

# **Ayuda, densidad y configuración urbana. Anticipando Dakar**

**Michael A. Cohen**

*Profesor. The New School University, Nueva York.*

La ayuda internacional brindada a ciudades en los últimos cuarenta años se ha basado, en gran medida, en un modelo de demanda y oferta de vivienda y servicios de infraestructura urbana, conducido demográficamente. Las proyecciones de un rápido crecimiento demográfico urbano sostenido en los países en desarrollo han impresionado a gobiernos y organismos de ayuda, y han sido tomadas como punto de partida para evaluar la solicitud de inversión en vivienda e infraestructura urbana —suministro de agua, condiciones de salubridad, electricidad y manejo de desechos sólidos.

Las conclusiones sobre este asunto se han centrado en dos aspectos: la necesidad de encontrar soluciones al alcance de los pobres de zonas urbanas, y la débil respuesta de la oferta para la demanda creciente. Ambos han reflejado que los gobiernos no tenían recursos financieros para brindar alojamiento y servicios subvencionados a un número creciente de residentes urbanos. Esto condujo a tratar de brindar soluciones

asequibles, de bajo costo, a gran escala. Los significados de «bajo costo» y «asequible» resultan de importancia crítica en este sentido. Después de 1970 y de la entrada del Banco Mundial en la esfera de la ayuda urbana, se propuso que las normas y costos unitarios para los servicios de vivienda e infraestructura fueran muy inferiores a los que con anterioridad habían apoyado las principales fuentes internacionales y bilaterales de ayuda: el Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas y los programas bilaterales de planificación urbana y de viviendas de los gobiernos de Gran Bretaña y Francia. En lugar de procurar modelos como los hogares unifamiliares en América Latina, apoyados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que en realidad respondían a las perspectivas de los propietarios de clase media, pero eran prohibitivamente costosos para los pobres de zonas urbanas, el Banco comenzó a formular preguntas mucho más básicas sobre cómo realmente «alcanzar a los pobres». Esto condujo a soluciones de bajo costo como, por ejemplo, instalar una sola llave de agua para cien familias en algunos proyectos de ayuda.

---

Publicado originalmente en inglés, en *Built Environment*, v. 33, n. 2, Londres, mayo de 2007.

En este contexto, el término «asequible» poco a poco pasó a comprenderse aproximadamente como el 15 a 20% del ingreso que la familia podía usar para pagar los costos de la vivienda y la infraestructura urbana. Este porcentaje se convirtió en la línea directriz utilizada en cientos de proyectos en los países en desarrollo, incluso cuando las encuestas socioeconómicas demuestran gran variación entre ciudades y entre grupos de ingresos, respecto a lo que las familias en realidad gastan en estos servicios básicos.

Sin embargo, la variable decisiva del diseño en estos debates de proyectos era la *densidad residencial*. La suposición de un número determinado de familias por hectárea era necesaria para distribuir los costos de las redes de infraestructura —suministro de agua, alcantarillado, calles y drenajes—, y también espacios y servicios públicos como escuelas, clínicas, centros comunitarios y mercados. Al agregarse los estimados de costo por hectárea, el parámetro clave para decidir si la población deseada podía realmente permitirse la solución propuesta fue la cantidad de familias que vivirían en estas zonas. A este número se llegaba mediante una serie de cálculos que especificaban, primero, la superficie necesaria para calles, servicios y espacios públicos, y la zona residencial representaba el valor residual. La secuencia en estos cálculos reflejaba los requisitos de los códigos de uso de tierra y la zonificación que rigen en la mayoría de las ciudades.

Era importante que, aunque ubicados en ciudades con gran número de asentamientos ilegales, la mayoría de los procesos de diseño de proyectos no incluyeran dos significativas tareas: en primer lugar, no examinaron explícitamente el nivel previsto de densidad del proyecto para el mediano o largo plazos, y, en segundo, no consideraron el asentamiento planificado en relación con los patrones más amplios de utilización de la tierra existentes en la ciudad en aquel momento. Las decisiones sobre densidad eran más bien *específicas para el proyecto*, junto con muchas otras, disociadas del contexto urbano en su conjunto. Del mismo modo, el problema de la ubicación de los lotes no fue pensado teniendo en cuenta la configuración urbana. Un observador comentó a fines de los años 70, que al Banco Mundial le interesaban los lotes, pero no la tierra.

Las consecuencias de este enfoque de la densidad y la configuración urbana son el tema de este artículo, que utiliza el caso de Dakar, la capital de Senegal, como ejemplo,<sup>1</sup> y explora la repercusión de los cambios en la densidad de la ciudad durante treinta y cinco años, en el contexto de su crecimiento y desarrollo. Ofrece, además, algunas conclusiones sobre la forma en que el diseño del proyecto incorpora la densidad en planes para poblaciones de bajos ingresos, y tiene en cuenta sus cambios en el tiempo.<sup>2</sup>

Los riesgos en este asunto son sustanciales. No solo es la densidad residencial una variable decisiva para el diseño de proyectos individuales y sus beneficios finales, sino que también tiene consecuencias importantes para los temas más amplios de la configuración urbana y el uso de la tierra, el transporte urbano y, a la larga, la productividad de la propia ciudad. Considerando que entre 1970 y 2000 más de 11 000 ciudades y pueblos del mundo en desarrollo recibieron varias formas de asistencia urbana de la comunidad internacional, es alarmante que estas implicaciones más amplias no hayan recibido mayor atención de los investigadores y los encargados de formular la política.

