



La autoconstrucción, la ayuda mutua, el trueque de trabajo, el esfuerzo propio, el trabajo cooperativo... son formas de hacer vivienda de la sociedad civil organizada en Latinoamérica. Constructores de fin de semana en Maracaibo (Venezuela)

# Centroamérica: la ciudad y sus vulnerabilidades

MARIO LUNGO

*Profesor de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”  
y Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área  
Metropolitana de San Salvador*

Este trabajo constituye una reflexión sobre las particularidades de los riesgos urbanos y el proceso de su generación, donde se destaca la heterogeneidad y la complejidad creciente de este fenómeno. Esta reflexión se aplica en el análisis de la generación de riesgos en las principales ciudades centroamericanas, siguiendo el eje de la expansión urbana, y señala el desafío que implica la incorporación de la gestión del riesgo en la gestión del desarrollo de estas ciudades considerando que, en su escala, constituyen aglomeraciones metropolitanas, lo que incorpora nuevas relaciones de gobernabilidad que tienen que ser consideradas en el análisis de esta problemática. Palabras clave: ciudades, riesgos, vulnerabilidad, gestión, metropolización.

## **SOBRE LA CIUDAD Y SUS VULNERABILIDADES**

Toda modalidad de urbanización implica una relación entre sociedad y territorio que, inevitablemente, genera riesgos de distinta índole y diverso grado; pero también es claro que hay modos y umbrales de urbanización que provocan más riesgos. Esta afirmación que parece trivial no lo es si se incorporan factores que van más allá de los aspectos geográficos y se articulan a factores sociales, económicos, políticos o culturales; bastan algunos ejemplos: la existencia o no de instituciones responsables del desarrollo urbano y el tipo de normativa urbana existentes; el nivel de organización social y las relaciones de gobernabilidad urbana

predominantes; el capital social o las percepciones sobre la ciudad prevalecientes; para ir más allá de cuestiones obvias como la densidad poblacional, el grado de pobreza urbana o la segregación socioespacial.

El desafío que se presenta es, entonces, el establecimiento de las relaciones de causalidad entre los modelos de urbanización y los procesos de generación de riesgos que éstos implican y la construcción de indicadores de vulnerabilidad urbana. Lo anterior pasa por una ampliación de los enfoques con que se ha analizado las ciudades, ya que no pareciera que las visiones ambientalistas, a pe-



Gráfico 1. Gestión del riesgo

sar de su pretensión holística, hayan logrado una visión integrada de esta problemática.

Este desafío implica cambiar de sentido en el análisis de las causas de generación de los riesgos para construir una nueva forma de gestión, colocándose en el punto opuesto al desencadenamiento de los desastres: la debilidad de la legislación, del marco regulatorio y de las instituciones responsables del desarrollo urbano y la falta de participación de las organizaciones ciudadanas.

Especial impacto tiene otra fuente generadora de vulnerabilidad: el deterioro del medio ambiente en las ciudades. Aunque esta cuestión ha pasado a ocupar una posición central en las agendas políticas, aún hace falta avanzar en el conocimiento de sus causas y posibles soluciones. Además, en la mayoría de las ciudades persiste una profunda fractura entre la ciudad legal, regulada, y la ciudad ilegal, la informal. Esta separación es una enorme fuente generadora de vulnerabilidad que, afectando anteriormente sobre todo a los sectores sociales más pobres, se va extendiendo a toda la ciudad.

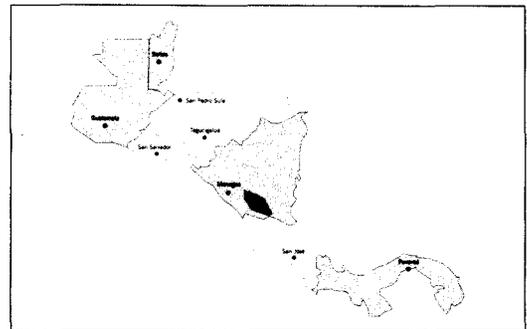
Este panorama, ya antiguo, potenciado por el actual proceso de globalización que tiene implicaciones en la dinámica espacial y temporal de los riesgos y que ha conducido a algunos especialistas a plantear la utilización de la geometría fractal para medir la complejidad y heterogeneidad creciente del riesgo en el tiempo y el espacio (Maskrey, 1998).

