

HACIA LA SUSTENTABILIDAD DE LAS CIUDADES EN UN CAMBIANTE ESCENARIO DE RIESGO

Los diferentes modelos de desarrollo urbano adoptados por la sociedad han dado paso a la construcción y/o modificación de los escenarios de riesgo existentes aumentando los niveles de vulnerabilidad de la población que habita el territorio puesto que no se dimensionan las intervenciones a realizar en términos de los impactos que pueden generar en los escenarios de riesgo.

Por otra parte, es innegable la fuerte correlación e interdependencia existente entre los modelos de desarrollo económico y los modelos de desarrollo territorial, los cuales tienden a reforzar las estructuras económico-productivas imperantes en la sociedad, contribuyendo, entre otras cosas, a la desigual distribución de equipamientos y servicios públicos, generando agrupaciones que propician la exclusión social y la segregación socio-espacial, así por ejemplo:

Nivel de Exclusión	Agrupaciones Económicas
Minoría incluida	Vinculada a empresas altamente dinámicas y productivas, con tecnología de exportación
Zona de vulnerabilidad	Empresas de productividad media – mercado interno
Excluidos	Empleados no calificados y trabajadores del sector informal

El Salvador, al igual que la gran mayoría de países de América Latina ha experimentado 3 grandes modificaciones en el uso del suelo originadas en la modificación de los modelos de desarrollo económico.

Periodo	Modificaciones
Introducción del cultivo del añil	Modifica la tenencia de la tierra dando inicio a la existencia de los colonos y tierras ejidales
Introducción del café y el algodón	<p>Abolición de las tierras ejidales y comunales que pasan a ser propiedad privada (decretos de 1881 y 1882). Se da inicio a la existencia de grandes fincas.</p> <p>Las necesidades de exportación dieron paso a la construcción de carreteras, ferrocarriles y puertos, así como a la consolidación de las principales ciudades.</p> <p>Se dio inicio además a fuertes procesos migratorios tanto de las clases trabajadoras como dominantes hacia las tierras aledañas a San Salvador, dando paso a un radical cambio en el paisaje urbano mediante la construcción de bodegas, hoteles y grandes residencias.</p>
Introducción de las actividades industriales (sobre todo maquilas)	A principios del siglo XX comienza el auge en nuestro país de las industrias, lo que va modificando la conformación de las ciudades: van surgiendo asentamientos en zonas alejadas a las actuales ciudades que van rodeando a las grandes maquilas.
Introducción de actividades financieras o industrias de alto nivel	Actividad que aún no tiene mucha fuerza en El Salvador, pero cuyo aumento abogaría por las ciudades concentradas capaces de ofrecer la mayor parte de servicios necesarios a la población y complementarios entre sí.

Estos acelerados procesos de transformación de la naturaleza por parte del ser humano, que hacen caso omiso de las capacidades propias de los recursos, incurriendo así en una sobreexplotación de la naturaleza que da pie

a la modificación de los escenarios de riesgo sin consideración del nivel aceptable de riesgos, redundando finalmente en la insostenibilidad del modelo de gestión urbana hasta ahora desarrollado.

1. GESTIÓN DE RIESGOS Y GOBERNABILIDAD URBANA

Hace presencia aquí un nuevo concepto, el de *governabilidad urbana*, el cual hace referencia al conjunto de relaciones multifacéticas y contradictorias, que en una trama compleja se tejen entre el Estado y la sociedad civil en torno al desarrollo de una ciudad³⁴.

Así, si la gobernabilidad urbana se refiere entonces a la relación entre el Estado y la sociedad civil con respecto al desarrollo urbano, y el desarrollo sostenible al logro de los objetivos económicos, sociales y ecológicos que garanticen la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y el incremento de la productividad urbana en el largo plazo, la relación entre gobierno urbano y desarrollo sostenible es de doble condicionalidad, es decir, ambas se determinan y son indispensables³⁵.

Si se retoma aquí el enunciado expuesto al inicio de este documento acerca del riesgo como resultado de un proceso construido socialmente y de la gestión del riesgo como un proceso que apunta al desarrollo sostenible, se hace obvia la importancia que la gobernabilidad urbana tiene en ambos procesos.