Una explicación de por qué estos temas han sido relativamente desatendidos es que casi toda la ayuda urbana se ha concentrado en el fortalecimiento de las instituciones ciudadanas en los niveles municipal y nacional de gobierno. Las dimensiones físicas y espaciales de este elemento han recibido poca atención, pues solo con el paso del tiempo ha sido posible observar el impacto, en estas áreas, de los proyectos de inversión para un tipo específico de vivienda e infraestructura. Este artículo, por lo tanto, aprovecha una perspectiva a largo plazo: treinta y cinco años desde el inicio de la ejecución del proyecto.

## El proyecto de lotes y servicios de Senegal

En junio de 1972, la Junta de directores ejecutivos del Banco Mundial aprobó el primer préstamo para financiar un proyecto de desarrollo urbano. En respuesta a la solicitud del gobierno de Senegal, este préstamo, libre de intereses por cincuenta años, era de ocho millones de dólares estadounidenses, para la construcción de lotes y servicios, o Parcelles Assainies, en Dakar, con una población de 500 000 habitantes. El proyecto para hogares de bajos ingresos proveía 14 000 lotes de tierra (cada uno de 150 metros cuadrados) con servicios mínimos de infraestructura (suministro de agua, condiciones de salubridad, caminos no pavimentados y servicios sociales, como escuelas, clínicas y mercados). Debía ser ejecutado por la Office de Habitat de Loyers Moderes (OHLM), del gobierno, en cuatrocientas hectáreas de un terreno baldío, en la zona de Cambrene, en Pikine, en la periferia norte de Dakar.

El crecimiento urbano en Senegal había sido de 3,5% anual desde la independencia en 1960, lo que representaba aumentos de más de cien mil personas cada año, que en su mayoría se mudaban a la región de Cap Vert. Dakar, por su parte, crecía 6% anual, y para 1971 más de 60% de su población vivía en vecindarios ilegales.<sup>3</sup> Desde 1952, el antiguo gobierno colonial había

creado Pikine, para la población expulsada de los tugurios del centro de Dakar. En 1969, ya vivían allí cien mil personas.<sup>4</sup>

Este fue el primero de cientos de proyectos urbanos financiados por el Banco Mundial desde 1972, y Dakar encabezó la muestra de miles de ciudades y pueblos que recibieron ayuda urbana.<sup>5</sup> Antes, los organismos de ayuda internacional habían financiado proyectos en países en desarrollo. No obstante, el de Dakar señaló la entrada del Banco Mundial a este sector complejo y relativamente desconocido, así como la introducción de un nuevo enfoque para proporcionar alojamiento y servicios de infraestructura a los pobres. El entonces presidente de esta institución, Robert McNamara, había pronunciado discursos en 1970, en los que aceptaba el desconocimiento de los temas urbanos por el Banco, al tiempo que afirmaba la creciente importancia de las ciudades en el desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo.<sup>6</sup>

En el debate de la Junta sobre el mencionado proyecto, el Presidente y el personal admitieron, sin reparos, que el primer esfuerzo del Banco en este sector era experimental y que estaban, de hecho, «aprendiendo mientras hacían». La escala del proyecto era pequeña desde el punto de vista financiero, aunque bastante ambiciosa y en realidad muy extensa en relación con la experiencia del gobierno senegalés en estos programas. Dentro del Banco se comprendía que, desde una perspectiva intelectual y política, los riesgos eran grandes. La mayor incógnita planteada en 1972 era si las familias de bajos ingresos, cuando se les garantizara la tenencia de la tierra, invertirían y construirían sus propias viviendas, pagando sumas modestas —7% de interés por la tierra y los servicios de infraestructura— durante quince años.

La hipótesis básica del diseño era que los pobres invertirían en sus viviendas si era segura la tenencia de la tierra. Se basaba en estudios y experiencias en ciudades de muchos lugares del mundo en desarrollo. Las investigaciones de campo del arquitecto y planificador británico John F. C. Turner, cuya influyente labor en Perú y en otros países, en los años 60, había establecido la base empírica para el enfoque del proyecto y la política de lotes y servicios, constituyeron la mejor tipificación del trabajo por aquella época.<sup>7</sup>

El desafío que debía enfrentar el diseño era reducir los costos del proyecto y hacerlo así asequible para las familias de bajos ingresos. Como ya se señaló, la densidad fue la variable de decisión que podía posibilitarlo. Rebajar costos significaba reducir el tamaño de los lotes y, por tanto, aumentar la densidad y el número de familias por hectárea. Las densidades residenciales debían incrementarse en lugar de crear espacio público o adicional para servicios sociales.

Unos años después de lanzado el proyecto, el problema principal en Washington y en Dakar fue, sin embargo, el lento avance de su ejecución. El plan original supuso que en seis años sería posible construir 14 000 lotes y brindar servicios, y que las familias podían comenzar a edificar sus viviendas, por esfuerzo propio, en cuanto recibieran la propiedad del lote. Aunque el personal del Banco había subestimado seriamente el tiempo requerido para que se produjeran cambios institucionales y de política, las demoras fueron también reflejo de profundas dudas por parte del gobierno de Senegal.

