

**INTRODUCCIÓN:
LA GENERACIÓN Y LA GESTIÓN DEL
RIESGO EN LAS CIUDADES**

Mario Lungo

AMÉRICA LATINA, a lo largo de la última década del siglo XX, fue testigo del salto de la concepción de prevención de desastres —que había sustituido al limitado y caduco enfoque de reacción posterior a la ocurrencia de estos eventos— al nuevo enfoque de gestión de riesgos. Sustancial avance que ha permitido comprender la importancia de una problemática anteriormente reservada a la acción de los cuerpos de atención de emergencias, asistencia social y a las fuerzas armadas. El Salvador en estos años, cruzados por recurrentes desastres y fundamentales cambios políticos, también experimentó la transformación de las concepciones tradicionales hacia la intervención sobre los procesos y factores que generan los riesgos.

Pero a pesar del camino recorrido aún quedan muchos espacios por cubrir, entre ellos las particularidades de los riesgos enfrentados por las ciudades, que se han ido abordando paulatinamente. Los trabajos que se presentan en este libro tienen por objetivo contribuir a llenar estos vacíos.

El tema de la construcción y la gestión del riesgo en las ciudades se aborda en las dos facetas indisolublemente vinculadas de esta temática: primero, la generación de los riesgos urbanos, explorando algunos de los procesos y factores fundamentales que les dan origen; segundo, la gestión de los riesgos urbanos y los desafíos que enfrenta, para promover modalidades de gestión urbana que incorporen la dimensión del riesgo en todos sus momentos y no sólo posteriormente a la ocurrencia de los desastres.

Es claro que no es posible analizar todos los procesos y factores que configuran los riesgos urbanos, por lo que se han seleccionado algunos que se consideran importantes.

La primera parte incluye trabajos conceptuales y metodológicos de orden general, como las formas de utilización de la tierra, la expansión territorial de las ciuda-

des o el tipo de actividades económicas. La segunda incorpora tres artículos sobre cuestiones específicas: el transporte y la contaminación del aire, el manejo de los desechos sólidos y las características de las redes de drenajes.

Quedó fuera de la compilación un aspecto esencial para la gestión de los riesgos urbanos: las características de la institucionalidad responsable del desarrollo de la ciudad y el papel de los actores sociales. Sobre este aspecto se ha realizado ya investigación en años anteriores, pero es evidente que es necesario hacer un estudio específico y actualizado sobre el mismo en el ámbito urbano.

La generación de los riesgos urbanos

Los riesgos urbanos se construyen en períodos de tiempo relativamente largos en la historia de las ciudades, que se suman a los factores que contribuyen a esta construcción o a su potenciación.

Para efectos analíticos podemos identificar, sintéticamente, tres procesos globales que están en la base de la generación de los riesgos urbanos: 1) la forma en que una sociedad urbana construye y ocupa el territorio en que se asienta su ciudad; 2) el tipo de actividades que la sociedad realiza en su ámbito urbano; y 3) las modalidades y características de la gestión del desarrollo urbano.

De hecho estamos ante tres procesos de carácter muy general e indiscutiblemente vinculados entre ellos, pero que permiten su aplicación para el análisis de casos específicos y su relación con las vulnerabilidades urbanas. Así por ejemplo, la forma en que una sociedad urbana construye y ocupa el territorio en que se asientan sus ciudades posibilita abordar cuestiones como la concentración poblacional, la densificación en el uso del territorio y la degradación del medio ambiente urbano, que están íntimamente ligadas a la forma en que una sociedad construye su ciudad.

Sin embargo, hay que hacer algunas precisiones. La primera es que la concentración poblacional en una reducida área geográfica no es, necesariamente, una fuente generadora de riesgos. Hay al respecto muchos ejemplos en el mundo de ciudades con una alta concentración poblacional que tienen un considerable nivel de seguridad. La segunda y relacionada con lo anterior, aunque no es equivalente, es que la densificación en el uso del territorio tampoco conduce mecánicamente a vivir en mayor condición de riesgo.

Ambas están mediadas por otros factores como el manejo de las amenazas de orden natural y antrópico que inevitablemente existen (las primeras), o se construyen, así sea involuntariamente (las segundas). Aquí aparece con claridad la temáti-

ca principal que nos ocupa: la gestión de los riesgos urbanos, sobre la que volveremos más adelante.

