

Capítulo 3

DELHI: UNA DINÁMICA CENTRÍFUGA DE POBLAMIENTO

Véronique Dupont

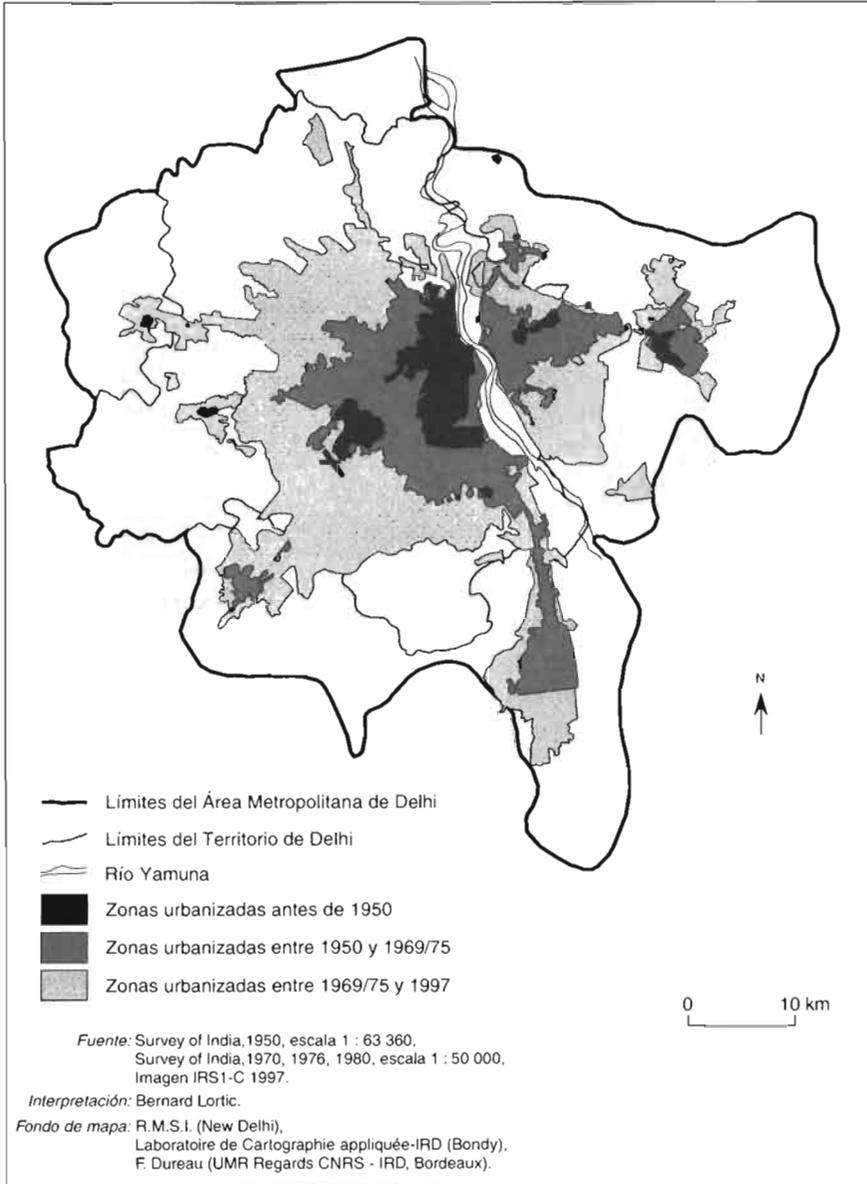
El crecimiento demográfico de Delhi se ha acompañado de una expansión espacial de la aglomeración urbana por anexión de zonas rurales (Mapa 5), mientras que la desaceleración de su ritmo corresponde a un descenso de los flujos de migración en beneficio de nuevas formas de movilidades espaciales, y a la transformación de los esquemas de distribución del crecimiento en favor de las ciudades periféricas.