La gestión del riesgo por su parte, proporciona un adecuado espacio para la concurrencia de los

diversos sectores sociales en torno a la resolución de un problema único y unificante.

Otro espacio para la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbana de carácter democrático y participativo puede encontrarse en los planes de desarrollo urbano, concebidos como un espacio/instrumento para establecer acuerdos entre los distintos actores en torno al desarrollo de la ciudad.

En este ámbito, Mario Lungo³⁶ hace referencia a los dos planes para el AMSS previamente presentados:

METROPLAN 80

- Producto del trabajo de un conjunto de técnicos cuya concepción urbanística busca la construcción de la "ciudad ideal"
- El plan regula el uso del suelo y busca la organización del espacio haciendo caso omiso de las contradicciones generadas por el choque de intereses entre los distintos actores urbanos.
- La participación ciudadana estaba delimitada a dos ámbitos:
- elaboración del plan: podía hacerse efectiva indirectamente a través del proceso político, o directamente a través de tener a representantes de la comunidad en calidad de asesores.

³⁴ *Governabilidad urbana en Centroamérica, Mario Lungo (compilador)*

³⁵ *Ibid 30*

³⁶ *Ibid 31*

- la ejecución de proyectos específicos: incluida solamente en uno de los catorce programas.
- *METROPLAN 80 planteó un concepto de participación social confuso, restringido y excluyente. Confuso porque a pesar de que hablaba de participación comunitaria no diferenció a los actores gubernamentales y a los no gubernamentales. Restringido y excluyente porque propuso mecanismos de participación ciudadana. Por otra parte, el plan no fue conocido por la mayoría de la población.*

PLAMADUR-AMSSA

- A diferencia de METROPLAN 80, busca estimular la participación ciudadana alrededor de las decisiones esenciales.
- Aunque los mecanismos de participación del PLAMADUR no resultaron ser efectivos para tal fin, se dio inicio a un proceso de concertación entre gobiernos locales y gobierno central.
- Las nuevas relaciones de gobernabilidad urbana, necesarias para la construcción de sociedades cuyos modelos de desarrollo económico y de desarrollo territorial tiendan a un desarrollo sostenible y busquen la disminución de elementos disgregantes como la exclusión social, requieren también de una modificación fundamental en el marco legal existente.
- Cualquier intento de gestión del territorio será fallido si no va acompañado de un marco normativo e institucional que permita su implementación.

2. ELEMENTOS PARA LA GESTIÓN SUSTENTABLE DE LAS CIUDADES

La dimensión de algunas concentraciones de población (sobre todo las grandes áreas metropolitanas) ha dado paso al surgimiento de una serie de problemas: salubridad urbana, abastecimiento, vertido, desplazamiento, etc.; los cuales normalmente han sido solucionados desde ópticas parciales que permiten paliar a corto plazo los desarreglos de ciertas áreas o procesos a base de desplazarlos, normalmente acrecentados, hacia áreas y procesos más alejados espacial y temporalmente.

Así, las actuales ciudades se están convirtiendo en organismos colectivos sumamente amplios en territorio que funcionan físicamente sin órganos sociales responsables capaces de controlarlo.

Por otra parte, como contraposición a las grandes masas urbanas, nos vemos enfrentados a un proceso de explosión y expansión urbana dispersa, en la que el uso masivo del vehículo y sobre todo la red de movilidad (aunque fragmentada en sí misma) ha contribuido a tal proceso desestructurando y

simplicando los sistemas naturales de periferias cada vez más alejadas.

Así, la conurbación difusa se aleja de la sostenibilidad en la medida que, para mantenerse, necesita de un mayor consumo de recursos, requiriendo cada vez superficies mayores para suministrarse los elementos básicos para su subsistencia.

