

La urbanización del desierto: ¿para quién y por qué?

La vivienda en las nuevas comunidades urbanas del Gran Cairo.



Los nuevos asentamientos en las proximidades de El Cairo fueron proyectados para impulsar la extensión de la capital sobre los ejes oriental y occidental.



Los nuevos asentamientos del Gran Cairo, más próximos a la capital y mejor dotados de servicios que las primeras ciudades del desierto de los años setenta, suscitan aún dudas sobre su futuro. Las viviendas de lujo construidas por el sector privado pueden ser inaccesibles para los destinatarios, las clases bajas de las zonas superpobladas. Como consecuencia, se plantea la cuestión de si se conseguirá eliminar la presión demográfica en los barrios centrales de El Cairo, el principal objetivo de estos nuevos asentamientos.

Sabine Jossifrost

La urbanización actual del desierto en las proximidades de El Cairo, proyectada en el marco del plan general publicado en el año 1983, plantea muchos interrogantes. Los que nos preocupan de manera más especial se basan en la cuestión de acomodamiento que ofrecen las nuevas ciudades y los nuevos asentamientos del Gran Cairo.

La vivienda no constituye un concepto de ciudad en sí misma que no pueda ser definido por este objetivo aislado. Sin embargo, la construcción limitada sobre todo a complejos de viviendas en tierras de nuevos asentamientos, y precisamente porque a menudo se realiza en detrimento de otras funciones, permite un enfoque que, sacado de contexto, parecería demasiado restrictivo. La vivienda, la única construcción visible en los nuevos asentamientos, presenta algunas nuevas tendencias que, de tener demasiado peso, afectarían a largo plazo a la organización general del Gran Cairo.

La multiplicación de pequeños complejos de viviendas multifamiliares en todas las nuevas comunidades, a semejanza de los complejos residenciales de lujo, nos plantea, desde el punto de vista geográfico, preguntas sobre la naturaleza, la existencia y el objetivo real adjudicado a estas comunidades.

La última generación de nuevas comunidades, los nuevos asentamientos, previstos para la

LA URBANIZACIÓN DEL DESIERTO

Las viviendas y tierras de los nuevos asentamientos han tenido gran éxito entre las clases media y alta; no así entre la población humilde, la que más lo necesitaba.

descongestión de barrios céntricos de la capital mediante la oferta de tierras a bajo precio, dista mucho de responder a lo que se pensó en primer término para ellos. Al optar por proporcionar viviendas terminadas y, por lo tanto, bastante caras, si se tienen en cuenta los bajos ingresos de la población a la que está dirigido el programa –de la cual una parte proviene de los barrios céntricos dentro del proceso de mejora–, el objetivo propuesto podría tener muy serios altibajos. El tipo de vivienda presentado, sus condiciones de acceso y distribución representan otros tantos congelamientos que tienden a poner en peligro una urbanización en principio capaz de competir con las ofertas de vivienda de los barrios informales de la periferia inmediata.

VIVIENDA E INDUSTRIA

El nuevo experimento urbano puesto en marcha en Egipto en los últimos veinte años merece algún comentario. Así pues, a pesar del éxito registrado en las zonas industriales de las nuevas ciudades, cuyos terrenos han sido vendidos, montándose unidades de producción muy rápidamente, las viviendas permanecen vacías, y las tierras cercanas a la función residencial, sin construir. La brecha entre los ritmos de industrialización y urbanización de las nuevas ciudades, evidentes en todas las nuevas comunidades de la zona del Gran Cairo, se revelan con claridad en la ciudad del Diez de Ramadán. Esta ciudad está situada a cincuenta kilómetros de El Cairo, sobre la carretera que conduce al Canal de Suez. Fue la primera ciudad construida desde 1977, y como tal debería haber recibido, según los planificadores, a 150.000 residentes en 1984 y 500.000 residentes en el año 2000. En realidad, sólo ha recibido a unos 5.680 habitantes en el año 84 y dará cabida, en el mejor de los casos, a 40.000 habitantes en 1996. El otro lado de la ciudad, la zona industrial, aloja a 976 empresas, de las cuales 301 estaban en construcción al 31 de diciembre de 1994, proporcionando trabajo a cerca de 100.000 personas. Evidentemente, el equilibrio viviendas-puestos de trabajo no ha sido alcanzado en ninguna nueva ciudad autónoma: Diez de Ramadán, Sadat,