1. DENSIDADES Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

La densidad residencial en la aglomeración urbana de Delhi se estima en promedio en 135 hab/ha en 1991, con fuertes concentraciones de población en ciertos barrios, y una población relativamente dispersa en otros (Mapa 7). Más de la mitad de la población urbana se concentra en 66 divisiones de censo (de un total de 149) que representan solamente el 18% del área urbana total. Las densidades más fuertes se registran en la ciudad vieja, la ciudad histórica fundada por los mogoles en el siglo XVII: en 1991, la densidad promedio es de 616 hab/ha (alcanzaba 740 en 1961) dentro de la ciudadela amurallada que cubre aproximadamente 600 ha, con un máximo de 1.660 en una de las divisiones. En cambio, New Delhi, la antigua capital imperial edificada por los británicos en las décadas de 1910 y 1920 sobre el modelo de una ciudad jardín, tiene una densidad promedio de 70 hab/ha solamente. La densidad es aún más baja (22 hab/ha) en el Acantonamiento, que incluye los terrenos del ejército y el aeropuerto internacional. El modelo clásico de variación de las densidades de población, caracterizado por densidades altas en el centro urbano, y un descenso marcado hacia las periferias, y cuyas “causas originarias (...) pueden resumirse en tres palabras: protección, prestigio y proximidad”²³, ha sobrevivido en gran medida en Delhi.

23 Brush J. 1962, The morphology of Indian Cities, en Turner R. (ed.), *India's Urban Future*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 57-70 (65, traducción de la autora).

Mapa 5
Delhi: expansión urbana (1950-1997)



Las tasas de crecimiento de la población entre 1981 y 1991 registran igualmente variaciones considerables dentro de la aglomeración (Mapa 6). Una baja absoluta de la población, que indica una emigración neta importante, se produjo en la ciudad vieja y algunos barrios adyacentes, zonas muy densamente pobladas. El fenómeno de desconcentración del centro, que se evidencia a partir del censo de 1971²⁴, continúa. Pero la población ha disminuido igualmente en ciertas divisiones de New Delhi, donde las densidades ya eran bajas. Las tasas de crecimiento más altas se registran en algunos nuevos barrios periféricos, con tasas anuales que superan el 10%. Esta dinámica de poblamiento centrífuga rebasa los límites de la aglomeración urbana, afecta el *hinterland* rural, y se prolonga más allá del Territorio de Delhi²⁵. Este movimiento remite a procesos de expansión espacial de diversa naturaleza y se acompaña, por otro lado, de transformaciones internas significativas.

