación y la investigación en TpDH en las universidades?



Este es un tema especialmente importante y en el que llevo tiempo dando la batalla. Yo creo que el Sur necesita otra docencia. Hay que propiciar una reflexión profunda sobre si esa enseñanza le sirve al Sur.

A mi me impresionó mucho la historia de Dudley Seers, que en 1963 escribió "The Limitations of the Special Case" fundador de la escuela de estudios para el desarrollo de Sussex (GB). Este profesor de economía, en este artículo que encontré por casualidad, cuenta la batalla con sus colegas al plantearse que no era posible que la economía que enseñaba en Oxford sirviese por igual al hijo del lord y al muchacho que viene de Ghana o de Honduras. Hay que inventarse algo, porque no es posible que lo que enseñamos sea de utilidad a las minorías y sirva a las mayorías. El Norte es la minoría, lo que ocurre es que somos los 1.000 millones con poder, los que escribimos, enseñamos, consumimos... Y cuenta Seers la pelea con sus colegas, que sostenían que la economía es una ciencia indivisible... Años de angustias y de peleas dieron lugar a la Economía para el Desarrollo, de la que hoy, 40 años después, proliferan departamentos, másteres, escuelas, tendencias, congresos.

Nuestra reflexión es que en las Escuelas de Arquitectura y de Ingeniería, a pesar de la buena voluntad, hay cosas que enseñamos que hacen más mal que bien, y cosas que no estamos



preparados ni tenemos la sensibilidad para enseñar. Y esto hay no sólo que decirlo, sino que hacerlo. Ciertos masteres, con todos mis respetos, pueden ser incluso contraproducentes para profesionales del llamado Tercer Mundo. La postura de un joven bienintencionado del Sur, que viene al Norte y ve la reglamentación del urbanismo, y la planificación, y luego no es capaz de dar el salto y ver que ya no está en Barcelona, sino que está en Luanda, y empieza a aplicar, con el rigor que aquí le han enseñado, y lo que hace es coartar el desarrollo: las calles tienen que tener 8,50 como mínimo de ancho y, si no, no doy permiso... Oiga, pero es que en los musseques -barrios de infraviviendas- de Luanda las calles no tienen 8,50, ni 4.25 m...y sería un crimen social, un grave error técnico y una estupidez humana tirar las chabolas de la gente para hacer calles porque usted ha aprendido en Europa que tienen que tener esa anchura.

**Esto es lo que se proponen ustedes en el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica...**

Lo hacemos a través de tres ofertas, de las que estamos moderadamente satisfechos, aunque también hay que decir que no ha sido fácil.

Ofrecemos una asignatura optativa en 4º / 5º de carrera, con mucha demanda. Tiene una parte teórica, pero lo interesante es que han de hacer proyectos reales. Siempre partimos de recursos limitados, al revés de lo que suele pasar en el Norte, que mientras más cuesta, más prestigio y más honorarios. Así que son proyectos tipo: "¿qué me proyecta usted por 4.000 euros para una familia de seis miembros en Angola, en

Mozambique, en Honduras...?", les proporcionamos los datos, y a proyectar. Y una de las cosas de las que te das cuenta es de que, ¡caramba!, allí el cemento vale, por ejemplo, seis veces más que aquí; es decir, no hay cemento para pobres y cemento para ricos, mientras que los salarios son dos o tres euros por día, para los que tienen trabajo.

La segunda oferta son los cursos de doctorado, en los que hay mayoría de no españoles, son espacios de mucho debate, orientados más a la investigación.

Y tal vez el éxito de lo que estamos haciendo son los Cursos de Especialización. Es un curso de postgrado horizontal de la Politécnica de Madrid en cooperación para el desarrollo en asentamientos humanos, en el que se han especializado más de 300 profesionales de 20 países durante los ocho cursos realizados.

**Usted ha redactado la estrategia de Habitat de la cooperación española, que se anunció en el Plan Director. ¿Cuáles son sus líneas principales?**

La AEI me encargó la monografía de la cooperación en temas de vivienda 2005-2008. La primera idea fue cambiar el título, porque los proyectos de vivienda son muy vistosos, se ven y se pueden inaugurar, pero, cuando se hace un seguimiento riguroso las cosas pueden no ser tan bonitas... Por ello elaboramos una propuesta de programa de cooperación para el desarrollo en habitabilidad básica 2005-2008.

Una de las premisas del trabajo es no dispersar, porque los gobiernos están firmando todos los manifiestos: el de Hábitat II, el de Monterrey, el de Ciudad del Cabo, los Objetivos del Milenio... que se están cumpliendo muy parcialmente. Acaban, por ejemplo, de hacer el primer recuento de las ayudas tras el tsunami y seis meses después sólo ha llegado el 12% de lo prometido.

Nuestra principal propuesta se centra en el cumplimiento por parte de España de la Meta 11 de los Objetivos del Milenio que establece el compromiso de "mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020". Nuestra idea-fuerza para el Plan Director es bien concreta y acotada: que España se comprometa a mejorar la vida de un millón de indigentes. El compromiso es distinto cuando se concreta así, porque una cosa es que todos los países juntos firmen mejorar las condiciones de vida de 100 millones de personas y otra es decir "de un millón de indigentes me encargo yo", y a ello dedicaré 230 millones de € en los 15 años fijados.

**África gana en importancia**

En el Plan Director se vislumbra un cambio relevante: sin abandonar América Latina como prioridad, se aprecia un giro hacia África. Yo ahí soy drástico: si de verdad queremos hacer una cooperación de lucha contra la pobreza, pues hay que ir cerrado pequeñas actividades testimoniales que hacemos en muchos países de América Latina, y mirar a África. ¿Será este giro real? Pues yo creo que hasta ahora ha sido tan escasa nuestra cooperación con África, que por pequeño que sea el incremento, se notará. Que se priorice Mauritania porque hay caladeros de pescado, o por Angola, porque tiene petróleo... pues no me parece mal, siempre que se haga cooperación para el desarrollo de los más pobres sería, estable, significativa, consensuada, profesionalizada...

Otro problema será que nos faltan cooperantes profesionales, que es una de nuestras preocupaciones. Hay que aprender a decir "yo no me hago cargo de este proyecto porque no tengo gente especializada". El voluntariado es imprescindible en cooperación, pero en terrenos acotados.

**La diversidad de las sociedades urbanas representa un reto de primer orden para los gobiernos locales y, más específicamente, para las instituciones de control de las redes técnicas urbanas. A partir de la exposición de algunas situaciones, la autora se pregunta acerca de las condiciones que permiten que la construcción de una diversidad ordenada responda a las expectativas contrastadas de las sociedades urbanas, favoreciendo la universalización del acceso al agua potable. Tras analizar los vínculos entre la gestión espacial de los servicios y los procesos de fragmentación, concluye que éstos dependen sobre todo de los métodos de regulación de la diversidad espacial; es decir, de las decisiones políticas.**

---

The diversity in urban societies represents a first class challenge to local governments and, more specifically, to the institutions that control urban technical networks. The author asks herself after explaining several situations, about the conditions that allow the construction of an organized diversity to respond to the verified expectations of urban societies, favoring the universalization of access to drinking water. After analysing the links between the spatial management of services and fragmentation processes, she finishes by indicating that these depend mostly on regulation methods of spatial diversity; that is, political decisions.

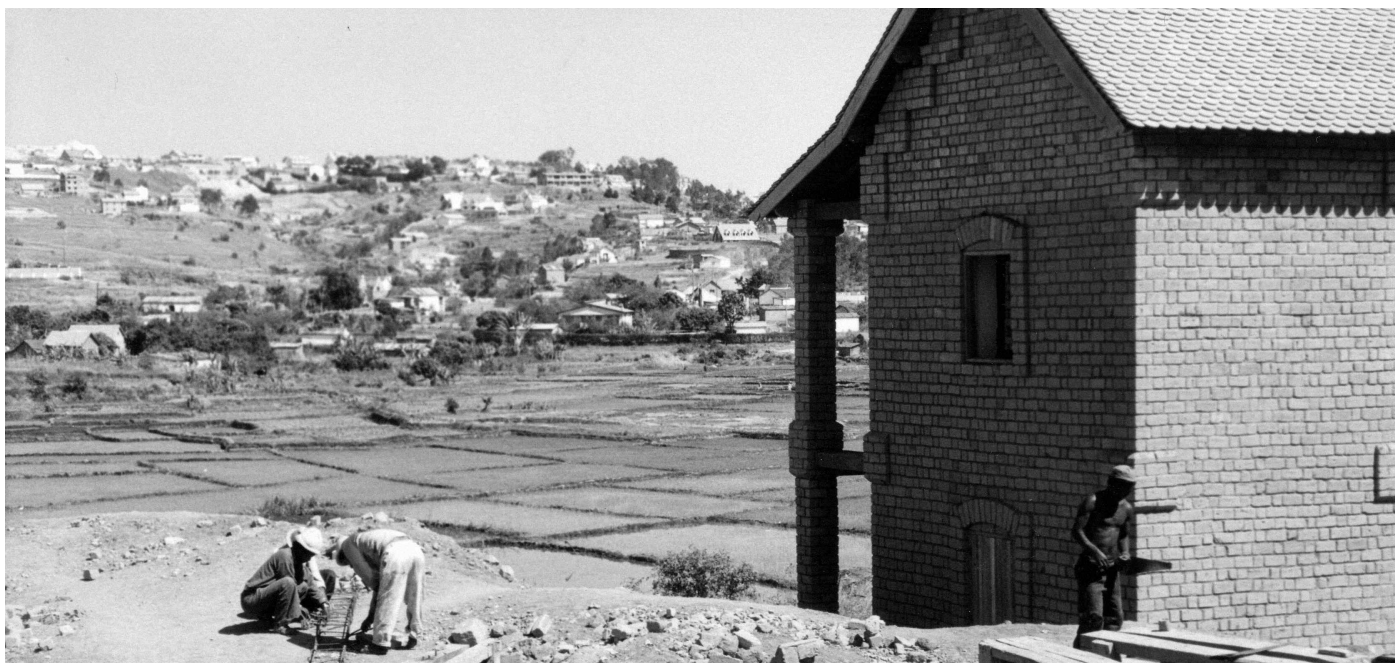
La diversitat de les societats urbanes representa un repte de primer ordre per als governs locals i, més específicament, per a les institucions de control de les xarxes tècniques urbanes. A partir de l'exposició d'algunes situacions, l'autora es pregunta sobre les condicions que permeten que la construcció d'una diversitat ordenada respongui a les expectatives contrastades de les societats urbanes, afavorint la universalització de l'accés a l'aigua potable. Després d'analitzar els vincles entre la gestió espacial dels serveis i els processos de fragmentació, conclou que aquests depenen sobretot dels mètodes de regulació de la diversitat espacial; és a dir, de les decisions polítiques.

# Los servicios urbanos de agua ante la heterogeneidad social

## ¿Hacia una ingeniería espacial de la diversidad?

**Sylvy Jaglin**

Profesora. Universidad de Nantes  
Investigadora de Latts (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés) y de Cestan (Centre d'Etudes sur les Sociétés, les Territoires et l'Aménagement. Nantes)



La diversidad de las sociedades urbanas representa un reto de primer orden para los gobiernos locales y, más específicamente, para las instituciones de control de las redes técnicas urbanas. ¿Qué rango conferir a las diferencias socioeconómicas, cómo regular la coexistencia y los posibles antagonismos?

Este artículo cuestiona la capacidad de las redes para afrontar la diversidad social, respetando al mismo tiempo solidaridades socioespaciales en los medios urbanizados de África subsahariana. En las investigaciones que estudian de forma conjunta las reformas de los servicios (mercantilización del agua y privatización de la explotación del servicio) y las evoluciones de sociedades urbanas (polarización social, especialización de los espacios), una tesis dominante es que la desestabilización del modelo anterior de gestión de los servicios (producción monopolística, norma igualitaria de accesos, poder público imponiéndose sobre sus administrados) y del modelo de ciudad "fordiana" oculta un peligro potencial de fragmentación urbana por las redes (Graham, Marvin, 2001). Esta tesis, sin embargo, se adecua muy parcialmente al análisis del cambio en las sociedades africanas. Al no tener en cuenta las especificidades de ciudades con redes inacabadas, no permite explicar por qué y cómo las evoluciones, lejos de conducir a un agravamiento sistemático de las inequidades en el servicio de agua, pueden, por el contrario, desbloquear situaciones de infraequipamiento y brindar respuestas a las comunicaciones de los pobres, excluidos del servicio convencional.

Obligados a hacer frente a demandas muy heterogéneas, los operadores frenaron durante mucho tiempo la diversificación de las normas y, por consiguiente, la difusión de los servicios.

Liberalización y mercantilización de los servicios aflojaron esas ataduras, fomentando una pluralidad de dispositivos y de operadores de distintos rangos, generando posibilidades de diferenciación de la oferta. Estas evoluciones favorecen la producción de niveles de servicios especializados (sobre todo para los usuarios con ingresos reducidos) accesibles a más usuarios. Una lectura de estos procesos en términos de recomposición de las relaciones entre espacios y poderes, de territorialización, destaca a la vez la generalización de una ingeniería espacial en estas estrategias de adaptación a la demanda, y la gran diversidad de sus resultados, sobre todo en términos de fragmentación urbana, definida como un doble movimiento de especialización social y desintegración de los espacios urbanizados.

A partir de situaciones observadas en los servicios de agua, nos preguntaremos acerca de las condiciones que permiten que la construcción de una diversidad ordenada responda a las expectativas contrastadas de las sociedades urbanas, favoreciendo así la universalización del acceso al agua potable. Analizaremos a continuación los vínculos entre la gestión espacial de los servicios y los procesos de fragmentación, poniendo de manifiesto que éstos dependen sobre todo de los métodos de regulación de la diversidad espacial; es decir, de las decisiones políticas.

**“¿Qué rango conferir a las diferencias socioeconómicas?”**

## Los servicios ante la diversidad urbana

La diversificación actual de los servicios en los espacios urbanizados es el resultado de una doble tensión. Por parte de la demanda, se observa un descontento creciente respecto a las prestaciones uniformes: el desarrollo de la conciencia consumerista y la individualización de los modos de vida tienden a valorar la diferenciación de las prácticas y los servicios. Ahora bien, gracias al desarrollo de las técnicas de información y comunicación, los gestores cada vez son más capaces de responder a la demanda de individualización de las prestaciones diferenciando su oferta. Empleando las técnicas geodemográficas del marketing, pueden afinar la segmentación del mercado.