Seis de Octubre. Hay muchos motivos para que esto sea así: la gran renovación de los empleados dentro de las empresas, la escasez de inversiones en propiedad por parte de los empresarios, unas viviendas inadecuadas para las poblaciones en cuestión, la deficiencia crónica de servicios, una gran especulación que el Estado trata por todos los medios de detener y, por último, las distancias desde El Cairo, consideradas por lo general demasiado grandes. Debemos añadir que la forma de adjudicación de los apartamentos no favorece a los grupos sociales de bajos ingresos, conectados a duras penas con los círculos institucionales y políticos del poder.

EXTENSION DE LA CAPITAL

Afrontando esta dificultad auténtica para poner en marcha las nuevas ciudades, las autoridades egipcias, con la experiencia de los organismos de planificación urbana franceses, han decidido crear unas nuevas ciudades más reducidas, de menor tamaño y de menor densidad de población. La débil tasa de integración de las poblaciones provenientes de la capital a las nuevas ciudades ha provocado una reevaluación del proyecto, especialmente por lo que respecta a los tipos de vivienda elegidos para el desarrollo.

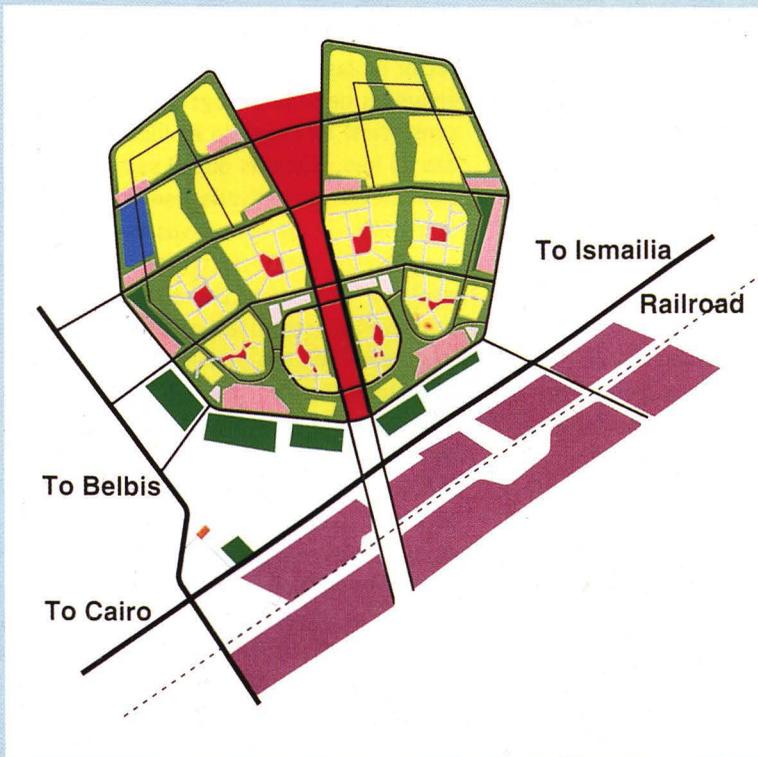
Las viviendas y las tierras de las nuevas ciudades tuvieron gran éxito entre las clases sociales medias y altas deseosas de hacer inversiones especulativas. No sucede lo mismo con las clases sociales bajas. Los que más necesitan y piden nuevas viviendas todavía no han encontrado su oportunidad. Las opciones funcionalistas de la propia construcción, así como las condiciones financieras de acceso a la compra de viviendas en las nuevas ciudades, han dado lugar a una redefinición de los objetivos que está desembocando en la creación de un nuevo concepto de comunidad en el desierto, denominado el nuevo asentamiento.