2. EL DESARROLLO DE BARRIOS POPULARES ILEGALES EN LA PERIFERIA

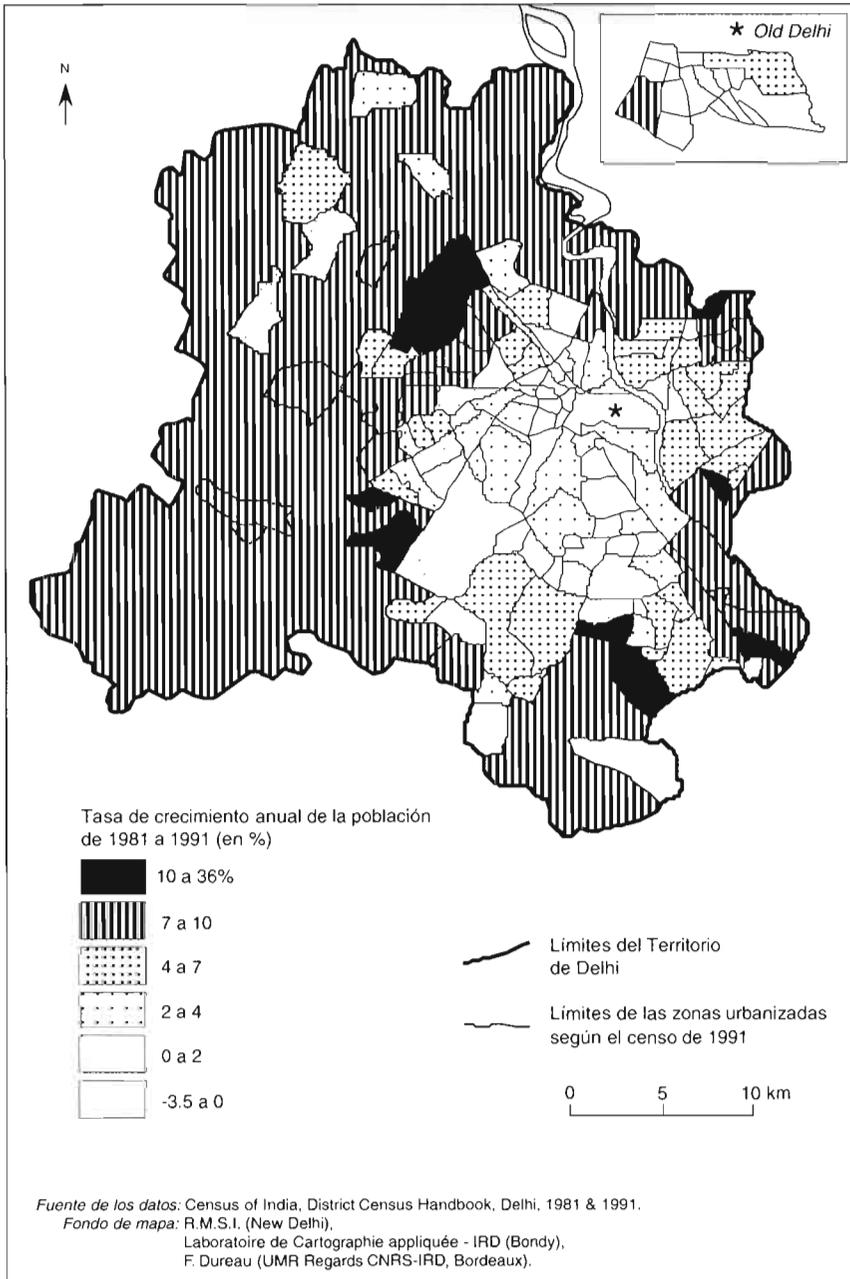
La urbanización centrífuga de Delhi se asocia ante todo con la penuria de terrenos para construir y con su costo creciente en los barrios centrales, mientras que las zonas periféricas, con densidades más bajas, ofrecen posibilidades de vivienda más barata, o sitios más asequibles para ocupaciones ilegales.

La proliferación de urbanizaciones ilegales ha contribuido de manera decisiva al desarrollo de las periferias. Esencialmente, se trataba en un principio de tierras agrícolas no urbanizables, compradas por promotores poco escrupulosos a los granjeros de los pueblos circundantes, ahora alcanzados por la ciudad, y revendidas a particulares previa parcelación, con atractivos esquemas de pago en cuotas, pero sin ofrecer verdaderas infraestructuras. Habiéndose desarrollado fuera de todo reglamento de urbanismo, estas urbanizaciones no fueron reconocidas por la municipalidad y por tanto no pueden beneficiarse de sus infraestructuras y servicios. Algunas de estas urbanizaciones, implantadas en el cinturón agrícola, alcanzan el tamaño de ciudades intermedias (30.000 a 50.000 habitantes). Estas urbanizaciones atrajeron a sectores de ingresos medios (en el caso de los propietarios) y bajos (en particular unos arrendatarios), dispuestos a contentarse con un mínimo de servicios urbanos para poder construir su propia casa o tener acceso a un alquiler barato. En muchos casos, los propietarios rentabilizan su inversión inmobiliaria alquilando una o varias piezas de su casa, contribuyendo así a la densificación del hábitat.

