

# DESARROLLO URBANO Y POLÍTICA DE TIERRA Y VIVIENDA EN ÁFRICA: EL CASO DE ABIDJAN\*

## Algunas comparaciones con el caso de México

MARTHA SCHTEINGART

*El Colegio de México*  
CEDDU

### Introducción

EN ESTE TRABAJO NOS PROPONEMOS presentar algunos rasgos importantes del desarrollo urbano de Abidjan, capital de Costa de Marfil, relevando los problemas de apropiación y utilización del suelo y de producción del marco construido, teniendo en cuenta sobre todo el manejo por parte del Estado de esos elementos básicos del desarrollo urbano, para el asentamiento de la mayoría de la población.

Las particularidades de la situación africana que será aquí presentada, serán explicadas en el contexto del modelo de desarrollo que se ha elegido para el país, particularmente después de su independencia formal en 1960, del tipo de Estado que se ha conformado, y de los antecedentes precoloniales y coloniales que han marcado indudablemente su desarrollo actual, sobre todo en relación al problema de la tierra (que será nuestro principal objeto de estudio).

El análisis del suelo urbano no sólo es importante, en cuanto constituye el elemento soporte del marco construido y de las actividades de la ciudad (jugando un papel primordial en el

\* Este trabajo ha sido realizado gracias a un contrato ofrecido a la autora por el ORSTOM (Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre Mer), institución francesa que trabaja para el Tercer Mundo, y que ha acumulado un gran conocimiento sobre la situación social de algunos países africanos.

La consulta de un amplio material bibliográfico y el contacto con africanistas dedicados a la problemática urbana, en París, así como una visita de trabajo a Abidjan, fueron posibles gracias al apoyo y colaboración de Emile Le Bris, Director del Departamento "D" del ORSTOM "Urbanisation et Socio-systèmes urbaines".

proceso de estructuración del espacio urbano), sino además porque las acciones o prácticas con respecto al mismo pueden aportar elementos importantes para la comprensión de una sociedad. Efectivamente, toda acción sobre el suelo afecta los intereses de un grupo social y beneficia a otro, lo cual implica una elección política, resultante de una relación de fuerzas en permanente evolución.\* Así, ese análisis requiere de la comprensión del marco general al que hicimos referencia, pero a su vez aporta a un mayor conocimiento de una sociedad, especificando el carácter de las acciones del Estado y de las relaciones sociales implícitas.

Si bien es cierto que la concepción del suelo como relación social descalifica a aquellas que lo consideran sólo como problema jurídico, no es posible ignorar el marco jurídico como punto de partida, para observar luego la aplicación del mismo a través de las prácticas sociales.

Por último, es necesario aclarar que el suelo, como objeto de estudio, no es analizable independientemente de su uso, lo cual significa, para el ámbito urbano, incorporar el análisis de la producción del marco construido y de la vivienda, en particular, como factor esencial que colabora en la fijación de la división social del espacio.

Estos enunciados teóricos justifican la orientación que hemos dado a esta presentación, así como los aspectos generales y particulares incluidos en el análisis y su orden expositivo. Las comparaciones entre el caso de Abidjan y el de la ciudad de México, que incluimos al final de este trabajo, están muy lejos de ser el producto de un trabajo teórico-empírico, de carácter comparativo, muy sistemático.

Sin embargo, pensamos que pueden aportar elementos interesantes, relativos a los efectos de la presencia de tierras colectivas en el crecimiento urbano, dentro de contextos socioeconómicos diferentes, con diverso grado de participación del Estado en lo urbano, y sobre todo, en estadios distintos del desarrollo de las sociedades. Es muy posible que las conclusiones de estu-

\* Véase, "La question foncière urbaine dans les pays en développement: évaluation des tendances actuelles". Documento preparado por la Red sobre *Promoción inmobiliaria en el Tercer Mundo* Centre National de la Recherche Scientifique— (C.N.R.S.), Francia.

dios comparativos de este tipo puedan ayudar a relativizar algunas afirmaciones que surgen de los estudios individuales de caso, ampliando así la perspectiva de análisis de los problemas urbanos.

Para realizar este trabajo se ha partido de las investigaciones ya realizadas sobre Abidjan y los problemas del suelo en África Occidental, sobre todo por investigadores franceses; se han incorporado también los resultados de los análisis de documentos oficiales recientes y las reflexiones personales que han surgido como corolario de visitas efectuadas a distintos barrios de la ciudad, y de los datos proporcionados y las opiniones vertidas por diferentes funcionarios públicos, a cargo de la planificación urbana y el control del suelo en Abidjan. La información y reflexiones sobre el caso de México provienen de investigaciones que hemos venido realizando en los últimos años.

Por último, este trabajo es el producto de la primera etapa de una investigación más amplia, de tipo comparativo, que pretende introducir en el futuro el estudio de otras ciudades africanas.

### Antecedentes históricos y desarrollo actual de Costa de Marfil

País independiente desde 1960, Costa de Marfil fue colonia francesa, junto a otros países de África.<sup>1</sup> Esta región fue colonizada por Francia desde principios del siglo XIX, aunque desde el siglo XVII, tanto ese país como otros países europeos se establecieron a lo largo de las costas occidentales y luego en el interior del continente, básicamente para el tráfico de esclavos y el comercio.

Sólo a partir de comienzos del siglo XIX, con el fin de la economía basada en ese tráfico, ciertas factorías comenzaron a desarrollarse y fue sobre todo en San Luis de Senegal donde los franceses concentraron sus inversiones, como centro de un territorio donde desarrollarían la explotación de sus recursos agrícolas. En treinta años el ejército ocupó vastos territorios e impuso la autoridad colonial; para controlar a las poblaciones

<sup>1</sup> Nos referimos a Benin, Camerún, Congo, República Centro Africana, Djibuti, Burkina Faso (Alto Volta), Gabón, Guinea, Malí, Mauritania, Níger, Senegal, Chad y Togo.

locales se fundaron puestos militares y se edificaron fuertes, campos militares y representaciones de casas de comercio, estimulándose asimismo la inmigración de colonos franceses, a los que se ofreció grandes concesiones de tierra.<sup>2</sup>

Aunque ya en el siglo XVII mercaderes y misioneros frecuentaban sus costas, es entre 1838 y 1842 cuando se sientan las bases de la implantación francesa en Costa de Marfil; a partir de 1893 este territorio será administrado como una colonia autónoma. La sociedad precolonial se caracterizaba por la presencia de comunidades rurales en las que dominaba la estructura cianica, el sistema de linajes, las formas colectivas de propiedad de los medios de producción y los lazos de parentesco y solidaridad. Estas características dificultaron la penetración de relaciones de mercado, de modelos europeos de consumo y, como veremos luego, de nuevas formas de valorización del suelo, que quisieron imponer los colonizadores. Sin embargo, algunas etnias estuvieron en mejores condiciones que otras para integrarse a las relaciones capitalistas de producción.<sup>3</sup>

Con una superficie de 322 000 km<sup>2</sup>, Costa de Marfil se ubica a una latitud similar a la de Venezuela y Colombia, y presenta dos grandes zonas climáticas: la del sur, con un clima casi ecuatorial húmedo, que está cubierta por un manto continuo de selva tropical (que ha sido muy destruida) y la del norte, con clima tropical seco, que tiene un paisaje típico de la sabana.<sup>4</sup> Los dos principales productos agrícolas de exportación, el cacao y el café, tuvieron un enorme crecimiento después de su introducción en 1880 y 1925; ambos comenzaron a cultivarse a través de algunos colonos europeos y luego se extendieron por toda la zona forestal del país incluyendo a plantadores nativos.