Para fines de los 60, los programas oficiales de vivienda subvencionaban, en gran medida, a los empleados públicos en zonas metropolitanas, al tiempo que se demolían sistemáticamente las casas de los asentamientos ilegales, conocidos como *bidonvilles*. La política de desalojo forzoso o *deguerpirsement* fue la respuesta a la creciente ocupación ilegal de tierra urbana.<sup>8</sup> La inversión en inmuebles y la construcción de viviendas de alta calidad se consideraron componentes claves de una estrategia para proyectar la imagen de un Dakar moderno, como capital nacional. Esto incluyó la construcción de un muro a lo largo de la carretera hacia el aeropuerto para esconder de los visitantes tales asentamientos ilegales.

Los organismos públicos siguieron una estrategia en dos direcciones: demolían tugurios mientras brindaban zonas de reasentamiento con infraestructura mínima. El proyecto de lotes y servicios que se proponía legitimó adicionalmente el acceso a la tierra y a la infraestructura urbana de las familias pobres. Por tanto, representaba una respuesta, en evolución, del gobierno a un problema grande y creciente. Proporcionar propiedad y tenencia segura a los pobres, sin embargo, constituía una desviación significativa de la política urbana oficial. Dentro del gobierno, el esclarecimiento de las políticas hacia los pobres se produjo en diciembre de 1974, cuando el entonces presidente, Leopold Senghor, visitó el lugar y declaró que todas las familias del proyecto tendrían llaves de agua e inodoros, cosas que evidentemente no estaban al alcance del sector más humilde. Ello indicó el interés gubernamental por asentar en el lugar a una población más acomodada.<sup>9</sup>

A pesar de mensajes diversos y políticas contradictorias, el gobierno estaba obligado legalmente por acuerdos firmados con el Banco Mundial, a continuar la ejecución del proyecto, lo que detuvo por un tiempo su política de *deguerpirsement*. Para 1976, se habían asignado lotes o *parcelles* al primer *tranche* de 3 500 familias y las calles, el suministro de agua y el sistema de alcantarillado avanzaban con lentitud. La divergencia de perspectivas sobre el ritmo de ejecución

entre el personal del Banco y la realidad senegalesa se reflejó en una conversación que sostuve con un anciano albañil, integrante del proyecto en 1977. Cuando le comenté sobre el atraso, me miró con curiosidad y preguntó: «¿según quién?». De todos modos, en Washington existía una preocupación creciente de que no llegara a completarse y que el «primer proyecto urbano» fuera un bochornoso fracaso.

En 1982, el Banco y el gobierno senegalés convinieron en que el proyecto se había «terminado», pues el ímpetu de ocupación y construcción había aumentado de modo considerable. Cada uno escribió un informe sobre la experiencia. El personal del Banco observó que, a pesar de las demoras, el concepto inicial se había validado, por el hecho de que por cada dólar de fondos públicos se habían invertido en el vecindario unos 8,20 dólares de fondos privados en viviendas.<sup>10</sup> Para 1978, se habían asignado tres de las cuatro *tranches* de *parcelles*, o 10 500 lotes para una población estimada de 105 000 personas, y casi toda la infraestructura necesaria estaba construida. Las demoras, la inflación y las contingencias físicas habían absorbido los fondos restantes, lo que causó la decisión, adoptada en 1976, de abandonar la cuarta *tranche*. Los especialistas del Banco calcularon en 19% la rentabilidad económica del proyecto —lo que se incluía fácilmente en un rango aceptable para proyectos en Senegal y, en general, en África—, y comentaron que una de las contribuciones más importantes fue la formación, en la OHLM, de más de cien profesionales en suministro de infraestructura y vivienda urbana de bajo costo, capacidad muy necesaria en un país que experimentaba un rápido crecimiento.

Aunque el tiempo de la obra se había subestimado gravemente, la repercusión más importante en Washington fue su mala reputación por demoras, desacuerdos y el estigma de «fracaso». Estas ideas no eran precisas ni tomaban en cuenta factores contextuales que habían afectado la ejecución en el terreno. En un documento de 1980, observé que el Banco había tratado «de hacer que el contexto se adaptara al proyecto en lugar de que el proyecto se adaptara al contexto», con las demoras resultantes de mediar diferencias entre el Banco y el gobierno.<sup>11</sup>

Una conclusión de muchos de los funcionarios del Banco que habían visitado Dakar entre 1972 y 1982, fue que el plan había sido «demasiado grande». Esta no era una idea irrazonable en aquel momento: con 10 500 lotes y diez personas por lote, Parcelles Assainies era, en tamaño, la segunda ciudad de Senegal y, sin bases en la realidad, se pretendió construir en seis años. La experiencia —que parecía tener repercusión mundial— condujo también a la percepción de que los proyectos de lotes y servicios eran demasiado complicados para

que su implementación fuera eficiente, sobre todo por la dificultad de lograr la recuperación de costos.<sup>12</sup> Resulta interesante que se olvidara el tema de la densidad en los esfuerzos intensificados de asentar familias en los lotes.