Los nuevos asentamientos fueron proyectados para impulsar la extensión de la capital sobre los ejes oriental y occidental, y en especial para reforzar el peso de las nuevas ciudades existentes en esta reorganización espacial de la aglomeración. Tenían que ofrecer, además de puestos de trabajo en sus respectivas zonas industriales, gran cantidad de tierras, de propiedad legal y a bajo coste a fin de desbaratar –a largo plazo– el equilibrio dinámico del sector de la vivienda. En otras palabras, puesto que la gestión institucional y planificada de la tierra y de la propiedad inmobiliaria experimentada en las nuevas ciudades dio pocos resultados, se recomendó una fórmula más flexible para la urbanización del sector de la vivienda popular, muy dinámico en las zonas informales, aquellas que están sometidas a las políticas flexibilizadoras de las autoridades. Atraer a los constructores de pequeñas viviendas autónomas y a los proveedores ilegales de las riberas del Nilo hacia el desierto, gracias a

En la fotografía superior, carretera de acceso al nuevo asentamiento nº 5. Se trata de una zona intermedia entre éste y el nº 3, en la cual hay construidas viviendas para las clases medias. En la inferior, edificio de viviendas en el asentamiento nº 5.

DIEZ DEL RAMADÁN

Primera de las nuevas ciudades construidas en el desierto, se encuentra situada a 55 Km de El Cairo, entre la región del Canal de Suez y el delta este, junto al Aeropuerto Internacional. Con 100.000 viviendas construidas para albergar a 500.000 habitantes, se proyectó para crear nuevos puestos de trabajo, atraer la inversión nacional y extranjera, y absorber el exceso de población de El Cairo y otras regiones adyacentes. La previsión de construir, una vez completadas las cuatro zonas de la ciudad, 4.500 industrias, hará de Diez del Ramadán el área industrial más grande de Egipto. La superficie total de la ciudad es de 398 Km², de los cuales están construidos 98 Km². Se divide en 4 zonas, cada una de las cuales consta de 4 distritos residenciales (.21,6 Km²) En el centro, la gran área comercial y de servicios ocupa 8,1 Km². El espacio dedicado a la industria (27 Km²) se ha estructurado en 3 zonas: industria pesada, al este de la carretera entre El Cairo e Ismailía; industria media y ligera, no contaminante, al lado de los distritos residenciales. El resto de la superficie urbanizada se divide entre zonas verdes (13.8 Km²) y carreteras y espacios abiertos (19.8 Km²).



- | | | |
|---------------------|------------------|------------------|
| Área residencial | Cinturón verde | Industria media |
| Construcción piloto | Zonas verdes | Industria pesada |
| Centro de servicios | Industria ligera | Universidad |

LA URBANIZACIÓN DEL DESIERTO

Estos enclaves, aunque nuevos, ya han llegado a su límite: no son autosuficientes en cuanto al trabajo, ni espontáneos en lo que respecta a su construcción.

unos precios competitivos del metro cuadrado y a un número suficiente de instalaciones e infraestructuras, fue el objetivo primordial de este programa de construcción de nuevos asentamientos. Estos embriones de ciudad, de los cuales en este momento hay siete en construcción, se pusieron en marcha a lo largo de toda la carretera de circunvalación de la ciudad, aproximadamente a veinte kilómetros de El Cairo.