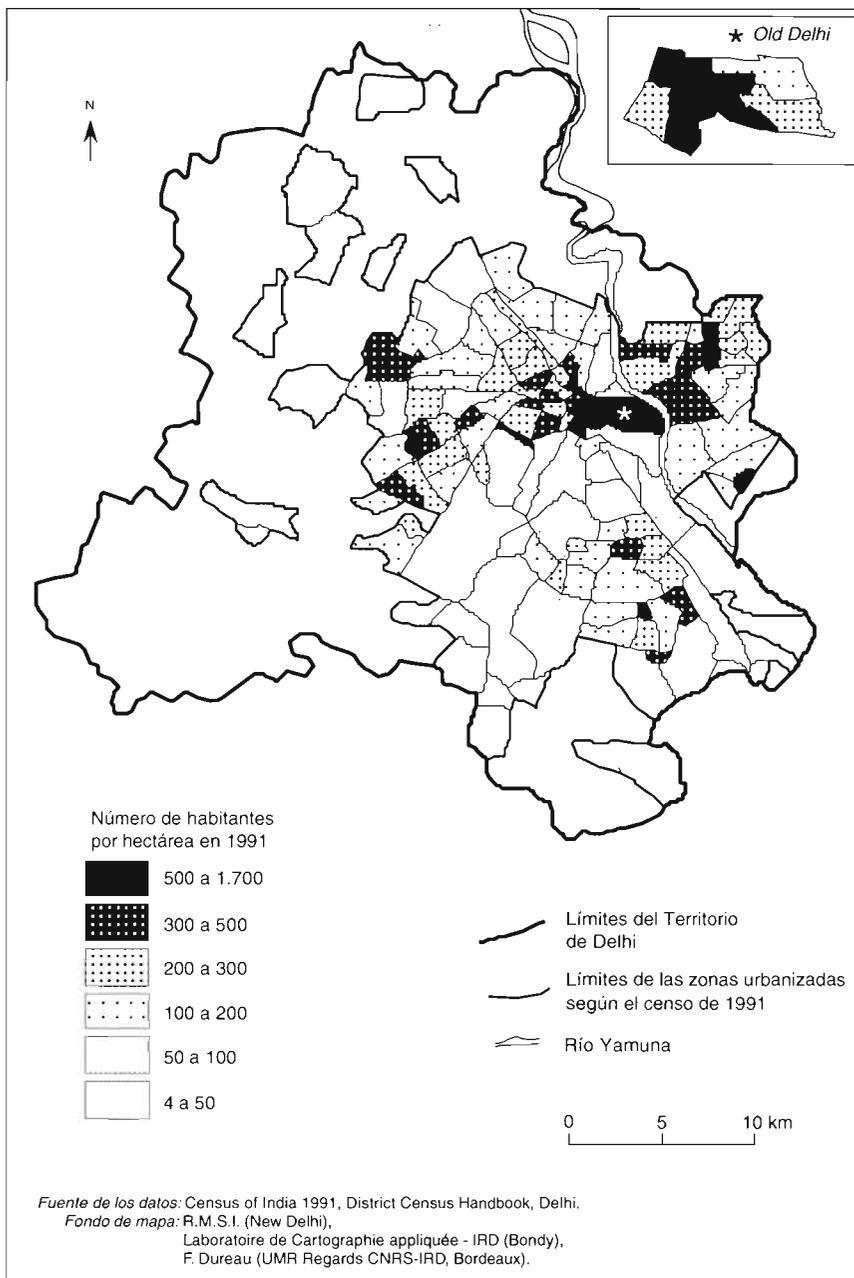
24 Brush J. 1986, Recent changes in ecological patterns of metropolitan Bombay and Delhi, en Tewari V.K., Weistein J.A., Rao V.L.S.P. (eds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, New Delhi, Concept, 121-149.