## Mirando hacia atrás: treinta y cinco años después

Cuando se observa esta experiencia más de treinta años después, y se visita el vecindario, son varios los conjuntos de información que deben relacionarse para llegar a una comprensión más plena de lo que en realidad ocurrió. Entre ellos se cuentan: un perfil demográfico de los habitantes actuales, una encuesta de vivienda, infraestructura y entorno, servicios sociales, instituciones y organización de la comunidad y la relación de Parcelles Assainies con el Dakar metropolitano.

### Un perfil demográfico en evolución

Hacia 2006, Parcelles Assainies era el hogar de entre 350 000 y 500 000 personas, o sea, entre tres y cinco veces la población y la densidad por hectárea que originalmente se proyectaron. La oficina municipal de su *arrondissement*, parte de la comuna de Guedewaye, una de las cuatro existentes en la periferia de Dakar central, brindó estos estimados. A pesar de un inicio dolorosamente lento, el vecindario se ha ido construyendo de modo estable desde mediados de los años 80, con edificios de ladrillo y cemento de dos o tres pisos en la mayoría de los lotes, para familias extendidas, polígamas, de veinte a treinta personas. Más de la mitad de esta población tiene menos de veinticinco años de edad.

Esta situación contrasta con una densidad concebida para 35 lotes por hectárea, diez personas por lote; o sea, 350 por hectárea, según el informe de evaluación del proyecto. Actualmente existen entre 1 000 y 1 700 personas por hectárea en trescientas de ellas, en dependencia de la cifra de población que se acepte como razonable.

Aunque no hay datos precisos, parece haber un predominio de mujeres en la población del lugar, lo que se contraponen a períodos anteriores de la historia urbana de África, donde la relación de sexos en las ciudades —reflejo de patrones anteriores de migración rural a zonas urbanas— favorecían, en enorme proporción, a los hombres. Parcelles Assainies es un vecindario con muchas familias encabezadas por mujeres. Con oportunidades limitadas de empleo en la economía de Dakar, en gran medida estancada, muchos senegaleses hombres han abandonado su país y sus familias, para buscar trabajo en Europa, América del

**No solo es la densidad residencial una variable decisiva para el diseño de proyectos individuales y sus beneficios finales, sino que también tiene consecuencias importantes para los temas más amplios de la configuración urbana y el uso de la tierra, el transporte urbano y, a la larga, la productividad de la propia ciudad.**

Norte o en otros países africanos, e incluso en lugares más distantes. Muchos permanecen años en ultramar, enviando a sus familias remesas regulares que parecen cubrir los gastos de consumo diario e inversiones ulteriores en la vivienda. La devaluación del franco CFA,<sup>13</sup> en 1994, ha significado que la moneda extranjera obtenida por los emigrantes senegaleses valga varias veces más que antes.

Además de este perfil demográfico en transformación, el vecindario experimentó un cambio aún más importante a mediados de los 80, cuando familias de bajos ingresos comenzaron a vender su tierra y sus casas a otras de ingresos medios y superiores. Esta posibilidad había surgido en los 70, cuando la sequía que golpeó a Senegal y a sus vecinos del Sahel generó grandes presiones a las familias urbanas en Dakar para enviar remesas a sus parientes en las zonas afectadas.

La ausencia, en los años 80, de oportunidades de inversión —o incluso de especulación— en viviendas condujo a un rápido aumento de los precios en Parcelles Assainies. La posibilidad de obtener ganancias caídas del cielo vendiendo lotes a personas más ricas demostró ser demasiado lucrativa para renunciar a ella. En los 70, hablé del tema con mujeres propietarias que me explicaron que venderían sus lotes si necesitaban fondos para la educación de sus hijos o si la familia enfrentaba emergencias de salud. El proceso comenzó a mediados de los 80 y en la década siguiente quedaban muy pocas familias originales de la «población blanco del proyecto», un término desafortunado que usaba el Banco.

Este proceso, sin embargo, tenía sus raíces en el diseño original del proyecto. Al brindar tierra, tenencia segura e infraestructura, los diseñadores creyeron que existían las condiciones necesarias para invertir en vivienda, pero estas características no eran suficientes. La ausencia de préstamos provocó que las familias pobres no pudieran comenzar, y mucho menos mantener, el proceso de construcción. Mudarse al lote vacante, que implicaba nuevos gastos de construcción y transporte, así como la probabilidad de que los alimentos y otros elementos esenciales fueran también más costosos, significó que, sencillamente, no pudieran permitírselo. Incluso cuando al fin se estableció un

programa de préstamos, sus diversas condiciones no fueron suficientemente favorables para los pobres, aunque sí resultaban más accesibles para los funcionarios públicos. Las demoras en la terminación de la infraestructura incrementaron, además, los costos de mantenimiento para las familias pobres.

La ironía de este resultado es que la intención de lograr una mayor accesibilidad financiera para los pobres, al reducir los costos y aumentar la densidad, generó no solo problemas políticos, sino también demoras en la ejecución del proyecto. Los cambios legales en densidad solo podían efectuarse cambiando los reglamentos de urbanismo y códigos de construcción; los que, a su vez, exigían aprobaciones burocráticas y certificación legal. Las demoras reflejaban la inercia hacia el cambio de política.