La evolución de las grandes ciudades, cada vez más determinadas por el proceso de globalización, constituye un escenario privilegiado de complejidad y heterogeneidad (ICE, 1999).

## URBANIZACIÓN, ESTRUCTURA URBANA Y GENERACIÓN DE RIESGOS

### EN LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS

Las principales ciudades coloniales centroamericanas, que se convirtieron en las capitales de las repúblicas después de la independencia de 1821, se localizaron, la mayoría, en las zonas interiores de los territorios colonizados. La excepción fue Panamá, construida desde el inicio a la orilla del mar. Estas ciudades cumplían funciones económicas secundarias, vinculadas a sus ámbitos económicos regionales, con excepción de esta última, punto clave de intercambio con Sudamérica. Con la introducción de las economías cafetaleras, durante la segunda mitad del siglo XIX y la instalación de las primeras industrias manufactureras, en las primeras décadas del siglo siguiente, San Salvador, San José y Managua se consolidaron como las principales ciudades centroamericanas junto a Guatemala, que había sido la capital colonial y a Panamá. La diferencia la marca Honduras, donde aunque la principal concentración urbana era Tegucigalpa, capital de Honduras, va a competir desde la segunda mitad del siglo XX con San Pedro Sula, situada cerca de la costa caribeña, que se convertirá en el centro industrial de ese país.



Mapa 1. Principales ciudades centroamericanas

## Cuadro 1

### Centroamérica: población total y urbana

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

País	Extensión territorial (Km <sup>2</sup> )	Población total (millones)	Población urbana (%)	Población área (a) metropolitana principal (%)
Guatemala	108,800	11.1	41	20
El Salvador	20,000	6.2	45	33
Honduras	112,000	6.3	44	15
Nicaragua	139,000	4.9	63	30
Costa Rica	51,100	3.9	50	38
Panamá	77,000	2.8	53	41

Cálculos propios a partir del ajuste de los territorios comprendidos en las áreas metropolitanas principales.

Estas ciudades, conformadas al finalizar el siglo xx en áreas metropolitanas al expandirse territorialmente, albergan una importante proporción de la población urbana de los distintos países:

Adicionalmente estamos ante una situación peculiar que agrega peso a estas ciudades: constituyen las principales aglomeraciones urbanas en países de limitada extensión territorial. En otros términos, se podría decir que se trata de ciudades grandes en países pequeños (Lungo, 2000).

Para analizar la generación de riesgos en estas ciudades hemos seleccionado la variable expansión territorial en tres de ellas: San Salvador, San José y Panamá. Las dos primeras se encuentran en ámbitos ecológicos similares: valles intermontanos, afectados por erupciones volcánicas y sismos frecuentes; tierras de alta fertilidad y gran biodiversidad. Su expansión territorial se ha realizado provocando la disminución de algunas de las tierras de mayor productividad agrícola, afectando la flora y la fauna y ocupando zonas de alto riesgo. Panamá presenta menores amenazas sísmicas y no se encuentra en

una zona volcánica, existiendo solamente aquellas amenazas asociadas a su posición costera. Si en los casos de San Salvador y San José los límites a su expansión territorial son las zonas montañosas que las rodean, en el caso de Panamá ésta se ha visto radicalmente restringida por un hecho antrópico: la creación de la Zona del Canal como área a no urbanizar, indispensable para el funcionamiento del canal y para garantizar la seguridad militar del mismo (Uribe, 1989).