Por su parte, los asentamientos ilegales, reflejo de la irregularidad de la tenencia de la tierra y del precarismo urbano, son el producto "natural" de un mercado excluyente, además de representar la insuficiente voluntad política para promover iniciativas innovadoras y aplicar políticas preventivas con visión de largo plazo. Son también resultado de sistemas de planificación que no consideran adecuadamente esta demanda de suelo para vivienda por parte de la población pobre.

Finalmente, este tipo de ciudades ha perdido su esencia, entendida ésta como espacio público para el contacto, el intercambio y la comunicación, cediendo ante los espacios privados de ocio, transporte, habitación, etc.

Es necesario entonces comprender la fuerte relación que existe entre: modelos de desarrollo, problemática ambiental e insostenibilidad y desastres. Tal como se ha descrito anteriormente, los modelos de desarrollo que siguen las actuales sociedades avanzan a pasos acelerados y depredan cada día con más fuerza los recursos naturales

existentes so pretexto del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un determinado territorio. El problema radica no en el hecho de la búsqueda de satisfacción de las necesidades mismas del ser humano, sino en la forma en que la naturaleza es explotada para satisfacer tales necesidades, así como en la inadecuada distribución los productos de ella obtenidos.

Una estrategia orientada a resolver los problemas de la población urbana requiere mejorar la habitabilidad de la ciudades y con ella, la calidad de vida. ... *"El trazado de las ciudades y su estética, las pautas en el uso de la tierra, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos básicos y un acceso fácil a los servicios públicos y al resto de actividades propias de los sistemas urbanos tienen una importancia capital para la habitabilidad de los asentamientos urbanos.*

Por lo tanto, para que se cubran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de los barrios y la ciudad entera es aconsejable que se oriente el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos de modo que se proteja la salud pública, se fomente el contacto, el intercambio y la comunicación, se fomente la seguridad, se promueva la estabilidad y la cohesión social, se promueva la diversidad y las identidades culturales, y se preserven adecuadamente los barrios, los espacios públicos y edificios con significado histórico y cultural".

Es necesario entonces, dar inicio a un desarrollo y a una gestión sostenible de las ciudades, de forma que se genere en ellas un espacio de gobernabilidad que permita la solución de los cada día más graves conflictos a los que se ven enfrentadas: contaminación ambiental, marginalidad, exclusión social, deterioro de los recursos, desempleo, y muchos otros problemas que no encontrarán solución si no es en el ámbito de las ciudades como entidades unitarias de gestión cuyos límites administrativo-políticos no constituyen barreras para la resolución de conflictos y la obtención de un verdadero desarrollo sustentable.

Además, se vuelve necesario hacer una revisión exhaustiva del marco normativo y legal que rige al país, puesto que los vacíos y traslapes generados por falta de definición clara de responsabilidades y responsables en la gestión del territorio no permiten una adecuada gestión del mismo.

El panorama actual refleja una estructura institucional dispersa y discrepante, con múltiples instancias que poseen dependencias relacionadas con el medio ambiente y la gestión del suelo urbano, pero sin una política integral ni instrumentos de acción efectivos por no existir una entidad coordinadora que permita el tratamiento global de los procesos generados en el territorio.

Però más allá de los instrumentos y las disciplinas que abordan el estudio del territorio, *se requiere profundizar en el uso de una concepción dialéctica del territorio como visión analítica.*

Es necesario romper con la dicotomía urbano-rural y comenzar a considerar el territorio como un todo integrado e integral, capaz de solventar sus necesidades y apostarle al desarrollo sostenible. No podemos continuar con visiones enfrentadas entre inversiones en el área rural que nieguen las inversiones en el área urbana y viceversa, hemos llegado al punto en el que es necesario comprender e interiorizar que las grandes urbes no serán nunca funcionales sin las áreas rurales que les proporcionen la materia prima para su subsistencia.

Se requiere redefinir los "límites territoriales" como "límites funcionales", establecidos en función de la dinámica poblacional, las actividades económicas y las modalidades de gestión del proceso de expansión urbana ya existente.

Caemos entonces en la necesidad de "dimensionar" el territorio como espacios que trascienden los actuales límites político-administrativos que se convierten a veces en obstáculos para el desarrollo, puesto que impiden la adecuada gestión de todos aquellos problemas que trascienden tales límites.