25 Ver la ficha sobre Delhi en el anexo de la presente obra.

Mapa 6
Delhi: crecimiento de la población (1980-1991)



Mapa 7
Delhi: densidad de población (1991)



Las invasiones de terrenos no ocupados sin el consentimiento del propietario (privado o público) también son frecuentes en Delhi, pese a los programas de lucha contra la extensión de los tugurios. Estas ocupaciones ilegales con autoconstrucción son la alternativa de los migrantes más pobres, y albergan a una población equivalente a la de las urbanizaciones irregulares (entre 20 y 25%). Si bien las invasiones se encuentran en todos los sectores de la capital, no sorprende encontrar los dos mayores tugurios en la periferia, en terrenos que inicialmente bordeaban el espacio construido, constituyendo hoy día agrupamientos de hasta 10.000 familias. Las densidades de población en este tipo de tugurio pueden ser muy altas, producto del hacinamiento de las familias en viviendas de una sola pieza y de la estrechez de las callejuelas. Con toda evidencia, en los tugurios situados en los intersticios del tejido urbano, las limitantes de espacio refuerzan el apiñamiento de las viviendas. Pero, aun si los terrenos vacantes en la periferia permitieran desapretar el amontonamiento de las construcciones, la población parece evitar la dispersión y el espaciamento, por razones de protección, para enfrentar mejor las eventuales intervenciones de la Policía u otros ejecutores de los poderes públicos, y los riesgos de demolición. Desde mediados de los años 1990, la progresiva consolidación de las viviendas en muchos tugurios (tanto en el centro como en barrios más periféricos) se acompaña con frecuencia de la adición de pisos suplementarios, generalmente para responder al crecimiento de las familias, y también con fines de arrendar. De esta forma, se produce un proceso de densificación residencial, a veces considerable, en barrios ya congestionados con callejuelas siempre tan estrechas.

3. LA EXPANSIÓN PERIFÉRICA PLANIFICADA

Los poderes públicos (representados por la *Delhi Development Authority*, DDA) han desempeñado un papel importante en el extendimiento progresivo de la urbanización de la capital, al realizar grandes adquisiciones de tierras agrícolas con el fin de emprender diversos programas de vivienda. Ciertos programas de parcelación se inscriben en el marco de “megaproyectos” de ordenamiento de nuevas zonas periféricas, llevando a la creación de casi ciudades satélites.

La intervención de los planificadores se percibe igualmente más allá de los límites del territorio de Delhi. El desarrollo de las ciudades periféricas, incluyendo la creación de ciudades nuevas, se inscribe así en el marco de la política voluntarista de planeación de la Región Capital iniciada en los años 1960 y motivada por el deseo de controlar el crecimiento de Delhi y frenar los flujos de inmigración, reorientándolos hacia las otras ciudades de la región. El control directo de la administración de Delhi sobre los terrenos urbanizables también incitó a los promotores privados a organizar conjuntos residenciales que se ciñeran a los planes de ordenamiento regional, es decir, al exterior de los límites del territorio de Delhi, mucho más allá del perímetro urbano, en los Estados limítrofes de Haryana y Uttar Pradesh.

4. DESCONCENTRACIÓN DE LAS CLASES ACOMODADAS EN LA PERIFERIA RURAL

Lógicas de desconcentración residencial en las franjas rurales han generado alrededor de Delhi unos procesos de rurbanización y periurbanización. En ausencia de una red eficiente de transporte público en el área metropolitana, el aumento espectacular de los medios de transporte individual fue el que posibilitó el establecimiento de barrios residenciales de mediano y alto *standing* en las franjas rurales para aquella población que puede soportar financieramente el costo de largos desplazamientos cotidianos en automóvil, o que compensa los altos costos de transporte por un costo menor de vivienda.