El actual presidente, y el grupo inicial de plantadores que comenzó la lucha anticolonialista, tuvieron tempranamente como objetivo principal el desarrollo económico, considerando

<sup>2</sup> Véase Alain Sinou, *Antecedentes históricos del urbanismo en Africa Negra Francesa*, ORSTOM, París, 1984.

<sup>3</sup> Véase Bonnie Campbell, *L'Etat Post-Colonial en Côte d'Ivoire*, Document de travail núm. 6, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Centre d'Etudes Africaines, París, 1983.

<sup>4</sup> Los cultivos más importantes del sur son el cacao, el café, la piña, los plátanos, el arroz; los del norte son los cereales, el ñame, el algodón y la caña. Algunos son para consumo interno y otros para la exportación.

más tarde que la colaboración con la metrópoli era la única capaz de favorecerlo. Se optó, entonces, por una estrategia de desarrollo dependiente para lograr un crecimiento rápido; ella ha permitido, en una primera etapa, conseguir recursos económicos, base de una cierta prosperidad y de la consolidación de su sistema político.<sup>5</sup>

La política económica se centró en la agricultura de exportación que podría financiar la diversificación del sector primario y desarrollar además otros sectores. El café, el cacao y la madera representaron el 77.6% del valor de las exportaciones totales en 1975 y desde 1977 el país se ha convertido en el primer productor mundial de cacao. Asimismo, el alza de los precios del café en el mercado internacional aseguró ingresos importantes a los plantadores, multiplicando los recursos financieros del Estado.

La industria, con una fuerte participación de capitales extranjeros, está poco desarrollada y se ha fundado principalmente en la transformación de productos locales (café soluble, conservas, aceite de palma, etcétera).

El endeudamiento externo se ha utilizado para el financiamiento de grandes operaciones de sostén de la expansión económica, y ha crecido violentamente, sobre todo en los años setenta. La extraversión ha implicado, por otra parte, una gran afluencia de expertos extranjeros, sobre todo franceses, que ha ido en aumento (al contrario de lo que ha ocurrido en otros países africanos). En el sector público, los consejeros técnicos de los ministros y los profesores absorben la gran mayoría de los puestos de cooperación. En el sector privado (fuera de la agricultura) los puestos de dirección y otros cargos importantes de las empresas también están cubiertos en gran medida por extranjeros.<sup>6</sup>

La sociedad marfileña se caracteriza también por la presencia de una fuerte proporción de africanos provenientes de otros países: Alto Volta, Mali, Guinea, etc. Esta proporción excepcional es consecuencia de la apertura de sus fronteras y ha per-

<sup>5</sup> Véase Y. A. Faure, "Le complexe politico-économique" en *Etat et Bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, KARTHALA, París, 1982.

<sup>6</sup> *Ibid.*

mitido disponer de una mano de obra abundante y barata.<sup>7</sup>

El crecimiento del Estado (cuya participación fue necesaria para la expansión de los equipamientos y las infraestructuras básicas para el desarrollo económico), y la diversificación de la economía financiada por el excedente agrícola, permitieron una ampliación de la clase dirigente. Al comienzo ésta tuvo una relación privilegiada con los grandes plantadores, pero con la independencia se enriqueció con nuevos cuadros de funcionarios, más educados que los primeros. Algunos autores sugieren que el Estado es un agente relativamente autónomo de transformaciones económicas, y que la burguesía político-administrativa podría constituir la clase dominante.<sup>8</sup>

Pero el modelo de desarrollo elegido, si bien permitió una etapa de acumulación importante (aunque con grandes desigualdades sociales) no ha conducido a un crecimiento sostenido, y ha entrado fuertemente en crisis, a partir sobre todo de 1979. La gran depresión de los precios del café y el cacao en el mercado internacional y el rápido aumento de los precios de los productos importados afectaron muy desfavorablemente los términos del intercambio; a ello se debe sumar un enorme aumento de la deuda externa, que se triplica entre 1978 y 1982, principalmente para cubrir los gastos resultantes de las inversiones públicas realizadas durante el periodo de prosperidad.

Las consecuencias de esta crisis son múltiples, y se harán evidentes, como veremos más adelante, en el desarrollo urbano de Abidjan, y en las políticas del Estado referidas al consumo de la población.

**El problema del suelo en África Occidental francesa y en Costa de Marfil (marco jurídico y prácticas sociales)**

Además de ubicar el desarrollo urbano de Abidjan en el marco más amplio del desarrollo socioeconómico del país, antes de referirnos al manejo de la tierra urbana en ese centro, conside-

<sup>7</sup> Véase J. F. Médard, "La régulation socio-politique", en *Etat et Bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Y. A. Faute y J. F. Médard, "Classe dominante ou classe dirigeante?" en, *Etat et...*, *op. cit.*

ramos necesario tener en cuenta los antecedentes jurídicos y las prácticas sociales que han marcado el uso del suelo, en esa región, en la época precolonial y colonial.

La propiedad colectiva (por familias y tribus) e inalienable era el rasgo esencial de la tenencia de la tierra en África cuando llegaron los franceses. Las poblaciones nativas se encontraban en una fase de desarrollo económico en la que la propiedad individual del suelo, que implica el derecho privativo y hereditario de disposición y venta, comienza apenas a despuntar. El grado de evolución no era el mismo en toda el África Occidental, y ciertas regiones estaban más avanzadas que otras en el camino que conduce a la propiedad privada,<sup>9</sup> pero por todos lados dominaba la idea de colectividad.

Aun en los terrenos no ocupados, los pueblos vecinos y la tribu entera ejercían un derecho que tomaba la forma, ya sea de un uso común, ya sea de una reserva en provecho de un jefe, como representante de una comunidad. Así, como ya señalamos, los colonizadores encontraron grandes dificultades para la utilización de las tierras.