En general, una inadecuada gestión del territorio, así como los efectos negativos y costos del crecimiento urbano afectan la viabilidad de las ciudades en Latinoamérica, entendiendo como competitividad urbana la sinergia construida para aumentar la productividad urbana, mejorar la calidad de vida y promover la creación de nuevas y mejores relaciones de gobierno, no sólo las relaciones económicas y productivas en términos generales.

De los instrumentos de gestión de la tierra

Como se dijo anteriormente, se han planteado una serie de instrumentos que podrían contribuir a la gestión de la tierra, pero han sido tocados en forma sumamente superficial, puesto que, de un primer análisis de la situación actual y de las experiencias vividas por otras ciudades, se observa fácilmente que a cada uno de estos instrumentos les hacen falta otros que permitan su viabilización e implementación.

Así por ejemplo, algunas de las críticas y aportes concretos a estos instrumentos son:

Incentivos a los actores privados que realicen proyectos de parques y equipamiento

Como ya se dijo antes, la mayoría de estos instrumentos se quedan a un nivel demasiado general, debido a las proyecciones mismas del Plan, pero por esta misma razón se convierten únicamente en planteamientos que requieren ser profundizados, analizados en su contexto, hasta llegar a la formulación de una propuesta detallada para su implementación.

Incentivos a los actores privados para la realización de viviendas en altura y la recalificación urbana

Para la edificación en altura

A pesar de que se plantea la construcción en altura como una estrategia para el mejor aprovechamiento del suelo y para la densificación de las áreas urbanas, no se toma en cuenta cuáles son las áreas que se desea densificar. No es posible proponer la construcción en altura como una alternativa para toda el AMSS.

Esta estrategia se podría aunar a otras cuyo objetivo fundamental sea la densificación dirigida del suelo y el aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes, así por ejemplo:

1. Impuesto predial progresivo: el cual evita la especulación inmobiliaria e incentiva la actividad de construcción.
2. Optimización de la infraestructura: la cual, a partir de 2 instrumentos más busca utilizar los recursos generados por ellos como mecanismo de compensación al transferir los derechos de construcción.
 - 2.1 Coeficiente de aprovechamiento: es un índice urbanístico que representa la relación entre el área construida y el área del terreno. Permite viabilizar la implementación del "suelo creado". Este coeficiente es específico para cada ciudad, e incluso, puede ser diferente dentro de algunas áreas de una misma ciudad.
 - 2.2 El suelo creado: introduce la separación conceptual entre el derecho de propiedad y el derecho de construir. Consiste en la concesión del derecho de construir por encima del Coeficiente de Aprovechamiento Básico definido para cada ciudad.

Así, el incentivo a la construcción en altura, unido a la implementación del "suelo creado", permitiría a las municipalidades la obtención de recursos a partir de las reservas de suelo generado en aquellas zonas en las que se quiere intensificar su uso, además

de lograr mantener libres las pocas zonas libres existentes, para las cuales se podría utilizar otro mecanismo (como la transferencia de potencial constructivo) para conservarlas como equipamientos públicos.

Recalificación urbanística

En el planteamiento formulado por el PLAMADUR no se considera de forma precisa la actual situación económica, que no permite facilitar accesos a créditos ni bajar las tasas de interés. Además, no se involucra el sector público de forma total, a fin de reducir costos.

Sin embargo, la idea de la recalificación urbanística puede ser reforzada a través de la aplicación de instrumentos como:

1. **Consortios inmobiliarios o urbanización asociada:** cuyo objetivo es evitar la especulación y viabilizar la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano que no dispone de infraestructura completa y cuyos propietarios no tienen el capital necesario para lotificar o construir.
2. **Transferencia de potencial constructivo:** instrumento muy útil para conservar la "calidad" de una zona impidiendo su sobresaturación. Este instrumento posibilita la transferencia del potencial constructivo de un terreno (basado en el coeficiente de

aprovechamiento básico) hacia otro ubicado en otra zona de la ciudad, o en su defecto, la venta de dicho potencial constructivo al ente encargado de la gestión de la tierra urbana.

