

# ¿Cuál es la **mayor** dificultad de

## 3 Tres puntos de vista sobre la gestión eficaz de las ciudades

En 2008 la población urbana mundial superará a la rural por primera vez en la historia, y alrededor del 75% de los residentes urbanos vivirá en los países en desarrollo, según un nuevo informe de las Naciones Unidas. Afortunadamente, los economistas coinciden, en general, en que la urbanización, si se gestiona de forma eficaz, puede contribuir considerablemente a aumentar el crecimiento y mejorar la calidad de vida. Pero lo inverso también es cierto: si no se administra eficazmente, la urbanización no solo podría obstaculizar el desarrollo, sino también fomentar la creación de barrios de emergencia y, según las Naciones Unidas, uno de cada tres residentes urbanos en todo el mundo ya vive en uno de estos barrios. Dado que una parte tan importante de la responsabilidad recaerá en las autoridades económicas, que tendrán que adoptar un enfoque de equipo para resolver problemas, *F&D* solicitó a tres expertos de África y Asia, las regiones con la población urbana de crecimiento más rápido, que opinaran sobre esta cuestión.

### 1

#### Proporcionar viviendas

Matthew Maury

Vicepresidente Regional, África y Oriente Medio,  
*Habitat for Humanity International*

LA GESTIÓN de las grandes ciudades en África es una tarea cada vez más difícil debido al rápido crecimiento de la población urbana pobre. La mayor parte de las políticas de planificación urbana de la época colonial se centraban en mantener a los pobres fuera de la ciudad. Con la expansión de la independencia y el establecimiento de nuevos gobiernos locales que pasaron a encargarse de la gestión urbana, las puertas de las ciudades se abrieron y los pobres comenzaron a instalarse en ciudades que no estaban preparadas para este cambio de la población urbana. En los últimos años, este cambio se ha convertido en una avalancha. África es, y seguirá siendo en la próxima década, la región de crecimiento de la población urbana más rápido del mundo. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) señala que el 72% de los residentes urbanos de África subsahariana vive en barrios de emergencia, lo que significa que en esta región se encuentra la segunda concentración de habitantes de barrios de emergencia más importante del mundo después de Asia central y meridional. Se prevé que esta concentración aumentará porque la urbanización ocurrirá primordialmente en el contexto de la población económicamente vulnerable.

Han surgido barrios de emergencia enormes en todo el continente. Ningún centro urbano grande ha estado exento del desarrollo de asentamientos informales y barrios de emergencia. El barrio de emergencia más impresionante y más

importante de África es el de Kibera, en Nairobi, donde viven entre medio millón y un millón de personas. La organización International Housing Coalition señala que en muchas ciudades de África *menos del 10% de la población vive en un sector estructurado, en hogares construidos decentemente*. Las estadísticas de UN-HABITAT son ilustrativas y sobrecogedoras: en Zambia, el 74% de los residentes urbanos vive en barrios de emergencia; en Nigeria, el 80%; en Sudán, el 85,7%; en Tanzania, el 92,1%; en Madagascar, el 92,9%, y en Etiopía, un increíble 99,4%.

¿Por qué una parte tan importante del crecimiento urbano acaba en los barrios de emergencia en expansión constante? Aunque se debe sin duda a muchos factores, el problema fundamental en casi todas las ciudades es la falta de una estrategia de planificación urbana adecuada. Y creo que la dificultad principal que afrontan los administradores de las grandes ciudades africanas es la capacidad, o la falta de capacidad, para proporcionar espacio, viviendas y servicios a la creciente población migratoria de bajos ingresos.

Cuando visito las comunidades locales de África, advierto rápidamente que la escasa planificación urbana para la creciente población de bajos ingresos agrava los problemas de los gobiernos locales. Para muchos municipios, la falta de planificación urbana se complica aún más porque los pobres no pueden obtener un título de propiedad, tener acceso al financiamiento para la vivienda, obtener los servicios necesarios o moverse en un entorno reglamentario complicado y con frecuencia anticuado. Muchas veces los organismos reguladores exigen requisitos que obstaculizan el uso de tecnologías de construcción adecuadas y rentables.

