

Violencia, desarrollo urbano y espacio público: algunas puntualizaciones y oportunidades en el área metropolitana de San Salvador

Carlos E. Ferruffino*

Resumen

El tema de la seguridad ciudadana ocupa, desde hace varios años, el primer lugar entre las preocupaciones de los salvadoreños, según se observa en las sucesivas encuestas. Sin embargo, aunque este asunto ha sido abordado desde diversas ópticas, tales como las políticas públicas de prevención, la vinculación a la pobreza, la relación con las pandillas o con el funcionamiento del sistema judicial, es insuficiente todavía lo que se ha reflexionado acerca de su relación con la ciudad, el desarrollo urbano y los espacios públicos. El presente artículo busca esbozar algunos puntos de relación entre los procesos de urbanización en El Salvador, las deficiencias de espacios públicos y la violencia. Para ello, el texto se divide en tres partes: en la primera, se recorren algunos procesos globales de cambio que vinculan los temas de desarrollo urbano o urbanización, espacios públicos y violencia; en la segunda parte, se intenta caracterizar los rasgos dominantes de los procesos de urbanización en El Salvador, especialmente en los últimos veinte años; y finalmente, en la tercera parte, se intenta señalar algunos puntos críticos de esta relación e incluso proponer algunas intervenciones de espacio público que pudieran traducirse en mejoras de la calidad de vida y de la seguridad ciudadana en San Salvador. Por lo tanto, el trabajo intentará combinar, por un lado, una aproximación teórica global al tema, con una descripción sintética de las condiciones nacionales y locales en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) para señalar oportunidades de intervención que pudieran convertirse en acciones de política pública urbana.

* Jefe del Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

1. Procesos globales: urbanización y fragmentación

Junto a los procesos de cambio estructural de la economía mundial en los últimos veinticinco años, se ha producido un notable proceso de urbanización que ha llevado a que el mundo sea ahora, por primera vez en su historia, un planeta eminentemente urbano, donde más de la mitad de la población habita en una “ciudad” (ONU, 2008). Diversos teóricos e investigadores han intentado caracterizar los procesos dominantes de cambio dentro de esa dinámica de urbanización, que en este caso son útiles para poner en contexto las transformaciones más específicas y de carácter local que se dan en San Salvador. Estos cambios pueden leerse desde dos ámbitos complementarios: por un lado, los procesos socioeconómicos y, por otro, los eminentemente espaciales. A continuación, se presentan algunos procesos clave para comprender las grandes dinámicas de cambio de escala global.

Según Polèse (2003) y Cohen (2001), hay que señalar cinco grandes cambios estructurales en las ciudades contemporáneas. Primero, las economías urbanas –es decir, la riqueza producida dentro de los espacios urbanos– han crecido en importancia en relación con las economías de los países. Significa que, en general, las ciudades son responsables de la riqueza de un país. Algunos casos son notables, como Shangai, Buenos Aires o Sao Paulo, ciudades cuyo producto interno bruto alcanza, respectivamente, el 12.5 %, el 53.0 % y el 36.1 % del PIB nacional, aunque solo tengan el 1.2 %, el 35 % y el 8.6 % de la población nacional (Polèse, 2003). En el caso de San Salvador, aún no se dispone de datos exactos del PIB urbano, pero basta con decir que el 54 % de los ingresos fiscales del Gobierno central se originan en este municipio y que el 78 % de estos es producido en cuatro municipios del AMSS (Avalos & Trigueros, 2005). El dinamismo de las ciudades no es exclusivamente económico; diversos teóricos (Cohen, 2001) argumentan que estas también

han consolidado su predominio cultural, político y comunicacional dentro de sus respectivos países. Por ello, existe un consenso amplio en que, en un mundo cada vez más urbanizado, la ciudad deberá ser necesariamente un tema central en la agenda de las sociedades.

Este crecimiento de la riqueza urbana está asociado también a un aumento generalizado de la “informalidad” económica. Efectivamente, las nuevas formas de producción en el mundo han avanzado hacia prácticas crecientes de subcontratación (*outsourcing*) y otras estrategias que han flexibilizado la relación entre el empleado y el patrono, y privilegian el empleo “autogenerado” o la ocupación por cuenta propia. Este tercer proceso de cambio también se evidencia en San Salvador; según DIGESTYC (2008), el 36 % de la población del AMSS está subempleada. En los países en desarrollo, esto significa una amplia proliferación del comercio minorista, muchas veces realizado en la vía pública.

