

Capítulo I. Riesgo urbano y sustentabilidad en América Latina

Elizabeth Mansilla Menéndez
Ignacio Rubio Carriquiriborde

Introducción

Durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), promovido por Naciones Unidas en los años noventa, la introducción al debate de la relación riesgo-desarrollo produjo transformaciones radicales en la concepción sobre la causalidad del riesgo y los desastres, así como en el discurso y en la *idea* de hacer política en los ámbitos nacionales e internacional. Hoy en día la estrecha asociación que existe entre los modelos o estilos de desarrollo adoptados en los países y los niveles de riesgo existentes, difícilmente encuentra detractores incluso entre los círculos más conservadores de la sociedad.

Desde entonces, grandes desastres ocurridos en todo el mundo y la evidencia incuestionable del aumento no solo del número de desastres sino de los daños y pérdidas que estos eventos producen cada año, han confirmado esta máxima, introducido nuevos temas al debate y generado un amplio conocimiento sobre el riesgo y sus causas, así como sobre las perspectivas a futuro de no producirse cambios en los modelos vigentes de desarrollo.

En la actualidad temas relacionados con el cambio climático y el desarrollo sostenible ocupan la palestra en los foros nacionales e internacionales, mientras que en el campo del riesgo la atención se ha centrado en lo que sucede en las ciudades. Esto no es fortuito, ya que al menos durante la última década han ocurrido desastres de gran magnitud que han impactado directamente sobre zonas urbanas densamente pobladas, causando pérdidas humanas y económicas cuantiosas. Las inundaciones de Nueva Orleans en 2005 y Villahermosa, México, en 2007 o los sismos de Haití y Chile en 2010, así como el terremoto y tsunami que afectó a Japón en 2011 produjeron al menos 250 mil muertes y pérdidas estimadas en cerca de 400,000 millones de dólares.¹

Los altos niveles de riesgo y sus manifestaciones tanto intensivas como extensivas cada vez más recurrentes, parecen ser el resultado del aumento de la vulnerabilidad y la exposición de personas y bienes. Según el Global Assessment Report (GAR) on Disaster Risk Reduction (2011) ^[1], publicado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), mientras que el número de ciclones tropicales se mantuvo constante entre las décadas de los setenta y la de los años dos mil, el número de desastres provocados por este tipo de fenómenos aumentó 1.9 veces en todo el mundo, en tanto que la exposición de personas a inundaciones y ciclones tropicales se duplicó y la exposición del Producto Interno Bruto (PIB) mundial se triplicó en el mismo periodo.

De manera similar ha aumentado la exposición de las personas y las unidades productivas que contribuyen al PIB mundial frente los sismos; amenaza que en épocas recientes han mostrado su potencial destructivo en las zonas urbanas y que en los últimos diez años fue el origen del 60% de las muertes producidas por desastres en todo el mundo ^[1]. Numerosas ciudades importantes se encuentran asentadas en zonas sísmicas de gran actividad, entre ellas ocho de las más pobladas del planeta: Tokio, ciudad de México, Nueva York, Nueva Delhi, Shanghai, Kolkata y Yakarta. De entre éstas, Tokio y Nueva York se encuentran entre las seis principales ciudades del mundo: únicamente Tokio genera el 2% del PIB mundial y junto con Nueva York ostentan un PIB equivalente al

¹ Cifras obtenidas de NATHAN, Munich Re y EM-DAT. Consultadas en línea.

de países como Canadá y España. En un contexto más local, ciudad de México, conjuntamente con Buenos Aires, Sao Paulo y Río de Janeiro, contribuyen con el 1.5% del PIB mundial.

Actualmente la mitad de la población mundial es urbana y más de la mitad del PIB mundial se genera en ciudades: 38% únicamente en 100 ciudades, lo que habla de la importancia del riesgo urbano.

En este contexto, la noción de desarrollo sustentable se esgrime como condición *sine qua non* para la reducción de los niveles de riesgo. Y para ello, es incuestionable la implementación de modelos de desarrollo que garanticen condiciones de estabilidad a largo plazo. Se requiere, para ello, recuperar la racionalidad en la utilización de los recursos naturales, revertir las condiciones de pobreza y desigualdad entre la población, así como las formas tradicionales de ocupación basadas en la depredación del medio ambiente, que segregan a las poblaciones pobres y favorecen intereses particulares del capital en detrimento de los intereses y derechos colectivos. Hoy más que nunca retomar el debate sobre el desarrollo y la forma en la que la urbanización ha tenido lugar, se convierte en una tarea crucial e impostergable, y más en un escenario en el que se pronóstica que para el 2030 cerca 5,000 millones de personas en todo el mundo vivirán en ciudades ^[2] y en el que factores como el cambio climático, hacen previsible un aumento en la recurrencia e intensidad de las amenazas de mayor recurrencia y mayores pérdidas económicas de las que se han producido en los últimos años.

Nuestra intención en este documento es retomar a partir del análisis de las condiciones actuales y las perspectivas de las ciudades latinoamericanas hacia el futuro.