El tema de los préstamos para construcción también demostró ser de importancia central. El Banco y otros gobiernos asimilaron la lección de que eran componentes esenciales de los proyectos de lotes y servicios como soluciones viables de vivienda para los pobres; por tanto, se incluyeron, en diversas formas, en muchos proyectos posteriores y facilitaron la edificación de millones de casas de bajo costo en varias ciudades del mundo en desarrollo.

Con esto en mente, es importante señalar que el resultado no puede describirse sencillamente como *gentrification*.<sup>14</sup> A un visitante de Parcelles Assainies en 2006 le sería bien difícil describir el vecindario como «rico», con algunas excepciones de casas relativamente lujosas cerca de la playa o en dos o tres de las *unités*, nombre que reciben las unidades. Sus calles arenosas, la ausencia de sombra y los edificios no terminados difícilmente hacen pensar en un entorno privilegiado, ni siquiera para Dakar. Muchos senegaleses nombraron otras zonas de la ciudad como los *quartiers* de los ricos; Parcelles Assainies tenía buena ubicación y era un buen lugar para vivir, pero difícilmente sería «rico». De hecho, la imagen de los edificios, muchas veces a medio terminar, enmascara agudos contrastes en las vidas de quienes los habitan. Algunas personas y familias pueden ser más ricas de lo que sugiere la apariencia de su casa inconclusa, pero otros son pobres y, en realidad, alquilan habitaciones en esos edificios.

Por ejemplo, una casa de tres pisos, de bloques de hormigón, sin pintar, tenía un patio abierto en la planta baja rodeado por habitaciones individuales, con tres mujeres lavando sus ropas. En la segunda, seis chivitos ocupaban una habitación a medio hacer con paja en el piso. Del otro lado del pasillo estaba la pieza de un joven que tenía computadora, impresora, reproductora de discos compactos y muebles modernos. Trabajaba para la municipalidad y había participado en el Foro Social en Porto Alegre, Brasil, en 2004. En el edificio había tres madres analfabetas con seis niños —sus esposos trabajaban en ultramar—, pero este joven indicaba posibilidades de movilidad social ascendente.<sup>15</sup> Los miembros de la familia afirmaban de modo elocuente que la ubicación en Parcelles Assainies era mucho más agradable que en muchos otros vecindarios del Dakar metropolitano.

### La inversión en viviendas

Independientemente del cambio en el perfil demográfico y el nivel de ingresos de la población, el proyecto demostró la conveniencia de oportunidades para inversiones en viviendas. De hecho, a pesar de la situación económica desesperada de Senegal desde 1972, las familias han seguido invirtiendo, aunque lentamente, habitación por habitación, planta por planta, y han creado una ciudad de mediano tamaño —Parcelles Assainies— para unas 500 000 personas. Parte de este crecimiento se debe a la necesidad: las familias han crecido y las personas son demasiado pobres para mudarse a otro lugar. Si la rentabilidad económica del proyecto era de 19% en 1982, sin dudas era muy superior en 2006. En una economía con tan poco capital de inversión y empleo, y tanta importancia concedida a lugares cercanos al centro de Dakar, es sorprendente que no se hayan construido más viviendas cerca de la zona. Este tema se examinará más adelante.

### Infraestructura y servicios ambientales

Cualquier visitante a Parcelles Assainies percibe inmediatamente calles de tierra muy transitadas que conectan y dividen las veintiséis *unités*. Las calles están llenas de variados transeúntes: personas, animales, carros y *cars rapides* (microbuses). Un mercado central y otros periféricos complementan los numerosos comercios pequeños de comestibles y una amplia gama de bienes y servicios, en especial materiales de construcción, que pueden obtenerse en el vecindario. La gran cantidad de edificios residenciales ha dejado poco espacio para la producción de algo distinto a ropa, muebles y materiales de construcción.

Si la actividad económica constituye un indicador saludable de la vida en el vecindario, la calidad de la infraestructura es más problemática. El sistema de suministro de agua diseñado originalmente brindaba una llave para cien familias, a fin de mantener los costos al alcance de aquellas de bajos ingresos que reunían los demás requisitos. Sin embargo, la cantidad de servicios y la ausencia de conexiones en las viviendas individuales crearon problemas a los habitantes del vecindario. A mediados de los años 80 comenzaron a ejercer presión sobre la empresa del agua y, desde fines de la década, se extendieron conexiones privadas, casa por casa. La afluencia de familias de medianos y altos ingresos a la zona facilitó el proceso.

La calidad del sistema de alcantarillado era y sigue siendo deficiente, pues la red construida había calculado los desechos de aproximadamente 140 000 personas. Sin embargo, las de las trescientas hectáreas construidas son al menos tres veces, cuando no cinco, superior a lo planificado. Esto ha significado que la capacidad del sistema se use de modo excesivo y forzado. Por tanto, ha habido problemas frecuentes de escapes albañales no tratados. Este problema ha sido especialmente agudo por el vertimiento de aguas negras en el Océano Atlántico por la playa de Camberene, que ha generado contaminación y problemas de salud. Pero esta situación, aunque grave, es menos visible que la realidad de las calles sin pavimentar en gran parte de Parcelles Assainies. A pesar del elevado nivel de inversión en viviendas individuales, el barrio ofrece un aspecto de pobreza a causa de las calles arenosas. Las familias se las ingenian, incluso cuando procuran formas de generar ingresos y enviar a sus hijos a la escuela.