Desde la oferta, la producción de servicios competitivos (en términos de relación calidad/precio) mediante herramientas y dispositivos de gran capacidad, centralizados, burocráticos y respondiendo a normas y modalidades de funcionamiento en todas partes idénticas, es cada vez más complicada. Las razones son al menos dos:

- La diferenciación de las clientelas y la pobreza. En todas partes, aunque en proporciones variables, la mercantilización de los servicios se traduce en problemas de accesibilidad financiera a las prestaciones. Por todas partes (tanto en Gran Bretaña como en las metrópolis surafricanas), las desconexiones masivas -procedimiento de gestión de los impagos- alimentan la cólera de los ciudadanos desfavorecidos

y de las asociaciones de defensa de los consumidores, y ponen de manifiesto que la existencia de una red unificada ya no basta para responder adecuadamente a la diversidad de la sociedad urbana.

- La gran variación en el espacio de una serie de factores que pertenecen a la producción (disponibilidad y calidad del recurso, riesgos medioambientales, puesta en marcha de procesos de concertación, oposiciones de tipo nymbista, consideración de riesgos específicos, etc). En un sistema de producción más preocupado por la sostenibilidad medioambiental y social, la organización de la oferta tiende a localizarse.

Por una parte, el consumerismo favorece una segmentación del mercado y el despliegue de estrategias comerciales específicas, que pueden o no espacializarse. Del otro, la localización de los mecanismos de producción y gestión tiende a beneficiar la creación de nuevos espacios pertinentes de suministro. Combinadas, estas dos tendencias transforman el modelo anterior de gestión y regulación de los servicios.

Tanto en el Sur como en el Norte, investigadores y gestores se interesan por las modalidades de adecuación del marco de acción pública a esta diversidad, y muchos emplean los conceptos de "territorialización" y de "territorio" para caracterizar algunas dimensiones.

## Las modalidades de la diversificación en los servicios de agua: espacialización y territorialización

Desde este enfoque, hemos estudiado cómo los servicios de agua se adaptan a la heterogeneidad de la demanda urbana en África subsahariana (Jaglin, 2003). A partir de un gran número de situaciones diferentes, hemos observado que, confrontados a las dificultades de satisfacer solicitudes muy heterogéneas, los operadores intentan diferenciar no sólo su oferta, sino también los dispositivos institucionales de gestión en

función de clientelas localizadas. Esta "ingeniería espacial" esconde, sin embargo, un *continuum* de situaciones bastante diversas cuyos efectos sobre el funcionamiento unificado de las ciudades y el ejercicio de la solidaridad son extremadamente variables. Propusimos organizarlas en función de dos conceptos, la espacialización y el territorialización.

### Ejemplos de espacialización...

La espacialización de las normas de servicio actúa por adaptación localizada y contractualizada a las variaciones de la demanda, en función de una segmentación socioespacial de la oferta. El ejemplo del Cabo muestra cómo la lógica gerencial del servicio de agua municipal, preocupado por mejorar su relación comercial con los consumidores, le lleva a justificar su reorganiza-

ción espacial (recuadro n° 1). El de Uagadugu ilustra cómo la coproducción promueve una espacialización de la oferta que, gracias a una regulación centralizada, se traduce, sin embargo, en una escasa diferenciación de los servicios y mantiene la integración del sistema a escala de la ciudad (recuadro n° 2).



## ... y de territorialización de los servicios de agua

Las situaciones de espacialización presentadas parecen, sin embargo, minoritarias en el África subsahariana. De las carencias del servicio público y el gran número de actores que intervienen en las filiales de suministro, parece esbozarse otra evolución, más radical. Consiste, para operadores muy diversos, en financiar y construir infraestructuras, elaborar las normas y reglas de un servicio, es decir, los valores y marcos de acción colectiva, así como las formas y métodos de control sobre los usuarios a partir de espacios delimitados en función de las especificidades supuestas de sus clientelas o de los pro-

blemas identificados de las comunicaciones. Por este mecanismo de territorialización, participan de la constitución de micro-sistemas autónomos, cada uno dotado de su propio modo de gobernanza. Es lo que ilustran los numerosos ejemplos de redes descentralizadas, resultantes de proyectos financiados por proveedores de fondos exteriores y a menudo controlados por ONG, en las que la autonomía peca de una mayor vulnerabilidad y de una circunscripción de la solidaridad al recinto "comunitario" (recuadro n° 3).

### Recuadro 1: Descentralización inframetropolitana y espacialización del servicio de agua en el Cabo

Entre 1997 y 2000, las municipalidades metropolitanas de Ciudad del Cabo y Tygerberg habían desarrollado modelos competidores de gestión de sus servicios de agua (Smith, Hanson, 2003). El primero, centralizado e igualatorio, se reveló menos "productivo", pero más idóneo para gestionar las cuestiones de solidaridad e interdependencia a escala del municipio. El segundo, descentralizado sobre la base de seis zonas multirraciales, fue más eficaz en términos de movilización y utilización de los recursos, pero su capacidad para redistribuir servicio entre las distintas zonas y coordinar su acción fue menor, obstaculizada por la descentralización del dispositivo y una falta de visión de conjunto del servicio (Smith, Hanson, 2003, p. 1522 y 1536).

Difuminados en parte por la urgencia de la unificación del servicio, después de diciembre de 2000, estos retos organizativos han resurgido en 2002, en una controversia que enfrenta a los partidarios de uno y otro modelo. Algunos,

defensores de la unicidad y la integración del servicio, avisan de los riesgos de estallido que conlleva la propuesta alternativa de reorganizar el servicio de agua según "11 depósitos modelo", otorgando a once unidades de gestión descentralizadas una autonomía incrementada, con fines de racionalización, pero sobre todo de reactivación y proximidad a los usuarios. En un correo confidencial, un ingeniero alertó de las distorsiones al principio de equidad que podrían resultar de una descentralización demasiado precipitada (previa a completar la unificación e igualación que la construcción metropolitana se suponía que promovía) y demasiado radical (que implica un riesgo de desintegración de los depósitos, y por tanto de sus usuarios). En efecto, no resulta difícil imaginar que esta reorganización pueda alentar servicios cercanos a la clientela (customer friendly) en algunos barrios, aunque sirviendo de plataforma a la insolidaridad con los más desfavorecidos.

Fuente: Jaglin, 2003-b, pp. 444-445.

### Recuadro 2: Espacialización de la oferta e integración funcional en Uagadugu

En los años ochenta, la diferenciación de la oferta técnica en Uagadugu seguía controlada por la Oficina nacional, a pesar de que su financiación procedía de fuentes exteriores y de que la unidad técnica de la red no estaba garantizada, ya que ésta asociaba al servicio convencional (conexiones privadas y bocas de riego colectivas en red) postas de agua autónomas (perforaciones equipadas de cuatro grifos colectivos), perforaciones equipadas de bombas manuales y, a partir de 1987, una mini red descentralizada financiada por la cooperación danesa.

Los esfuerzos de regulación sectorial (precios de reventa, especificaciones técnicas y modalidades de mantenimiento, condiciones de venta, marco jurídico de la propiedad de las instalaciones) y la política de regularización masiva de la propiedad de la tierra de las periferias tienen, no obstante, asegurada una relativa coherencia funcional y una fuerte integración socioeconómica del conjunto, al menos

hasta principios de los años noventa cuando, potenciado por el agotamiento del régimen político revolucionario, la desregulación de la gestión urbana compartida facilita la insolidaridad de los recorridos intraurbanos y pone en cuestión su equidad. Hasta ese momento, significativamente, el control público (estatal) del servicio había prevenido la aparición de otras escalas de territorialización del servicio de agua que la ciudad. Si los comités revolucionarios encargados de los puntos de agua empleaban los ingresos para consolidar el poder sobre su circunscripción (el sector), lo contrario no era cierto: el control ejercido sobre el espacio del sector no sirve para modificar significativamente los modos de gestión y regulación de los puntos de agua colectivos, que seguían siendo extraordinariamente homogéneos.

Fuente: Jaglin, 1995, p. 536 y ss.

### Recuadro 3: Coproducción y territorialización: el riesgo de estallido

En Tanzania, la ley sobre el agua de 1995 (Water Works Ordinance) puso fin al monopolio público de los servicios de agua concediendo a las comunidades la posibilidad de administrar para su propio uso dispositivos locales de suministro (artículo 4 apartado 42). Tanto en las ciudades secundarias como en la capital, organizaciones de usuarios respaldadas por ONG se hicieron cargo así de sistemas autónomos de suministro (redes de bocas de riego a partir de perforaciones), cuyas infraestructuras se financiaron con ayuda exterior (la cooperación irlandesa y el Banco Mundial mediante el Community Infraestructura Programa en Dar es-Salam, por ejemplo). Mientras que suyo "prestaciones" son muy desiguales - calidad del agua (a menudo demasiado salina), precio (50% más caro que el precio medio de reventa de los abonados a Kijitonyama), fiabilidad del servicio -, en parte determinadas por las de la asociación de usuarios y también de la concurrencia o no de la red convencional, su porvenir sigue siendo hipotético: el conocimiento de las reservas en agua subterránea y de su calidad (ya amenazada de salinización) es muy imperfecto y muchas cuestiones institucionales siguen pendientes. Por ejemplo, mientras que se prevé la privatización de la empresa pública de servicio de agua (DAWASA), la relación del futuro operador privado con las organizaciones de usuarios no se regula ni tampoco la de la propiedad de las infraestructuras.

En el mismo orden de ideas, una evaluación de las mini redes urbanas de Malí constata que la restricción de las solidaridades contables en el perímetro limitado de las

comunidades desheredadas genera tres consecuencias sobre el servicio de agua: elevados precios de venta desiguales pero a veces muy elevados (350 FCFA/m<sup>3</sup> en las bocas de riego de un proyecto apoyado por la cooperación japonesa al oeste de Bamako, contra 114 FCA/m<sup>3</sup> al grifo de la empresa nacional EDM); déficit de explotación que augura un mal futuro para la durabilidad de los dispositivos; incompatibilidades técnicas con la red EDM, generalmente ignorante de las prescripciones técnicas de las instalaciones, lo que dificulta posibles colaboraciones.

Lo mismo sucede en Kampala, en cuya periferia se construyeron dos mini redes completamente independientes de la Nacional Water & Sanitation Sociedad (NSCW), como reacción a las dificultades impuestas por ésta a los operadores de los quioscos colectivos de su propia red. El futuro de estas mini redes está así hipotecado: "el día que la NSCW instale su propia red y venda el agua a su tarifa oficial (generosamente subvencionada)," estos explotadores quebrarán " (Collignon, " Vézina, 2000, p. 9).

La precariedad de los dispositivos de reventa es aún mayor en Cotonú: a falta de bocas de riego, las principales extensiones realizadas en los barrios irregulares se hicieron por iniciativa de abonados minoristas que financiaron por sí mismos la prolongación de la red. Si el barrio es expropiado, estos minoristas perderán alojamiento y punto de agua, sin ninguna indemnización.

Fuente: Jaglin, 2003-a.

Prolongando la espacialización de ofertas diferenciadas por dispositivos autónomos de gestión/regulación, en toma con configuraciones locales contingentes, la territorialización se expresa, a escala de las ciudades, en la especialización de servicios desacoplados de la oferta convencional, o porque ésta se considera insuficiente en los barrios ricos, o porque no existe en los pobres. A las soluciones técnicas autónomas se añaden, en estos dispositivos territorializados, tarifas específicas calculadas en función de los riesgos que se corre en y el coste del servicio en el estrecho perímetro de su funcionamiento, sin relación ni con los de los barrios vecinos, ni con aquellos a los que están sometidos los habitantes de las ciudades que dependen del operador de la red centralizada. A la discontinuidad de las infraestructuras, quién no permite la expresión de una solidaridad física, se añaden la heterogeneidad de los sistemas de tarificación, que frustra toda expresión contable de la solidaridad urbana, y la de las condiciones y relaciones de venta que divide a los usuarios en otras tantas agrupaciones específicas.

Desequilibrando el modelo hegemónico anterior de gestión unificada y centralizada de la red, este mosaico de servicios, respuesta a la heterogeneidad urbana, conducido a la aparición de dispositivos de suministro multicéntricos, flexibles y localmente "ajustados".



## Los fundamentos de la ingeniería espacial en las redes

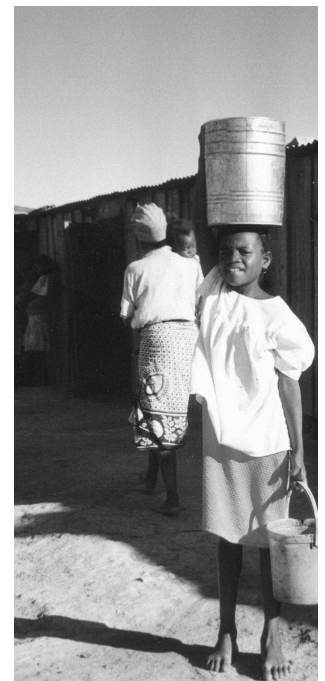
Abriendo ventanas de oportunidad para la acción colectiva a escalas que no son necesariamente las de los territorios administrativos político instituidos, estas evoluciones favorecen una diferenciación selectiva y localizada de los servicios, que supuestamente responde mejor a las expectativas de unas poblaciones económica y socialmente diversas distintas que los sistemas centralizados anteriores. Creciendo en un *continuum* de adaptaciones que van de la espacialización a distintos grados de territorialización, se trata en resumen de construir experimentalmente formatos locales "sólidos" de servicio público.

Un desafío mayor de esta ingeniería espacial parece ser establecer, o restablecer, las normas de funcionamiento de un servicio colectivo a una escala a la que pueden desplegarse relaciones de confianza, construir espacios intermedios de cooperación, compromisos creíbles. Este principio de proximidad pre-

tende volver a enraizar los servicios en un espacio donde la enunciación y el respeto de normas comunes por una parte, y la coordinación de actores numerosos y heterogéneos por otra, parecen más realista.