LA DEMANDA

Aunque sería un poco prematuro hacer una valoración sobre lo que se ha conseguido en los nuevos asentamientos –sólo uno se encuentra habitado hasta ahora–, podemos describir las pautas que se están siguiendo. Por un lado, la transformación de los planes de solares con servicios en proyectos para viviendas populares autónomas: habría de constituir la forma principal de urbanización para promover la vivienda. Por otra parte, el traslado de zonas industriales de las cuales se dependía para proporcionar puestos de trabajo. De esta manera, ni autosuficientes por lo que al trabajo se refiere, ni espontáneos por lo que respecta a la construcción, los asentamientos ya han llegado a su límite. Antes que el modelo de urbanización propuesto se prefiera la construcción de pequeños complejos de viviendas multifamiliares para las clases sociales media y baja. Además de la extrema monotonía de las formas arquitectónicas, esta opción plantea serias dudas sobre la marcha de los objetivos. A la luz del experimento anterior llevado a cabo en las nuevas ciudades, sabemos que este tipo de residencia no responde a la demanda prevista. Poco adecuadas para los medios de la población para la que se proponen, estas viviendas, cuyos precios no significarían una ruptura respecto de la gran inflación del sector, no parecen capaces de aligerar la presión urbanística de los centros de El Cairo y mucho menos las elevadas densidades de los barrios informales de la periferia. El éxito relativo del nuevo asentamiento número 3 –llamado Qattamia– examinado desde el punto de vista del ritmo de ocupación de la vivienda ofrecida, no invalida en realidad la tendencia principal. Esta vitalidad se debe fundamentalmente al traslado accidental de las

víctimas del terremoto. Esta población –aproximadamente 3.000 familias– vivía, antes del terremoto que tuvo lugar en octubre de 1992, en viviendas alquiladas situadas en los antiguos centros de El Cairo o en su periferia informal. Estas poblaciones, perfectamente integradas en sus anteriores barrios, tuvieron que trasladarse al distrito de viviendas número 8 de Qattamia. La insuficiencia de los servicios planteó numerosos problemas a los recién llegados habitantes. Por lo que respecta al asentamiento en sí mismo, se les adjudicaron viviendas demasiado caras para sus ingresos. Aunque a menudo consideraban que el acceso a esos apartamentos era una promoción social –en realidad, estos apartamentos van de los 60 metros cuadrados hasta aproximadamente 90 metros cuadrados y tienen conexión de agua, cloacas y electricidad–, no pueden costárselos.

A esto hay que añadir la imposibilidad, o al menos la dificultad, de desarraigarlos de sus gallineros, sus palomas y sus hornos de pan, prácticas muy difundidas en una zona popular que son una fuente importante de alimentos adicionales.

La integración de estos servicios en el mercado de la propiedad inmobiliaria de unidades de vivienda pública permitiría a las familias pagar una renta acorde con sus ingresos y haría que se integrasen realmente en sus nuevas viviendas. El Estado, sensible a su infortunio, tomó la decisión de suspender todos los cobros, no contribuyendo así a facilitar el asentamiento definitivo de la población, que vive con miedo al desalojo.

La experiencia de las víctimas del terremoto confirma el persistente desequilibrio entre la

oferta oficial de viviendas y las necesidades reales de los más pobres. También plantea el problema de las inversiones de respaldo y, por lo tanto, la réplica de estos programas de construcción de viviendas en nuevos asentamientos. La recaudación de fondos nunca recuperará las inversiones iniciales y por ello nunca se podrán financiar otras operaciones similares.