Algunas consideraciones previas sobre la relación entre riesgo y sostenibilidad

Desde hace cinco lustros el desarrollo sustentable o sostenible se ha erigido como plataforma discursiva desde la cual organizaciones multilaterales y gobiernos promueven reformas y proyectos de desarrollo que buscan disminuir el deterioro del entorno biofísico y prevenir el colapso de los ecosistemas de los que depende la humanidad. La idea

de sostenibilidad se comenzó a gestar en el umbral de la crisis del desarrollismo. Esta fue un época de oro para la producción y ensanchamiento de marcos teórico-analíticos en América Latina, como la teoría de la dependencia que buscó explicitar los vínculos entre los modos que adopta la organización de la producción, la lucha entre clases y grupos al interior de los Estados, y la pugna de estos a nivel mundial [3]. Se trató de un periodo de gran efervescencia donde gravitaban nociones como centro-periferia, subdesarrollo, colonialismo interno, estilos de desarrollo y, por supuesto, crisis del desarrollo, en el seno de la cual cobró importancia el problema ambiental.

En 1980 el Fondo de Cultura Económica (FCE) [4] publicó una extensa colección de trabajos editados por Osvaldo Sunkel y Nicolo Gligo bajo el nombre de *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. Se trata de una colección relevante porque se planteaba poner al día la discusión sobre el tema y porque, además, agrupa trabajos escritos justo antes del boom del desarrollo sostenible pero que ya señalan su inminencia. Ahí Sergio Melnick ofreció un panorama de la riqueza de las discusiones sobre desarrollo y ambiente que venían produciendo fundamentalmente economistas desde fines de los años cincuenta. En este trabajo, siguiendo una línea más bien sociológica de argumentación, subrayó el hecho de que los problemas ambientales emergían bajo la forma de crisis, cuestión que asoció con la vigencia de un periodo de transición entre paradigmas. Sugirió entonces que existen principios de organización de la realidad que contienden en la orientación de las decisiones y buscan incidir en los procesos, y que tal contienda asume la forma de una crisis [4]. Hoy se puede agregar además que la crisis estallaba como acumulación de consecuencias no buscadas que vulneraban los presupuestos de las concepciones dominantes, que surgía también como catástrofes, rupturas o sin sentido y que obligaba a plantear alternativas de interpretación y acción frente a los hechos.

La crisis a la que aludían los desarrollistas de fines de los años setenta es la energética, en particular la crisis del petróleo. Con menor énfasis se señalaban las limitaciones de la modernización agrícola (dependiente por lo demás del petróleo) que, en algunos países, venía siendo un asunto de interés público desde finales de la década de los cincuen-

ta. Por último se apuntaba al problema demográfico. La relación entre sociedad y naturaleza era entonces concebida según la clásica trilogía económica: energía (industria), tierra y población. Es de señalar, que el aliento de estos trabajos no haya ido acompañado de una mirada hacia la diversidad de procesos y evidencias del deterioro ambiental que ya estaban disponibles desde hacía tiempo, al menos en algunos países como México.²

En su trabajo dentro de la misma colección del FCE, y en tono categórico, Raúl Prebisch ^[5] apuntaba: *Los muy serios acontecimientos del petróleo están desvaneciendo en los centros, especialmente en el centro principal, una pertinaz ilusión. La ilusión de que apoyados en su poder hegemónico y valiéndose de sus superioridad técnica y financiera podrían continuar explotando indefinidamente y a bajos precios los recursos naturales de la periferia* ^[5].

Desafortunadamente, el sistema global, el centro de poder al que aludía y los administradores de los bienes nacionales, lograron no sólo mantener los niveles de explotación de los recursos de la periferia, sino también incrementarlos. Tomando el caso de los bosques en México, y englobando distintos informes con fines sólo de ilustración, la tasa de deforestación entre 1940-1970 rondaba entre las 370,000 y las 400,000 hectáreas por año; para el período 1990-2000 las distintas tasas calculadas apuntan a cifras que rondan las 800,000 hectáreas por año, el doble.³

Poco tiempo después Sunkel y otros economistas del desarrollo fueron transformando su visión y buscaron integrar más cabalmente la dimensión material del ambiente. Así lo hizo Enrique Leff quien reformuló la noción de subdesarrollo: *El subdesarrollo es el efecto de la pérdida*

² El Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C., había organizado en 1959 unas mesas redondas sobre recursos naturales renovables y el crecimiento demográfico en México cuyas memorias publicó luego en 1960; aún antes, en 1953, Enrique Beltrán publicó con el apoyo de dos organizaciones conservacionistas estadounidenses, un hermoso trabajo titulado *Vida silvestre y recursos naturales a lo largo de la carretera panamericana*, donde destacan menciones interesantes; por ejemplo, sobre la interacción entre las población indígena y rural y la modernización que suponía la carretera (p. 207) ^[15], y cuyo onceavo capítulo versa sobre problemas de conservación y aprovechamiento. Ahí se señalan ya asuntos que han venido adquiriendo cada vez más importancia hasta nuestros días: ganaderización, deforestación, erosión de suelos y pérdida de biodiversidad.

³ Según *los Inventarios forestales y tasas de deforestación*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Consultada en línea: «http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/02_vegetacion/rectuadros/c_rec3_02.htm» última consulta: 18/07/2011.

de potencial productivo de una nación, debido a un proceso de expoliación que rompe los mecanismos ecológicos y culturales de los cuales depende la productividad sostenible de sus fuerzas productivas y la regeneración de sus recursos naturales ^[6].