Las normas y reglas no escritas que regían las formas de aplicación, utilización y transmisión de los terrenos entre los indígenas, han constituido el "derecho consuetudinario", referente precolonial que, en cierta medida, es una invención de los colonizadores.<sup>10</sup> La caracterización de ese tipo de propiedad, que pone énfasis en la existencia de derechos temporarios y relativos sobre el suelo, le permitió justamente al poder colonial apoderarse de las tierras que necesitaba para el desarrollo de nuevas actividades y la valorización del territorio. La defini-

<sup>9</sup> Existe, según algunos autores, una sorprendente similitud histórica en la evolución de la propiedad del suelo en las poblaciones primitivas. Así, se podría decir que al comienzo la propiedad del suelo era completamente colectiva y pertenecía a la tribu; los individuos tenían un derecho de uso temporario. Se produce luego una conversión de la ocupación precaria al derecho de goce subordinado al cultivo, apareciendo posteriormente el derecho hereditario y por fin el de propiedad privada. Estos cambios ocurren tanto de la tribu a la familia, como de la familia al individuo; comienzan por las casas, continúan por las tierras cultivables, terminando por aquellas no ocupadas.

Véase P. Dareste, "Le régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française" en *Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales*, tomo XI, año 1908, París.

<sup>10</sup> Véase, Etienne Le Roy, "Caractères des droits fonciers coutumiers" (Cap. II), en *Encyclopédie Juridique*, Dakar, noviembre de 1982, tomo V.

ción de propiedad colectiva, opuesta al concepto de propiedad privada, individual, absoluta y exclusiva, fue utilizada para poder decretar que, por anexión y conquista, el Estado colonial podía heredar esa propiedad, en reemplazo de los jefes de tribu. Se buscó así una legislación que permitiera al poder colonial, en lugar del jefe, poner a disposición de particulares los terrenos que ellos requirieran. Se ha definido, entonces, al referente precolonial como una imagen caricaturesca del derecho del suelo autóctono, para privilegiar las instituciones coloniales.<sup>11</sup>

En 1906 la administración francesa aprobó el Acta Torrens, inspirada en la legislación australiana, para regir el manejo de la tierra en sus colonias africanas. A través de la misma se establece el régimen de la inmatriculación, que permite aplicar un procedimiento rápido para fijar un derecho de propiedad privada. La demanda de propiedad sobre un terreno se hace conocer a los eventuales oponentes (en general sus poseedores tradicionales) y las oposiciones deben manifestarse dentro de los 3 meses siguientes; en ausencia de litigios se transfiere la propiedad y el terreno se inscribe en un registro, a nombre del Estado, el que para controlar la utilización del mismo se interpone entre los nativos y el adquirente.

En cuanto a los terrenos de propiedad del Estado, se hace la distinción entre las propiedades pública y privada. Esta última plantea muchos problemas y ha sido motivo de fuertes conflictos entre los poseedores tradicionales y el Estado. A pesar de que, frente a las presiones y reclamos de la población nativa, se fueron aprobando posteriormente algunas disposiciones legales que han tratado de limitar el poder del Estado sobre las tierras vacantes,<sup>12</sup> se han cometido muchos abusos y despojos en detrimento de los poseedores tradicionales.

<sup>11</sup> Etienne Le Roy, *op. cit.*

<sup>12</sup> Un decreto de 1904 reconoció por primera vez la existencia de una propiedad colectiva tradicional. En 1935 los derechos del Estado se extendieron sobre todo terreno no utilizado durante 10 años. En 1955 el Estado abandona toda prioridad sobre las tierras vacantes y se obliga, antes de incorporar un terreno a su dominio, a probar por el procedimiento de la inmatriculación, la ausencia de reclamo por parte de los nativos.

Véase, Ph. Haeringer, "Structures foncières et création urbaine à Abidjan", en *Cahiers d'Etudes Africaines*, Vol. IX, 1969, París, y Ley Albert, *Régime Domaniale et Foncier*, Ecole Nationale d'Administration, Rep. de Côte d'Ivoire.

En el ámbito urbano la organización del espacio se ha basado en la expropiación de terrenos, por causa de utilidad pública, a las comunidades nativas, aplicando luego la inmatriculación a nombre del Estado, el cual posee la iniciativa en todo lo que se refiere a los loteos. La propiedad privada se va constituyendo por división de los títulos de propiedad pública, en beneficio de particulares. Los lotes son atribuidos en concesión provisoria hasta que su utilización y valorización, de acuerdo con ciertas normas establecidas, permitan la concesión definitiva. Si luego de dos años la valorización no se lleva a cabo, el terreno no puede ser retomado por el Estado. Las normas de utilización del suelo están contenidas en un plan de extensión de la ciudad y se refieren a usos, alturas de edificios, calidad de la construcción, etcétera.

Como el régimen de concesiones exigía un procedimiento legal y administrativo muy largo, así como una valorización del suelo que de hecho resultaba sumamente onerosa para la población nativa, se estableció en 1909 el “permiso de habitar” para esos sectores; éste consiste en un simple derecho de uso entregado gratuitamente, sin ninguna obligación en cuanto a las características de la construcción que se haría sobre los terrenos. Este permiso sufrió algunas transformaciones que favorecerían a los usuarios, pero luego se abandonó, aparentemente porque fomentaba la vivienda insalubre y se prestaba a la especulación. Se ha tratado de transformar esos permisos en concesiones provisorias, pero los resultados fueron bastante limitados.<sup>13</sup>

De la presentación anterior se puede deducir que existió, desde la época colonial, un gran dominio del Estado en el manejo de la tierra. Ello implicó en la realidad un fuerte despojo a la población nativa de sus terrenos tradicionales y, por otra parte, un control del desarrollo urbano, a través de la creación

<sup>13</sup> En un principio, el *permiso de habitar* impedía cualquier traspaso y venta de la vivienda y la administración se reservaba la facultad de desplazar a los nativos, sin ninguna indemnización. En 1921 se introduce una reforma legal que permite transferir ese permiso y también se prevé una compensación por desalojo. En 1943, se establece un puente entre el permiso de habitar y el de la concesión, permitiendo la transformación del primero a la segunda. Esta experiencia sólo se aplicó a un barrio de Abidjan (Treichville).

de loteos y de la propiedad privada, sólo para aquellos que estaban en condiciones de valorizar el suelo (fundamentalmente los europeos). Los nativos sólo recibieron un precario "permiso de habitar" y luego ni siquiera eso.