San Salvador tenía 2 millones de habitantes en el año 2000. Su extensión era en 1995 de 543,3 km<sup>2</sup>, de los cuales estaban urbanizados 162,97 km<sup>2</sup>. La ciudad muestra una baja densidad en términos edificatorios, pero el principal problema es la discontinuidad y la utilización de zonas de alto riesgo para la ubicación de viviendas de los sectores de bajos y altos ingresos. Las consecuencias de los terremotos de 2001 fueron una comprobación clara de lo anterior.

La población de San José era de 1,5 millones en el año 2000. La extensión de la mancha urbana se cal-

## Cuadro 2

### Incidencia de la expansión territorial

Observemos, en los tres casos, la incidencia de esta expansión territorial

Procesos	San Salvador	San José	Panamá
1. Pérdida de tierras agrícolas	+	+	-
2. Disminución de espacios verdes	+	+ -	+ -
3. Abandono y deterioro de áreas centrales de la ciudad	+	+ -	+ -
4. Contaminación del aire	+	+ -	+
5. Contaminación y reducción de mantos acuíferos	+	+ -	+ -
6. Extensión de trayectos entre residencia y trabajo	+	+	+
7. Dispersión de los lugares de trabajo	+	+	+
8. Aumento de la segregación socio-espacial	+ -	+	+
9. Incremento de los costos de la infraestructura y servicios urbanos	+	+	+
10. Aumento en costo de la vivienda	+	+	+
11. Desadecuación de la regulación del uso del suelo	+	+	+

Nota: Valores (+) alto; (+ -) medio; (-) bajo

culó en 95,3 km<sup>2</sup> en 1999 (FUDEU, 1999). Al igual que en San Salvador, se trata de un crecimiento discontinuo, una especie de agregación de centros poblados, antiguamente dispersos, en el Valle Central. Pero lo que peculiariza a esta aglomeración urbana es que en la Región Metropolitana se encuentran localizadas cuatro de las seis principales ciudades del país, no mediando entre ellas distancias mayores de 20 kilómetros.

Panamá tenía 1.150.000 habitantes en el año 2000. A diferencia de las dos ciudades anteriores, muestra una importante proporción de edificios en altura en el centro de la ciudad, alcanzando densidades mayores a las 2.500 personas por hectárea, mientras continua expandiéndose la ciudad en barriadas de viviendas de baja altura destinados a los sectores de bajos ingresos en la periferia. La interrogante que surge en este caso es el impacto que tendrá la utilización del área revertida del Canal de Panamá, cuya extensión, con inmediata

posibilidad de urbanización, prácticamente supera el área actual de la ciudad.

#### LA GESTIÓN URBANA Y LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS

La gestión urbana implica cuatro procesos íntimamente ligados (Lungo y Pérez, 1991): la planificación urbana, la regulación, la administración del desarrollo de la ciudad (uno de cuyos instrumentos es el marco regulatorio), y la inversión urbana (tanto pública como privada). Una gestión de tipo integral implica, lo que en muy pocos casos ocurre, la articulación de estos procesos. Esto produce que, en los casos en que se ha comenzado a incorporar la gestión de riesgos en el desarrollo de las ciudades, estos esfuerzos se segmenten entre estos cuatro procesos. Podríamos plantear que donde se ha avanzado más es en el campo de la regulación (por ejemplo introduciendo normativas relativas a la construcción en las llamadas zonas de riesgo).

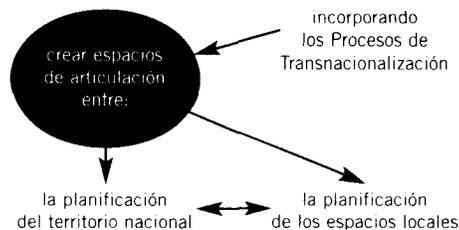
Dada la disociación imperante entre estos cuatro procesos, debido a la estructura del aparato gubernamental y la forma en que se formulan las políticas públicas, es difícil la introducción de la gestión integrada de riesgos. Creemos que la vía adecuada es identificar, en cada caso concreto, como se relacionan estos procesos para priorizar los esfuerzos. En el caso de las ciudades centroamericanas, donde la planificación es muy débil, el marco regulatorio obsoleto y tiene poca aplicación, y la institucionalidad administradora del desarrollo urbano contradictoria y descoordinada (Lungo, 1998), podría plantearse que el énfasis debería estar en la introducción de la gestión de riesgos en los procesos de inversión. Pero, sin la existencia de un marco regulatorio moderno que combine adecuadamente normas e incentivos, es difícil incidir en la inversión. Surge entonces la tentación, como en el caso del medio ambiente, de intentar que la gestión de riesgos contribuya a la integración de funciones e instituciones dispersas, peligro sobre el que queremos llamar la atención para no pretender llevar la gestión de riesgos más allá de sus posibilidades de incidencia real.