De forma sucinta y siguiendo la definición ya clásica aportada por el *Informe Brundtland* (1987) –y refrendada en la Conferencia de Río a principios de los noventa- el desarrollo sustentable es aquel que *..para atender las necesidades actuales, incorpora a la planeación los límites ecológicos y principios democráticos de corresponsabilidad, con la finalidad de asegurar el crecimiento en el mediano plazo sin comprometer los recursos para las generaciones futuras*. Y bajo esta noción, *la sustentabilidad* fue ampliamente adoptada en discursos oficiales y programas de gobierno. Si bien es cierto que la atención a la relación entre la sociedad y el conjunto de sistemas que constituyen la vida en el planeta emergió como respuesta a la creciente evidencia del daño ambiental y a cambios demográficos sustanciales, la sostenibilidad ha sido ampliamente adoptada gracias a que plantea una limitada crítica a los complejos sistemas de relaciones de producción, intercambio y explotación implicados en los procesos que minan las capacidades de las poblaciones y su relación con el entorno biofísico, y mantiene la creencia de que todo depende de que se hagan ajustes en el comportamiento de individuos e instituciones que mejoren la eficacia y limiten las externalidades pero dentro del marco de modelo de relaciones dominante.

Así las cosas –y con la finalidad de establecer estándares y/o parámetros homogéneos de análisis- la estrategia general de investigación ha sido la evaluación de las interacciones entre sistemas productivos y ambiente, más que el análisis de las relaciones sociales. La sustentabilidad dio pie entonces a la proliferación de instrumentos indexados y hoy existen muy variados índices que buscan dar cuenta del equilibrio o desequilibrio en los sistemas productivos. En México, el Instituto Nacional de Ecología junto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ^[6], produjeron en el año 2000 el documento *Indicadores de desarrollo sustentable en México* que fue el resultado de una prueba piloto a nivel nacional orientada a sistematizar la información y producir informes útiles a la elaboración de políticas. Fuera del ámbito oficial, también se han producido trabajos que buscan gene-

rar metodologías que integren las dimensiones social y ambiental (por ejemplo, el *Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo de Recursos Naturales incorporando Indicadores de Sustentabilidad*- MESMIS) de una forma más cabal y menos agregada.

El discurso dominante de la sustentabilidad ha sido desde muy temprano objeto a crítica ^[7]. Se pueden divisar dos temas principales en este sentido: primero el que tiene que ver con la postura pragmática y socialmente edulcorada ante la crisis socioambiental, que excluye sistemáticamente las dimensiones del poder y la explotación, y que se refleja además en la fácil incorporación de la sostenibilidad en los discursos oficiales de corte liberal que refuerzan el modelo dominante de política centrada en el mercado. Por otro lado, se plantean problemas sustanciales, epistémicos y metodológicos, en cuanto a las formas de evaluar y de producir información relevante sobre la articulación sociedad-medio ambiente ^[6].

La sostenibilidad se incorporó a un conjunto de conceptos, con los que desde los años setenta científicos de diversas áreas venían estudiando los problemas ambientales que se manifestaban como límite al crecimiento. Crisis del petróleo, pobres perspectivas en la producción de alimentos ante un crecimiento dinámico de la población en las regiones subdesarrolladas, expansión urbana acelerada, degradación de suelos, contaminación, capacidad tecnológica y una creciente fragilidad ante amenazas -principalmente de origen natural- eran todos componentes de lo que se percibía como crisis de sostenibilidad. La distribución y relevancia de los problemas entre las diversas regiones del mundo fue diversa.

En el mundo en desarrollo los desastres irrumpieron como la evidencia más clara de los límites y los costos del crecimiento a costa de la naturaleza y los pueblos. Si bien la relación entre desastre y ciudad es antigua, la crisis que desataron desastres significativos durante la década de los ochenta como los efectos del fenómeno de El Niño 1982-83, el terremoto que destruyó una parte importante de la histórica ciudad de Popayán 1983 y el alud que sepultó la ciudad de Armero en 1985 en Colombia, así como los terremotos de la Ciudad de México también en 1985 y otros desastres como los producidos por el huracán Mitch en

Centroamérica en la siguiente década, además de conmoción, produjeron cambios importantes en las agendas públicas. Hacia finales de los años ochenta y, en especial durante la década de los noventa, se produjo una importante literatura sobre el riesgo de desastre en América Latina que ahondó y profundizó en el concepto de vulnerabilidad que, junto con otros, como de resiliencia o adaptación, forman parte del bagaje con que se construyen modelos y se hacen análisis en torno a los problemas socio-ambientales.

El problema del desarrollo, entonces, constituye un vértice central entre el riesgo y la sostenibilidad. Se ha planteado que el estudio del riesgo y la sostenibilidad requieren, en el primer sentido, hacer una crítica al desarrollo y sus teorías que contemple el papel del Estado y el mercado, la propiedad y el dominio político, la geografía socio-ambiental de explotación global, el modelo de acumulación basada en la desposesión y el cercamiento de los comunes, asuntos todos que se pueden considerar centrales para entender los procesos sociales que subyacen a la destrucción de la naturaleza y al riesgo de desastre.