"Más que cualquier otra técnica, la inmatriculación está destinada a asegurar el pasaje de la matriz precapitalista a la matriz capitalista, y a controlar el espacio preservando la seguridad de los capitales invertidos en los bienes inmobiliarios." Todas las transacciones que se realizan en terrenos inmatriculados, están regidas por un derecho de origen europeo, de tipo liberal, opuesto a las características del derecho consuetudinario.<sup>14</sup>

Después de la independencia, el Estado marfileño ha mantenido, sin mayores modificaciones, el marco jurídico que regía el manejo del suelo urbano. Veremos cómo éste se ha aplicado, y cuáles han sido las consecuencias sociales de esa aplicación.

#### Abidjan: desarrollo urbano y políticas de tierra y vivienda

En 1934, Abidjan se convierte en la capital de Costa de Marfil, aunque ya en 1904 su sitio fue elegido como punto de partida de una línea de ferrocarril que une este país con el Alto Volta.<sup>15</sup> Su población actual es de aproximadamente 2 000 000 de habitantes, que representa alrededor del 50% de la población urbana (la correspondiente a las 44 ciudades con más de 10 000 habitantes) y casi el 20% de la población total del país (que se calcula en cerca de 10 millones de habitantes).

El cuadro de la siguiente página, muestra el crecimiento poblacional de Abidjan, así como su extensión física, en las diferentes etapas en las que se ha dividido el desarrollo de la ciudad.

Como puede observarse, la ciudad ha tenido una fuerte tasa de crecimiento demográfico, duplicando su población, en promedio, cada 7 años.

<sup>14</sup> Véase, Etienne Le Roy, "Les objectifs de la colonisation française ou belge" (Cap. VI) en: *Encyclopedie Juridique*, Dakar, Nov., 1982.

<sup>15</sup> El primer centro urbano importante de Costa de Marfil fue Grand-Bassam, pero en 1899, luego de una epidemia de fiebre amarilla, la administración decidió transferir el centro de la colonia a Bingerville, lugar más salubre, y allí se mantuvo hasta 1934. Estos dos centros se encuentran en la región de Abidjan, cerca de la costa del Golfo de Guinea. El país contiene unas 40 etnias diferentes, siendo la de los ébrié la que dominaba en el sitio de Abidjan.

| Año                             | Ciudad colonial<br>Superficie: 600 has |        |        | Ciudad portuaria<br>12 000 has |         |         |         | Nuevo perímetro<br>60 000 has |           |  |
|---------------------------------|--|--------|--------|--------------------------------|---------|---------|---------|-------------------------------|-----------|--|
|                                 | 1912                                   | 1934   | 1950   | 1955                           | 1963    | 1970    | 1975    | 1978                          | 1982      |  |
| Población<br>(habitantes)       | 1 400                                  | 17 000 | 65 000 | 125 000                        | 234 000 | 550 000 | 951 000 | 1 269 000                     | 1 900 000 |  |
| Tasa anual<br>de<br>crecimiento | 12%                                    |        | 10%    | 10%                            | 10%     | 11.5%   |         | 10.7%                         |           |  |

Fuente: *Dynamique démographique et Habitat à Abidjan*. Ph. Antoine y Cl. Herry, Orstom, 1982.

*La ciudad colonial*, constituida a partir del ferrocarril, se desarrolló sobre todo al convertirse en el centro administrativo de la Colonia. Desde el punto de vista espacial estaba formada por el *plateau*, donde se localizaban las actividades administrativas, comerciales y de residencia de los europeos y por dos barrios populares, totalmente segregados, para los nativos (Adjamé al norte y Treichville al sur). De esta manera Abidjan reproduce la conformación socioespacial de las ciudades coloniales, en las que todo el equipamiento se concentraba en el *plateau*, mientras que la falta de servicios, el hacinamiento y la precariedad, dominaban en los barrios nativos. Después de la construcción del canal de Vridi, que permitió dotar a la ciudad del mejor puerto de aguas profundas del Golfo de Guinea, ésta comienza a crecer violentamente, siguiendo la estructura básica fijada en la etapa anterior.

Con la independencia y la edificación de los primeros programas de vivienda realizados por el Estado, se crean nuevos barrios, tanto residenciales como de vivienda económica (Cocody, Marcory, Zona 4, Adjamé, Koumassi, Port-Bouët). A partir de 1970, la aglomeración se extiende en todas direcciones; sobre todo cabe mencionar la gran expansión de Abobogare, al norte, un desarrollo espontáneo que se ha vuelto la zona más extendida de la ciudad; al oeste Yopougon, donde el Estado ha realizado un importante programa de vivienda económica; al este "Deux Plateaux" y Riviera, donde se efectuaron operaciones de vivienda residencial para grupos más acomodados; al sur Port-Bouët, donde se encuentra otro programa de vivienda económica, además de una amplia zona de vivienda espontánea, cerca del litoral.<sup>16</sup> (*Véase* mapa en la página que sigue.)

La formación de estos barrios, en la que evidentemente la acción del Estado ha tenido una influencia decisiva, ha implicado una nueva forma de división social del espacio, diferente a la de la época colonial; ella expresa la nueva estructura social urbana, con una clase dominante marfileña, sectores medios incorporados a las nuevas actividades económicas urbanas y de

<sup>16</sup> Véase, Ph. Haeringer, Abidjan, 1976. Occupation de l'espace urbain et péri-urbain: commentaire planche B4C — *Atlas de Côte d'Ivoire*, Ministère du Plan - ORSTOM - IGT — Abidjan, 1977.



la administración pública y vastos sectores populares, dentro de los cuales los inmigrantes de otros países africanos llevan la peor parte. La población europea, a la que ya hicimos referencia, se ubica especialmente en los mejores barrios, donde también habitan los marfileños pertenecientes a la élite. Hemos hablado más arriba de las grandes corrientes migratorias procedentes de otros países de África Occidental, que llegan a Costa de Marfil. Una parte importante de estos migrantes se dirige a Abidjan y ellos representaban, junto a los migrantes marfileños de otras regiones del país, un 40% de la población de Abidjan en 1975.

Para dar una idea más precisa de las características sociales de la ciudad nos referiremos a la estructura ocupacional de la misma, a partir de los datos suministrados por el Censo General de Actividades realizado en 1976 (Ministerio del Plan). Según este Censo, el número de empleos representaba sólo el 24.7% de la población total de la ciudad. Dentro del total de empleos, los pertenecientes a los grandes establecimientos (en los sectores de la construcción, transportes, comunicaciones, comercio e industria) concentraban el 33% del total, con sólo 27 770 empleos industriales. La función pública representaba el 11% de los empleos; aquellos pertenecientes a empresas medianas y pequeñas (comerciales, de servicios, artesanales), el 17% del total; los de actividades en mercados el 13.5%, los correspondientes a trabajos realizados en la calle el 8.5% y los de servicio doméstico el 11%. Estos datos muestran obviamente la presencia de una sociedad donde existe una gran masa "informal", con ingresos muy reducidos, y muy pocos empleos industriales, o en el sector moderno de la economía.