4.1 Las *farm houses*

La desconcentración de las clases acomodadas hacia las periferias rurales se traduce en una competencia por el uso del suelo en el cinturón agrícola, en las *farm houses* de la franja meridional de la capital. En un principio, eran verdaderas granjas dentro de explotaciones agrícolas, regidas por reglamentos de urbanismo específicos destinados a limitar la expansión de las áreas construidas en relación con las zonas verdes naturales o cultivadas. Pero con frecuencia la vocación agrícola de estas propiedades se ha visto desviada, y ahora abundan lujosas y espaciosas quintas, rodeadas de grandes parques artificiales amurallados. Estas quintas están destinadas a una población de muy alto nivel, que dispone así de verdaderos remansos de paz y de naturaleza a un paso de la capital, una de las ciudades más contaminadas del mundo. Cuando las normas de urbanismo se irrespetan, la multiplicación en una misma zona de propiedades de esta clase da lugar a urbanizaciones ilegales de muy alto *standing*. Frente a este tipo de desarrollo difícil de controlar (además, los ricos propietarios de estas quintas gozan de muy buenas relaciones con el aparato político-administrativo), el gobierno de Delhi termina por flexibilizar las normas de urbanismo al respecto. Esta reforma conllevará probablemente una aceleración de la urbanización de la franja rural, ya bien adelantada, y provocará una densificación de las construcciones dentro de este tipo de hábitat.

4.2 Ordenamientos de gran envergadura en los Estados limítrofes

La expansión espacial de Delhi, que se ha manifestado por una urbanización anárquica de las periferias, acompañada de transacciones ilegales de terrenos y de construcciones no autorizadas, ha suscitado la intervención de los planificadores en los Estados limítrofes del territorio de la capital, en particular en Haryana. Así, en el marco de un plan de ordenamiento regional, numerosos complejos residenciales fueron cons-

truidos por promotores privados en la zona rural alrededor de la ciudad de Gurgaon, al sur de Delhi.

Los promotores aprovechan el carácter muy excentrado de estos nuevos barrios para incluir en sus argumentos de venta consideraciones de tipo ambiental con el fin de atraer ciudadanos en busca de un mejor entorno de vida²⁶. La construcción de centros de negocios y comerciales ha acompañado el desarrollo de los conjuntos residenciales, y a la extensión espacial de las zonas construidas en espacios considerables se suma ahora la multiplicación de construcciones en altura. Como ya lo señalamos en 1997²⁷, en vista de la dimensión y la rapidez de las transformaciones, ya no se puede hablar de rurbanización para designar el proceso en curso en esta zona periférica de Delhi.

Cuando se inició la construcción de las parcelaciones, la discontinuidad del espacio construido entre la ciudad y estos barrios residenciales de las franjas rurales era mucho más marcada que actualmente, y el campo estaba más presente. La extensión y la densificación de las construcciones alteraron el paisaje, redujeron el espacio rural y enclavaron los núcleos aldeanos; posteriormente, estas parcelaciones se transformaron progresivamente en suburbios continuos. Esta evolución ilustra claramente la dificultad para “delimitar los espacios urbanos y rurales” y para “distinguir entre ‘suburbios continuos’ y ‘periurbanización discontinua’ ” en un contexto de rápido crecimiento urbano, común a muchas metrópolis de los países en desarrollo²⁸.

5. DENSIFICACIÓN Y TRANSFORMACIONES DE LOS NÚCLEOS ALDEANOS

La expansión espacial de la ciudad terminó en la incorporación de numerosas aldeas en los límites urbanos de Delhi: 185 entre 1901 y 1991, de las cuales 25 durante la década 1981-1991. Las aldeas urbanizadas sufren altísimas presiones sobre la tierra e importantes transformaciones de sus funciones económicas, de su morfología y de su población²⁹. El hábitat se transforma para responder a las necesidades en vivienda de numerosos migrantes de bajos ingresos, que encuentran en estos vecindarios niveles de alquiler mucho menos altos que en los demás barrios de la capital. La zona habitable de las aldeas urbanizadas goza de un estatuto especial, con el objetivo de preser-

26 Dupont V. 2000, Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines, en Rivière d'Arc H. (ed.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, París, Editions de la MSH; ver igualmente en la presente obra, segunda parte: “Las localizaciones residenciales en Delhi”.

27 Dupont V. 1997, Les ‘rurbains’ de Delhi, *Espace, Populations, Sociétés*, N° 2-3, 225-240.

28 Steinberg J. 1993, Le périurbain: définition, délimitation et spécificité, en *Métropolisation et périurbanisation*, Cahier du CREPIF, N° 42, París, Université de París Sorbonne, 9-17.