Es notorio que el interés, por tanto, por la sostenibilidad y el riesgo, haya llevado la atención hacia el nivel local, hacia los procesos y sistemas de manejo ambiental que se encuentran integrados a una diversidad de ecosistemas y condiciones geográficas variadas pero siempre localizadas. Invariablemente el problema de la escala se abre en toda su complejidad en cuanto surgen debates sobre el desarrollo regional o endógeno, sobre las interacciones climáticas, los megaproyectos o sobre la injerencia de grandes corporaciones en la explotación de los territorios. A esta complejidad espacial se suma la temporal, en cuanto se trata de procesos que combinan distintas duraciones (geofísicas, ecosistémicas y sociales).

Sostenibilidad y riesgo son conceptos consistentes entre sí, aunque se puede decir que el riesgo es anterior a la idea de sostenibilidad o, si se prefiere, que la sostenibilidad supone un conjunto de disposiciones frente al riesgo o los riesgos observados. Sin embargo el riesgo a desastres supone pérdidas y sufrimiento que muestran de forma radical los problemas del desarrollo, que en muchos casos los reproducen y no son solo síntomas de la crisis del desarrollo, en tanto la sostenibilidad se

plantea más en términos normativos a partir de una o varias concepciones de equilibrio y, justamente, valoraciones y ponderaciones referidas al riesgo. La sostenibilidad se ha concebido como un paradigma, es decir, como un conjunto de ideas entre las que se establecen relaciones lógicas que dan sentido y ordenan los discursos de quienes toman decisiones de planeación. Así pues, el riesgo y la sostenibilidad pueden ser concebidos como dos puntos de vista distintos, que no opuestos, sobre los problemas del desarrollo, en particular los que atañen a la ocupación y usufructo de los territorios.

Sostenibilidad y riesgo son consistentes además en cuanto a que un nivel bajo de riesgo de sufrir pérdidas ante el impacto de una amenaza puede considerarse como un indicador de sostenibilidad, mientras que una “gestión sostenible” del territorio se considera un factor que disminuye el riesgo de desastre. En este sentido pueden vislumbrarse elementos comunes en lo que se refiere a su evaluación, pero, a la vez, para evaluarlos se requiere el análisis profundo del origen histórico y las causas que han dado lugar a una sociedad cada vez más desigual e insegura.

Condiciones de riesgo en las áreas urbanas de América Latina⁴

América Latina es la región que ha experimentado el más acelerado proceso de urbanización en las últimas décadas en todo el mundo (Figura 1). De ser una región predominantemente rural hasta 1960, transita a la urbanización a ritmos acelerados a partir de los años setenta hasta alcanzar el 79.6% en el año 2010 y se espera que para el 2030 el 84.9% de su población viva en ciudades [2].

⁴ Parte del material incluido en este apartado y el siguiente forma parte del documento *Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina: la irregularidad y el acceso al suelo*, documento insumo para el GAR 2011 [6]. Agradecemos a la EIRD la autorización para ser utilizado en el presente capítulo. El documento original puede ser consultado en: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf

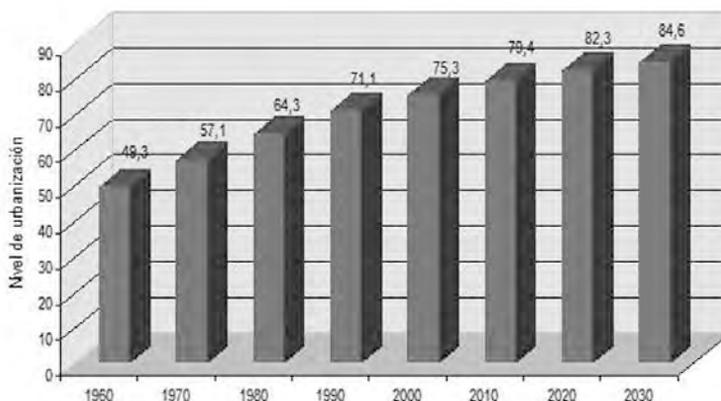


Figura 1. Niveles de urbanización en América Latina, 1960-2030. Fuente: Elaborada con base en United Nations Department of Economics and Social Affairs, Population Division (2009).

Dentro de la región, si bien la tendencia a la urbanización es característica de todos los países, existen diferencias notables en los ritmos (Tabla 1). Países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela se ubican por arriba de la media latinoamericana con niveles de urbanización superiores al 80%, siendo Venezuela el país más urbanizado de toda la región (94%). Un segundo grupo lo forman Colombia, México, Panamá y Perú con más del 70% de su población total viviendo en ciudades, y arriba de países como Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, y Paraguay cuyos valores de urbanización se ubican entre el 52.7 y el 66.9%. Un último grupo lo conforman los pocos países que a pesar del rápido crecimiento de la población urbana continúan siendo predominantemente rurales y entre los cuales se encuentran Guatemala y Honduras con niveles de urbanización del 49.5 y 48.8%, respectivamente.

Tabla I. Niveles de urbanización y crecimiento bruto de la población urbana (%). Fuente: United Nations Department of Economics and Social Affairs, Population Division (2009).