No existe información más reciente, pero es probable que con la crisis el número de desocupados o subocupados haya aumentado notablemente. Las características ocupacionales de la población, y sus ingresos, están en la base de las grandes diferencias de consumo que se observan en la ciudad, y en las condiciones de vivienda que analizaremos a continuación.

### Producción habitacional y manejo del suelo urbano

La producción de vivienda del Estado no ha sido nunca do-

minante, dentro de lo que podemos llamar la ciudad legal. Sin embargo, fue relativamente importante en los años setenta, si se la compara con la actual, drásticamente reducida por la crisis.

Esa vivienda puede ser de dos tipos: residencial (de lujo y media) y de tipo económico. La primera se dirige básicamente a altos empleados y funcionarios del Estado (incluidos los técnicos europeos) y ha representado una producción anual de unas 1 500 unidades entre 1973 y 1977. Estas viviendas, individuales o en edificios colectivos, presentan muy buenos servicios y calidad de construcción y se encuentran ubicados en los barrios residenciales con mejores equipamientos (Cocody, Riviera, Marcory, etc.). La vivienda económica, para sectores medios, representó una producción anual de alrededor de 5 000 unidades en ese mismo periodo. Su calidad constructiva y de servicios es regular, y algunas se han deteriorado bastante rápido. Dentro de la producción que se da dentro de la legalidad, se encuentra la vivienda progresiva, financiada por los usuarios. En este caso la intervención del Estado se limita a la concesión de terrenos con alguna infraestructura de servicios. Hubo entre 1973 y 1977 una producción media anual de unas 13 550 unidades de este tipo, que es el más tradicional de la ciudad: la vivienda con patio (*habitat cour*). Aunque en esta forma habitacional vivía en general una sola familia, luego, debido al proceso de densificación que ha acarreado el crecimiento urbano, se produjeron transformaciones, que llevaron a que varias familias habitaran alrededor de un patio. La vivienda, así, ha tendido a degradarse.

A través de esa producción, el Estado se concentró en un 30% del incremento anual de viviendas realizadas dentro de la legalidad; dentro de él ha financiado más del 50% de su costo, bajo forma de terrenos equipados y préstamos otorgados a las Sociedades Inmobiliarias. En las viviendas de tipo residencial, el número de familias alojadas gratuitamente por el empleador pasaba del 50 por ciento.

De esta manera, una parte importante del ahorro de las familias de ingresos elevados, y la casi totalidad del crédito disponible se concentraron en un sector del mercado que representaba menos del 10% de las familias a alojar.

En el sector de viviendas económicas apoyadas por el Estado, el tipo de ocupación es la locación, con una tasa elevada de subvención y, de hecho, un congelamiento de los alquileres. Estas viviendas se han dirigido al 20% de las familias que deberían alojar, que sólo pueden ser nacionales.<sup>17</sup>

Los datos aquí presentados muestran, entonces, una política de vivienda basada en la atención a un sector minoritario de la sociedad al que se han dedicado grandes recursos disponibles, en una época de prosperidad que no duró mucho tiempo.

La otra cara de esta realidad es la gran proliferación de barrios llamados "espontáneos", donde los terrenos son comprados ilegalmente (por ser inalienables), pero pagando altos precios a los poseedores tradicionales del suelo periurbano, perteneciente al derecho consuetudinario. Las viviendas a veces son construidas por los mismos poseedores tradicionales de los terrenos (sobre todo en una primera etapa de formación de estos barrios) y en otros casos la edificación se realiza, de manera muy precaria, por los usuarios. La falta de servicios, y las malas condiciones sanitarias predominan en estas habitaciones. Los barrios "espontáneos" han sido, en general, muy perseguidos por la administración, en parte porque este tipo de vivienda "no puede" tener lugar en una ciudad moderna (símbolo del progreso) y además porque el Estado quiere tener la iniciativa total en materia de crecimiento urbano. Muchos de estos barrios fueron destruidos desde su aparición, algunos después de una existencia más prolongada y otros han logrado sobrevivir, ya que gracias a su rápido desarrollo se han impuesto en la estructura urbana (como Abobo-Gare, mencionado antes). Aunque en ellos habita aproximadamente un 25% de la población (proporción que sigue aumentando como consecuencia de la crisis) la administración ha tratado de negar su existencia; no ha hecho nada para mejorarlos, y tampoco ha ofrecido a las amplias capas de la población que los habitan (en general tra-

<sup>17</sup> Véase, *Perspectivas Decenales de Abidjan*, SCET, Costa de Marfil, 1977. Las viviendas producidas por el Estado son para la renta y para la venta a plazos. La promoción es realizada por empresas inmobiliarias del Estado, y la construcción se encuentra en manos de empresas extranjeras o bien de constructores, en general franceses, radicados en el país. No existe un sector inmobiliario capitalista privado, que especule con el suelo y promueva conjuntos de viviendas.

bajadores poco calificados, pequeños comerciantes y artesanos, de origen extranjero) otras alternativas para asentarse en la ciudad.<sup>18</sup>

Además de las condiciones habitacionales y la falta de servicios mínimos, la deficiente alimentación y las pésimas condiciones sanitarias afectan fuertemente la salud de la población. Se ha calculado que en estos barrios la mortandad infantil es mayor que en el medio rural, y que la probabilidad de morir para los niños entre 1 y 4 años es 15 veces más elevada que en la vivienda de tipo residencial. Así, los niños de las clases más pobres conocerán niveles de mortandad similares a los registrados en Europa a principios del siglo XIX.<sup>19</sup> Recientemente, el Banco Mundial se ha hecho presente a través de algunos programas de mejoramiento en los barrios, pero esas acciones son ínfimas comparadas con las grandes necesidades de la población más pobre.

Para terminar con este análisis, trataremos de hacer un balance sobre el manejo del suelo y sus condiciones actuales en Abidjan. La transformación de la tierra rural a usos urbanos se realiza, en este caso, a través del régimen de la concesión e inmatriculación, con intervención del Estado, en general para los sectores de la población que están en condiciones de valorizar el suelo o que constituyen su clientela. Para el resto, existen las compras ilegales a los poseedores tradicionales del suelo periurbano. Pero también, debido a que el Estado no puede hacer frente a todas las demandas de terrenos (al existir unas 20 000 sin satisfacer), por problemas económicos, administrativos y políticos, muchos usuarios que estarían en condiciones de valorizar los terrenos, de acuerdo a las normas establecidas, realizan también compras ilegales, a precios mayores que los fijados por el Estado en el sistema de la concesión.