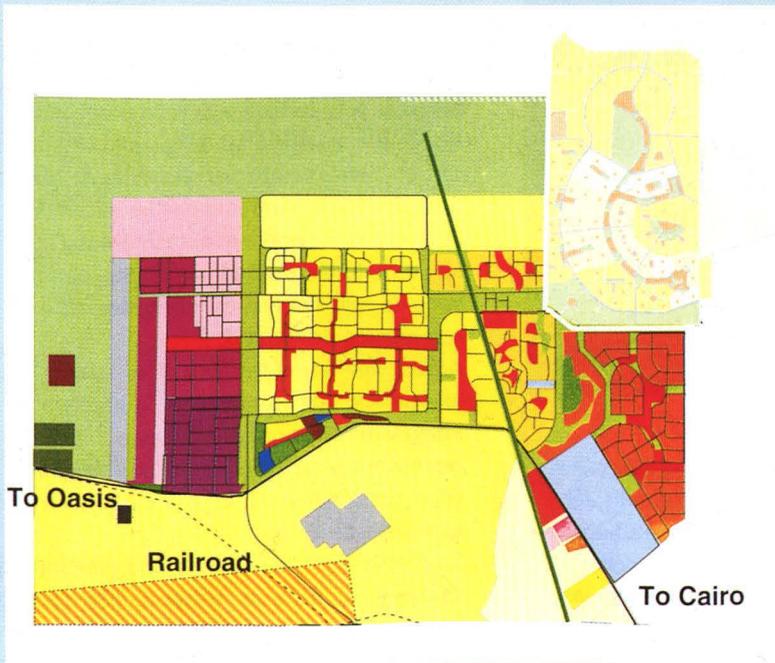
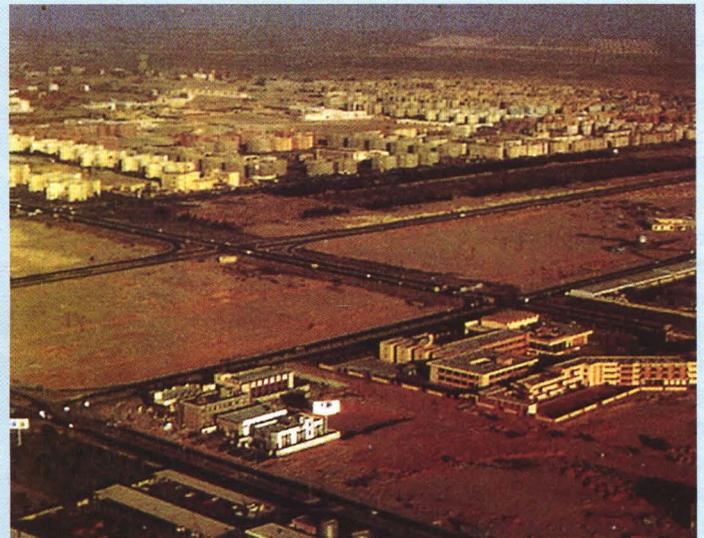
COEXISTENCIA DE CLASES

De forma paralela a estos programas de viviendas sociales, la adjudicación de grandes zonas de los nuevos asentamientos al sector privado para promover viviendas de lujo pone en tela de juicio el objetivo originalmente atribuido a estas nuevas comunidades por lo que respecta a la reorganización del Gran Cairo. El sector privado, al que encarecidamente se le ha solicitado que compartiese inversiones con las autoridades públicas en los asentamientos de las nuevas ciudades, ha empezado a invertir fuertemente en solares para viviendas y para instalaciones recreativas. A lo largo de los últimos años, el sector de las instituciones privadas (bancos, empresas de seguros, agencias de desarrollo, consorcios) ha invertido en lugares de viviendas de lujo, mientras que al sector no institucional (empresas privadas) se le han adjudicado terrenos sobre los nuevos asentamientos para que los dividiesen en terrenos de cuatrocientos a mil metros cuadrados. Esta forma de expansión plantea una doble pregunta: en primer lugar, ¿qué nos permite asegurar que estas zonas residenciales de lujo no se conviertan en segundas viviendas? Y segundo, suponiendo que los beneficios que consiga el gobierno con la venta de estos terrenos sea dedicada a viviendas sociales –sea cual sea su forma– ¿sería tolerable la coexistencia de programas tan diferentes en un mismo sitio y, por encima de todo, lo tolerarían las clases superiores? Los barrios de las víctimas del terremoto en el nuevo asentamiento nº 3 y el campo de golf residencial adyacente sobre el nuevo asentamiento nº 5 nos plantean dudas sobre el tipo de vecindario que se formará. Por último, en todos los nuevos planes de asentamiento presentados por las autoridades de la nueva comunidad, la vivienda para las clases

En la fotografía, el nuevo asentamiento nº 3, Qattamia. El superior ritmo de ocupación de la vivienda en él, con respecto al resto, se debe al traslado al mismo de las víctimas del terremoto, 3.000 familias que vivían en el centro y la periferia de El Cairo.