País	Nivel de urbanización, 2010	Crecimiento bruto de la población urbana, 1970-2010
Argentina	92,4	98,4
Belice	52,7	168,0
Bolivia	66,5	298,2
Brasil	86,5	215,7
Chile	89,0	111,8
Colombia	75,1	197,3
Costa Rica	64,3	322,8
Ecuador	66,9	292,9
El Salvador	61,3	170,2
Guatemala	49,5	269,5
Honduras	48,8	405,4
México	77,8	188,5
Nicaragua	57,3	195,9
Panamá	74,8	265,8
Paraguay	61,5	330,9
Perú	71,6	199,6
Uruguay	92,5	34,8
Venezuela	94,0	251,7

Patrones globales de riesgo urbano extensivo⁵

En los últimos cuarenta años, las formas de urbanización que caracterizan a los países de América Latina han dado lugar a un incremento notable de las manifestaciones de riesgo extensivo en las áreas urbanas. Según bases de datos de Desinventar disponibles para doce países, entre 1970 y 2009 se registraron poco más de 81,000 eventos de diverso

⁵ Para la definición de riesgo extensivo, ver referencia ^[9].

origen (Tabla 2), de los cuales 89.7% ocurrieron en áreas urbanas y/o en transición y el 10.3% restante en áreas rurales (Figura 2).⁶ También en las áreas urbanas se concentró poco más del 90% de los muertos y viviendas afectadas registrados y el 82.1% de las viviendas destruidas. De la información disponible, sobresale que en seis de los ocho países que cuentan con bases de datos al menos para dos décadas: Costa Rica, Ecuador, México, Colombia, Bolivia y Argentina, el 57% de los eventos totales registrados ocurrieron en la última década.

Tabla 2. Eventos ocurridos con manifestaciones de riesgo extensivo. Fuente: Desinventar.

País	Periodo de análisis	No. de Eventos
Costa Rica	1970-2009	11.055
Colombia	1980-2009	18.899
Ecuador	1980-2009	4.346
México	1980-2009	16.885
Perú	1980-2009	11.130
Argentina	1990-2009	7.315
Bolivia	1990-2009	1.331
Panamá	1990-2009	2.877
Chile	2000-2009	1.392
El Salvador	2000-2009	2.118
Guatemala	2000-2009	1.809
Venezuela	2000-2009	1.932
Total		81.089

⁶ La delimitación de las áreas urbanas se hizo de acuerdo al tamaño de la población de los municipios, quedando como sigue: municipios con más de 1 millón de habitantes: Grande; entre 500,000 y 1 millón: Intermedia; entre 100,000 y 500,000: Media; entre 50,000 y 100,000: Pequeña; entre 20,000 y 50,000: Básica; entre 10,000 y 20,000: En Transición; y, menos de 10,000 habitantes: Área Rural. Nota Metodológica en ^[8].

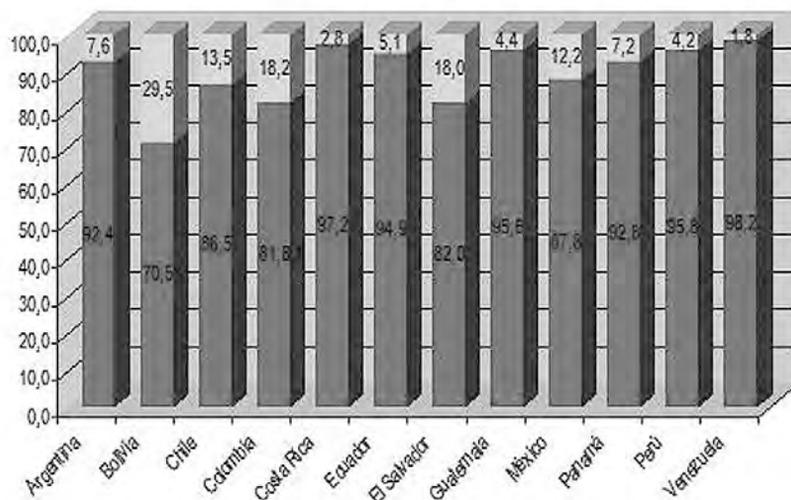


Figura 2. Ocurrencia de eventos por tipo de área. Fuente: Elaborado con base en Desinventar y censos nacionales.

Dentro del ámbito urbano, las manifestaciones de riesgo extensivo reflejan patrones en los procesos de construcción del riesgo parecen estar relacionadas con las modalidades vigentes de urbanización y cuyo impacto es más evidente en las áreas urbanas que están creciendo más rápidamente y aquellas que se encuentran en proceso de consolidación. Muestra de ello es que las áreas urbanas medias (con poblaciones entre los 100,000 y 500,000 habitantes), que han experimentado tasas de crecimiento poblacional por arriba de la media nacional, registran la mayor proporción de eventos ocurridos en los últimos 30 años al concentrar el 31.2% de los eventos totales. Por otra parte, más de la mitad de los eventos totales (54.4%) se registraron en los tres segmentos de municipios con menos de 100,000 habitantes, destacando los municipios con una población entre los 20,000 y 50,000 habitantes donde se concentró la quinta parte de los eventos totales para los 12 países. En términos de los patrones de riesgo, no menos significativo es lo que ocurre en los municipios considerados como de transición urbana (con

poblaciones entre los 10,000 y 20,000 habitantes), ya que en ellos se registró el 13.6% de los eventos totales, siendo una concentración mayor a la registrada en los municipios urbanos más consolidados, en especial aquellos con poblaciones por arriba de los 500,000 habitantes.