La búsqueda de formatos locales de servicio es pues sobre todo la de acuerdos localizados, productos y productores de regulaciones sociales negociadas. En su ámbito se establecen relaciones de confianza y se negocian los compromisos necesarios para el funcionamiento de un servicio. Se pueden interpretar las distintas modalidades de la ingeniería espacial de los servicios (espacialización o territorialización) como la expresión de las capacidades de acción colectiva en ciudades socialmente heterogéneas. En algunas, la espacialización, sobre la base de las proximidades sociales y geográficas, es suficiente para reducir las incertidumbres y los riesgos, conformando agrupamientos capaces de movilizar

sistemas cognitivos de acción de cara a solucionar problemas colectivos. Por otra parte, la territorialización, o sea, la creación de un poder y de un sistema de regulación a escala de un espacio de acción específico, a menudo el de una "comunidad" o un "proyecto", es necesario, se supone, para la legitimación de las constricciones y contrapartidas, sin las que las normas no pueden ser efectivas. Los sistemas de servicio de comunicación policéntricos participan así, en sociedades muy diferenciadas, en una producción descentralizada de regulaciones sociales.



## Regulaciones localizadas y locales: ¿La gestión espacial contribuye a la fragmentación urbana?

Falta aún una cuestión central: ¿en qué medida esta ingeniería espacial contribuye a la disolución de los vínculos orgánicos entre los subcomponentes físicos y humanos del espacio urbano? La distinción entre espacialización y territorialización es aquí esencial en la medida en que organiza dispositivos y escalas de regulación diferentes.

El despliegue progresivo de dispositivos compuestos en los espacios urbanizados no es, de hecho, unívoco. Allí donde la espacialización instaaura un sistema policéntrico preservando al mismo tiempo la unidad del marco de acción a escala de la ciudad, la territorialización suscita por el contrario la multiplicación de sistemas de suministro infraurbanos mal o no coordinados entre ellos. La alternativa está, pues, entre una gobernanza territo-

rial que crea aislados autorregulados y una gobernanza espacial que, sacando partido de recursos específicos para elaborar y estabilizar soluciones locales, gestione las articulaciones con regulaciones "englobantes". En otros términos, las configuraciones observadas pueden clasificarse en función de sus modalidades de regulación **localizadas** (espacializadas) o **locales** (territorializadas).

Preguntarse sobre las relaciones que mantienen la gestión espacial de los servicios y los procesos de fragmentación urbana conduce así a analizar las condiciones de construcción de una diversidad ordenada de la oferta que responde a las expectativas contrastadas de las sociedades urbanas sin contradecir el funcionamiento unificado de las ciudades y el ejercicio de la solidaridad. La

existencia de un techo común de normas generales, de mecanismos de compartir (principios y valores, competencias, financiaciones, recurso natural) y de redistribución (tarifario y fiscal) parece, a este respecto, adecuado para reducir los efectos de insolidaridad, si es que pueden intentarse coordinaciones operativas eficaces (recuadro n° 4).



#### Recuadro 4: El LWSC a la ofensiva: ¿hacia un recentralización de los servicios periféricos?

A principios de los años noventa, la distribución de agua potable en la capital zambiana se transfirió a la Lusaka Water and Sewerage Company Ltd (LWSC), compañía privada con un solo accionista público, la Ciudad. Si la independencia institucional de esta sociedad parece mal asegurada, su autonomía financiera es real desde la supresión de las subvenciones, tanto locales como nacionales. Para mejorar un funcionamiento sostenido desde entonces sólo por los ingresos de la venta de los servicios de agua y alcantarilla, la compañía se esfuerza por sanear las cuentas, pero se llena de deudas y sus instalaciones datan, en lo esencial, de los años sesenta. Su "mercado", por otra parte, se ve reducido por la fuga de los habitantes más ricos, que buscan con perforaciones privadas una alternativa a las deficiencias del servicio; y por la acción de los financiadores extranjeros, que equipan los *compounds* pobres de las periferias con perforaciones y mini redes, fuera del control de la empresa.

A partir de 1996, en el marco de una política de servicio de comunicación de las superficies periurbanas, la LWSC crea las condiciones de una reanudación en mano de la gestión de los puntos de agua colectivos hasta ahora confiados a asociaciones locales con ONG: crea en el mismo una unidad específica para los servicios de las periferias (Peri-Urban une) y decreta los nuevos principios de explotación de las instalaciones colectivas (Peri Urban Strategy Programme).

El objetivo es doble: armonizar dispositivos técnicos y arancelarios dispares; recentral el control jurídico del suministro de los servicios de agua (LWSC que es el único operador que debe disponerse de una licencia oficial en Lusaka, se trata de someter a cualquier otro proveedor de fondos/operador de una mini red a una autorización y a la aceptación de un acuerdo tripartito que asocia el LWSC, la comunidad de habitantes y la ONG/proveedor de fondos). La puesta en marcha de estos principios, desigual, se basa por ejemplo en la apertura de antenas locales de LWSC encargadas de la recaudación directa de los fees, la remuneración de los fontaneros por la empresa sin pasar por las ONG o los intermediarios locales, la contractualización de los socios que incluyen, en particular, como en el compuesto de Chipata, un aspecto mantenimiento garantizado por la LWSC y facturado al Comité de que reside. Iniciada en el extenso compuesto de George, esta estrategia debería, a medio plazo, referir todas las servicios de comunicación periféricas. La racionalidad subyacente se alimenta con el acta de fracaso de la gestión "comunitaria" y de los efectos de estallido urbano de la yuxtaposición de microsistemas de comunicación comparimentados.

Fuentes: Dubresson, 2001; Bousquet, 2004.

La territorialización aparece así como una respuesta a la exigencia de diferenciación de los servicios, pero es un reto para el objetivo político de integración. Puesto que sirve los intereses de los proveedores de fondos (centralizados y descentralizados) y los de los intermediarios (sobre todo ONG) que consolidan así su autonomía de portadores de proyectos, ¿puede al mismo tiempo estar al servicio de los objetivos de poderes públicos a la búsqueda de construir o reconstruir sus capacidades de acción y regulación?

El elogio de los territorios pragmáticos, terreno de una acción colectiva flexible y vectores, allí donde la universalización es por completar, de una extensión de los servicios no debe conducir a esquivar los nuevos problemas. La lógica del servicio en red integrada condujo, casi por todas partes en África, a negar el carácter compuesto del servicio de comunicación real, manteniendo al mismo tiempo la ficción de una lógica de oferta fijada sobre normas nacionales e igualitarias de servicio público. Estas normas, en adelante, parecen descalificadas, la definición de las demandas sociales, la coproducción del servicio y también, cada vez más, la de los cuadros que lo vuelve posible devolviendo a los protagonistas locales. ¿Pero cuál es aquí la "buena" escala local para preservar un servicio urbano integrador? ¿Qué modalidades de gobernanza multi-nivel es necesario forjar para contrarrestar los efectos de fragmentación? La ingeniería espacial ofrece a los servicios urbanos herramientas de gestión de la diversidad, pero solo un poder político, en condiciones de definir la amplitud y el papel que se propone conceder a esta diversidad en la sociedad local, puede imponer los esfuerzos necesarios para su regulación.

## Bibliografía

- ▮ Bousquet A. 2004. *Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie: un long apprentissage*, in Flux, n° 56-57, avril-septembre.
- ▮ Collignon B. Vèzina M., 2000. *Independent Water and Sanitation Providers in African Cities*. Full Report of a Ten-Country Study, Washington, The World Bank, 64 p.
- ▮ Dubresson A. 2001. *Rapport de mission en Zambie: 21 août-4 septembre 2001*, Paris, l'auteur/Géotopiques (Université Paris X-Nanterre), 8 p.
- ▮ Graham S. Marvin S., 2001. *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London and New York, Routledge, 479 p.
- ▮ Jaglin S. 1995. *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou: pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala, 659 p., (coll. *Hommes et sociétés*).
- ▮ Jaglin S. 2003-a. *Réseaux et fragmentation urbaine: services d'eau en Afrique subsaharienne*, Paris, Université Paris I-Sorbonne, 232 p., (HDR).
- ▮ Jaglin S. 2003-b. *Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud): les difficultés de l'intégration urbaine*, in Revue française d'administration publique, n°107, pp. 433-446 (dossier Gouverner les très grandes métropoles: institutions et réseaux techniques, sous la direction de P. Le Gallès et D. Lorrain).
- ▮ Sack R. 1986. *Human territoriality*, Cambridge, Cambridge University Press, 256 p.
- ▮ Smith L. Hanson S. 2003. *Access to Water for the urban Poor in Cape Town: Where Equity Meets Cost Recovery*, in Urban Studies, vol. 40, n° 8, July, pp. 1517-1548.

**La presencia de estudiantes de PVD en las universidades del Norte se ha intensificado mucho desde mediados de los 80. Este artículo trata diversas cuestiones planteadas por este fenómeno, especialmente las inquietudes de formadores e investigadores de planificación acerca de la orientación que debe darse a las actividades ofrecidas en los programas de formación para que respondan adecuadamente a las necesidades de técnicos del Sur. El autor se propone poner en evidencia el importante papel jugado por las agencias internacionales en la producción y difusión de conocimientos y los modelos de intervención sobre las ciudades del Sur.**

---

The presence of students from developing countries in northern universities has increased considerably since the mid 80s. This article deals with several issues relating to this phenomenon, specially the interests of trainers and planning investigators about the direction that should be taken in the activities offered in training programs to make them fit for the necessities of technical specialists from the south. The author sets out to demonstrate the important role played by international agencies in the production and spreading of knowledge and intervention models in cities of the south.

La presència d'estudiants de països del Sud a les universitats del Nord s'ha intensificat molt des de mitjans dels 80. Aquest article tracta diverses qüestions provocades per aquest fenomen, especialment les inquietuds de formadors i investigadors de planificació sobre l'orientació que s'ha de donar a les activitats ofertes en els programes de formació perquè responguin adequadament a les necessitats de tècnics del Sud. L'autor es proposa posar en evidència l'important paper jugat per les agències internacionals en la producció i difusió de coneixements i els models d'intervenció sobre les ciutats del Sud.



# Formación en el Norte de técnicos del Sur:

## Elogio del dualismo en planificación urbana

**Jacques Fisette**

Instituto de Urbanismo. Universidad de Montreal

En los programas de planificación urbana de las universidades de Europa y América del Norte, una parte importante de la clientela estudiantil procede de países en desarrollo (PVD). Este fenómeno no es nuevo, ya que desde los años 60 y 70 numerosos investigadores (Braibanti, 1966; Wheaton, 1966; Siffin, 1976) expresan su inquietud sobre la pertinencia de la formación ofrecida por el Norte para los futuros planificadores de ciudades del Sur.

Pocos investigadores se habían referido a esta cuestión con anterioridad, no porque existiera algún consenso al respecto, sino porque hasta hace poco los formadores del Norte han tendido a dar por sentado el carácter universal de los conocimientos teóricos y prácticos enseñados en sus escuelas de planificación, y su carácter “exportable” para la resolución de problemas en las ciudades del Sur. Más recientemente los formadores y los expertos de grandes agencias de desarrollo han tomado conciencia de la especificidad de las problemáticas urbanísticas en los países en desarrollo y han comenzado a cuestionar la pertinencia de sus programas tanto en los conte-

nidos teóricos como en los aspectos prácticos, de cara a los retos específicos de la urbanización en el Sur.

Este es el contexto en el que, hace unos 15 años, se entabló un debate en Estado Unidos, Inglaterra y Canadá entre dos concepciones de la formación en planificación urbana. La primera escuela defiende una aproximación **universalista**; la otra, **dualista**. Los primeros insisten en los determinantes estructurales del crecimiento y desarrollo urbanos, así como sobre las nuevas oportunidades que genera hoy la aceleración de la globalización de las economías. La historia de las ciudades del Sur se presenta con la misma trayectoria que la de las occidentales, y el desarrollo futuro de las ciudades del Norte y del Sur tendiendo a confundirse a medida que se intensifican los intercambios comerciales, financieros, culturales.

La segunda escuela hace valer, por el contrario, la especificidad de la historia urbana del país en desarrollo y de los problemas actuales de las ciudades del Sur en relación a los encontrados por las ciudades del Norte, incluso en la etapa de su despegue económico. Estos recomiendan desarrollar herramientas de planificación particulares, rompiendo con los valores y prácticas urbanísticas del Norte como la mejor respuesta a las particularidades económicas, sociales y culturales de las ciudades del Sur.

En mi opinión, los problemas de pertinencia que suscita la formación de los planificadores del Sur no pueden ser planteados correctamente prescindiendo de las condiciones particulares que acompañan, de una parte, la producción de conocimiento sobre las ciudades del Sur; de otra, de la evolución de las prácticas de la planificación en esas ciudades. Los investigadores del Norte tienden a tratar estas cuestiones en un entorno cerrado, como si los universitarios fueran los únicos actores influyentes en la formación profesional de la planificación.

**La mayoría de las agencias no están aplicándose sus propias recomendaciones. Las agencias de cooperación han sido tradicionalmente reacias a cambios de corte tecnológico**



# Estudiantes del Sur en universidades del Norte

## Muchos se quedan en el Norte

La formación adquirida en las universidades del Norte por los estudiantes originarios de países en desarrollo es a menudo cuestionada por la opinión pública porque un número importante de estudiantes elige no regresar a su país y se instalan definitivamente en el Norte. Esta estrategia individual de abandono frente a las dificultades previstas de éxito profesional en el Sur tiene efectos negativos a largo plazo sobre las capacidades institucionales del país de origen; éste se ve privando de recursos humanos con buena formación que habrían podido participar en la búsqueda de soluciones para problemas urbanos complejos. En estas circunstancias, las bolsas de estudios y los programas de formación ofrecidos por las agencias de cooperación y las instituciones universitarias del Norte no logran su objetivo fundamental, que es fortalecer las capacidades institucionales de los PVD en planificación urbana; más bien incrementan los recursos profesionales disponibles en el país del Norte.