### Servicios sociales

Una de las consecuencias negativas más inmediatas de la densidad poblacional creciente y no planeada de la zona es la falta de servicios sociales suficientes, sobre todo escuelas y clínicas. Hay solo veintidós escuelas primarias públicas para una población en edad escolar de cerca de 87 000, con unos ochenta alumnos por aula,<sup>16</sup> y una sola secundaria pública, con alrededor de tres mil estudiantes y unos setenta alumnos por aula.<sup>17</sup> Todo aquel que desee continuar el nivel secundario debe ir a esa escuela o a una privada cercana, grande y costosa, o viajar a otras partes de la ciudad. Dado el hacinamiento en las primarias, han sido también establecidas cincuenta y nueve escuelas para la población islámica, que constituye la inmensa mayoría.<sup>18</sup>

Otra consecuencia es la insuficiente cantidad de clínicas en Parcelles Assainies: solo hay nueve pequeñas y un hospital. Esto crea grandes problemas a una población de entre 350 000 y 500 000 personas.

Ambas deficiencias en los servicios se reflejan en las estadísticas de 1982, que muestran los gastos del proyecto. Estos datos indican que, como las demoras y la inflación consumieron los recursos financieros públicos disponibles para la obra, los componentes que no se financiaron plenamente fueron las escuelas y las clínicas. Por ejemplo, en las primeras los gastos fueron de solo 131 millones de francos CFA, en lugar de los 508,3 millones asignados en la evaluación. Una situación similar aparece en las clínicas, con solo 19,1 millones de francos CFA invertidos, en contraste con los 93,3 millones asignados originalmente.<sup>19</sup> Todo eso fue especialmente notable porque los fondos previstos para estos servicios en los documentos de diseño del proyecto ya eran limitados y probablemente insuficientes.

### Instituciones y organización de la comunidad

Uno de los aspectos más positivos de la consolidación del vecindario ha sido la proliferación de organizaciones religiosas y comunales. Promover las asociaciones de autoayuda fue una intención original del proyecto, mediante la Section d'Assistance aux Communautés (SAC) de la OHLM, el organismo ejecutor. La SAC colaboró con la asignación de lotes y la solución de algunos problemas de asentamiento. Desde mediados de los 80, sin embargo, se produjo el crecimiento de organizaciones con las *unités* respectivas de la zona del proyecto.

Un observador ha comentado que, a pesar de que el espacio público estuvo limitado y muchos servicios sociales se vieron relativamente descuidados en el diseño, se ha construido al menos una mezquita en cada una de las veinte *unités*; en total hay cincuenta y ocho en la zona,<sup>20</sup> pero existe una sola iglesia. La vitalidad e importancia del Islam en este vecindario refleja sus papeles social y económico centrales en la sociedad senegalesa. Las presiones administrativas y de propiedad inmobiliaria han resultado en la reducción del espacio público en Parcelles Assainies y en la creación de un número mayor de lotes residenciales para la venta. Pero las presiones religiosas y sociales literalmente labraron los espacios —en muchos casos grandes— para este importante servicio religioso.

Otro rasgo notable ha sido el establecimiento de *tontines*, una forma tradicional de organización de ahorros cooperativos femeninos: cada semana, las mujeres contribuyen a un fondo y una de ellas recibe la recaudación total para utilizarla en sus propias necesidades. Este método ha existido desde hace muchos años en las comunidades senegalesas y cobró importancia inmediata en Parcelles Assainies y sirvió

para arraigar a las mujeres y a sus familias. Además de estas cooperativas de ahorro, existen clubes juveniles, algunos apoyados por las *communes* y otras organizaciones. De hecho, el vecindario es conocido por su alto nivel de organización, que le da un sentido de estabilidad y coherencia.

### Conclusiones: densidad y configuración urbana en Dakar

Observando el proyecto Parcelles Assainies en retrospectiva, resultan evidentes las siguientes conclusiones básicas:

- El proyecto de lotes y servicios respondió a una gran demanda de vivienda, aún insatisfecha.
- A pesar de sus dificultades de ejecución y consecuentes demoras, ha brindado una de las mayores —cuando no la mayor— soluciones individuales del sector estatal al problema de la vivienda en Dakar.
- La venta de lotes a familias de ingresos medios y altos por la población de bajos ingresos, destinataria original del proyecto, es reflejo tanto de la necesidad económica de los pobres como de la falta de alternativas en el mercado para proveer viviendas bien ubicadas a las familias más acomodadas de Dakar.
- Los aumentos demográficos de entre tres y cinco veces en densidad reflejan también la falta de soluciones alternativas de vivienda y lotes con servicios en el Dakar metropolitano. Se registró también densidad creciente en una zona aledaña, Medina Gounass, una de las cinco *communes d'arrondissement* de Guediawaye, con 1 045 personas por hectárea.<sup>21</sup>
- La popularidad del vecindario Parcelles Assainies se debió también a su ubicación y al acceso relativamente más fácil al empleo en Dakar central, en contraste con muchas *bidonvilles* más alejadas del centro.
- La mayor densidad de la zona señala, además, un cambio de las viviendas ocupadas por el propietario a un mercado ascendente de viviendas en arriendo.
- De este modo, la densidad creciente podría verse como un indicador del éxito del proyecto; o sea, la existencia de un vecindario con grandes familias extendidas tradicionales ha representado alrededor de 15% de la población de Dakar, suponiendo una población metropolitana cercana a tres millones de personas.