SEIS DE OCTUBRE

Nueva ciudad situada a 38 Km del centro de El Cairo, entre la capital, Fayoum, el Bajo Egipto y la carretera de circunvalación, se localiza a 190 metros sobre el nivel del mar, lo que le otorga favorables condiciones climáticas. Se construyó con el objetivo de disminuir la presión demográfica sobre El Cairo y Guizeh (de cuyas piramides dista 17 Km). Su superficie total es de 360 Km², de los cuales están urbanizados 60 Km². Seis de octubre está dividido en cuatro grandes áreas: residencial, turística, industrial y zonas verdes. Debido al aumento de la demanda de tierras, el plan inicial tuvo que ser modificado para dar respuesta a la extensión de la ciudad por sus extremos norte y este: se urbanizaron una nueva superficie de 72 Km². La previsión en lo que respecta al número de habitantes, teniendo en cuenta esta ampliación, es de 1.500.000.



	Área residencial		Zona turística		Área industrial
	Área residencial		Centros comerciales y servicios		Zonas verdes
	Área residencial		Área de formación		Área recreativa
	Área residencial		Área industrial		

LA URBANIZACIÓN DEL DESIERTO

La escasez de viviendas populares en los nuevos asentamientos plantea una duda: ¿serán capaces de aliviar la presión demográfica sobre el centro de El Cairo?

de ingresos medios y bajos representa una cuota muy pequeña, a diferencia de lo que se preveía en el último plan maestro de urbanismo. ¿Permitirá una expansión tan elitista de los nuevos asentamientos rebajar un poco la presión sobre los barrios céntricos atestados?

LA CIUDAD DISEMINADA

Más allá de la finalidad de la vivienda y de las condiciones financieras para acceder a ella, el diseño urbano de las nuevas comunidades que son nuevos asentamientos y el orden que instaura proyectan serias dudas sobre el planificador urbano en muchos aspectos.

El espacio está dividido en barrios con funciones bien definidas que no se mezclan, distritos de funciones múltiples que se evitan deliberadamente. Funciones de ocio, residenciales y de servicios que tienen sus propias áreas, geográficamente adyacentes, pero bien separadas entre sí. Sometidas a los centros de decisión muy alejados de los nuevos asentamientos –las delegaciones locales del ministerio a cargo de la urbanización sólo sirven como correas de transmisión– las nuevas viviendas que se han construido determinan una estratificación muy elaborada y diferenciada. Diseminada en barrios a veces muy distantes unos de otros, la ciudad apenas si es un conjunto. La escasez de instalaciones comunitarias –un colegio primario por cada 40.000 habitantes, la incierta recolección de basuras– descuidadas por las autoridades públicas, los distritos que han dado cobijo a las víctimas del terremoto o alejadas de los antiguos barrios céntricos o de las periferias informales debido a la renovación urbana, son tratados como un pariente pobre. Su aspecto inevitablemente señala el nivel de ingresos de sus residentes. Aparte de acostumbrarse a la supuesta originalidad de sus nuevas zonas en el desierto, estas poblaciones tienen que enfrentarse a los problemas diarios, del mismo modo en que solían hacerlo en sus distritos anteriores (colegio, salud, transporte, recogida de basuras). Además, los más pobres han tenido que hacer un esfuerzo para ser aceptados por



distritos habitados de Qattamia. Los asentamientos espontáneos todavía no se han producido. La vida en conjunto de poblaciones con diferentes filiaciones y prácticas sociales, sumada a un fuerte sentimiento de aislamiento, podría hacer la vida difícil para estos habitantes y de hecho retrasar su traslado a las nuevas ciudades.

COMUNICACIONES ESCASAS

La brecha de comunicación contribuye al aislamiento y a la segregación. Debido a la escasez de instalaciones y de redes –sólo cinco líneas telefónicas para unos 40.000 habitantes en Qattamia– se da una función decisiva a los medios de comunicación.