Este fenómeno de “éxodo de cerebros” del Sur hacia el Norte es bien conocido y constituye un problema extremadamente serio a largo plazo para los países en desarrollo. Aporta luz sobre problemas relacionados con las modalidades de financiación y la puesta en marcha de programas de formación de planificadores del Sur, pero informa poco sobre la pertinencia de los conocimientos que aportan los programas de formación de las universidades del Norte de cara a los problemas urbanos del Sur.

Conscientes de los problemas que plantea este éxodo, las agencias internacionales han tendido a favorecer la puesta en marcha de rela-

ciones institucionales de cooperación entre universidades del Sur y del Norte para la creación de programas nacionales de planificación urbana en el Sur. En el marco de estas cooperaciones, los universitarios del Norte apoyan la concepción y la puesta en marcha de programas, pero en los que se vuelven a encontrar generalmente conocimientos similares a los ofertados en el Norte, impartidos por los mismos profesores de las universidades del Norte. El problema de la idoneidad de estos conocimientos de cara a los problemas específicos de las ciudades de los países en desarrollo sigue, pues, planteado en los mismos términos, puesto que el lugar donde se imparta la formación tiene pocos efectos en el contenido de los programas. Es, por tanto, esencial distinguir los problemas que plantea la orientación de los programas de formación de los que plantea las modalidades de la oferta de estos programas en los planificadores del Sur.

## Para los que regresan, ¿universalismo o dualismo?

Los defensores del dualismo sostienen que la formación en planificación urbana debería reflejar los diferentes sistemas de valores, niveles de desarrollo y prioridades socioeconómicas de la región en desarrollo. Las enseñanzas destinadas a los planificadores de las ciudades del Sur deberían tener en cuenta por ejemplo la débil capacidad de pago de los habitantes de las ciudades, sus prioridades y sus valores. Los universalistas, por el contrario, defienden una única aproximación a la planificación urbana y ponen el acento sobre las similitudes entre el proceso actual de desarrollo de las ciudades del Tercer Mundo y el de las grandes ciudades del Norte en la historia.

El enfoque universalista fue primero sostenido por los teóricos de la modernización en los años 50. Esta teoría confiere mucha importancia a los valores y las variables culturales en la interpretación del cambio en la historia de las sociedades occidentales. Desde este punto de vista, el despegue de las economías de los países en desarrollo debe pasar por una ruptura con los valores tradicionales que caracterizan las estructuras sociales del país (sin, por otra parte, precisar cuáles son los valores que hay que transformar). La aceleración de la urbanización es un fenómeno considerado positivo por los modernistas en el proceso del cambio social porque acelera el paso de la sociedad tradicional a la moderna. Una vez reunidas las condiciones sociales y morales previas al punto de inicio, los cambios estructurales deberían

producirse según la misma secuencia que marcó a los países industrializados y ha conducido a la sociedad de consumo de masas.

Cuando la planificación (Sandercock, 1998, 62) emerge como profesión a finales de la Segunda Guerra Mundial, se consolida en torno a un núcleo duro de conocimientos en ciencias sociales que pone el énfasis sobre la racionalidad y la objetividad. El planificador ideal en esta época es racional, alejado de las trifulcas políticas, servidor ciego del Estado, confiado en su pericia profesional y en su capacidad para desarrollar principios aplicables no solamente en una situación dada sino, con algunos ajustes, en todas las situaciones similares. Está convencido de la universalidad de los principios de la planificación. Harvey Perloff escribía en 1975 (citado por Sandercock, 1998, 62):

**“La planificación implica la cuidadosa elaboración y la integración de una serie de acciones proyectadas para lograr los objetivos deseados. La planificación, por tanto, se centra en la toma de decisiones y la realización de las medidas previstas. Esto se consigue con un determinado número de pasos estrechamente integrados, a partir del análisis de problemas, el ajuste de amplios objetivos y la revisión de los recursos disponibles, para establecer objetivos operativos específicos; y en etapas sucesivas hasta que los resultados puedan confrontarse con los objetivos establecidos y necesarios y lo propuesto”.**

Este periodo de la posguerra corresponde a la puesta en marcha de las grandes instituciones internacionales encargadas de la ayuda pública al desarrollo. El sueño de modelar las sociedades del Sur por la planificación toma forma y encuentra en los intelectuales y los formadores un terreno fértil para echar raíces (Escobar, 1995). El desarrollo del Sur se convierte en sinónimo de civilización urbana, de crecimiento económico, de industrialización; los intelectuales y planificadores del Norte de inspiración innovadora consideran a su alcance este objetivo de desarrollo de los países del Sur.

Narrando su propia experiencia de estudiante extranjero educado en las grandes universidades occidentales tras la Segunda Guerra Mundial, Qadeer (1989) subraya la actitud paternalista de los formadores en estos centros, que consideran a priori que los planificadores de las ciudades de los PVD están mal formados y que, para resolver los problemas urbanos del Sur, no tienen más que aprender y aplicar las técnicas de planificación adoptadas en el Norte. Años más tarde, esta arrogancia dará paso a la angustia.

En efecto, la velocidad acelerada del crecimiento urbano en los países en des-

arrollo y la incapacidad para dominar la ocupación del suelo provocan un sentimiento de urgencia en los investigadores universitarios y, sobre todo, en los expertos de las grandes agencias internacionales, que se esfuerzan por renovar sus modelos de planificación urbana en los PVD a finales de los años 60. La ausencia de industrialización en numerosas ciudades del Tercer Mundo con un fuerte crecimiento demográfico desconcierta a los defensores de la perspectiva modernista del desarrollo. El refuerzo de los lazos comerciales, políticos, culturales entre países del Norte y del Sur durante los años 50 y 60 viene acompañado en la práctica de una acentuación de las distancias de las riquezas entre el Norte y el Sur, y de un aumento de la pobreza urbana en el Sur.

La formación adquirida en el Norte por los planificadores del Sur podría incluso explicar ciertos problemas actuales de las ciudades del Sur. En los años 60, en el momento de la independencia, estos planificadores reproducían en casa los modelos occidentales de planificación urbana y urbanismo, arrastrando a sus países a proyectos costosos que nada tenían que ver con la capacidad de pago de las poblaciones. Los ingresos públicos generados por la actividad económica del sector rural se gastan en proyec-



tos suntuosos en el medio urbano, poniendo así en peligro la base tradicional de la mayoría de las economías de países en desarrollo, el sector agrícola. Los dirigentes de países en desarrollo, ansiosos de modernizar la ciudad, destruyen los viejos barrios y reproducen las normas y los estándares de construcción aplicados en los países del Norte. “No hay nada extraño en esto, escribe Okpala (1986), por parte de los planificadores, que han aprendido en las universidades del Norte que entre el 80 y el 90% de los países en desarrollo habitan viviendas sin título de propiedad, y que esto significa, por una especie de fatalidad, que esas poblaciones viven por debajo de las condiciones admisibles de salubridad,... ¡desde el punto de vista de los países desarrollados!”

Este mimetismo de los planificadores del Sur en materia de urbanismo y de construcción de viviendas conduce forzosamente a la catástrofe financiera y social. Los socios capitalistas tardarán algunos años en reconocerlo. La planificación urbana no es sólo un asunto de planes directores y de construcción inmobiliaria, sino también una determinada forma de gestión social. Lo que los planificadores del desarrollo de inspiración modernizadora pretenden hacer en las ciudades en desarrollo es redefinir la vida social y

económica de acuerdo con un criterio de racionalidad y de eficacia que procede de la historia de las sociedades industriales de los países del Norte. Para resultar duradero, este criterio de racionalidad debe buscar un respaldo institucional donde enraizarse, que no fue posible hasta finales de los años 60.

Como reacción a los fracasos constatados de los modelos modernistas para dar respuesta eficaz a las realidades de la urbanización en los PVD, los dualistas defendieron a partir de los años 70 una visión alternativa que preconiza un acercamiento a las necesidades y a los valores expresados por las bases. Esta aproximación es favorable a contenidos específicos de formación dirigidos a los planificadores de los países en vías de desarrollo, basándose en conocimientos empíricos (Qadeer, 1986) de las condiciones de intervención en estos países. Muchas universidades, animadas por las agencias internacionales, iniciaron programas especializados en desarrollo internacional que reservaban un lugar importante a los problemas de pobreza urbana, el paro urbano, los sistemas nacionales de planificación del desarrollo y a los procesos de elaboración de políticas urbanas nacionales.

Aunque esos programas especializados de formación en planificación destinados

a los futuros profesionales de PVD no sean muy numerosos, puede decirse que los dualistas han iniciado una toma de conciencia de los límites del modelo de intervención modernizador y de la importancia de conocer mejor las condiciones particulares de actuación en las ciudades de los países en desarrollo. En las universidades del Norte proliferaron cursos, diplomas cortos y largos, y programas de investigación, con la urbanización en los países en desarrollo como tema. Numerosas universidades han cambiado las modalidades de la oferta de formación a favor, por ejemplo, de programas de formación continua y de programas de cooperación institucional con universidades del Sur.



# Universalismo: un modelo dominante

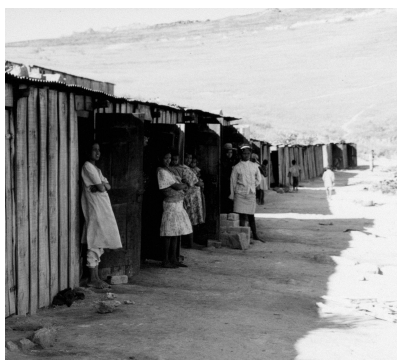
## ¿Qué sabemos de las ciudades del Sur?

Desde finales de los años 80 parece operarse en el seno de la comunidad universitaria y de expertos internacionales en gestión urbana un nuevo giro a favor del universalismo en planificación urbana. La desindustrialización de numerosas ciudades del Norte, los retos medioambientales relacionados con la contaminación del aire y el agua, etc. confirman el fracaso del crecimiento modernista tanto en el Norte como en el Sur. El carácter convergente de los problemas anima a buscar alternativas a los modelos dominantes de planificación. Actualmente se reconoce la diversidad de contextos y de medios, pero este reconocimiento es insuficiente para numerosos formadores en planificación. Aun admitiendo una cierta especificidad de los contextos locales, estos formadores buscan una visión holística de los fenómenos urbanos y de los retos sociales y ambientales inherentes a la urbanización en el mundo.

Algunos investigadores (Amirahmadi, 1989; Sanyal, 1989) proponen renovar la visión universalista, adaptándola a una perspectiva planetaria (one world approach) de los problemas de planificación. El carácter cada vez más global de los retos del desarrollo sería una invitación a la innovación en materia de concepción de programas de formación. Los formadores deberían proponerse poner en marcha actividades donde los participantes del Norte y del Sur aprendan mutuamente de

sus experiencias. Ya no es cuestión de transferir unilateralmente los conocimientos, valores, modelos de planificación del Norte hacia el Sur, separando y jerarquizando los conocimientos producidos en el Sur y el Norte, sino de aprender intercambiando (mutual learning) las experiencias de planificación urbana en una y otra parte del mundo.

Esta versión renovada del universalismo es sugerente; tiene el mérito de defender una mayor apertura de los investigadores y formadores del Norte a los conocimientos producidos en el Sur, tanto por parte de los intelectuales como de los expertos en planificación. La idea de que planificadores del Norte puedan aprender prácticas urbanas del Sur y reforzar así sus capacidades para solucionar los problemas de las ciudades del Norte es ciertamente positiva. Rompe con la idea de transferir unilateralmente los conocimientos del Norte hacia el Sur. Por otra parte, autores como John Friedman y Albert Hirschman han insistido siempre en el importante papel que han tenido en sus procesos intelectuales sus experiencias de planificación en países en desarrollo. Esta visión es también muy utópica al ignorar el contexto institucional y las relaciones de poder que rodean la producción de los conocimientos sobre las ciudades en los PVD y los determinantes de la evolución de las prácticas de planificación en las ciudades del Sur.



## Consecuencias prácticas

Desde el punto de vista de la formación, la aportación práctica de los debates entre partidarios del dualismo y del universalismo es por desgracia muy limitada. Ambos hacen surgir cuestiones importantes sobre todo en el terreno de la epistemología, pero sin que los aspectos prácticos que rodean la concepción de programas de formación universitaria sean muy explícitos. ¿No es posible concebir programas de enseñanza donde quepan ambas escuelas? ¿No tenemos en realidad el mismo debate en el Norte sobre las especificidades locales cuando se trata de poner en marcha programas de formación que resulten útiles en diversos universos institucionales? Prácticas comunitarias, planificación metropolitana, urbanismo municipal, desarrollo regional, etc. ¿No debería ser la primera pregunta “de qué conocimientos disponemos sobre los objetos a planificar?”.

A la hora de concebir un programa de formación en planificación urbana, se acostumbra a mencionar dos categorías de conocimientos (Burayidi, 1993). Los **genéricos** o generales orientados a desarrollar en los futuros planificadores urbanos un sentido agudo de las responsabilidades sociales, el sentido de la innovación y de la creatividad, y a provocar una toma de conciencia de los límites de la planificación como herramienta de cambio social. La formación general básica en planificación debería también dejar un lugar para la utilización de métodos cuantitativos y de ayuda a la decisión. Los conocimientos más **especializados** se encaminan a la acción sobre el

marco creado y sobre el desarrollo socioeconómico del medio local, por ejemplo. Es en el segundo campo de conocimiento donde parece necesario poner en evidencia las condiciones específicas de la intervención y de la práctica del urbanismo en los países en desarrollo. ¿Qué normas aplicar en materia de construcción y de ordenación física? ¿Qué procedimientos utilizar para consultar, expropiar, relocalizar, indemnizar, desarrollar, etc.?

La introducción de estas dos categorías consigue un cierto consenso entre formadores en planificación; a saber: que los conocimientos teóricos y prácticos desarrollados en el Norte no constituyen un arsenal de conocimientos y soluciones suficientes para la resolución de problemas de planificación urbana en el resto del mundo. Es bastante fácil admitir que la historia de las ciudades de países en desarrollo sigue una trayectoria específica en relación con la de los países industrializados. La cuestión que se plantea desde el punto de vista de la planificación es determinar si es imprescindible conocer esta trayectoria para intervenir eficazmente en los problemas urbanos y si las herramientas desarrolladas en el Norte trascienden las diferencias y las particularidades locales. Esta cuestión nos sumerge en el corazón de la crítica posmoderna del discurso racional en general, y engloba el debate entre universalismo y dualismo en lo que concierne a la formación de los planificadores urbanos del Sur.