En el momento actual estamos en presencia, en los países centroamericanos, de una triple división entre la gestión urbana, la gestión ambiental y la gestión de riesgos. La primera está comenzando a recuperar el campo perdido desde los años 70 del siglo xx, estimulada por dos procesos aparentemente contradictorios: la globalización y la descentralización. La segunda tiene una fuerte presencia desde los años 90, debido a la búsqueda de opciones de desarrollo sostenible. La tercera ha comenzado a estructurarse, aunque aún es muy débil, a raíz de los efectos de la tormenta Mitch (Lungo, 2000a) y los recientes terremotos en El Salvador. A esta dispersión institucional y la debilidad de las políticas públicas se suma la insuficiencia del análisis y de la información, que responden a visiones fragmentadas. Por otra parte, en el caso de las capitales centroamericanas estamos, como decíamos previamente-

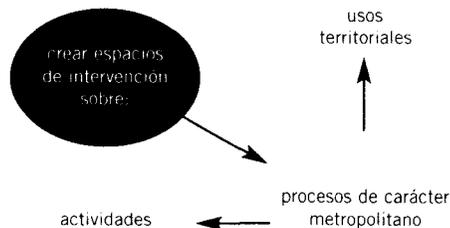
## Gráfico 2 Principales desafíos para la gestión metropolitana

### Procesos y Desafíos

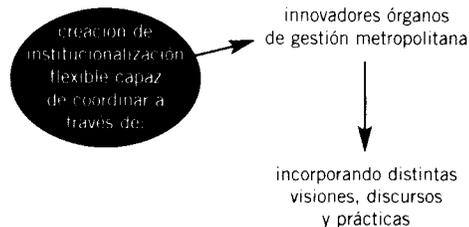
#### Planificación



#### Regulación



#### Administración



#### Inversión

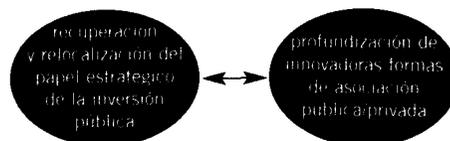
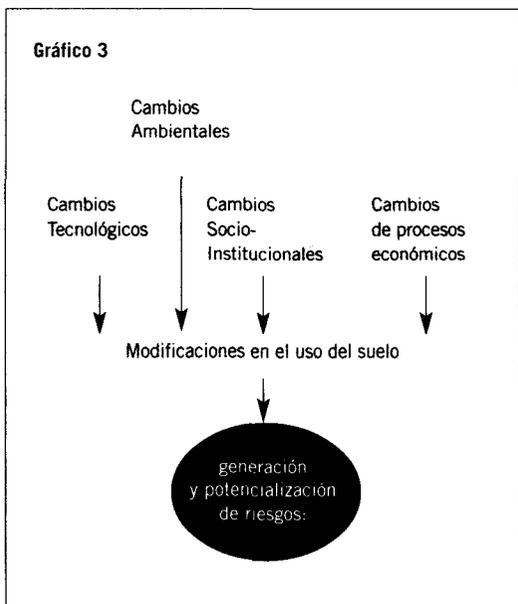


Gráfico 3



te, ante aglomeraciones urbanas de dimensión metropolitana, lo que agrega complejidad y dificultades a la incorporación de la gestión de riesgos para un desarrollo urbano sostenible, debido a las contradicciones que se generan entre los procesos globales y los locales.