En El Salvador, dadas sus limitaciones territoriales y la población existente, la concentración poblacional y la densificación en el uso del territorio aparecen íntimamente ligadas a la cuestión de la degradación del medio ambiente urbano. Aquí, además de la diferenciación que hay que hacer entre los bienes y los servicios ambientales, y su particular función en las ciudades, es necesario analizar con rigurosidad la vinculación entre estos procesos y evitar el planteamiento de visiones fatalistas sin fundamento.

La cuestión de la elevada conectividad entre los distintos procesos que se desarrollan en una ciudad debe verse a la vez como generadora de riesgos urbanos pero también como un factor para reducirlos. Nuevamente emerge al primer plano la temática de la gestión de riesgos urbanos ya mencionada.

El segundo proceso global (el tipo de actividades que una sociedad realiza en su ámbito urbano) nos conduce al problema de la regulación del desarrollo de las ciudades y a la necesidad de incorporar la dimensión de la gestión de riesgos. Sin duda que no es posible evitar que la multidimensionalidad y la cantidad de actividades que se realizan en una ciudad, dadas especialmente las características de las economías capitalistas, generen riesgos. La clave está en su manejo. Aquí la cuestión de la conectividad juega un papel fundamental.

Respecto a las actividades generadoras de riesgos urbanos, éstas no se deben limitar a las actividades económicas, especialmente las que desarrolla el sector informal de la economía partiendo de su carácter poco o nada regulado. La historia muestra que muchos de los grandes desastres de origen antrópico han tenido su origen en el mal manejo de instituciones formales; tal es el caso de la explosión del gasoducto en Guadalajara en 1992. Lo mismo se puede decir de la localización y la forma de construirse de innumerable cantidad de conjuntos residenciales para grupos sociales de altos ingresos en América Latina, las características del funcionamiento de zonas industriales, entre otros.

Ambos procesos globales, la forma de construcción y ocupación territorial así como el tipo de actividades que realizan en los ámbitos urbanos, llevan inmediatamente al tercero: las modalidades y características de la gestión del desarrollo urbano. Más allá de las reconocidas limitaciones de la planificación urbana tradicional, que pretende llegar a la construcción de un modelo de ciudad ideal y no incide en los procesos reales que construyen las ciudades cotidianamente, es visible la ausencia de los riesgos urbanos en las propuestas de gestión que postulan.

Es cierto también que los enfoques actuales de la planificación urbana priorizan el análisis de los procesos estructurantes de la ciudad y el papel de los actores ur-

banos, pero sólo recientemente se comienza a incorporar la gestión de riesgos. A las vulnerabilidades urbanas debe añadirse la debilidad política de las instituciones responsables del desarrollo urbano y la falta de participación social en la formulación de las políticas y en la planificación urbana; además hay que sumar el carácter aún incipiente de la incorporación de la gestión de riesgos en estos enfoques.

Aquí aparecen con claridad dos de los principales desafíos para impulsar esta incorporación: una, la poca investigación sobre las particularidades de los riesgos urbanos, al haberse dedicado los esfuerzos al estudio de los riesgos en general, principalmente; dos, la necesidad de construcción de indicadores específicos de riesgos urbanos.

En nuestra opinión esto exige una nueva lectura de los procesos de urbanización y de los cambios que están ocurriendo en la economía, la sociedad y el Estado, tanto al nivel local como nacional e internacional.

Los tres procesos globales mencionados están cruzados por factores de índole natural y antrópica que constituyen amenazas y generan riesgos urbanos.

Entre los primeros destaquemos las condiciones generales de la geografía física de la región centroamericana en que se ubica la ciudad (zonas volcánicas, costas sujetas a huracanes, regiones con alto grado de sismicidad, entre otros aspectos). En estos casos estamos frente a ciudades que se enfrentan a periódicas amenazas naturales.

Entre los factores de índole antrópico podemos mencionar tres: uno, la modificación de la geografía física donde se construye la ciudad, a través de la deforestación, la alteración de la topografía natural o la modificación de los cursos de agua; dos, el tipo de tecnología utilizada para la construcción de las ciudades; tres, el marco regulatorio que rige la urbanización y la construcción.

La gestión del riesgo en las ciudades

La gestión del riesgo en las ciudades comprende desde la intervención en los procesos que generan riesgos urbanos para evitar, reducir o prevenir los efectos de los desastres que puedan ocurrir, hasta las acciones que se deben impulsar para la recuperación en el momento posterior a la ocurrencia de estos eventos.