Intelectuales y técnicos de la planificación tienen que producir otros conocimientos e inventar otras soluciones en los países del Sur. Deben inspirarse más en lo que se hace en las ciudades de los países en desarrollo que en los modelos “prêts à exporter” (“listos para exportar”). Los conocimientos genéricos y específicos enseñados en los programas de las universidades del Norte deberían permitir a los estudiantes del Sur participar en sus procesos creativos de producción de conocimientos y de búsqueda de soluciones, en lugar de reproducir modelos falsamente universales.

## Racionalismo y universalismo en planificación urbana

Según la visión modernista de la planificación, ésta es una especie de tecnología de la decisión y una ciencia de la sociedad (Sandercock, 1998). La planificación, en particular en el momento en la que se constituye en profesión después de la Segunda Guerra Mundial, habría sido “secuestrada” por una visión particular del conocimiento, visión que valora la raciona-

lidad técnica e instrumental en la resolución de problemas por encima de otras formas de saber más empíricas y más experimentales. John Friedman, por ejemplo, que ha trabajado mucho en países en desarrollo, propone una ruptura con el modelo racionalista en planificación. Sandercock (1998) resume así la aproximación propuesta por John Friedman:

**“Describió la polaridad creciente entre los llamados expertos y sus clientes, una polaridad exacerbada por el lenguaje inaccesible en el cual los profesionales por lo general formulan problemas, argumentando que ninguna parte tiene todas las respuestas. La solución obvia era la de conciliar las dos para entrar en un proceso de estudio mutuo, desarrollar una relación personal entre el experto y el cliente mediante la adopción de lo que él llamó un estilo transitivo de planificación”.**

La cuestión excede el problema de dónde se producen los conocimientos y dónde son elaborados los modelos de planificación aplicados en los PVD.

La cuestión está en los instrumentos cognitivos, financieros, técnicos puestos en marcha por las sociedades industriales con vistas a ejercer su dominio sobre el resto del mundo tras la Segunda Guerra

Mundial. El ejercicio de este dominio por los países desarrollados pasaba por la creación de instituciones nuevas encargadas de administrar la ayuda pública al desarrollo. Hacía falta poner en marcha también un nuevo discurso y un sistema de representación del desarrollo compatible con esta nueva misión del mismo de los países pobres. Era preciso, según Escobar (1995, 45), profesionalizar el desarrollo:

**“El concepto de profesionalización se refiere principalmente al proceso que incluye al Tercer Mundo en la política del conocimiento experto y la ciencia occidental en general. Esto se consigue a través de un juego de técnicas, estrategias y prácticas disciplinarias que organizan la generación, la validación y la difusión de conocimiento de desarrollo, incluyendo las disciplinas académicas, los métodos de investigación y enseñanza, los criterios de expertos y prácticas diversas profesionales; en otras palabras, aquellos mecanismos por los cuales una política de verdad creada y mantenida, a través de los cuales se da ciertas formas de conocimiento el estado de verdad”.**

Las categorías utilizadas por los intelectuales y los expertos para hablar de ciudades de países en desarrollo refuerzan los marcos de interpretación de los problemas y las soluciones propuestas a los planificadores del Sur. Una vez aceptado un marco por los intelectuales, los expertos y los planificadores de los PVD deberían generalizar la explicación de los procesos urbanos y normativizar las acciones en forma de programas y de proyectos de desarrollo.

Los universalistas de primera generación dirán que una ciudad es una ciudad, cualquiera que sea el contexto, y que los principios de planificación siguen siendo los mismos, con los pertinentes ajustes. Los dualistas insisten en la importancia de

tener en cuenta las especificidades y los saberes locales, sin cuestionar el sistema global de representación de las ciudades y de la planificación en el Sur, por una parte, y, por otra, la influencia determinante de las grandes agencias internacionales sobre las prácticas profesionales en urbanismo en el Sur. Dentro de este debate de escuelas, los intelectuales ignoran demasiado a menudo que sus saberes forman parte de las relaciones de poder entre el país del Norte y el del Sur y legitiman la expansión de los sistemas de acción.

La formación en planificación impartida en las universidades del Norte desde hace cuatro décadas ha reforzado la idea de que los procesos de urbanización de un periodo de la historia u otro, o de un territorio u otro,

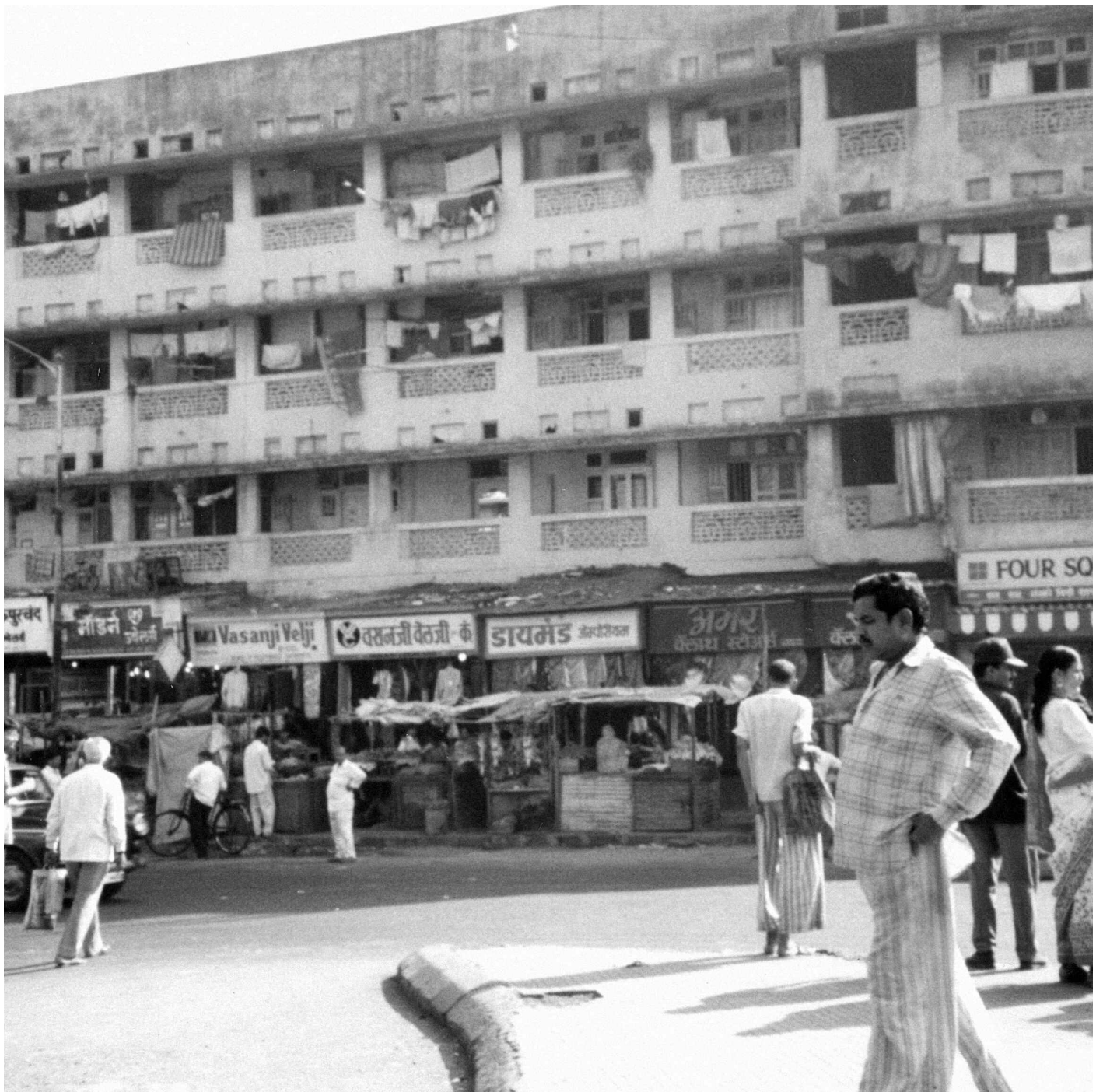


son similares y que las técnicas de planificación son relativamente independiente de los contextos donde se elaboran y aplican. En esta visión del mundo, los intelectuales, los formadores y los expertos del Norte, incluso antes de cualquier contacto con las realidades de los PVD, disponen en principio de la pericia necesaria para planificar el desarrollo del Sur. Las instituciones internacionales ya no lo necesitan como “verdad” para organizar y hacer plausible, a los ojos del mundo, el proyecto utópico que persiguen desde su creación: el desarrollo de los países en desarrollo.

# Bibliografía

- ↪ **Amirahmadi, H. (1989).** *Incongruities Between the Theory and Perception of Regional Development in Less Developed Countries: Toward Bridging the Gap*, in : B. Sanyal, *Breaking the Boundaries*, Plenum Press, New York.
- ↪ **Berg, E. (1993).** *Rethinking Technical Cooperation: Reforms For Capacity Building in Africa*, Regional Bureau of Africa, UNDP, New York.
- ↪ **Blacking, J. (1987).** *Development Studies and the Reinvention of Tradition*, *World Development*, Vol.15 No4, p527-532.
- ↪ **Braibanti, R. (1966).** *Transnational Inducement of Administration Reform* in : J.D. Montgomery y W.J. Siffin, *Approches to Development : Politics, Administration and Change*, McGrawHill.
- ↪ **Burayidi, M. A. (1993).** *Dualism and Universalism : Competing Paradigms in Planning Education?* *Journal of Planning Education and Research*, vol.12, 223-229.
- ↪ **Chakravorty, S. (1999).** *Liberalism, Neoliberalism, and Capability Generation: Toward a Normative Basis for Planning in Developing Nations*, *Journal of Planning Education and Research*, Vol.19, p77-85
- ↪ **Escobar, A. (1995).** *Encountering Development*, Princeton University Press, 290 pages.
- ↪ **Escobar, A. (1992).** "Planning" in: **W. Sachs (1992).** *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*, Zed Books Ltd, London p. 132-145.
- ↪ **Friedmann, J. (1995).** *Teaching Planning Theory*, *Journal of Planning Education and Research*, Vol.14, No 3, p156-162.
- ↪ **Hettne, B. (1995).** *Development Theory and the Three Worlds (deuxième édition)*, Longman Development Studies, Longman Scientific and Technical, London.
- ↪ **Hirschman, A. (1986).** *Vers une économie politique élargie*, Les Éditions de minuit, Paris.
- ↪ **Israël, A. (1986).** *Institutional Development*, Oxford University Press, Washington D.C.
- ↪ **Lecomte B. (1986).** *L'aide par projet: limites et alternatives*, CAD, OCDE, Paris.
- ↪ **Lipton, M.(1987).** *Development Studies: Findings, Frontiers and Fights*, *World Development*, Vol.15, No 4 p.517-525.
- ↪ **Mandelbaum, S.J. (1979).** *A Complete General Theory of Planning is Impossible*, *Policy Sciences*, Vol.11, p59-71.
- ↪ **Mundy, K. (1992).** *Human Resources Development Assistance in Canada's Overseas Development Program: a Critical Analysis*, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XIII, No 3 p.385-409.
- ↪ **Okpala, D. C. I. (1987).** *Received Concepts and Theories in African Urbanisation Studies and Urban Management Strategies*, *Urban Studies* 24, 137-150.
- ↪ **Qadeer, M. (1989).** *External Precepts and Internal Views: the Dialectic of Reciprocal Learning in Third World Urban Planning* in: B. Sanyal, *Breaking the Boundaries*, Plenum Press, New York.
- ↪ **Qadeer, M. (1986).** *The Purpose of Studying Planning in the Third World in Western Universities*, Working Paper N° 1, Queen's University, Kingston, Ontario.
- ↪ **Rabinow, P. (1996).** *Essays on the Anthropology of Reason*, Princeton University Press, New Jersey.
- ↪ **Rodwin, LI. (1980).** *Training for Urban Studies in Third World Countries*, *EKISTICS*, Vol.47, No 285, Déc. p404-409.
- ↪ **Sachs, W. (1992).** *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*, Zed Books Ltd, London.
- ↪ **Sandercock, L. (1998).** *Towards Cosmopolis*, John Wiley and Son, Chichester.
- ↪ **Sanyal, B. (1989).** *Poor Countries' Students in Rich Countries' Universities: Possibilities of Planning Education for the Twenty-first Century*, *Journal of Planning Education and Research*, Vol 8, No 3, p.139-155.
- ↪ **Siffin, W. (1976).** *Two decades of Public Administration in Developing Countries*, in: J.E.Black et al. Ed. *Education and Training for Public Sector Management in the Developing Countries*. Ford Foundation Institute, New York.
- ↪ **Streeten, P. (1982).** *The Limits of Development Research*, in: Stifel, L et al. (1982) *Social Sciences and Public Policy in the Developing World*, Lexington Books, Massachusetts, p21-55.
- ↪ **Tosi, A. (1991).** *Urban Theory and the Treatment of Differences: Administrative Practices, Social Sciences and the Difficulties of Specifics*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.15, No 4, p594-609.
- ↪ **Verma, N. (1995).** *What is Planning Practice? The Search for Suitable Categories*, *Journal of Planning Education and Research*, Vol.14, No 3, p178-182.
- ↪ **Wheaton, W. (1966).** "Planning Education for Development" in: J. D. Herbert et A. P. Van Huyck, *Urban Planning in Developing Countries*, Praeger Publishers, New York.
- ↪ **Zetter, R. (1980).** *Training for Urban Studies in Third World Countries*, *EKISTICS*, Vol.47, No 285, Dic. p. 410-415.





**“La ordenación del territorio será probablemente una prioridad de la nueva política de cooperación de la UE”**

**Alejandro Montalbán**

Comisión Europea. D G de Desarrollo. Responsable de Desarrollo Urbano y Transporte



**Alejandro Montalbán** trabaja en la sede de la Comisión Europea (CE) en Bruselas. Sus responsabilidades sobre políticas de transporte, infraestructuras y desarrollo urbano se encuadran en la Dirección General de Desarrollo, donde se ocupa de formular políticas y estrategias de en el campo del desarrollo urbano, así como de apoyar estas políticas en los países en vías de desarrollo.