Los patrones de riesgo extensivo en cada uno de los países analizados, mantienen la tendencia general, aunque con algunas diferencias importantes de país a país. En Colombia y Bolivia, por ejemplo, sobresale que más de la mitad de los eventos registrados ocurrieron en las áreas menos urbanizadas o con poblaciones de menos de 50,000 habitantes, pero aún más notorio es que alrededor de la quinta parte de los eventos totales se registraron en las zonas de transición urbana o con menos de 20,000 habitantes, siendo también los dos países que registran la mayor proporción de eventos en este segmento de municipios.

Un caso especial es Guatemala, dado que es el país que registra la mayor proporción de eventos ocurridos en las áreas urbanas de menor tamaño: 71.2% en los municipios con menos de 100,000 habitantes, y de los cuales la mitad ocurrieron en los municipios con población entre los 20,000 y 50,000 habitantes; lo que es consistente con el hecho de que para 2010 este país como uno de los pocos a nivel de América Latina que continuaba siendo predominantemente rural. En un sentido opuesto se encuentran Ecuador, Panamá y Venezuela, siendo los únicos países que en alguna medida salen de la norma al registrar las más altas proporciones de ocurrencia –superiores a la quinta parte del total– en las áreas de mayor nivel de urbanización: Ecuador y Venezuela en los municipios de más de un millón de habitantes y en Panamá en los municipios con población entre los 500,000 y hasta un millón de habitantes (Figura 3).

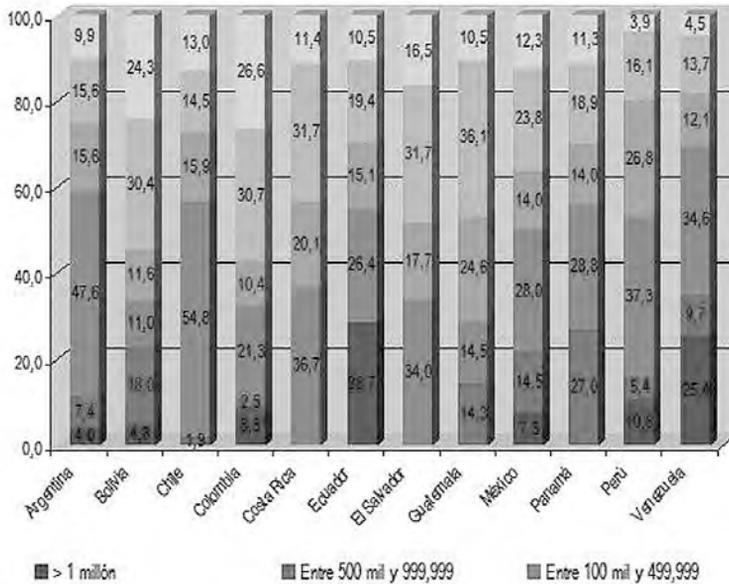


Figura 3. Ocurrencia de eventos por tamaño de área urbana. Fuente: Elaborado con base en Desinventar y censos nacionales.

Tipo de eventos ocurridos en las áreas urbanas

El tipo de eventos ocurridos en las áreas urbanas, también es indicativo de determinados patrones de riesgo estrechamente vinculados a los procesos de urbanización. Dentro de los eventos considerados para este análisis,⁷ las inundaciones ocupan el primer lugar de ocurrencia en diez de los doce países considerados, con excepción de Chile y Guatemala donde son los incendios los que ocupan el primer lugar de ocurrencia. Siguiendo a las inundaciones se encuentran los deslizamientos también con una importancia considerable, ya que en siete de los doce países considerados ocupan el segundo lugar de ocurrencia. Los incendios, por su parte, se encuentran entre los primeros tres tipos de eventos con mayor recurrencia en siete de los doce países analizados.

⁷ Se consideran únicamente el tipo de eventos incluidos en el análisis de riesgo extensivo.

En términos generales, lo que ocurre en los distintos países es muy similar, dado que con pocas excepciones son los eventos asociados a fenómenos hidrometeorológicos los que mayor incidencia tienen en las zonas urbanas independientemente del tamaño de su población, y lo cual es muestra clara de patrones de riesgo caracterizados por localización inadecuada, déficit de infraestructura para el desalojo de aguas pluviales y deterioro del medio ambiente.

Eventos asociados a otras alteraciones climáticas como heladas y ondas frías, vendavales y sequías tienen gran relevancia en países como México, Bolivia, Colombia y Panamá, mientras que los incendios forestales son relevantes para Chile y Perú.

Por otra parte, El Salvador es el único país que registra a los sismos entre los tres principales tipos de eventos que afectaron a las zonas urbanas a lo largo de 30 años, situación que se vio influenciada por la extensión de los daños sobre el territorio de ese país causados por los sismos de 2001.

Modelos de desarrollo urbano y políticas públicas como factor de riesgo en las áreas urbanas

Los modelos de desarrollo adoptados en los países de América Latina en las últimas décadas y, en especial, las modalidades del desarrollo urbano, distan mucho de la tan ansiada sustentabilidad. Por el contrario, las políticas públicas, a través de las cuales se ejecutan las grandes líneas del desarrollo, se han convertido en la antítesis de la sustentabilidad que se pregona en los discursos oficiales de gobiernos y organismos internacionales, y han dado lugar a un aumento importante del riesgo urbano.