Partiendo de la complejidad y heterogeneidad de los riesgos urbanos y de su generación, y habiendo observado las condiciones imperantes en las principales ciudades centroamericanas, donde aparece clara la contradicción entre los efectos de la globalización en su desarrollo y el carácter local de muchos de los factores generadores de riesgos, pareciera obvio que los mayores esfuerzos analíticos y de formulación de política deben orientarse a la cuestión de la gestión urbana. Al respecto planteamos las siguientes ideas para avanzar en este recorrido:

*Se debe caminar hacia la inserción de la gestión de riesgos en la gestión urbana*

Hay que evitar la disociación entre la gestión del desarrollo de las ciudades y la gestión de los riesgos ambientales. Permitirlo es debilitar la necesaria intervención del Estado y las organizaciones ciudadanas en el manejo del desarrollo urbano y, por lo mismo, crear las condiciones para la generación de nuevos riesgos urbanos.

*Los ejes de trabajo específicos a priorizar son la incorporación de la gestión a la planificación y al marco regulatorio urbanos, y la promoción de la participación de los distintos actores*

Más que emitir leyes de carácter general que tienen poca aplicabilidad, es indispensable repensar radicalmente el marco regulatorio urbano, incorporando instrumentos modernos tanto de orden restrictivo como incentivos para los aspectos de urbanización y construcción y también para las distintas actividades que se realizan en las ciudades.

*Especial atención hay que brindar a la regulación del uso de la tierra*

Efectivamente, la regulación del uso de la tierra urbana y no urbana en las ciudades y sus ámbitos territoriales de influencia, al constituir la base para el desarrollo de los procesos urbanos, se convierte en un eje de intervención privilegiado para la gestión de riesgos.

Para finalizar es necesario reafirmar que los efectos de la globalización están introduciendo cambios cualitativos en el uso de la tierra, que tendrá consecuencias en la generación de los riesgos ambientales urbanos (Davis, 1998). ●

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRAQUÉ, Bernard et KALAORA, Bernard (1994): "Introduction. Le risque environnemental et son vécu", en *Espaces et Sociétés* #77, éd. Anthropos, Paris.
- BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian; WISNER, Ben (1996): *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, ITDG-LA RED, Lima.
- DAVIS, Mike (1998): *Ecology of Fear. Los Angeles and the Imagination of Disaster*, Vintage Books, New York.
- FUDEU (1999): "Tendencias del crecimiento urbano en el área de estudio para el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San José", Mimeo, San José.
- ICE-Instituto de los Ingenieros Civiles del Reino Unido (1999): *Megaciudades. Reduciendo la vulnerabilidad a los desastres*, ITDG, Lima.
- LAVELL, Allan (2000): "Desastres urbanos: una visión global", en *Momentos*, año 15, nº 5, ASIES, Guatemala.
- LUNGO, Mario (1998): *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, FLACSO-GURI, San José.
- LUNGO, Mario (2000): "Ciudad grande, país pequeño. Los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica", en *Repensando a experiência urbana de América Latina: questões, conceitos e valores*, A.C. Torres Ribeiro (organizadora), CLACSO, Buenos Aires.
- LUNGO, Mario (2000a): "Environmental Risks and Reconstruction Post-Mitch. Sustainable Urban Development in Central America", ponencia presentada a la conferencia organizada por el Woodrow Wilson Center, Guatemala.
- LUNGO, Mario y PÉREZ, Mariam (1991): "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas", en *Estudios Sociales Centroamericanos* 55, San José.
- MASKREY, Andrew (1999): "El riesgo", en *Navegando entre brumas*, A. Maskrey (compilador), ITDG-LA RED, Lima.
- METZGER, Pascale (1996): "Medio ambiente urbano y riesgos. Elementos de reflexión", en *Ciudades en riesgo*, M.A. Fernández (compiladora), LA RED/USAID, Lima.
- URIBE, Alvaro (1989): *La ciudad fragmentada*, CELA, Panamá.