*Dentro de la ciudad legal*, una parte importante de los terrenos construidos pertenecen al Estado, sobre todo en aquellos

<sup>18</sup> Véase, Ph. Haeringer, *Quitte ou Double: les chances de l'agglomération abidjanaise*, ORSTOM, 1969, y del mismo autor: "Stratégies populaires pour l'accès au sol dans une ville africaine", en *Enjeux Fonciers en Afrique Noire*, ORSTOM-KARTHALA, 1982.

<sup>19</sup> Véase, Ph. Antoine y Cl. Herry, *Dynamique démographique et habitat à Abidjan*, ORSTOM, 1982.

barrios de viviendas económicas producidas por el sector público, para la renta (como Port-Bouët, Vridi, Yopougon). En cambio, en las zonas residenciales predomina el "acceso a la propiedad de las viviendas", y los terrenos del Estado son mínimos (10 a 15% en Cocody, "Deux Plateaux", etc.). A pesar de que el sistema de la inmatriculación y el de la concesión han tenido por objeto crear un mercado capitalista del suelo, las informaciones que hemos obtenido de los funcionarios responsables del manejo del suelo, y de la planificación urbana, revelan que no se dan muchas transacciones privadas, entre otras cosas porque muy frecuentemente los terrenos no pasan a la propiedad definitiva (sin la cual el terreno no puede venderse), para no realizar los pagos correspondientes. Pareciera ser, entonces, que el gran movimiento de compras y ventas se realiza dentro del sector ilegal, en beneficio de especuladores que lucran con la escasez de terrenos disponibles, por la creciente demanda que trae aparejada el gran crecimiento urbano y por los problemas de la gestión del Estado.

De esta manera, no existe un mercado privado del suelo, como en otras ciudades de países capitalistas, ni tampoco un sector inmobiliario en manos de una burguesía local, que acumule riquezas a partir de la producción del marco construido urbano.

Sin embargo, como consecuencia del modelo de desarrollo que se ha dado en este país, de sus resultados sobre "la cuestión social", y sobre la estructuración del aparato del Estado, sólo una minoría privilegiada de la sociedad ha tenido acceso a los medios de consumo que el Estado ha logrado producir, incluso en los años de mayor prosperidad. La gran crisis que aqueja actualmente al país ha obligado a la administración a repensar sus políticas, sobre todo para evitar los despilfarros y para distribuir más racionalmente sus escasos recursos. Probablemente estos replanteos tendrán también su efecto en un cambio de actitud hacia los barrios ilegales y "espontáneos".

#### Algunas comparaciones con el caso de México

A primera vista, puede parecer insólito intentar una comparación entre dos casos tan diferentes; sin embargo, nuestro obje-

tivo es muy preciso y acotado, y en estos términos la comparación cobra sentido. Se trataría de arribar a algunas conclusiones comparativas que nos permitan comprender el efecto de la presencia de formas colectivas de propiedad sobre el crecimiento urbano, así como de diferentes grados de participación y control del Estado sobre la configuración del espacio para diferentes sectores sociales. La comparación justamente de algunos rasgos particulares parecidos, en contextos generales diferentes, ayudará, sin duda, a entender mejor por qué han ocurrido ciertos fenómenos de desarrollo urbano, y a repensar con otra visión las condiciones actuales y perspectivas futuras de cada uno de los casos considerados.

Las diferencias entre México y Costa de Marfil saltan a la vista, si comparamos su extensión geográfica, población, desarrollo industrial y recursos naturales más importantes,<sup>20</sup> pero sobre todo si tomamos en cuenta los procesos históricos. México fue colonizado más de 300 años antes que Costa de Marfil, y la duración del poder colonial fue de 300 años en un caso y de menos de 100 en el otro.

Los diferentes momentos de incorporación de los países al sistema económico mundial contribuyen a explicar por qué las sociedades africanas no fueron tan penetradas y transformadas, como lo fueron los territorios latinoamericanos por el poder colonial español. Entonces, "el momento y duración del poder colonial, las circunstancias que caracterizaban la economía mundial en el momento de la incorporación, y la forma en que los factores externos se combinaron con los rasgos particulares de la organización social y económica de la sociedad indígena, se sumaron para delinear el desarrollo posterior de esos países".<sup>21</sup> Para completar el panorama relativo a los tiempos históricos habría que agregar que México tiene más de un siglo y medio de vida como país formalmente independiente y Costa

<sup>20</sup> México tiene una superficie cinco veces mayor que Costa de Marfil, y una población que la supera ocho veces; es un país mucho más industrializado y sus recursos petroleros lo ubican en el plano internacional en una posición relativamente más privilegiada y menos endeble que la del país africano.

<sup>21</sup> Véase, P. Lubeck y J. Walton, "Urban class conflict in Africa and Latin America: comparative analysis from a world system perspective". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 3, núm. 9, Marzo, 1979, Londres.

de Marfil apenas 25 años, de manera que su pasado colonial ha marcado mucho más las características generales de la sociedad actual, así como las condiciones más específicas de la urbanización y del desarrollo de su ciudad principal. Ello se hace evidente en lo que respecta a las formas de apropiación del suelo urbano, que relevamos en este trabajo.

### Crecimiento urbano y políticas de tierra en la Ciudad de México

Como el caso de México será tomado aquí sólo como referente comparativo, no seguiremos, para su presentación, el mismo esquema expositivo que hemos adoptado para el país africano, por otra parte mucho menos conocido en nuestro medio. Nos limitaremos, entonces, a describir los mecanismos de transformación de la tierra rural a usos urbanos, en el contexto del gran crecimiento de la ciudad de México, y a puntualizar cuáles han sido las políticas del Estado, y sus consecuencias en la utilización del espacio para los diversos estratos sociales. Creemos que estos elementos serán suficientes para arribar a las conclusiones comparativas que nos habíamos propuesto en un principio.