El tipo de eventos que ocurren y el volumen de daños que se registra cada año, muestran que el riesgo aumenta paralelo al incremento de los altos niveles de vulnerabilidad en todo el mundo. En América Latina, desde hace décadas, se encuentran en marcha procesos de construcción del riesgo que no solo han contribuido a incrementar la vulnerabilidad de las poblaciones susceptibles de ser afectadas por la presencia de fenómenos de origen natural, sino también a aumentar el número e intensidad de algunas amenazas socio-naturales como las inundaciones o los deslizamientos provocados por fenómenos de origen hidrometeorológico.

Estos procesos de construcción del riesgo son producto de los esquemas de desarrollo implementados. La paulatina pero constante destrucción del medio ambiente, el deterioro de los niveles de vida de la población, la ocupación inadecuada del territorio y las condiciones generales de gobernabilidad que dificultan la gestión en sus diferentes ámbitos y en distintos momentos, han sido claves en la determinación de los niveles de riesgo que viven hoy en día los países y en la manifestación del riesgo, cada vez más recurrente, en eventos de distinta magnitud e intensidad a lo largo y ancho del territorio.

Estos aspectos del desarrollo fueron identificados en el GAR 2009, publicado por la EIRD ^[9], como los impulsores centrales de riesgo y los cuales se resumen en:

- Los procesos de *degradación ambiental* y la falta de gestión adecuada de los recursos naturales y servicios ambientales.
- Las *condiciones sociales y económicas desfavorables*, la vulnerabilidad y la falta de resiliencia de los medios de vida rurales.
- El proceso de desarrollo urbano, de segregación social y territorial interna o *la inadecuada gestión del territorio*.
- El *entorno adverso de gobernabilidad* en cada país, que dificulta la gestión en sus diferentes ámbitos.

En el ámbito urbano, tales impulsores de riesgo se expresan a partir de tres aspectos relevantes del proceso de urbanización: los factores estructurales que lo caracterizan, la transformación física del territorio en las ciudades y las políticas de suelo que determinan los mecanismos y modalidades a través de las cuales se expande la mancha urbana.

Los factores estructurales del proceso de urbanización

Para la región latinoamericana la década de los setenta marcan el punto de quiebre de este acelerado proceso que fue producto de la implantación del modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo de la industria en unas pocas ciudades. El abandono del campo, las sucesivas crisis económicas, y posteriormente los modelos de ajuste estructural que motivaron el desempleo, hicieron que la población migrara a las

ciudades; primero a las capitales y ciudades secundarias, y después a ciudades medias o pequeños poblados con potencial de desarrollo que terminaron por convertirse en conglomerados urbanos, generalmente mal estructurados y de crecimiento caótico.

El rápido crecimiento de la población en zonas urbanas no dio lugar a la planeación. La población urbana creció más rápidamente que la capacidad de los gobiernos locales para planificar dicho crecimiento, dando lugar a ciudades fuertemente polarizadas donde coexisten zonas modernas relativamente bien organizadas -enclaves de los sectores motor de la economía y lugar de habitación de las clases de ingresos altos y medios- y zonas marginales desorganizadas e insalubres donde habitan los pobres de la ciudad y los recién llegados.

En efecto, la polarización no sólo se produjo entre las zonas rurales y las urbanas, sino también dentro de las propias ciudades. Muchos de los habitantes de las zonas rurales que migraron a las ciudades buscando empleo y mejorar sus condiciones de vida, vieron frustradas sus esperanzas y las de sus familias al no encontrar cabida en el mercado laboral, enfrentándose con ello a nuevas formas de pobreza; lo mismo sucedió con los hijos y nietos de quienes nacieron y permanecieron siempre en las ciudades.

La relativa bonanza de la industrialización en los países latinoamericanos llegó a su fin con la ideología liberal que ha predominado en las dos últimas décadas, y con ello se ensanchó la brecha entre ricos y pobres: el desempleo aumentó, proliferando formas de sobrevivencia mediante el trabajo informal; la segregación espacial fue más evidente, siendo la característica del ensanchamiento de la mancha urbana la ocupación irregular del suelo; la pobreza, la carencia de servicios básicos, el déficit de vivienda y/o la ocupación de viviendas inadecuadas también se extendieron por todas las áreas urbanas, al punto de que el tema llamó la atención de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas convirtiéndose en uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio la reducción de la pobreza extrema y el hambre, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no sólo de las áreas rurales sino también de las urbanas.

Desde 1995 que se establecen estos Objetivos, han sido poco significativos los avances que pueden observarse en las zonas urbanas. En

materia de disponibilidad de servicios básicos, en promedio el 8.7% de las viviendas en la región se mantienen sin acceso a agua y más de la tercera parte (37.7%) carecen de sistemas de drenaje. En cuanto al acceso a agua dentro de la vivienda, los países que presentan un mayor rezago son Paraguay con el 31.8% de las viviendas sin este servicio, y El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú cuyos valores son superiores al 10%. Un mayor rezago se observa en la disponibilidad de drenaje en prácticamente todos los países, encontrándose valores extremos por arriba del 60% en Costa Rica, Nicaragua y Paraguay (Tabla 3).