Estas observaciones solo dan un indicio de los problemas conceptuales y de política más amplios que resultan de contextualizar el proyecto dentro del Dakar metropolitano. De hecho, numerosos temas más

pueden plantearse y tienen mucha mayor importancia para la economía urbana y la zona metropolitana de Dakar. Entre ellos se cuentan:

- El Banco Mundial y el gobierno explicaron el lento ritmo de ejecución por la complejidad y la escala del proyecto. Ambas instituciones concluyeron que este era «demasiado grande y ambicioso». Tal idea, sin embargo, se contradice con el hecho de que el aumento de densidad de Parcelles Assainies, al transcurrir el tiempo, indica que el proyecto fue probablemente «demasiado pequeño» cuando se le sitúa en el contexto de la demanda real creciente.
- La demora y la controversia ahuyentaron al Banco y al gobierno de los proyectos de lotes y servicios, eliminando así de la consideración política la única solución para el problema de la vivienda a gran escala con posibilidades de éxito que se ha visto en Dakar en treinta y cinco años. Dentro de la zona metropolitana se han llevado a cabo proyectos menores de lotes con servicios, pero no han incidido en la demanda efectiva de alojamiento. El programa urbano del Banco pasó, en gran medida, a apoyar la descentralización municipal en Cap Vert y en el país en su conjunto, en lugar de centrarse explícitamente en la vivienda, la infraestructura o la urbanización.<sup>22</sup> De hecho, lo distanció de los debates políticos concernientes al uso de la tierra y la configuración urbana. El Banco justificó este cambio sobre la base del fortalecimiento del marco institucional de la gestión urbana, un énfasis que esta institución y el gobierno parecen considerar como muy exitoso.
- Sin embargo, el gobierno retomó su vieja política de apartamentos subvencionados para clases medias y altas, en la medida en que hubiera finanzas públicas disponibles para cubrir los costos de la subvención. Esto se complementó con el apoyo a dispersos proyectos privados de inversión, que atraían remesas del exterior. La política de *deguerpirissement* o desalojo forzado y demolición de los tugurios, y traslado de sus habitantes continuó hasta 1985, cuando grandes manifestaciones públicas obligaron al gobierno a ponerle fin.<sup>23</sup>
- El resultado de esta combinación de políticas fue el crecimiento sostenido, rápido y extenso de los asentamientos ilegales o *bidonvilles*, carentes de servicios de infraestructura. Para 2006, más de 60% de la población metropolitana residía en ellos.<sup>24</sup> Un estudio de diez asentamientos de este tipo en Dakar mostró que 82% de su población vivía bajo el límite de pobreza; 65% de los adultos no había terminado la escuela primaria o carecía de enseñanza alguna; la asistencia a la escuela primaria era de 67%, y solo 13% la había terminado.<sup>25</sup>

- Esta expansión urbana, relativamente incontrolada, ha tenido como consecuencia una configuración urbana costosa para Dakar, con bajas densidades, largas distancias para el transporte de personas y bienes, altos costos de energía e infraestructura y un nivel de productividad generalmente bajo para la economía metropolitana en su conjunto. Dakar ha experimentado una forma de expansión con pocas ventajas. Su ubicación en una península ha significado que las rutas de transporte fluyan hacia un embotellamiento altamente congestionado, que provoca pérdidas en tiempo de viaje y una creciente contaminación del aire urbano.
- Estas ineficiencias y efectos colaterales contribuyen al lento —si bien insignificante— incremento del empleo urbano.<sup>26</sup> La baja productividad, que representa un alto porcentaje del Producto Nacional Bruto de Senegal, no es el único conflicto. De ahí que las consecuencias derivadas de la configuración urbana contribuyan a los problemas macroeconómicos.<sup>27</sup>
- Además, favorecen las desigualdades crecientes dentro del Dakar metropolitano y del país en su conjunto. Como se observa en el *Documento de Estrategia de Senegal*:

Senegal son dos países. Uno se acerca a niveles de ingresos medios. Tiene acceso a niveles de clase media en educación, servicios públicos, atención a la salud, vivienda, servicios financieros, protección social y esparcimiento urbano. El otro país —el más amplio— existe cerca o debajo del límite de pobreza. Es rural o vive en tugurios urbanos y está mal alimentado, mal vestido, mal albergado, inseguro y carente de educación.<sup>28</sup>

- Estas pobreza y desigualdad, por consiguiente, están muy condicionadas por la baja productividad de la porción urbana de la economía nacional.
- Aunque el desempeño macroeconómico está condicionado por muchos factores —la economía global, la demanda de maní y la sequía en las zonas rurales—, también depende mucho de la demanda y la inversión urbanas, las cuales están relacionadas con la configuración física y espacial del Dakar metropolitano.

Para concluir, este análisis comenzó con algunas preguntas sobre la importancia de la densidad para determinar los resultados y el «lugar» del proyecto en una zona urbana. «Lugar» no se refiere solo a la ubicación geográfica, sino también a las oportunidades que ofrece a una población con pocas alternativas para satisfacer sus necesidades básicas de alojamiento e infraestructura. El caso de Dakar también indica que la densidad no es un valor absoluto, sino altamente relacional, dentro del espacio y los mercados urbanos. Cómo estas densidades afectan y son afectadas por factores y procesos contextuales más amplios, merece mayor

atención en el diseño de la asistencia internacional a ciudades específicas y también en la investigación futura.