Medidas para incentivar y compensar el manejo sostenible de las áreas de protección de los recursos ambientales

Nuevamente, estas medidas se quedan a nivel muy general, parecieran depender únicamente de factores externos y no de los propietarios de cada uno de los terrenos calificados como zonas de protección o de los mayores usuarios de los recursos naturales.

Es necesario incorporar tales áreas a una estrategia ambiental que contribuya a su sostenibilidad, pudiendo recurrir a instrumentos como:

Creación de zonas especiales de intervención ambiental: cuyo objetivo es encontrar la mejor ubicación de los grandes proyectos (cuyas externalidades generadas serían sumamente fuertes), antes de recurrir simplemente a su prohibición. Para la aplicación de este instrumento se requieren: elaboración y definición de criterios para identificar los impactos ambientales a generar; disponibilidad de equipos técnicos para el análisis de tales impactos; definición de obras de prevención y mitigación; existencia de leyes o reglamentos específicos que permitan su aplicación.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade-Eekhoff, Katharine, *Gobernabilidad urbana y exclusión social en San Salvador*. FLACSO, Costa Rica 2000
- Arias Peñate, Salvador, *Los subsistemas de agroexportación en El Salvador. El Café, el algodón y el azúcar*. UCA Editores, San Salvador 1988
- Browning, David, *El Salvador, La Tierra y El Hombre*. Ministerio de Educación, San Salvador 1975
- Dengo, Jorge Manuel y otros. *Escenarios de Uso del Territorio para Costa Rica en el año 2025*. Costa Rica 1999
- ECOT-PAF. *Esquema de Ordenamiento ambiental del Territorio*. Managua 1992
- Equipo Consultor *Diagnostico Preliminar. Programa de Prevención y mitigación de desastres naturales relacionados con la cuenca del Bajo Lempa*, BID/MARN ATN/SF-6775-BID-ES, San Salvador 2000
- Equipo Consultor. *Resumen Ejecutivo. Programa de Prevención y mitigación de desastres naturales relacionados con la cuenca del Bajo Lempa*, BID/MARN ATN/SF-6775-BID-ES, San Salvador 2000
- INYPSA, *Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés, Síntesis del Informe Final*. FOSEP-BID, San Salvador 2000
- Iracheta, Alfonso X y Smolka, Martin *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*. Lincoln Institute y El Colegio mexiquense. México 2000
- ITS-SPEA, *Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el Area Metropolitana de San Salvador Ampliada, Resumen Ejecutivo*. FOSEP-BID, San Salvador 1997
- ITS-SPEA, *Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el Area Metropolitana de San Salvador Ampliada, Programa de Fortalecimiento Institucional*. FOSEP-BID, San Salvador 1997
- ITS-SPEA, *Plan Maestro de Desarrollo Urbano para el Area Metropolitana de San Salvador Ampliada, Esquema Director*. FOSEP-BID. San Salvador 1997
- Lardé y Larín, Jorge, *El Salvador: Descubrimiento Conquista y Colonización*. CONCULTURA, San Salvador 2000
- Lungo, Mario (compilador), *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, FLACSO-GURI, Costa Rica 1988
- Mansilla, Elizabeth y otros. *Artículos varios*, LA RED
- Naredo, *Articulos varios*
- Romano, Luis y Acevedo, Carlos. *Economía, Desastre y Desarrollo Sostenible*. FLACSO, San Salvador 2001
- Torres Rivas, Edelberto, *Interpretación del desarrollo social Centroamericano*. EDUCA, Chile 1969
- Zeledón, Aida *Análisis del marco legal e institucional sobre el Ordenamiento Territorial*, Consultoría para UCA-PRISMA-RTI. Proyecto Foro debate sobre ordenamiento territorial en El Salvador. San Salvador 2001
- Wilches-Chaux, Gustavo. *Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo voy a correr el riesgo* LA RED-IT. Peru 1998
- White, Alastair, *El Salvador*. UCA Editores, San Salvador 1983