Es doctor ingeniero de Caminos por la Universidad de Cantabria. Desde 1992 trabaja como funcionario de la CE. Antes ha sido Profesor Titular en la Universidad de Cantabria y funcionario en servicios especiales del Cuerpo de Ingenieros de Caminos del Estado. Durante su carrera profesional en el exterior, ha estado destinado en Costa Rica, Guinea Ecuatorial y Zimbabwe.

### ¿Cuáles son las políticas de la Unión Europea (UE) en materia de desarrollo urbano?

En mi opinión, el proceso de urbanización rápida que se observa en los países en desarrollo es irreversible. Por consiguiente, y en sintonía con una gran parte de la comunidad internacional, creo que lo más adecuado es apoyar los procesos orientados a gestionar y regular el crecimiento urbano de tal manera que los principios de un desarrollo sostenible sean respetados. En esta línea, la estrategia de la Comisión Europea (CE) en materia de desarrollo urbano se basa en la promoción del buen gobierno y buena administración locales como pilares básicos de un desarrollo urbano sostenible. Asimismo, las intervenciones comunitarias en el ámbito de la cooperación al desarrollo están sustentadas en el principio de apropiación (ownership), por el cual los beneficiarios de los programas asumen el papel protagonista en la definición de necesidades y prioridades.

### ¿Existe colaboración entre la CE y UN-Hábitat?

En tanto que institución del sistema de Naciones Unidas responsable de cuestiones de asentamientos humanos, UN-Hábitat es un punto de referencia fundamental en materia de desarrollo urbano, responsable del seguimiento de la meta nº11 de los Objetivos del Desarrollo del Milenio *“haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”*<sup>1</sup>. Ambas instituciones colaboran regularmente, tanto en cuestiones de definición

de estrategias urbanas como en proyectos de desarrollo concretos.

A este respecto, se debe mencionar que la CE y UN-Hábitat organizaron en enero de 2005 un seminario conjunto en Nairobi con el fin de promocionar y presentar el sector urbano como un área de futuro en el marco de las estrategias de cooperación al desarrollo. Dicho seminario contó con la participación de más de cien delegados procedentes de dieciséis países africanos, que concluyeron que es necesario un mayor apoyo a las actuaciones en el medio urbano para contribuir a un desarrollo más equilibrado y justo de sus sociedades.

### ¿En qué ha cambiado la política de cooperación de la UE respecto a los años 80 y los 90?

Los cambios más significativos se encuentran en un mayor énfasis en la lucha contra la pobreza como elemento capital de nuestras intervenciones. De esta forma, y en virtud de la Declaración del Milenio (2000), la Comisión Europea se alinea con la comunidad internacional y se fija los Objetivos del Milenio establecidos en dicha Declaración como el principal referente de nuestros programas de cooperación.

### ¿Cuáles son las perspectivas de la política de cooperación de la CE a corto y medio plazo?

La política de desarrollo de la UE está basada en los principios enunciados en el Tratado de la Unión. Sus objetivos últimos son contribuir al desarrollo sostenible en sus tres vertientes: económica, social y medioambiental, y la lucha contra la pobreza y la integración de los países en des-

**“Es necesario un mayor apoyo a las actuaciones en el medio urbano para contribuir a un desarrollo más equilibrado y justo de sus sociedades”**

<sup>1</sup> El término “tugurio” está tomado de la página oficial de PNUD (<http://www.undp.org/spanish/mdgsp>) y debe ser interpretado como “chabola” o “infravivienda”.

arrollo en la economía mundial constituyen ejes fundamentales.

Actualmente, esta política, que data del 2000, se están revisando, con objeto de adaptarla a las nuevas circunstancias de la escena internacional. Básicamente, se incorporan tres elementos sustanciales: a) la aceleración del proceso de globalización; b) las nuevas prioridades políticas de una Unión Europea ampliada a veinticinco Estados, como son la política de vecindad y la estrategia de seguridad, y c) el refuerzo del consenso internacional acerca de la Declaración del Milenio, los Objetivos para el Desarrollo y otros compromisos, como los adquiridos en Monterrey sobre la financiación del desarrollo, o en Doha sobre el comercio.

La nueva política de desarrollo revisará también los sectores prioritarios de la cooperación, siendo probablemente la ordenación del territorio uno de las nuevas prioridades de nuestra acción exterior. Se pretende con ello responder mejor a los imperativos de flexibilidad que se imponen en el proceso de negociación con los estados beneficiarios.

#### ¿Que opina de la propuesta de Tony Blair de concentrar los presupuestos de la cooperación de 30 años en 10?

No conozco esa propuesta. Sí puedo, sin embargo, expresar el reconocimiento que existe en la comunidad internacional sobre la necesidad de aumentar las dotaciones de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Esa es una de las conclusiones principales de la Comisión para África (*Commission for Africa*) patrocinada por Tony Blair. En su informe final, la Comisión

para África reclama un aumento anual de AOD sólo para este continente de 25.000 millones de dólares antes de 2010 y de 25.000 millones más antes de 2015.

La Unión Europea apoya activamente la tesis de una necesidad de aumentar las aportaciones. Así, la UE ha respetado y debería continuar respetando los compromisos adquiridos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo. En 2006, su esfuerzo de ayuda debería sobrepasar el objetivo que había sido fijado en 0,39% del PIB global, puesto que debería alcanzarse el 0,42%. La CE estima que este esfuerzo debe ser mantenido. Por esta razón, ha propuesto un nuevo objetivo intermedio para 2010. Se pide que cada Estado miembro de la Unión se comprometa a alcanzar un mínimo de 0,51% de su PIB nacional. Para los nuevos miembros, el objetivo individual se fija en 0,17%. Esto supondrá un esfuerzo colectivo de la Unión hasta 0,56% y se traducirá en un aumento de la ayuda europea de 20.000 millones de euros anuales en 2010. Esta proposición permitirá, por lo tanto, alcanzar en 2015 el objetivo del 0,7%. En términos nominales, esto representaría no menos del doble de la ayuda actual.

También deben ser acogidas favorablemente nuevas fuentes de financiación, aunque, desde el punto de vista de la Comisión, estos nuevos recursos deberían ser adicionales. En ningún caso pues, deberían utilizarse como pretexto para retrasar o reducir los compromisos en materia de ayuda oficial al desarrollo (AOD).

**“La UE ha respetado y debería seguir respetando los compromisos adquiridos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo”**

#### ¿Qué peso tiene la cooperación en los acuerdos de la OMC? ¿No resultaría la mejor cooperación no reventar los mercados locales con productos europeos subvencionados?

Es bien conocida la polémica sobre las subvenciones que otorgan las naciones industrializadas a ciertos de sus productos y el problema que éstos causan al irrumpir en mercados de países en desarrollo. También debe mencionarse otra faceta que afecta al comercio internacional, como es la imposición de barreras arancelarias y no arancelarias por parte del mundo desarrollado. Un buen ejemplo de estas últimas, reivindicada con fuerza por los países en desarrollo, es la aplicación burocrática de las reglas de origen que, según estos países, excluyen a ciertos productos de beneficiarse de preferencias comerciales a las cuales tendrían derecho.

La ronda actual de negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conocida como Agenda de Doha para el Desarrollo, tiene como objetivo prioritario colocar las cuestiones de desarrollo en el centro del sistema de comercio mundial, de tal manera que pueda contribuir a la lucha contra la pobreza. En este marco, la UE mantiene una postura de liberalización progresiva del comercio que minimice los efectos negativos que tal ajuste pueda provocar a las economías menos desarrolladas. En particular, y como instrumento propio de nuestras relaciones con los países firmantes del Convenio de Cotonou, se deben mencionar los Acuerdos de Partenariado Económico (APE) con dichos países. Los APE deben reemplazar los sistemas de preferencias que la Unión mantiene con esos países a fin de reducir, mediante la aplicación de medidas transitorias, el impacto de unas medidas de liberalización inadecuadas.

# Revista sobre política internacional



**PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES • Nº 90**  
Edita: CIP-FUHEM e Icaria Editorial  
Madrid 2005. 148 páginas

## Artículos sobre:

- **Seguridad humana, prevención del genocidio: desafíos internacionales**

*Andrew Mack, Keith Krause, Juan E. Méndez y Andrés Salazar Van Epp*

- **Actualidad:** El Gran Oriente Medio: ¿tele-evangelismo o “destino manifiesto”?; Siria y Líbano; La activación de la imagen del enemigo y las nuevas guerras; La instrumentalización política de la inteligencia en EEUU; Cooperación en relaciones asimétricas: Argentina, Brasil y EEUU; Crisis en Ecuador: tercer presidente derrocado en una década; Los retos de la agenda indígena ante el nuevo decenio.

- **Autores:** *Bichara Khader, Ignacio Álvarez-Ossorio, Alicia Barbero Domeño, Soledad Segoviano, Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, Ximena Endara Osejo, Fernando Carvajal, Mikel Berraondo López*

## BOLETIN DE PEDIDO

- Deseo recibir el último número de la revista **Papeles de cuestiones internacionales**

– España: 9 € (envío gratuito)  
– Europa: 21 €  
– Resto del mundo: 28 €

- Deseo suscribirme a la revista **Papeles de cuestiones internacionales** (Cuatro números)

– España: 28 € (envío gratuito)  
– Europa: 60 €  
– Resto del mundo: 88 €

## FORMA DE PAGO

- Domiciliación bancaria (preferible esta modalidad para suscriptores)

ENTIDAD	OFICINA	CONTROL	NÚM. CUENTA
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)  
 Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)  
 Contra reembolso  
 Transferencia bancaria a: Banco Popular. C/ O' Donnell, 22. 28009 Madrid.  
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

## DATOS PERSONALES

Nombre: .....

Apellidos: .....

NIF: .....

Dirección: .....

Localidad: .....

Provincia: .....

CP: ..... Teléfono: .....

Los datos que usted nos facilita pasarán a los archivos de la FUHEM y su grupo de empresas, y serán tratados como exige la ley de Protección de Datos en vigor. Usted tiene derecho a acceder a su información, así como cancelarla o rectificarla.

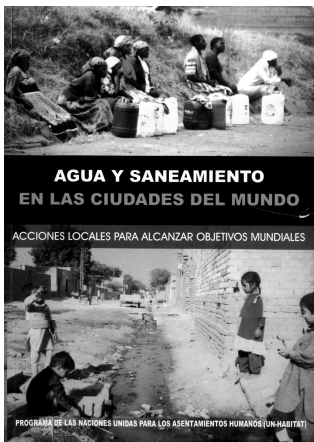
Igualmente, puede solicitar su pedido e información sobre nuestras publicaciones a:



Duque de Sesto, 40 - 28009 MADRID  
Tel.: 91 431 04 06 - Fax: 91 576 32 71 - cip@fuhem.es - www.cip.fuhem.es

# Agua y saneamiento

Andreu Corominas Renter



## *Agua y saneamiento en las ciudades del mundo*

**Un-Habitat**

2003. ISBN: 1-84407-004-2

Se trata de una extensa publicación (263 páginas) que, en su subtítulo, “Acciones locales para alcanzar objetivos mundiales”, concreta su objetivo principal: hacer difusión de experiencias concretas locales en zonas urbanas de ingresos medios y bajos, con cuya adaptación a otras circunstancias locales ayuden a la consecución de dos de las metas del Objetivo de Desarrollo del Milenio nº 7 de “Garantizar la sostenibilidad ambiental”, en concreto:

Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento.

Mejorar considerablemente, para el año 2010, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.

La mayor parte del volumen desarrolla contenidos genéricos e introductorios a los problemas de agua, saneamiento e higiene totalmente centrados en las zonas urbanas, como parte previa a la concreción de los ejemplos de experiencias locales.

En el primer capítulo se hace énfasis en la subestimación que, a partir de la errónea interpretación de los datos estadísticos disponibles, se realiza sobre el número de habitantes urbanos con suministro inadecuado de agua y saneamiento. Estas estadísticas, basadas en el Informe de Evaluación Mundial de la Situación del Suministro de Agua y del Saneamiento de la OMS y el UNICEF (Informe de Evaluación 2000), hacen referencia a la proporción de población tanto urbana como rural que dispone de sistemas mejorados de provisión de agua o sistemas mejorados de saneamiento, pero no aluden a la población que dispone de provisión adecuada o higiénica. Se puede tener acceso a una provisión mejorada de agua (un grifo público, por ejemplo), pero que no sea adecuada (agua que no sea potable o no en cantidad insuficiente, largas colas...)

En este sentido es necesario destacar que menos de la mitad de la población urbana de África, Asia y América Latina cuenta con una provisión adecuada de agua y saneamiento, aunque el 85% de la población urbana de dichas regiones tenga provisión de agua mejorada y el 84% esté dotada de provisión mejorada de saneamiento. En resumen: a menudo las deficiencias de provisión de agua y saneamiento en áreas urbanas son mucho más graves de lo que suponen los gobiernos y las agencias internacionales.

En el siguiente capítulo se analiza el impacto en mortalidad y morbilidad que tiene la provisión deficiente en servicios de agua y de saneamiento a partir de datos estadísticos para un gran número de ciudades, como se hace en todos los análisis de la obra.

A partir de esta situación marco-provisión real y los impactos que supone para la salud- se analizan las causas de las deficiencias en la provisión urbana de agua y saneamiento a tres niveles: a nivel de hogar o barrio, a nivel de ciudad o municipio y a nivel regional, nacional e internacional. Entre las deficiencias se destaca la debilidad de muchos gobiernos locales, la falta de fondos, la poca representación de los beneficiarios y la falta de organizaciones locales (ya sea públicas, privadas, comerciales, ONG, de base comunitaria, etc.) que puedan desarrollar la solución más adecuada de bajo costo (según la capacidad de pago de los beneficiarios) y establecer y administrar un sistema de recuperación de costos a partir de las cuotas de los usuarios.

Hay un capítulo dedicado al controvertido tema de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, donde se aboga por que la privatización de los servicios (naturalmente con regulación) pueda ser una de las soluciones adecuadas en aquellos barrios precarios en que los usuarios puedan pagar el servicio (a un precio razonable), y no una alternativa pragmática para los barrios de bajos ingresos aunque expone pocos -pero interesantes- ejemplos al respecto.