Si bien se están haciendo enormes esfuerzos para crear redes viarias –una vez construida la carretera de circunvalación, el acceso a muchos distritos de El Cairo será más fácil–, todavía hay una carencia de transportes públicos baratos. La cuestión del transporte público afecta a diversos niveles de integración y calidad de vida para estas nuevas poblaciones satélites. Más adecuados para las clases superiores, provistas de medios materiales por lo que respecta a la comunicación, la urbanización tiende a convertir unas zonas mal comunicadas en tierras relegadas. El hecho de vivir en nuevos asentamientos mal comunicados impide a los más pobres el acceso a sus entornos anteriores, alejándolos de sus parientes y, lo que todavía es más grave, de sus lugares de trabajo.

A decir verdad, el traslado a las nuevas urbanizaciones, que es un signo de ascenso e integración social para las clases superiores, representa para las clases menos favorecidas quedar excluidas de la ciudad, en este caso de El Cairo.

En conclusión, sigue en pie una pregunta que constituye la materia central de este seminario: ¿Conseguirá una política elitista de planificación y de construcción de nuevos asentamientos atraer a las personas de los distritos más densamente poblados de El Cairo? Aunque el entusiasmo de las clases superiores por los nuevos complejos urbanísticos se mantenga, ¿en qué medida contribuirá a ali-

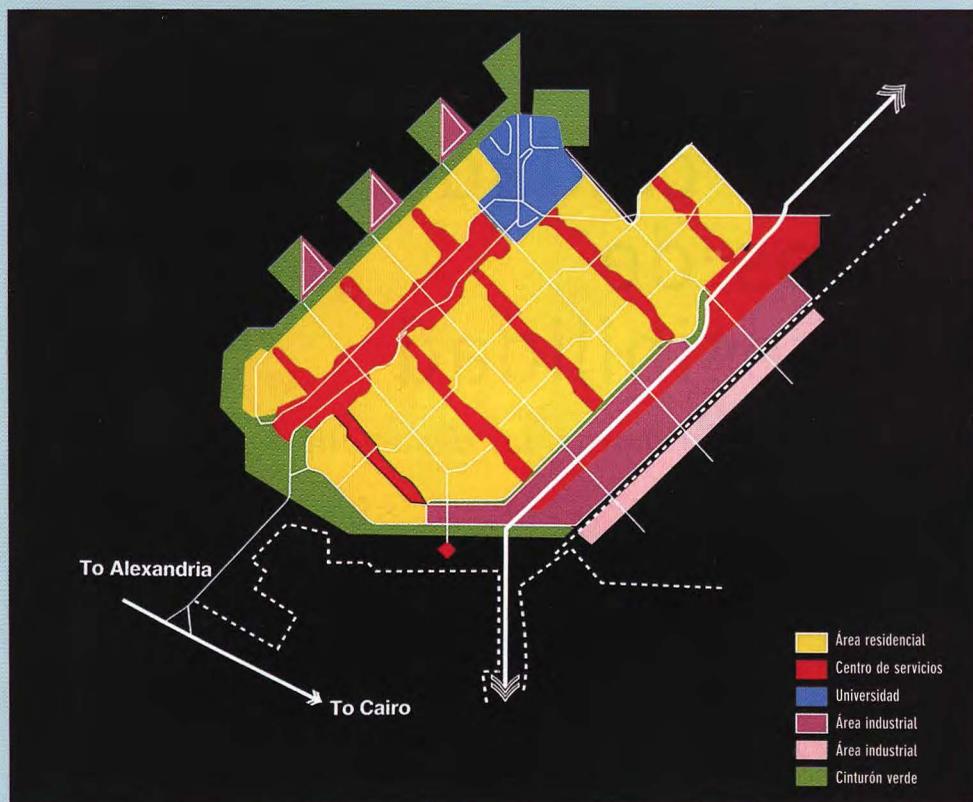


otros componentes sociales de la aglomeración en formación, esfuerzo dificultado aún más, ya que el hecho de vivir en su nuevo medio no suele ser fruto de una elección personal. Mientras que la separación entre las clases sociales más altas y más bajas es evidentemente notoria en la tierra, no lo es la separación entre las clases medias y bajas. Más que de una acción planificada, esto depende de la situación de emergencia. A decir verdad, los enclaves sociales salen a la luz entre las poblaciones de los principales

Arriba, la carretera que circula entre el nuevo asentamiento nº 5 y el nº 3. A la derecha de la fotografía, lago artificial dentro del club de golf construido en la zona. A la izquierda, Qattamia, uno de cuyos edificios públicos muestra la imagen inferior.