La ciudad de México comenzó su proceso acelerado de crecimiento poblacional y expansión física hacia 1940. En ese año tenía 1 670 000 habitantes y en la actualidad llega a 17 millones de personas, constituyendo una de las metrópolis más pobladas del mundo (más de 8 veces mayor que Abidjan). La expansión de la mancha urbana se ha producido, en una medida importante, sobre terrenos que no son de propiedad privada, lo cual configura una situación particular dentro del contexto latinoamericano, y la acerca más a la realidad africana que hemos descrito. Esos terrenos, no privados, son de propiedad comunal y ejidal, que si bien difieren en algunos aspectos de las tierras pertenecientes al derecho consuetudinario africano, tienen en común con ellas su carácter colectivo e inalienable. En ambos casos las tierras, para ser incorporadas al uso urbano, deben ser expropiadas por el Estado, compensando a sus anteriores ocupantes. Pero en África la propiedad de derecho consuetudinario existía antes de la llegada de los colonizadores, y a pesar de los abusos cometidos, en cierta forma ha

sido respetada, lo cual no ocurrió con las propiedades de los aztecas a la llegada de los españoles. Los diferentes momentos y formas de colonización, a que hicimos referencia más arriba, podrían explicar el distinto tratamiento a los nativos y sus tierras.

Los terrenos comunales que encontramos en México (aunque tienen algunas similitudes con los "calpulli" de los aztecas) fueron en realidad otorgados por la Corona Española a los pueblos indígenas, durante el siglo XVI. Con la Reforma Liberal del siglo pasado muchos de estos terrenos fueron divididos y vendidos, poniéndose en duda la validez de los títulos poseídos por los comuneros. Aunque la Revolución de 1910 y la legislación resultante apoyaron su reconocimiento, hasta el presente muchas de esas tierras se han perdido, o están en conflicto, en desmedro de los derechos de los comuneros.

El ejido, en cambio, fue una creación del Estado Mexicano después de la Revolución, con el objetivo de dotar a los campesinos de terrenos para que los trabajaran. Estos terrenos, según el Código Agrario de 1915, pertenecen a la nación, son inalienables, y sólo pueden ser expropiados para usos de utilidad pública o interés social. La propiedad ejidal sólo permite a los campesinos el usufructo obtenido de la producción del suelo.

Pero estas tierras de carácter colectivo han coexistido con la propiedad privada de manera diferente que en el caso africano, por lo cual su utilización en el ámbito urbano también se da dentro de un marco legal con rasgos muy distintos. En México, la Ley de Reforma Agraria hace hincapié en la utilización de esas tierras colectivas para usos de interés social, lo cual supone (a pesar de las indefiniciones de conceptos) que ese recurso de la nación no puede ser utilizado para operaciones que beneficien a los sectores más pudientes, quienes tienen acceso al mercado de tierra capitalista o a la compra de tierras periféricas privadas. En Costa de Marfil se supone que el Estado siempre interviene en la transformación de la tierra rural a usos urbanos, sea ésta de los detentadores tradicionales o de propiedad privada. De manera que no cabría esa distinción, entre lo que es de "interés social" y lo que corresponde a los sectores privilegiados.

Aquí también habría que agregar al análisis el hecho que el marco legal africano proviene de un estado colonial, mien-

tras que en el caso mexicano se trata de una legislación surgida de una revolución, donde evidentemente "lo social" adquiere otro relieve.

Sin embargo, la aplicación actual de esas normas, para el caso de México, ha traicionado reiteradas veces el espíritu de la ley, como veremos a continuación.

Por ejemplo, en el periodo 1940-1960, la ocupación de terrenos ejidales y comunales (que no era aún tan importante como en décadas posteriores) ha implicado una utilización mayor de los mismos para la industria o para asentamientos de capas sociales de ingresos medio-altos y altos, que para resolver el problema de alojamiento de aquellos grupos que no podían acceder a un lote de terreno en un fraccionamiento legal.<sup>22</sup>

En 1970, se estimaba que el 30% de la población del Distrito Federal habitaba asentamientos irregulares, donde la tierra es apropiada ilegalmente y donde dominan la vivienda autoconstruida, de tipo precario, y la falta de servicios básicos. En 1975, esa estimación se elevó al 40%. Una parte de esos asentamientos se desarrolló sobre terrenos ejidales y comunales lo cual produce un cambio con respecto al periodo anterior, en cuanto a ocupación de esos terrenos por los sectores populares. La utilización de los mismos, por algunos conjuntos habitacionales del Estado, a partir de 1960, y sobre todo de los setenta (cuando se intensifica la acción de los organismos de vivienda oficiales) coadyuva también en el cambio de utilización de los terrenos de propiedad colectiva, con un mayor beneficio de los sectores más necesitados. Sin embargo, en los Municipios Metropolitanos del Estado de México una parte importante de los terrenos ejidales (casi el 40%) ha servido para el asentamiento de los estratos más pudientes, en fraccionamientos de tipo especulati-

<sup>22</sup> Véase, Martha Schteingart, "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 60, diciembre de 1981, México.

En este trabajo se ha medido la proporción de terrenos ejidales y comunales dentro del crecimiento urbano. En el Distrito Federal, la Ciudad de México ha crecido en casi un 50% sobre ese tipo de tierras. En el Estado de México, la expansión de la mancha se produjo en un 22% sobre terrenos ejidales, en un 27% sobre comunales y en 28% sobre tierras del Estado. Sólo un 23% correspondió a la propiedad privada (cabe aclarar que la Ciudad de México ocupa actualmente una gran parte del D.F. y 12 municipios del Estado de México).

vo; éstos constituyeron el negocio de un nuevo sector inmobiliario capitalista que comienza a crecer en los sesenta.

Las diferentes formas de transformación de tierras ejidales y comunales a usos urbanos están relacionadas con su utilización final (para qué actividad; para qué sector social), y con los agentes y mecanismos que intervienen, que pueden ubicarse dentro de la legalidad o fuera de ella.

Así los mecanismos legales que han permitido esas transformaciones han sido las expropiaciones, y (hasta 1971) las permutas entre ejidos; las formas no legales incluyen las invasiones (poco comunes), las ventas a familias de escasos recursos por los ejidatarios (más específicamente los comisariados ejidales), y la apropiación ilegal de terrenos por parte del capital, sobre todo por fraccionadores o promotores que tienen una posición privilegiada dentro del mercado.

Mientras que en los años cincuenta y sesenta, un mecanismo legal como la permuta entre ejidos ha permitido la utilización de estos terrenos para usos residenciales de los sectores más afluentes, en los últimos años, algunos organismos públicos han servido de vehículo para la utilización de los mismos por los promotores privados, también en beneficio de los estratos medios y altos. El sector de la promoción inmobiliaria capitalista se ha expandido, sobre todo en los setenta, con una fuerte participación del gran capital industrial y financiero, y un importante apoyo del Estado. Ese apoyo se da a través del crédito y justamente de la transferencia de terrenos colectivos a precios menores a los del mercado.<sup>23</sup> Al mismo tiempo que se producen esas transferencias, algunos organismos públicos de vivienda han tenido que comprar los terrenos para sus operaciones habitacionales, a precios de mercado.