La mayor parte de los gobiernos ya no se basan en la estrategia inadecuada de eliminar los problemas relacionados con los barrios urbanos de emergencia a través de su demolición. De hecho, casi todas las ciudades tienen algunos proyectos de financiamiento especial y limitado para mejorar la situación de

# administrar una ciudad grande?

estos barrios. Pero pocas han adoptado una estrategia de planificación audaz a un nivel adecuado para evitar la aparición de nuevos barrios de emergencia. Si no se elaboran estas estrategias, los gobiernos deberán hacer frente a los costos derivados de la aparición de estos nuevos barrios, aunque la prevención es mucho más eficaz desde el punto de vista de los costos que el mejoramiento o la reubicación de los mismos.

## Evitar la aparición de barrios de emergencia

¿Qué pueden hacer las autoridades económicas? Sabemos que la planificación adecuada para satisfacer las necesidades de los pobres debe incluir la disposición de una superficie adecuada de tierra. Digo adecuada porque la asignación de tierras alejadas del centro de la ciudad para las familias pobres pocas veces ha sido eficaz, salvo en los casos en que también se proporcionaron transporte, infraestructura y acceso a oportunidades económicas.

Sudáfrica ha dedicado importantes recursos desde el final del apartheid a asegurar una vivienda digna para todos los ciudadanos. Es un programa multifacético, pero consiste esencialmente en un subsidio de vivienda al que todos los ciudadanos pueden acceder una vez en su vida. Hasta hace poco el programa incluía financiamiento para los constructores con el objeto de establecer la infraestructura necesaria. Si bien el sistema tiene sus fallos, este compromiso con el espacio, la vivienda y los servicios para los pobres de las zonas urbanas es un ejemplo positivo que ha contribuido a transformar las vidas de miles de familias urbanas y semiurbanas desde principios de los años noventa.

Malawi, aunque tiene una tasa de urbanización inferior a la de otros países, ha reservado una superficie adecuada de tierra en algunas ciudades, como Lilongwe, con el objeto de construir viviendas para familias de bajos ingresos. Además, cuando el gobierno estaba formulando su nueva política de vivienda, invitó a las partes interesadas que trabajan directamente con los pobres a participar en los debates sobre la nueva política y su impacto en la mayoría de la población que lucha por encontrar una vivienda digna en zonas urbanas.

Ninguna ciudad podrá resolver el problema por sí sola. La búsqueda de soluciones viables y adaptables requerirá la participación activa del sector privado y de la sociedad civil para evitar que los barrios de emergencia sigan extendiéndose rápidamente. Muy pocas veces los administradores de las ciudades y los planificadores urbanos prestan la misma atención o dan la misma prioridad a la voz de los pobres que a la de los ricos constructores de viviendas o las empresas que quieren construir una fábrica. Sin embargo, para una ciudad no prestar la atención adecuada a las necesidades de los pobres puede generar más Kiberas.

## 2

### Lograr el equilibrio adecuado

Kishore Mahbubani

*Decano de la Escuela de Política Pública Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur*

LA URBANIZACIÓN es imparable. La globalización ha acelerado la proliferación de los mercados y la tecnología moderna, lo que ha provocado un éxodo sin precedentes de los habitantes de las zonas rurales a las ciudades. En 2008 la mitad de la población mundial, 3.300 millones de personas, vivirá en las ciudades. La gestión de este nuevo crecimiento de la población urbana será una tarea difícil para las ciudades de todas las regiones y cada región hará frente a esta tarea de una forma distinta.