Resulta también evidente, en la escala global, un cuarto proceso de cambio: el aumento de la desigualdad dentro de las grandes ciudades. Van Kempen & Marcuse (1998) señalan los crecientes procesos de diferenciación social incluso dentro de las ciudades de los países más igualitarios, en lo que ellos denominan el modelo de ciudad “dual”. El contraste entre grupos sociales bastante bien integrados a los nuevos procesos económicos y otros grupos sociales marginados de estas dinámicas es creciente, mucho más cuando esa diferenciación se traduce en distancia espacial. Marcuse (1998) visualiza la aparición de nuevas formas urbanas que, por un lado, constituyen “enclaves” del privilegio y, por otro, “ghettos” de la exclusión. En un caso, los sectores más privilegiados se autoexcluyen del resto de la sociedad; y, en el otro, la sociedad dominante margina y “encierra” a los grupos en desventaja o “peligrosos”. Además, se plantea que estas nuevas realidades urbanas –que él documenta por igual en Nueva York,

Los Ángeles, Washington DC, Río de Janeiro o Bombay— se caracterizan, además, por ser relativamente autónomas en relación al resto de la ciudad y por prevenir justamente el contacto entre los grupos sociales que en ellas habitan. Esto deviene en la transformación de la “experiencia urbana”, es decir, la redefinición de la forma tradicional de “vivir la ciudad” como espacio de interacción colectiva.

En el área metropolitana de San Salvador, a partir de los datos de DIGESTYC (2006), se puede estimar que el 20 % más rico de la ciudad concentra prácticamente la mitad del ingreso, mientras que el 15 % más pobre apenas representa el 4 % de ese ingreso. En 2001, el Banco Mundial consideró que el 14 % de los hogares del AMSS debía sobrevivir con dos dólares al día por persona, mientras que el 10 % más rico podía consumir hasta veintiséis dólares diarios por persona. En general, todo esto resulta en una creciente fragmentación y polarización social asociada a la vez a una creciente violencia social y preocupación por la “seguridad”.

La diferenciación entre grupos sociales también tiene una expresión paralela en el territorio, que corresponde a un quinto proceso de transformación urbana a nivel global. Autores como Portes y otros (1997) argumentan que las transformaciones económicas de las últimas dos décadas también han promovido una creciente diferenciación regional. Por una parte, las regiones de un país mejor integradas a la economía global se convertirían en regiones “ganadoras” gracias a sus mejores condiciones de competitividad: calidad de la infraestructura, educación de la población, estabilidad jurídica institucional... Por otra parte, aquellos espacios con mayores deficiencias en infraestructura, con poblaciones con nivel educativo relativamente bajo y con aparatos productivos poco integrados a la economía global se convertirían en regiones “perdedoras”. Esta diferenciación regional resulta en una mayor heterogeneidad territorial y, posiblemente, en una mayor desarticulación de los territorios nacionales.

Los anteriores procesos implican, necesariamente, un cambio profundo en los procesos de urbanización y la consolidación de nuevos sistemas urbanos. Dandekar (1998) apunta la tendencia de las grandes ciudades a entrar en procesos de “megaurbanización” donde el crecimiento urbano es cada vez más difuso y las áreas urbanizadas se hacen discontinuas, con saltos entre espacios rurales y urbanos cada vez más dispersos. Al mismo tiempo, se insiste en la consolidación de redes de ciudades relativamente autónomas dentro del espacio territorial. Esto implica una redefinición del concepto de periferia urbana, asociada tanto a las nuevas formas urbanas, más amplias y difusas, como a la nueva lógica de la economía de flujos que implica relaciones económicas y políticas más dilatadas en el espacio (Castells, 1997).