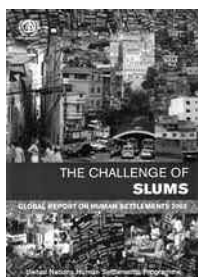
El libro hace también hincapié en la necesidad de una gestión integrada de los recursos hídricos entre las distintas administraciones y usuarios, identificando los distintos y variados problemas. Se promueve en este sentido, como una de las soluciones, la educación, particularmente en valores, como agente de cambios de comportamiento y actitud frente al uso del agua.

Finalmente se define la gobernabilidad, detallando la interacción entre el gobierno y la sociedad civil en lo que respecta al agua y saneamiento, y dando ejemplos locales sobre los dos tipos de modelos que propone, cuando los organismos convencionales (públicos o privados) con un buen gobierno son capaces de proporcionar la provisión de agua y saneamiento y en los casos en que son incapaces, como éstos pueden apoyar las inversiones desde la base.



## La pobreza se hace urbana

Francesc Magrinyà



## *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*

**Un-Habitat**

2003. ISBN 1-84407-037-9

Casi mil millones de personas viven actualmente en tugurios, la mayoría de los cuales situados en los países en vías de desarrollo, donde el 40% de la población urbana habita en barracas. Esta cifra crecerá hasta duplicarse en los próximos 30 años, a menos que se produzca una acción concertada entre autoridades municipales, gobiernos centrales, sociedad civil y la propia comunidad internacional. Tal como ha señalado Kofi Annan en un reciente discurso, "el lugar de la pobreza se está trasladando a las ciudades"; es el proceso denominado "la urbanización de la pobreza".

En la Declaración del Milenio, los líderes mundiales se comprometieron a afrontar este inmenso desafío acordando la meta específica de que mejore significativamente la vida de al menos 100 millones de moradores de infraviviendas para el 2020. El barraquismo representa lo peor de la urbanización de la pobreza y de la desigualdad. El mundo todavía dispone de los recursos, el conocimiento y el poder de alcanzar la meta establecida en la Declaración del Milenio.

The Challenge of Slums representa la primera evaluación global de este fenómeno, poniendo el énfasis en sus problemas y posibilidades de mejora. Esta publicación de la agencia de Naciones Unidas para los asentamientos urbanos, UN-Habitat, examina los factores en todos los ámbitos -de lo local a lo global- que hay detrás de la formación de tugurios (slums), tanto en los aspectos y dinámicas sociales como espaciales y económicas. Para la perspectiva social se analizan el contexto histórico y la evolución de la estratificación, los atributos y funciones de los barrios periféricos y la representación de los tugurios en la sociedad urbana. Para la perspectiva espacial y territorial se estudian los diversos tipos, orígenes y fechas de aparición, la forma -centrales, aislados o periféricos-, medidas y escala, vulnerabilidad y dinámicas de desarrollo. Para la vertiente económica se analizan la fuerza de crecimiento laboral, las actividades informales en los asentamientos y el sector de la vivienda, así como las redes de servicios urbanos.

La publicación tiene además el valor de identificar las iniciativas más interesantes desarrolladas a escala local en ciudades de todo el mundo para conseguir los objetivos de la Declaración del Milenio de la ONU, que incluyen las principales respuestas políticas en las últimas décadas. Las iniciativas analizadas destacan por la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los tugurios a través de procesos participativos reproducidos en distintos lugares y a diversas escalas, así como en programas de reducción de la pobreza. Junto a ello, es de destacar el estudio del rol de la sociedad civil, las comunidades de base y las ONG en estos sectores.

Finalmente, el informe propone una serie de estrategias y criterios de acción que van desde el empoderamiento de las poblaciones y la introducción de infraestructuras a la mejora de las viviendas y las políticas de acción. Todo ello hace de esta publicación una obra de referencia imprescindible para el estudio y la práctica del papel de los servicios urbanos en la mejora de la calidad de vida de los tejidos urbanos de los barrios de infraviviendas.

# Recursos educativos

## Coia Sánchez García

Ingeniería Sin Fronteras

Los proyectos de cooperación que se dedican al desarrollo humano están demostrando cada vez más su efectividad. Para que se puedan realizar proyectos que de verdad vayan encaminados al desarrollo humano de las personas, es necesario que los profesionales que participen dispongan de una serie de conocimientos y habilidades y compartan unos determinados valores. Se ha incrementado también la exigencia de estos proyectos en cuanto a las aportaciones tecnológicas y a las intervenciones en áreas vinculadas con la ingeniería y las infraestructuras. Las personas que participan en proyectos de cooperación para el desarrollo deben tener un elevado compromiso ético y social, además de un alto grado de profesionalidad para ejecutarlos. La Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y la Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) ofrecen sendos cursos especializados con el objetivo de formar estos profesionales. Se trata de formación con un enfoque práctico-teórico en un marco pluridisciplinar, con unos contenidos polarizados hacia formación técnica específica de ingeniería, en el caso de la UOC y de hábitat básico, en el de la ETSA. Ambos cursos dedican una parte significativa del temario a conceptos de cooperación internacional y desarrollo humano y dan gran importancia a la formación técnica

La UOC organiza junta con Ingeniería Sin Fronteras (ISF) el curso de postgrado virtual de Tecnologías para el Desarrollo

Humano que pretende facilitar el perfeccionamiento de competencias profesionales para la integración de las técnicas y los conocimientos propios de las ingenierías en programas y proyectos de cooperación internacional. La formación busca dar una visión amplia de las intervenciones con base tecnológica como dinamizadoras del desarrollo humano a escala local y global y comprender el impacto de los proyectos de cooperación internacional de ingeniería en cada realidad concreta; además, se analizan los componentes y se adecuan los recursos y las infraestructuras a las necesidades específicas de cada proyecto. El curso enseña a controlar y manejar las técnicas y los instrumentos específicos para la gestión de programas y proyectos de cooperación internacional relacionados con la promoción y provisión de infraestructuras básicas. Entre los contenidos tratados están los asentamientos humanos e infraestructuras de los servicios urbanos, la mejora de la calidad del hábitat, el agua y saneamiento desde el punto de vista del derecho al agua potable y la provisión de agua superficial y subterránea. El curso incluye también un tema sobre energía y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) donde se estudian las energías renovables, la electrificación en zonas rurales y en pequeñas comunidades y la transferencia de conocimientos.

La UOC imparte también dos cursos de especialización: Gestión de proyectos de ingeniería y Aplicaciones de ingeniería para el desarrollo humano. Estos cursos ofrecen especia-

lizarse en la definición, gestión y evaluación de proyectos de cooperación internacional vinculados al desarrollo de aplicaciones de ingeniería.

([www.uoc.edu/masters/esp/internacional/ingen\\_sin\\_fronteras/P\\_tecn\\_desar\\_humano.html](http://www.uoc.edu/masters/esp/internacional/ingen_sin_fronteras/P_tecn_desar_humano.html))

La Escuela Técnica Superior de Arquitectura (ETSA) de la UPM, por su parte, imparte el curso de especialización “Cooperación para el desarrollo de asentamientos humanos en el Tercer Mundo. Instrumentos de planeamiento urbano para Latinoamérica y África”

([www.etsam.upm.es/Instituciones/jherrera/habitabilidad](http://www.etsam.upm.es/Instituciones/jherrera/habitabilidad)). El curso trata la cooperación mediante la difusión de asentamientos que satisfagan las necesidades básicas de habitabilidad, y analiza especialmente los asentamientos autoconstruidos en el sector de la economía informal latinoamericana y africana. Se trata la precariedad habitacional y la habitabilidad básica de manera teórica y, sobre todo, práctica de adquisición de los instrumentos técnicos necesarios. Con esta formación se intenta dar una visión crítica que compagine el desarrollo humano, como fin último de todas las intervenciones, con el desarrollo sostenible, siempre subsidiario a aquel fin. Se pretende definir con realismo un entorno externo físico y político, básico y universalizable, que sea condición de posibilidad para la expansión plena de la libertad y las capacidades de las personas.

El curso introduce al principio conceptos de cooperación y señas de identidad espacial del subdesarrollo. Analiza el sistema internacional de cooperación y, en concreto, la ayuda española y el rol de las ONGD. Trata la evaluación de proyectos de desarrollo, desde la dimensión económica, la gestión urbanística y la financiación, sin olvidar la dimensión de género en los proyectos habitacionales. Dedicamos varios temas al estudio de la historia y cultura de los pueblos africanos y latinoamericanos, a la respuesta institucional que sus gobiernos dan al problema de la vivienda precaria y a programas concretos de mejoramiento barrial. Los módulos del curso tratan aspectos pluridisciplinares del hábitat básico, desde su identidad y procesos de cooperación y gestión, al conocimiento específico de la dimensión física y constructiva de los asentamientos. Las clases dan una visión global de la habitabilidad precaria y tratan contenidos como los instrumentos de intervención y la urbanización de bajo coste y mano de obra intensiva. El curso permite profundizar en la materia de hábitat básico a través del estudio de casos concretos como el papel de un arquitecto ante la destrucción de viviendas en el terremoto de Ciudad de México o la aplicación en cinco proyectos de viviendas de la cooperación vasca después del “Mitch”.

## Arquitectura y Compromiso Social

Según un viejo dicho, “si quieres algo bien hecho, tienes que hacerlo tú mismo”. Un grupo de personas de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Sevilla decidieron, con este punto de partida, “salir del aula y pisar la calle, pasear por los barrios de la ciudad y trabajar con la gente de a pie”. Se forma así Arquitectura y Compromiso Social ([www.arquisocial.org](http://www.arquisocial.org)), una asociación que trabaja por poner en práctica lo que, con frecuencia, queda confinado a los discursos de las solemnidades académicas: el compromiso de la universidad con la sociedad.

A lo largo de sus más de diez años de vida, se ha labrado un historial lo suficientemente denso y activo no sólo para ser hoy una asociación con implantación en la ciudad, sino también no muy querida en algunos círculos políticos y económicos, que ven en ella un serio obstáculo a la explosión inmobiliaria desaforada.

Muy ligada a ella, e inspirada en su trayectoria, nace en 2001 Universidad y Compromiso Social ([www.us.es/compromiso](http://www.us.es/compromiso)), aglutinando a cerca de un centenar de miembros de las universidades de Sevilla y Pablo de Olavide, procedentes de más de veinte disciplinas. Se trata de un colectivo multidisciplinar con fuerza y capacidad de acción, que organiza cursos de formación dentro y fuera de las aulas, jornadas de reflexión e interpretación de hechos, películas, discursos, decisiones políticas o económicas..., participando en actividades de protesta y propuestas, etc.

Ambos colectivos ofrecen actividades de libre configuración para estudiantes de las universidades públicas sevillanas. Arquitectura y Compromiso Social impartió en el curso 2004-2005 la asignatura “Hábitat y Desarrollo”, mientras que en el seno de Universidad y Compromiso Social tuvo lugar la tercera edición de la asignatura del mismo nombre.

# Bibliografía básica sobre servicios urbanos y equipamientos

## Eva Álvarez de Andrés

Desde la primera Conferencia Hábitat en Vancouver en 1976, las ciudades han emergido como los escenarios sociales, económicos, culturales y políticos de mayor relevancia para el progreso humano, tanto desde sus posibilidades y oportunidades como desde sus limitaciones y desafíos.

Posteriormente, la Conferencia de Estambul no sólo desarrolló esta plataforma conceptual sino que además expidió un mandato específico al Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos, UN-HABITAT, dirigido a configurar un sistema de apoyo e intercambio que dinamice la cooperación en los principales ámbitos y componentes del concepto *hábitat*, muchos de ellos vinculados a convenios, pactos o declaraciones de otros Organismos de las Naciones Unidas, en calidad de derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, obligaciones estatales o acuerdos para aproximación progresiva.

Más recientemente, en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York, se volvió a poner de relevancia la importancia de trabajar en el mejoramiento del hábitat. Siendo especialmente relevantes para este tema las metas 10: **“Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable”** y 11: **“Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020”**, planteadas en la misma.

Tras el impulso de las distintas conferencias y sus consiguientes acuerdos internacionales, han sido numerosos los institutos de investigación urbana, económica y agencias internacionales de cooperación que han promovido y llevado a cabo estudios sobre todo aquello que concierne a los asentamientos humanos y en particular en los países en vías de desarrollo (PVD).

### Libros y publicaciones

La documentación bibliográfica específica sobre el tema es inabarcable, no obstante se presenta a continuación la bibliografía que se considera de mayor interés en lo que concierne a:

#### I. HABITABILIDAD BÁSICA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- ↪ **Informes Mundiales sobre Asentamientos Humanos.** 1986 y 1996. Habitat-MOPU, Madrid, 1989.
- ↪ **Directrices ambientales para la planificación y gestión de los AH.** MOPU, Madrid, 1991.
- ↪ **Construir, habitar, pensar.** M. Heidegger, Serbal, Barcelona, 1994.
- ↪ **Alojar el desarrollo, una tarea para los Asentamientos Humanos.** CEPAL, S. de Chile, 1995.
- ↪ **An Urbanizing World.** Global report on Human Settlements, Oxford, 1996
- ↪ **Conferencia de NNUU sobre Asentamientos Humanos.** Habitat II, Fomento, Madrid, 1997.
- ↪ **Compasión y cálculo.** D. Sogge, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 1998.



- ↪ *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. CIDEAL, Madrid, 1999.
- ↪ *El Informe Lugano*. S. George, Oxfam & Intermon, Madrid, 2000.
- ↪ Documentación del Programa CYTED en CD: Volumen I: *Diez documentos sobre viviendas de interés social en Iberoamérica* (1998). Volumen II: *Venticuatro documentos* (2001).
- ↪ *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium*. UN-HABITAT, Nairobi, Kenya, 2003
- ↪ *A home in the city*. Informe de Task force, abril 2005

## II. HABITABILIDAD BÁSICA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

De estas últimas se han seleccionado las más interesantes entre las escritas o traducidas a lengua castellana. En ellas se recogen y evalúan numerosos casos prácticos.