Traducción: María Teresa Ortega Sastriques.

## Notas

1. Este artículo se basa en la experiencia de trabajo del autor con el Banco Mundial en la ejecución, pero no el diseño, del proyecto de lotes y servicios Parcelles Assainies, en los años 70. El autor visitó Dakar durante una semana, en junio de 2006.

2. El artículo se beneficia del trabajo de un grupo de ocho estudiantes graduadas del Programa de Postgrado en Asuntos Internacionales de la New School University de Nueva York, que inició una investigación en enero de 2006 para el estudio de la repercusión a largo plazo del proyecto de Parcelles Assainies. El equipo multinacional estaba dirigido por Sarah Cooper e incluía a Kathryn Aspaas, Amina Conteh, Makousse Kone, Sarah Marusek, Natalie Rodic, Sara Rowbottom y Bonnie Vosu. Ellas tuvieron acceso a docenas de documentos del Banco e investigaciones sobre el diseño, implementación y evaluación del proyecto; visitaron el Banco Mundial en abril de 2006 y se reunieron con personas que laboraban en programas urbanos, asistidos por el Banco en Senegal; trabajaron en Dakar durante junio y julio de 2006 y estudiaron el área que ahora ocupa Parcelles Assainies.

3. Banco Mundial, *Project Completion Report, Senegal Sites and Services Project*, Informe n. 4768, p. 3, 31 de octubre de 1983.

4. Banco Mundial, *Upgrading of Low Income Urban Settlements: Country Assessment Report*, Senegal, enero de 2002, p. 8.

5. Michael A. Cohen, «Urban Assistance and the Material World: Learning by Doing in the World Bank», *Environment and Urbanization*, v. 13, n. 1, Londres, abril de 2001, pp. 37-60.

6. Robert S. McNamara, «Discurso ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas», Nueva York, 1970.

7. Véase John F. C. Turner y Robert Fichter, eds., *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*, The Macmillan Company, Nueva York, 1972.

8. Marc Verniere, *Dakar et son double Dagoudane Pikine. Volontarisme d'état et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du tiers-monde. Formation et évolution des banlieues dakaroises. Le cas de Dagoudane Pikine*, Comité des Travaux Historiques et Scientifiques, Mémoires de la Section de Géographie, Bibliothèque Nationale, París, 1977.

9. Michael A. Cohen, «The Senegal Sites and Services Project: A Case Study of Project Experience», Monográfico para un curso del Instituto de Desarrollo Económico y ONU Hábitat, «Amelioration de l'Habitat Urbain: Conception et Execution des Projets», Banco Mundial, Washington, 1980.

10. Carolyn Tager, *Senegal Sites and Services Project, Project Completion Report*, Banco Mundial, Washington, 1982.

11. Michael A. Cohen, «The Senegal Sites...», ob. cit., p. 35.

12. Michael A. Cohen, *Learning by Doing: World Bank Lending for Urban Development, 1972-1982*, Banco Mundial, Washington, 1983.

13. Moneda común de catorce países africanos, antiguas colonias francesas.

14. Acción de mejorar un vecindario, renovando viejos edificios, para atraer familias.

15. Este sentimiento se capta muy bien en el libro de Abdou Maliq Simone, *For the City Yet to Come: Changing African Life in Four Cities*, Duke University Press, Durham y Londres, 2004.

16. Amina Conteh, «Looking Back: Parcelles Assainies, Lessons in Urban Development», *New School University*, Nueva York, verano de 2006, p. 6.

17. Makousse Kone, «Parcelles Assainies: Education», *New School University*, Nueva York, verano de 2005, p. 9.

18. *Ibidem*, p. 12.

19. Carolyn Tager, ob. cit., p. 20.

20. Sarah Marusek, «Focus on Islam», en *Global Urban Studio West Africa Field Report*, Nueva York, septiembre de 2006.

21. Banco Mundial, «Upgrading of Low-Income Settlements in Sub-Saharan Africa – Assessing the Impacts of Formal and Informal Interventions», Draft TF No. 024943, COWI Consult, Anexo II, Washington, agosto de 2004, p. 16.

22. Una excepción de ello fue un pequeño componente de lotes y servicios incluido en un préstamo del Banco Mundial a Senegal en 1988.

23. Banco Mundial, «Upgrading of Low Income...», ob. cit., p. 6.

24. *Ídem*.

25. *Ibidem*, p. 3.

26. Alex Anas, Kyu Sik Lee y Gi Taik Oh, «The Costs of Infrastructure Deficiencies in Manufacturing in Indonesia, Nigeria and Thailand», *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 1604, Washington, mayo de 1996.

27. Remy Prud'homme, Herve Huntzinger y Pierre Kopp, «Stronger Municipalities for Stronger Cities in Argentina», *Report to the Inter-American Development Bank*, Washington, 2 de enero de 2004.

28. Banco Mundial, *Senegal: Country Assistance Strategy Paper*, Informe No. 25498-SE, 5 de marzo de 2003, Washington, p. 1.

© TEMAS, 2009