2. Cambio territorial en El Salvador, vinculaciones con la violencia

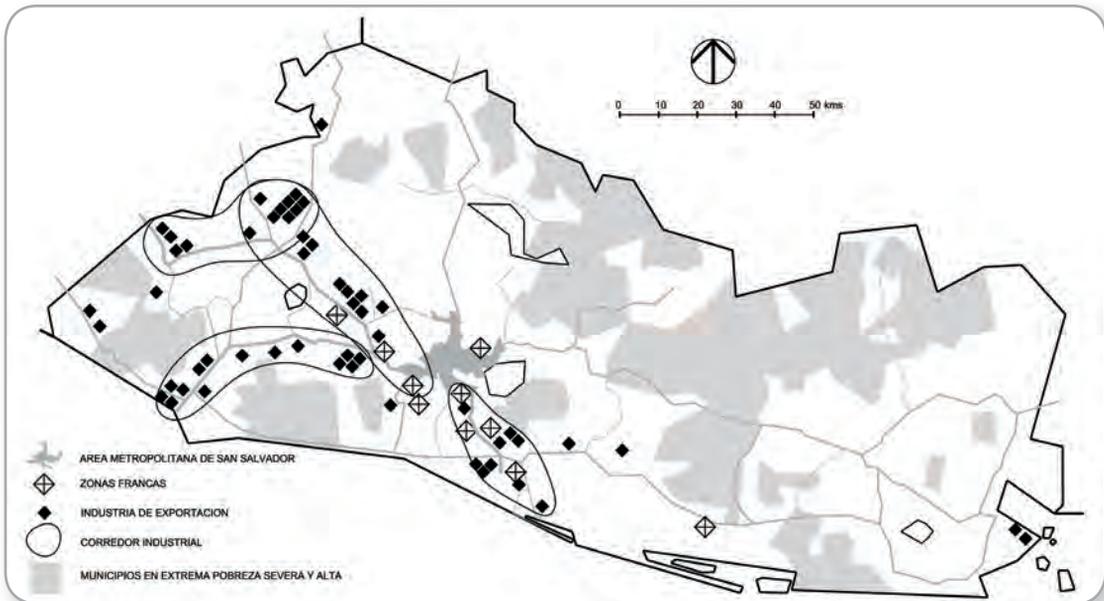
En paralelo a los grandes cambios estructurales apuntados en la escala global, el territorio y los procesos de urbanización en El Salvador han sufrido importantes mutaciones en los últimos veinte años. Algunos de estos cambios pueden relacionarse de forma más o menos clara con el fenómeno de la violencia social señalando posibles lazos de interdependencia que apuntan tendencias y posibles áreas de intervención.

En los últimos veinte años, la economía salvadoreña se ha convertido claramente en una economía urbana, dominada por la actividad de servicios. Según los datos del Banco Central de Reserva (2008), el 62 % del producto interno bruto del país es generado por el sector servicios, mientras que la industria representa el 26 % y la agricultura apenas el 13 %. Esto, en consonancia clara con una tendencia mundial. Por otra parte, la actividad exportadora está dominada por las llamadas exportaciones “no tradicionales” y la maquila, que contribuyeron con el 48 % y 44 %, respectivamente, del valor exportado por el país. Estas actividades motoras de la

economía nacional tienen claros patrones de ubicación en el territorio. Según el PNUD (2004), el 83 % de los 150 000 empleos generados por el sector maquila se concentraba en apenas diez municipios, todos ubicados dentro de una hipotética región metropolitana de San Salvador² (Metroplan 80, 1968). Desde una perspectiva más amplia en El Salvador, las industrias de exportación y zonas francas se ubican en cuatro grandes áreas: 1) el área metropolitana de San Salvador (AMSS); 2) el

corredor de la carretera Panamericana (CA-1) hacia la frontera con Guatemala; 3) el corredor de la carretera a Sonsonate – Acajutla (CA-8); y 4) el corredor de la autopista al aeropuerto internacional Comalapa (Ferrufino *et al.*, 2005). Este rasgo de concentración dilatada en el espacio (ver figura 1) se confirma al analizar el tema de la recaudación fiscal a nivel del Gobierno central que, como ya se mencionó, depende fundamentalmente del municipio de San Salvador.

Figura 1: Corredores de desarrollo y municipios en extrema pobreza severa y alta



Fuente: Elaboración propia basada en BCR (2004) y FISDL – FLACSO (2005).

Este proceso de cambio de la estructura económica del país está vinculado a un continuo proceso de urbanización. Según el censo de 2007 (DIGESTYC, 2008), el 62.7 % de la población del país es urbana, la mitad de la cual habita en el área metropolitana de San Salvador (AMSS). De hecho, los 30 municipios más poblados del país concentraban la mitad de la población total de El Salvador. Comienza también a confirmarse un proceso en el cual es la “periferia alejada” del área metropolitana

la que presenta mayores tasas de crecimiento poblacional, mientras que las áreas centrales, particularmente el municipio de San Salvador, han comenzado incluso a perder población. Según McDonald y Otava (2001) y Umaña (1998), el crecimiento poblacional del país se concentra en apenas 23 municipios, que en los últimos veinte años han duplicado su población. Por otra parte, al menos 50 municipios del nororiente del país han continuado des poblándose desde el censo de 1971.