Asia tendrá un importante número de megaciudades. Se prevé que, entre 2005 y 2020, 10 de las 30 ciudades de crecimiento más rápido del mundo estarán en China, y 8 en India. La rápida expansión de varias economías asiáticas, como China e India, representará una ventaja comparativa con respecto a otras regiones a la hora de administrar las nuevas oleadas de migración urbana. Sin embargo, las ciudades asiáticas también aspiran a convertirse en ciudades globales, como Londres, París o Nueva York, con sistemas avanzados de transporte y comunicaciones; un entorno multicultural y cosmopolita con un panorama cultural desarrollado; un masa crítica de instituciones financieras, empresas de abogados y grandes corporaciones; una sólida presencia de los medios de comunicación; estadios para la celebración de grandes eventos deportivos y un entorno urbano limpio, saludable y bonito.

Para convertirse en centros globales, las ciudades asiáticas tendrán que lograr el equilibrio adecuado entre el “equipo” y los “programas”, de lo que pocas se dan cuenta.

El “equipo” es la parte poco glamurosa, pero esencial: comprende un sistema de alcantarillado moderno, una red de electricidad fiable, y carreteras y puentes en buen estado. La falta de infraestructura física como en el primer mundo podría explicar por qué solo cuatro ciudades asiáticas figuran en la lista de las 50 ciudades con mayor calidad de vida elaborada por Mercer Consulting: Singapur (34), Yokohama (38), Kobe (40) y Osaka (42). Singapur es la primera ciudad asiática de la lista porque podría decirse que es la ciudad mejor planificada del mundo. Nueva York se sitúa en el puesto 48, lo que demuestra que incluso algunas ciudades del primer mundo, como Nueva York o Londres, están gravitando hacia una infraestructura tercermundista debido a la falta de mantenimiento. Un ejemplo de ello es el caos que provocaron las fuertes lluvias en Manhattan en julio de 2007.

No obstante, aunque las principales ciudades asiáticas no avancen al ritmo necesario en el ámbito de la infraestructura, podrían salvarse gracias a los “programas”: el entusiasmo cultural que atrae a los grandes talentos. En Bombay, la ciudad con mayor densidad de población del mundo (29.650 personas por kilómetro cuadrado), la infraestructura física se está derrumbando y la planificación a largo plazo es mínima, pero el panorama cultural es espectacular. La industria del cine de la región, Bollywood, tiene una extensión geopolítica enorme, que abarca desde Indonesia hasta Marruecos (y tal vez los barrios de Nueva Jersey). En Shanghái, la infraestructura es mejor, por lo menos superficialmente, y se han construido carreteras nuevas y amplias, y deslumbrantes rascacielos, pero fallan algunos detalles prácticos: por ejemplo, el sistema de alcantarillado. De todas formas, el entusiasmo cultural en Shanghái es casi tan intenso como en Bombay, sobre todo porque los dirigentes de la ciudad se han centrado en proyectos glamurosos (teatros, bibliotecas y museos).

¿A qué puede atribuirse este gran renacimiento cultural? La respuesta simple es al crecimiento económico. Un número cada vez mayor de asiáticos cree que el siglo XXI les pertenecerá. Comparten el optimismo proyectado en un estudio reciente de Goldman Sachs en el que se señala que en 2050, tres de las cuatro economías más importantes del mundo estarán en Asia: China, India y Japón. Este optimismo también afecta a los habitantes de los barrios de emergencia. Un diplomático estadounidense le dijo recientemente a Niranjan Rajadhyaksha, el escritor indio que acaba de publicar *The Rise of India: Its Transformation from Poverty to Prosperity*, que, a diferencia de los barrios de emergencia de África y América Latina, donde suelen dominar la delincuencia, la desesperación, las drogas y las pandillas urbanas, en los de Bombay se nota la energía y la confianza de sus habitantes.

Pero, si las ciudades asiáticas no logran el equilibrio adecuado entre el equipo y los programas, podrían convertirse en un obstáculo para el crecimiento. Ninguna economía moderna puede tener éxito si no atrae a los nuevos talentos mundiales a sus ciudades. Estas nuevas tribus de grandes genios de las finanzas y consultores de gestión, de artistas culturales y de estrellas de los medios de comunicación proporcionan la energía vital necesaria para el desarrollo floreciente de una ciudad global. Es una buena noticia que estas tribus hayan comenzado a trasladarse a las ciudades asiáticas, a pesar de sus muchas deficiencias.