Esta visión va más allá de la prevención en el sentido tradicional, que hace énfasis en la preparación frente a posibles desastres naturales, y se concentra en la intervención sobre los procesos globales y los factores antrópicos mencionados antes.

Adicionalmente, esta visión contempla un giro radical en el papel de la participación social en la problemática de los desastres. Ya no se trata de promover y organizar esta participación en los momentos de recuperación y prevención, sino de ampliarla al análisis e intervención en los procesos generadores de los riesgos.

En el caso de las ciudades, por la extrema complejidad e interconexión de estos procesos, la participación social tiene que revestir características especiales para lograr una incidencia real y evitar frustraciones y conflictos innecesarios.

Tres son los momentos en que debe incorporarse la gestión de riesgos en el ámbito de las ciudades:

- Primero, la introducción de esta problemática en la planificación urbana, es decir, en la formulación de planes de desarrollo urbano.

- Segundo, la incorporación de los riesgos urbanos en el marco regulatorio que rige los proyectos de urbanización y construcción, particularmente en las normas.

- Tercero, la consideración de los riesgos urbanos en los proyectos de inversión pública y privada, ante todo en los grandes proyectos urbanos (hasta el momento en la mayor parte de los casos la dimensión del riesgo se diluye dentro de la dimensión ambiental, lo que le asigna una posición subordinada).

Al examinar los planes de desarrollo urbano y los marcos regulatorios actuales en muchas ciudades latinoamericanas es visible que la problemática ambiental ha permeado profundamente en ambos. En muchos países existen leyes del medio ambiente y la normativa sobre usos del suelo ha incorporado restricciones de diverso tipo. Respecto a los proyectos urbanísticos, en casi todos los casos se requiere de estudios de impacto ambiental.

No obstante los avances, éstos se dan en un contexto legal plagado de numerosas contradicciones y superposiciones. Uno de los mayores problemas al nivel general es el de las competencias entre las distintas instituciones, centrales y locales, responsables del ordenamiento territorial, lo que se complica al agregarse la dimensión de la gestión de riesgos.

En síntesis, entre las gestiones del medio ambiente, del ordenamiento territorial y de los riesgos existe un conjunto de intersecciones conflictivas que no ha sido aún posible resolver. Esta situación se complejiza en los ámbitos urbanos por la multidimensionalidad e interconectividad de los procesos que en ellos se desarrollan, a lo que se agrega el gran número de actores y relaciones existentes.

Por esta razón, aunque estén identificados los momentos antes descritos en que debe incorporarse la gestión de riesgos en las ciudades, hacen falta estudios específicos sobre la generación de riesgos por los distintos procesos urbanos, sobre el papel de los diferentes actores sociales en ésta, sus percepciones sobre los riesgos,

y sus complejas interconexiones. Hasta el momento la problemática del riesgo en las ciudades se sigue abordando, mayoritariamente, desde una perspectiva sectorial y con un sesgo ambiental conservacionista.

Esta incorporación debe incluir la participación social. Se abre aquí otro desafío: ¿cómo impulsar una real y factible participación en procesos de extrema complejidad y en los que subyacen múltiples intereses? La respuesta no es fácil ni única, y trasciende la experiencia adquirida al nivel de las pequeñas comunidades en términos de prevención y recuperación. También va más allá de la experiencia que tienen grandes ciudades como Tokyo y otras en la preparación de la población para enfrentar grandes catástrofes.

Las áreas metropolitanas agregan, a su mayor tamaño, el hecho de ser un ámbito territorial sujeto a diferentes jurisdicciones político-administrativas, lo que se acentúa cuando estas ciudades son, también, la capital de su país.

Aquí la cuestión de la incorporación de riesgos a la planificación y a la regulación del desarrollo urbano se torna más difícil. Hay ciertos umbrales críticos, respecto a la generación de riesgos, que son superados por algunos procesos urbanos, mientras la cuestión de la participación social adquiere contornos más difusos.

La gestión de los riesgos urbanos constituye entonces un campo de análisis y formulación de políticas de creciente urgencia, especialmente por el ritmo de urbanización y la globalización que experimentan la mayoría de países. Esta temática es nueva en El Salvador y Centroamérica, a pesar de ser una región sometida a extremas amenazas de tipo natural y antrópico, y ser sociedades de enorme vulnerabilidad.

CUESTIONES GENERALES