29 Ver por ejemplo: Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, en Misra P.P. (ed.), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154; Lewis Ch., Lewis K. 1997, *Delhi's Historic Villages. A Photographic Evocation*, Delhi, Ravit Dayal Publisher.

var la identidad inicial de la vida aldeana y sus valores tradicionales. Estos terrenos aldeanos permanecen fuera del control municipal y de la mayoría de los reglamentos de urbanismo: no hay restricciones al tipo de construcciones edificadas ni al tipo de actividades ejercidas en estas zonas. Este estatuto especial ha acelerado la transformación de las antiguas aldeas, fomentando la proliferación de comercios y pequeños talleres industriales, que ofrecen a los empresarios alquileres más baratos que en las zonas comerciales e industriales reconocidas, al tiempo que escapan a los controles de la municipalidad. La multiplicación de actividades económicas igualmente ha atraído a un sector obrero que, de ser posible, se aloja en la aldea, lo que suscita una densificación residencial y del hábitat. En otro trabajo hemos analizado, a partir del caso de una aldea enclavada en la nueva ciudad industrial de Noida, al este de Delhi, un ejemplo espectacular de los cambios radicales que pueden operarse en un contexto de fuerte demanda de vivienda, de normas urbanísticas muy permisivas y de cambios profundos en los medios de existencia, así como en el mercado local de empleo³⁰. Desarrollo del sector en alquiler, transformaciones morfológicas, económicas y sociales, se ejercen con un ritmo y una amplitud considerables en estos espacios aldeanos, verdaderos “enclaves liberales” en medio de vastos espacios fuertemente controlados por la administración.

6. MUTACIONES EN LA CIUDAD VIEJA

Old Delhi, el centro histórico, registra un doble movimiento. Un desdoblamiento residencial está en curso, al tiempo que proliferan los establecimientos comerciales y los talleres industriales, en total contradicción con las pautas del esquema director del urbanismo³¹. La sobreutilización residencial y económica del antigua área construida en la ciudad amurallada ha contribuido a la degradación del parque inmobiliario. El ciclo de deterioro en curso es igualmente un efecto perverso de la ley de congelación de los alquileres de 1958, que al mantener los alquileres a un muy bajo nivel genera ingresos insuficientes para los propietarios, desanimando así cualquier gasto de mantenimiento de los inmuebles³². A este respecto hay que mencionar que la totalidad de la ciudad amurallada ha sido declarada zona de hábitat insalubre (*notified slum*) desde 1956. El fenómeno de deterioro de los inmuebles corresponde también a un desplazamiento y una multiplicación de los “lugares centrales” –entendiéndose aquí la centralidad en términos de dominación económica y de prestigio. Las grandes aveni-

30 Dupont V. 1997, *op. cit.*

31 Voir: DDA 1993, Zonal Plan. Walled City, Draft. New Delhi, Delhi Development Authority; Merha A.K. 1991, *The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*, New Delhi, Sage Publications.

32 HSMI 1988, *Renewal of historical housing stock in Delhi*, Indian Human Settlement Programme, HSMI Studies 1, New Delhi, Human Settlement Management Institute.

das de Chandni Chowk y Daryan Ganj, a pesar de seguir siendo zonas de actividades comerciales particularmente intensas, han perdido así su prestigio antiguo, lo que se evidencia en las numerosas fachadas mal mantenidas y deterioradas: el desarrollo de nuevos complejos comerciales y de negocios (en Connaught Place, construido por los británicos en los años 1920, luego en el sur de Delhi a partir de los años 1960) ha puesto en tela de juicio el modelo de un *Central Business District* único y dominante.

Si bien en Delhi las transformaciones físicas más importantes se ejercen claramente en las periferias, estas dinámicas de expansión cada vez más lejanas no excluyen recomposiciones internas, en barrios más centrales.