- ↪ *Elementos de urbanización*. H. Camino y otros, GG, México, 1984.
- ↪ *Desborde popular y crisis del estado*. J. Matós Mar, Instituto de estudios peruanos, Lima, 1984
- ↪ *Tipología de desarrollo progresivo*. E. Haramoto, U.C., Santiago de Chile, 1987.
- ↪ *Repensando la ciudad del tercer mundo*. J. E. Hardoy, IIED, Buenos Aires, 1987
- ↪ *El lote 9x18*. M. Palmer y F. Vergara, U. Católica, Santiago de Chile, 1990.
- ↪ *El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente*. CEPAL, Santiago de Chile, 1991
- ↪ *Contra el hambre de vivienda*. J. Salas, Escala, Bogotá, 1992.
- ↪ *Viviendo y construyendo*. A. Ferrero y otros, Escala, Bogotá, 1994.
- ↪ *Un Plan para los barrios de Caracas*. J. Baldó y F. Villanueva, C. Nacional de la Vivienda, Caracas, 1995.
- ↪ *Vivienda y ciudad posibles*. C. González Lobo, colección Tecnologías para vivienda de interés social IV, Bogotá, Escala, 1999.
- ↪ *La urbanización marginal*. J. Busquets, UPC, Barcelonana, 1999.
- ↪ *Vivienda y ciudad posibles*. L. González, Escala, Bogotá, 1999.
- ↪ *La industrialización posible de la vivienda latinoamericana*. J. Salas, Escala, Bogotá, 2000
- ↪ *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. R. Jordan y D. Simoni. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 2003
- ↪ *Mejora de barrios precarios en Latino América*. J. Salas, Escala, Bogotá, 2005

## Fuentes bibliográficas en internet

Una parte de las fuentes bibliográficas que se recogen a continuación se refieren a organizaciones internacionales y centros de estudios relacionados con el hábitat, donde se puede obtener abundante información sobre publicaciones y eventos relacionados con el tema a través de sus sitios web:

- ↪ UN-HABITAT: <http://www.unhabitat.org/>
- ↪ HIC, Habitat International coalition: <http://www.hic-net.org/>
- ↪ IIED, International Institute for Environment and Development: <http://www.iied.org/>
- ↪ DPU, Development Planning Unit: <http://www.ucl.ac.uk/dpu/>
- ↪ ITDG, Intermediate Technology: <http://www.itdg.org/>
- ↪ CEPAL, sección medio ambiente y asentamientos humanos: <http://www.eclac.cl/dmaah/>
- ↪ SUR: <http://www.sitiosur.cl/>

Las fuentes mencionadas a continuación se refieren a bases de datos y estadísticas, esenciales para la realización de estudios de investigación sobre el hábitat:

- ↪ Global Urban Observatory: <http://www.unchs.org/programmes/guo/>
- ↪ Objetivos de desarrollo del milenio de NNUU: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- ↪ Informes del PNUD: <http://hdr.undp.org/reports/>
- ↪ Bases de datos de la CIA: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>
- ↪ Bases de datos del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/data/databytopic/databytopic.html>
- ↪ FAO: <http://www.fao.org/>

# Recursos sobre poblaciones urbanas en Internet

**Jorge García Gómez y Daniel López Miguel**

Ingeniería Sin Fronteras

Entre los recursos disponibles en Internet se puede encontrar numerosa información relativa a los servicios y equipamientos en poblaciones urbanas en los países en desarrollo.

## Organizaciones internacionales

Un punto de partida debe ser, sin lugar a dudas, el sitio web del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT): <http://www.unhabitat.org>. En la línea de todas las web dependientes de la ONU, ofrece información sobre las acciones, éxitos y objetivos relacionados con la consecución de un alojamiento adecuado para todos los habitantes del planeta. En particular, a partir de ella, se puede acceder a la agenda del programa, diversas resoluciones de la ONU relacionadas, las declaraciones de Vancouver y Estambul sobre asentamientos humanos o la Declaración del Milenio (<http://www.un.org/spanish/millennium-goals/>) sobre las ciudades y otros asentamientos humanos.

También dentro de la ONU, y enfocado a regiones concretas, existe el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC): <http://www.pgualc.org>, donde *“encontrará información general del Programa, los procesos de intervención desarrollados en las ciudades de la región, nuestros temas de trabajo y los servicios que ofrecemos; así como nuestras publicaciones en línea, nuestras bases de datos y mucha más información de su interés”*, tal y como se indica en la propia página. Este programa trata temas tan variados como la gestión de ciudades pluriculturales o multiétnicas o el presupuesto participativo. Una página bien estructurada y con muchos contenidos.

Otras agencias y programas de la ONU que tocan temas de servicios urbanos y equipamientos colectivos son el Fondo de

Población de las Naciones Unidas UNFPA (<http://www.unfpa.org>), con acciones en población, pobreza, medio ambiente, migraciones y urbanización, o el grupo de trabajo sobre habitantes en barrios marginados, dentro de los objetivos del milenio ([http://www.unmillenniumproject.org/facts/tf8\\_e.htm](http://www.unmillenniumproject.org/facts/tf8_e.htm))

Fuera del ámbito de las Naciones Unidas, puede citarse la Asociación Española de Técnicos Urbanísticos: <http://www.aetu.es>. Es necesario destacar, en particular, el Congreso Iberoamericano de Urbanismo, en el que esta asociación participa. La convocatoria más reciente del congreso -la undécima- versaba sobre “Reciclar la Ciudad y el Territorio” y sus conclusiones se pueden encontrar en <http://www.aetu.es/conclusionesxicongresoiberoamericanopuertorico.htm>.

Existe una interesante página peruana en <http://www.ciudad.org.pe/>, auspiciada por la ONU y donde existen recursos como un boletín electrónico, una sección de documentos técnicos propios, una sección de campañas (como “No al asbesto”) y un programa de educación “gestión urbana para el Perú”. Una página bien estructurada pero que, salvo los boletines, es algo escasa de contenidos.

Otra página latinoamericana es <http://www.habitatsuroorient.org> “Taller de habitabilidad sur oriente”, de la que podemos destacar su enfoque sobre capacitación popular en habitabilidad, singular entre las páginas visitadas.

## Ámbito universitario

En el ámbito de las universidades y la formación es de destacar la página de la ETS de arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid: <http://www.etsam.upm.es/Instituciones/jherrera/habitabilidad/>, donde encontramos, dentro del Instituto Juan de Herrera de Habitabilidad Básica, información sobre una asignatura optativa, un curso de doctorado y otro de especialización, además de información sobre el tema y un informe del Ministerio de Fomento.

Otro recurso interesante creado es el desarrollado por el Politécnico de Turín, el Dipartimento Interateneo Territorio, la

Biblioteca Territorio Ambiente de Italia y la Escuela de Especialización “Tecnología, Arquitectura y Ciudades en los Países en Vías de Desarrollo”: Se trata del Forum Habitat en los Países en Vías de Desarrollo (<http://www.forumhabitat.polito.it/bienvenido.htm>). Desde aquí se pretende proporcionar información a investigadores y profesionales que trabajen para mejorar el ambiente construido en los Países en Vías de Desarrollo y facilitar su comunicación. Se dispone de un apartado de enseñanza en línea, aún en desarrollo, y un foro que últimamente está algo desierto.

## Webs temáticas

La siguiente página puede servir como un buen marco teórico si se considera la habitabilidad un derecho social: <http://www.escri-net.org/EspGeneral/home.asp>, la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con la posibilidad de adherirse a grupos de trabajo sobre diversos temas relacionados con estos derechos y donde se incluye la habitabilidad como parte integrante del derecho a una vivienda digna.

En cuanto a las páginas con glosarios o enlaces a otras páginas podemos citar, por ejemplo <http://www.choike.org>, un portal sobre “la sociedad civil del sur”. Dentro de él encontramos en la sección de “sociedad”, un compendio de informes y enlaces sobre el tema: <http://www.choike.org/nuevo/infor->

[mes/1119.html](http://www.choike.org/nuevo/infor-mes/1119.html), con una completa sección de enlaces que incluye temas como “género y vivienda” o “experiencias exitosas”. Muy recomendable. Por otra parte, podemos localizar recursos bibliográficos interesantes en la web del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); desde un tesoro de urbanismo ([http://pci204.cindoc.csic.es/tesauros/Tes\\_urba/Tes\\_Urba.htm](http://pci204.cindoc.csic.es/tesauros/Tes_urba/Tes_Urba.htm)) hasta una base de datos y un directorio de revistas (<http://bddoc.csic.es:8080>).

Una biblioteca específica sobre el tema la encontramos en: <http://habitat.aq.upm.es/>, una página que quizás necesite una revisión de forma pero que posee recursos bien ordenados por temas.

## Institutos y organizaciones españolas

En estas páginas donde se puede encontrar experiencias prácticas realizadas en nuestro país con contrapartes en numerosos países en vías de desarrollo (PVD). Especialmente las dos primeras poseen contenido más específicamente técnico, pero precisamente por esto se convierte en una buena fuente de información sobre aspectos que quizás no aparecen en otras páginas.

- **Ingeniería sin fronteras (ISF):** <http://isf.org.es/>
- **Arquitectos sin fronteras (ASF):** <http://www.asfes.org/home.htm>
- **ICHAB:** Instituto de cooperación en habitabilidad básica: <http://www.upm.es/rinternacional/cooperacion/index.html>
- **Alternativas solidarias de desarrollo:** <http://www.asde.org/>
- **Intermón Oxfam:** <http://www.intermonoxfam.org>

# Reseñas de investigación

## La accesibilidad a los servicios que ofrece la ciudad, un factor limitante de los habitantes de Melen

Alberto Palacios

ETSI Caminos, Canales y Puertos. UPC

El objetivo del estudio es conocer mejor las relaciones que existen entre el acceso a los servicios urbanos, y en particular la red viaria, y la capacidad de desarrollo humano de los habitantes de los densos barrios espontáneos del centro de Yaundé (Camerún), con el fin de saber si mejorar la red viaria del barrio repercute en el desarrollo humano de sus habitantes. El estudio se realiza en un barrio piloto llamado Melen, en el distrito 6 de la comunidad urbana de Yaundé. Se realizaron unas encuestas a una muestra representativa de los habitantes sobre las condiciones en las que viven, los problemas relacionados con la insalubridad, el tipo de acceso al agua potable, el modo de saneamiento, las comodidades a las que tienen acceso, los gastos por miembro familiar que realizan y el acceso a la electricidad. Las respuestas permitieron definir el índice de desarrollo humano de las familias del barrio.

Posteriormente se definió la accesibilidad, en la que influyen las motivaciones que se tienen por llegar al destino deseado y las dificultades, tanto económicas como temporales, encontradas. En función de la encuesta de movilidad realizada en el barrio y de la caracterización de las principales actividades laborales de la población de Melen se definió un esquema de sus desplazamientos.

De la relación entre el grado de accesibilidad de las familias y su índice de desarrollo se ha constatado que existe una tendencia a que cuanto mejor es la accesibilidad de una familia de más desarrollada disfruta.

Bajo ésta hipótesis demostrada, la mejora de la red viaria es una de las actuaciones que las autoridades locales deben llevar a cabo sobre los barrios espontáneos muy poblados. La ciudad, tal y como actualmente está configurada, tiene dos niveles, los que se encuentran al lado de la red viaria principal, y el resto. Esta diferenciación impide la llegada de los servicios urbanos a todos los habitantes, creando así ciudadanos de primera y de segunda. La desigualdad que ocasiona esta dualidad podría ser salvada con pequeñas actuaciones que acercarían entre sí a ambos segmentos sociales.

## Proyecto de hábitat de interés social “El Sartén”

Diego Carrillo Messa

ETS Arquitectura. UPC.

Este proyecto fin de carrera de la ETS de Arquitectura parte de una petición de la Oficina de Planificación Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) al autor para que tomase como tema el Proyecto de Hábitat Popular de El Sartén de Parcelación, Urbanización y Edificación, donde se quería reubicar a unas 500 familias damnificadas por el huracán Mitch (1998) y los posteriores terremotos del 2001.

El objetivo principal era hacer una propuesta de organización del territorio y de parcelación concebida desde el punto de vista de desarrollo integral que, además de solucionar los problemas diagnosticados por los actores involucrados, incorporase los principios de participación en la planificación, capacitación en el proceso y flexibilidad en el diseño. Se planteaba un proyecto de HÁBITAT, y no sólo de ‘vivienda’ o de ‘urbanización’ que aportase posibilidades, en vez de imponer restricciones.

Se tomó como tamaño de lote de partida el mismo que había de 60 m<sup>2</sup>, establecido por UN-Habitat) como lote mínimo. Se proponen lotes de 60m<sup>2</sup> de distintas proporciones, que permiten adaptarse mejor a la topografía en cada caso y además obligan a generar un parque de viviendas ‘no idéntico’, huyendo del modelo de repetición. Se apostó por la incorporación de espacios comunes semi-privados por cada grupo de 20-25 lotes, en los que se colocó una pila (lavadero), que se prevé como lugar de relación para las mujeres y los niños.

Dada la topografía del lugar, se asumen 2 comunidades ‘unidas’ (no divididas) por una quebrada pensada como parque-merendero y como terreno de explotación para la producción de flores, para dar uso a algo con vocación de basurero. Cada comunidad dispone de su propia casa comunal con plaza, que es un elemento básico de identificación y realización comunitarias.

Las dos comunidades quedan unidas por un núcleo previsto como lugar de confluencia y como centro de ‘actividades económicas’, que da respuesta a necesidades de escala municipal. Aquí se encuentra la parada del microbús, el mercado, varios pequeños equipamientos y el acceso al Centro de Formación Profesional adjunto.

El proyecto se presentó y fue aprobado por el Consejo Municipal de Apopa y por la Asociación de Desarrollo Comunal (ADESCO) de El Sartén en septiembre de 2002. La primera fase de la parcelación se culminó en diciembre de 2002 y la última fase en febrero de 2003.







[www.cuadernos.tpdh.org](http://www.cuadernos.tpdh.org)

Edita:



Ingeniería  
Sin Fronteras

Financiado por:



Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament



Generalitat  
de Catalunya



UNIVERSITAT POLITÈCNICA  
DE CATALUNYA