Este proceso de relocalización de la población salvadoreña ha favorecido la reconfiguración del sistema de ciudades a escala del país. Aunque el desarrollo de nuevos sistemas urbanos ya había sido adelantado (PRISMA, 1996; Umaña, 1998; FUNDE, 2004; PNODT, 2004), el censo de 2007 permite identificar al menos nueve sistemas urbanos con más de 100 000 habitantes, que concentrarían una parte significativa de la población nacional: 1) AMSS; 2) Valle de San Andrés; 3) Santa Ana; 4) Chalchuapa – Ahuachapán; 5) Sonsonate – Acajutla; 6) Cojutepeque; 7) Aeropuerto – Zacatecoluca; 8) Usulután; 9) San Miguel, tal como puede verse más adelante en la figura 2. Esto significa que la presión de cambio territorial en El Salvador está focalizada en espacios específicos y que la demanda de servicios públicos ha crecido de forma extraordinaria en lugares muy particulares que pueden estar más o menos preparados para absorber ese cambio. Es posible adelantar que esta presión puede estar justamente vinculada a los patrones de violencia social del país.

Por otra parte, los recientes estudios sobre la pobreza en el país han evidenciado la gravedad de la pobreza rural, localizada prevalentemente en los municipios del nororiente del país y en las zonas montañosas del sur del país (FISDL - FLACSO, 2005). En esas zonas, resaltan carencias como el acceso a servicios básicos, analfabetismo y, en general, muy limitadas condiciones de salubridad. Sin embargo, aunque la pobreza relativa en las áreas urbanas es la menor del país, es importante subrayar que es ahí donde se da la mayor concentración de hogares pobres. Según datos elaborados a partir del Informe 262 (PNUD, 2006), el 21 % de los hogares del área metropolitana de San Salvador son pobres, lo cual significa que en este espacio habitan al menos 330 000 personas en esta condición. Igual de relevante puede ser seguir la evolución del tema de la desigualdad social. Al analizar los datos de la encuesta de hogares de 2005 (DIGESTYC, 2006), se evidencian nuevamente estas distancias socioeconómicas al interior del AMSS: por un lado, el 16 % de

los hogares tiene ingresos mensuales menores a los \$170 y, por otro lado, el 20 % de los hogares tiene ingresos superiores a las \$800 mensuales. En todo caso, para efectos de este artículo, interesará explorar la posible vinculación entre las condiciones de pobreza y la violencia social.

3. Violencia social en El Salvador: algunos apuntes de localización en el espacio

El fenómeno de la violencia es necesariamente multidimensional y concierne a un amplio espectro de manifestaciones que van desde el homicidio y el robo hasta la agresividad en el tráfico y la violencia verbal (Baires *et al.*, 2006). Muchas de estas expresiones violentas no pueden ser registradas, por lo que localizar o espaciar el fenómeno presenta un reto metodológico importante. Sin embargo, algunas manifestaciones de violencia social, como el homicidio, pueden ser utilizadas para darle seguimiento a la situación de inseguridad en el territorio. Aunque aún existe un debate importante acerca de la calidad de la información oficial sobre los homicidios en el país, para efectos de esta sección se han retomado consistentemente los datos proporcionados por el Instituto de Medicina Legal (2007), con el fin de poder señalar en diversas escalas los espacios de violencia en el país.

Según los datos del IML (2007), en 2006 doce municipios concentraban la mitad de los homicidios del país (1964 casos), nueve en la RMSS y los otros eran Santa Ana, San Miguel y Sonsonate. Treinta y cinco municipios representaban tres cuartas partes de los asesinatos, de los cuales únicamente Aguilares, Sensuntepeque e Ilobasco no eran parte de los grandes sistemas urbanos anotados anteriormente. Esto sería un primer indicio de que la violencia en El Salvador está claramente ubicada en los municipios más urbanizados del país. La relación inversa también es válida. En efecto, de los catorce municipios del AMSS, únicamente dos –Antiguo Cuscatlán y Ayutuxtepeque– no aparecen en la lista de