### **3** Consultar con los ciudadanos

Ramesh Ramanathan y Swati Ramanathan  
Cofundadores, *Janaagraha Centre for Citizenship and Democracy*

NUESTROS comentarios se basan únicamente en nuestra experiencia en las zonas urbanas de India. El término operativo de la pregunta es “administrar”. Preferimos “gobernar” porque no solo comprende la función de gestión, sino que también la ubica en un contexto más amplio.

Los problemas del gobierno de las grandes ciudades no son insignificantes. Abarcan cuestiones técnicas como la planificación urbana; el diseño y la gestión de los sistemas del transporte

de masas, y el acceso a recursos como el agua y la electricidad. Comprenden cuestiones relacionadas con las finanzas públicas para garantizar que los ciudadanos tengan los recursos necesarios para proporcionar servicios a un nivel de calidad aceptable. También incluyen cuestiones regionales: ¿cómo se relaciona la ciudad con la región más amplia a la que pertenece?, y ¿cómo puede manejarse la relación entre las dos?

Lo importante es diseñar instituciones que puedan abordar todas estas cuestiones complejas y que al mismo tiempo estén lo suficientemente cerca de los ciudadanos para proporcionar eficazmente bienes públicos locales. Es una labor de organización difícil que no puede solucionarse aplicando parches temporales.

Además, creemos que esta labor debe centrarse en soluciones de gestión urbana basadas en sistemas que engloben procesos democráticos. De lo contrario, se crearán y proporcionarán servicios públicos basados en modelos de arriba a abajo, como ocurre en los regímenes autocráticos.

Estas ideas no surgen en el vacío. En el marco de nuestra labor orientada a fomentar el gobierno participativo de la ciudad en Bangalore, India, observamos cómo más de 125.000 personas participaron en campañas en los últimos años y más de 7.000 voluntarios aportaron cerca de 6 millones de horas-persona. Hemos aprendido que no puede lograrse un cambio sostenible en el gobierno de las ciudades si no se aplica una solución, basada en sistemas, enraizada en la democracia.

Una de nuestras primeras campañas consistió en lograr la participación de los ciudadanos en la asignación de fondos locales para el desarrollo vecinal. Más de 5.000 ciudadanos colaboraron en la campaña y alrededor del 22% del presupuesto total en obras locales fue seleccionado por los propios ciudadanos. La iniciativa fue un gran éxito, pero, dado que no se había estipulado formalmente este tipo de participación ciudadana en la planificación a nivel de distritos electorales, tal vez no podrá repetirse.

Organizamos una segunda campaña para verificar las listas de votantes de las zonas urbanas, con el respaldo de la Comisión de Elecciones de India. Asombrosamente, las tasas de error superaron el 50%, lo que demostró que los sistemas electorales pueden ser objeto de secuestro. Los políticos corruptos utilizan la “legitimidad” conferida por las elecciones para utilizar las oficinas del gobierno en beneficio propio, lo que aleja aún más a los ciudadanos de la democracia y contribuye a que se sientan defraudados con la idea de la democracia. Ello podría explicar por qué los ciudadanos a veces prefieren un dictador benevolente a un gobierno democrático disfuncional. Un gobierno participativo en nuestras ciudades puede convertirse en una escuela política básica para los ciudadanos y fomentar en ellos el deseo de participar en todo el proceso democrático.

Según Amartya Sen, Premio Nobel de la Paz, un país no tiene que ser considerado apto *para* la democracia, se vuelve apto *mediante* la democracia. En la travesía por el río de la democracia, India solo ha navegado la mitad del camino. Por lo tanto, no podemos cosechar los frutos de una democracia plena. Por ello miramos con envidia a los anteriores regímenes autoritarios eficientes en una orilla del río y de cara al futuro admiramos a las democracias maduras en la otra. Debemos avanzar cautelosamente y, como dice el viejo proverbio, “cruzar el río, sintiendo las piedras bajo nuestros pies”. ■