EL SADAT

Se trata de la segunda de las nuevas ciudades construidas en el desierto. Situada a 93 Km del noroeste de El Cairo, en la carretera que une la capital con Alejandría, depende fundamentalmente del sector agrícola e industrial. Su superficie total es de 500 Km², de los cuales se encuentran urbanizados 48,8 Km². Se encuentra dividida en 5 grandes zonas: residencial, comercial, industrial, zonas verdes y carreteras y espacios abiertos. Se prevé que acoja a 500.000 habitantes, con una oferta de 100.000 puestos de trabajo.



viar la presión sobre el interior de la ciudad, tanto por lo que respecta a la densidad como al tráfico rodado, que ya está asfixiando el corazón de El Cairo?

En otros aspectos, sin crear nuevos puestos de trabajo en los nuevos asentamientos o cerca de ellos, ¿se puede esperar que las clases populares se trasladasen a ellos por su propia voluntad? Ya no es posible poner en práctica medidas de coacción.

En cualquier caso, la cuestión de la vivienda sigue siendo crucial, y mientras la promoción de la vivienda popular se pierda en el desierto, la presión de la tierra en el centro de

la ciudad y los barrios informales no tendrá posibilidad de disminuir.

La gran apertura a las inversiones privadas, por lo que respecta al nuevo mercado inmobiliario, convierte en una cuestión de gran urgencia encontrar una salida real. La inminencia de esta urgencia se pone de manifiesto por la escasez de tierra para dedicar a programas de viviendas populares que sean adecuadas para las poblaciones que queremos atraer a los nuevos asentamientos.

Sabine Jossifrost

Investigadora del Instituto de Planificación Urbana de París

SUMMARY

The Urban Development of the Desert. Who for and What for? The Issue of Housing in the New Urban Communities in Greater Cairo.

Now that 20 years have passed since the first phases of the first new city in the desert, this program, encompassing no fewer than seven new settlements and satellite cities within a 100 kilometer radius of Cairo still seeks inhabitants.

While the new industrial real estate in these new cities, whose creation in the 1970s satisfied an urgent need, is filling up at a satisfactory pace, the small complex of multi-family dwellings built by the government and its specialized authorities is still as desperately empty as the plots of land for the housing.

These housing units, easily sold, fed the speculative real estate market and remain uninhabited. In the light of the utterly slow progress made in terms of the new cities' residential function, in 1983, the government decided to create new urban areas in the desert, the new settlements. Closer to the capital, it would be advisable for them to have sites and service programs better suited to the needs and the economic situation of the population that has traditionally settled spontaneously in areas with illegal buildings put up in the outskirts of Cairo.

The building of these new neighborhoods, implemented at the end of the 1980s, has undergone many unforeseen circumstances. Anxious to occupy the housing as soon as possible, the Ministry decided to favor public sector housing. Building was done hastily and was helpful in settling the poorer population from central districts as well as those displaced by the 1992 earthquake.

Even when these new neighborhoods still lack many services and the housing units themselves are not suited to the needs and resources of their inhabitants, the Egyptian Government has surrendered broad segments to the private sector to promote the luxury property market.

The price of land, free in these new urban areas since it belongs to the Government, would allow the authorities to create programs of plots of land with low cost services, likely to draw the lower and middle classes who have unsuitable homes in current districts. A shift towards luxury buildings could well dissuade these segments of the population, and, moreover, reduce the expansion of the new settlements.

The other issue that this planned elitist urban development raises in these new urban areas also involves the desire to lower the density of areas in and around the city's center.