Como consecuencia de este manejo de la tierra, los precios de la tierra han subido enormemente. Algunos estudios más o menos recientes han mostrado que, por ejemplo, en el Estado de México más del 85 % de la población, que recibe hasta tres

<sup>23</sup> Véase, Martha Schteingart, "La promoción inmobiliaria en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", *Demografía y Economía*, Vol. XVII, núm. 1 (53), 1983. El Colegio de México.

veces el salario mínimo, no tiene acceso a los lotes urbanizados que venden los fraccionadores.<sup>24</sup>

El Estado ha tendido, entonces, por la forma como ha manejado la tierra colectiva, a apoyar la acumulación de grandes empresas promotoras, coadyuvando a intensificar el encarecimiento del suelo, dejando así a las grandes mayorías sin otra alternativa que asentarse irregularmente en colonias precarias, pasando por situaciones de ilegalidad, pagos repetidos y fuertes carencias. En general, esos asentamientos, a pesar de sus condiciones de ilegalidad, han sido tolerados por el Estado, salvo en situaciones peculiares que tienen que ver con su localización en la ciudad, y con la relación de los pobladores con los aparatos oficiales.<sup>25</sup> Además, sobre todo desde principios de los setenta, muchas colonias han sido regularizadas (incorporando servicios, otorgando títulos de propiedad a sus residentes) y mejoradas, permitiéndose así el paso de una situación irregular hacia otra de mayor integración a la ciudad.

#### Algunas conclusiones comparativas

Los análisis de los casos de la ciudad de México y Abidjan nos muestran, qué efectos puede tener dentro de ciertos modelos de desarrollo capitalista dependiente, la presencia de terrenos de propiedad colectiva, y una mayor intervención del Estado en el crecimiento de las ciudades y en el manejo del suelo urbano, para diferentes estratos sociales.

En ambos casos, hemos señalado cómo esos factores no han podido moderar las grandes diferencias socioespaciales ni evitar la proliferación de asentamientos ilegales, con muy bajos niveles de consumo para sectores mayoritarios de la sociedad. La

<sup>24</sup> Véase, Martha Scheingart, "La tierra rural de propiedad social y la lógica capitalista del desarrollo urbano" en *Relación campo-ciudad. La tierra, recurso estratégico para desarrollo rural y urbano*. Ed. SIAP, México, 1983.

Cabe aclarar, que lo que describimos para la ciudad de México, ocurre también, quizás con diferencias de magnitud, en otras ciudades del país.

<sup>25</sup> Nos referimos aquí a asentamientos ubicados cerca de barrios residenciales y que han sido demandados por agentes inmobiliarios que quieren hacer sus negocios con los mismos, o bien a colonias que, por la posición política de sus líderes, se han enfrentado con las autoridades o con el partido oficial.

división entre una ciudad legal y otra ilegal ha aparecido como rasgo distintivo de estas ciudades.

¿No es cierta, entonces, la típica crítica a las ciudades del capitalismo, tanto avanzado como periférico, que se centra en atacar a la propiedad privada y al mercado privado del suelo, al caos proveniente de la competencia entre diferentes intereses particulares, o entre agentes capitalistas (a los que sólo les interesa lucrar con el desarrollo urbano), y en relevar las dificultades que encuentra el Estado para planificar en este contexto?

Si bien estas críticas, usadas muchas veces por los planificadores, son en parte ciertas, encierran evidentemente una falacia al idealizar el papel del Estado como un agente neutro, representante del "bien común", que puede ponerse por encima de las diferencias y los conflictos sociales, para *planificar*. Aquí también, frente a una idealización de la planificación, habría que preguntarse, planificar ¿cómo y para quién?

De cierta forma, el caso de México nos ha servido en algún momento<sup>26</sup> para demostrar a qué conduce, en determinados contextos, el manejo de la tierra por parte del Estado. Por ejemplo, habíamos visto cómo las tierras rurales de carácter colectivo, que podrían constituir un recurso importante para asegurar un crecimiento urbano, en el que los sectores más necesitados pudieran asentarse sin tener que pasar por condiciones de ilegalidad y fuertes carencias, habían sido utilizadas para otros fines o sectores sociales, permitiendo sólo su uso ilegal por los pobladores más pobres.

En este caso el papel negativo del Estado, al apoyar la acumulación del capital en el sector inmobiliario capitalista, y coadyuvar al aumento general de los precios del suelo, se había hecho evidente. Sin embargo, aquí sus posibilidades reales de acción parecían limitadas y mediatizadas por una legislación poco adecuada, por la presencia de un creciente sector inmobiliario capitalista, que impone su lógica de acción y presiona sobre los aparatos del Estado, o por el desarrollo ya avanzado de un mercado privado del suelo. Es decir, que la presencia de fuertes intereses privados puede verse aún como un importante impe-

<sup>26</sup> Véase, Martha Schteingart, "La tierra rural de propiedad social...", *op. cit.*

dimento para utilizar los recursos disponibles que podrían impulsar un desarrollo urbano "más equilibrado".

El caso de Abidjan, en cambio, nos permite observar con mucha mayor claridad qué significa, a veces, un gran control de la tierra por parte del poder público, y a qué puede conducir, dentro de ciertas condiciones sociales, que el Estado tenga la iniciativa casi total en materia de la organización del espacio urbano.

Evidentemente, el modelo de desarrollo adoptado, basado en la acumulación rápida más que en la distribución (y aunque no exista una burguesía nacional importante, fuera de la clase que detenta el poder dentro del aparato del Estado, ni un sector inmobiliario capitalista, como en el caso de México), han llevado al Estado marfileño a apoyar a los grupos que están más directamente conectados con esa acumulación rápida, a expensas de grandes sectores populares, que no tienen una presencia destacada en la sociedad. Existen muy pocas organizaciones populares y los movimientos sociales urbanos son totalmente inexistentes, lo cual indica la debilidad de esos grupos para poder presionar por mejores niveles de vida. Parece ser, entonces, que el modelo aludido, y el tipo de Estado que se ha conformado en Costa de Marfil, sólo pueden producir una ciudad segregada, en donde básicamente se atienden las necesidades de consumo de una minoría, que constituye la clientela del Estado.

Las conclusiones que podemos extraer de este análisis de caso no niegan los efectos negativos de la propiedad privada del suelo y de la explotación capitalista del espacio, para conseguir una ciudad más equilibrada y habitable para todos. Más bien sirven para desmitificar algunas propuestas que comúnmente se presentan con relación a la necesidad de control del Estado, y para mostrar que más que relevar su mayor o menor participación, lo que importa es el sentido y contenido social de la misma, que está estrechamente ligado a las características generales de la sociedad, que acabamos de apuntar.