Tabla 3. Hogares sin disponibilidad de servicios básicos dentro de las viviendas, áreas urbanas. Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones de encuestas en hogares de los países respectivos.

País/Región	Agua		Drenaje	
	Año	%	Año	%
Argentina	2006	1,5	2006	38,0
Belice	
Bolivia	2007	5,2	2007	44,2
Brasil	2008	7,1	2008	39,4
Chile	2006	1,0	2006	6,7
Colombia	2007	2,5	2007	7,3
Costa Rica	2008	0,1	2008	60,1
Ecuador	2007	7,5	2007	26,2
El Salvador	2007	19,1	2007	40,4
Guatemala	2006	10,0	2006	31,6
Honduras	2007	6,4	2007	37,1
México	2008	3,3	2008	10,4
Nicaragua	2005	10,5	2005	78,9
Panamá	
Paraguay	2008	31,8	2008	85,8
Perú	2008	15,2	2008	19,9
Uruguay	2008	2,9	2008	39,1
Venezuela	

Pero una cosa es el acceso a los servicios públicos y otra muy distinta la calidad de los servicios que se prestan. Aun cuando existen avances en los niveles de cobertura de agua y saneamiento, estudios de la CEPAL revelan que en la mayoría de los países latinoamericanos la red de servicios públicos es mediocre, deficiente y en muchos casos obsoleta ^[10]. En los últimos años, el mayor monto de las inversiones se orienta a la ampliación de las redes, pero muy poco (o casi nada) se invierte en mantenimiento y modernización de redes que con frecuencia rebasan los 50 años de edad. En el caso del agua, generalmente los asentamientos ubicados en las periferias, aun cuando estén conectados a la red pública, reciben mucho menos volumen de agua y con menor frecuencia que las zonas centrales de las ciudades y las fugas en las redes son constantes. En México, por ejemplo, se estima que alrededor del 40% del agua que abastece al Distrito Federal y su zona conurbana se pierde en fugas y el drenaje representa un riesgo latente de contaminación irreversible de los mantos acuíferos por filtración de aguas negras, ya sea por obsolescencia de las cañerías o por problemas de hundimiento del suelo ^[11]. Por otra parte, el déficit en la cobertura de drenaje y las deficiencias en las redes en prácticamente todas las ciudades latinoamericanas, no solo representan un problema de salud pública en las zonas marginales, sino que se constituyen como causa principal de las inundaciones en las zonas urbanas.

En materia de combate a la pobreza, los avances no han sido más alentadores. Actualmente en Colombia, El Salvador y Guatemala, la proporción de la población urbana que vive bajo la línea de pobreza supera el 40%, mientras que en Bolivia, Honduras y Nicaragua supera el 50%. Paraguay es un caso particular donde, según los datos disponibles, la proporción de personas pobres urbanas apenas alcanza el 22.1%, en contraste con el 52.5% de la población urbana que vive en condiciones de indigencia.

Tabla 4. Pobreza e indigencia en áreas urbanas (Porcentaje). Fuente: CEPAL.

País/Región	Año	Pobreza	Indigencia
América Latina	2008	27,6	8,3
Argentina	2010	12,0	3,1
Bolivia	2007	50,9	23,7
Brasil	2008	22,8	5,5
Chile	2006	13,9	3,2
Colombia	2005	45,4	18,2
Costa Rica	2008	15,6	4,3
Ecuador	2008	39,0	14,2
El Salvador	2004	41,2	13,8
Guatemala	2006	42,0	14,8
Honduras	2007	56,9	26,2
México	2008	29,2	6,4
Nicaragua	2005	54,4	20,8
Panamá	2008	17,0	4,7
Paraguay	2008	22,1	52,5
Perú	2008	23,5	3,4
Uruguay	2008	14,0	3,5

A lo largo de las últimas décadas, la situación de pobreza urbana en toda la región ha variado considerablemente y en los documentos que evalúan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ^[12] se habla de una reducción importante de la pobreza entre 2000 y 2010, considerándose un logro de las políticas de desarrollo social en los países y el impulso que han dado los organismos internacionales para el cumplimiento de esta meta.⁸ En efecto, en el año 2000 América Latina registraba una tasa de pobreza urbana del 35.9%, mientras que para el 2010 se estima que esta tasa se habrá reducido al 27.6%.

Pero otra cosa es cuando vemos lo que ha sucedido en términos de volumen de población urbana pobre. En 1980, 69.5 millones de pobla-

⁸ Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010. ^[12]

dores urbanos se encontraban bajo la línea de pobreza y para el 2010, según las estimaciones, la pobreza alcanzará a 130 millones de habitantes de las áreas urbanas en toda América Latina.⁹ Sí, las proporciones de población urbana pobre se reducen, pero el volumen de personas pobres prácticamente se ha duplicado en los últimos 30 años.

Algo muy similar ocurre con la población urbana que vive en tugurios. También en este caso se presenta como un avance en el cumplimiento de los ODM la reducción de la proporción de personas que vive en tugurios. Sin embargo, objetivamente, entre 1990 y 2005 solo Brasil, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Perú han logrado reducciones, aunque en proporciones poco significativas que no alcanzan ni a la quinta parte de la población que habita en estas condiciones. Del otro lado, en Bolivia y Ecuador se registraron aumentos superiores al 10%. En Belice el incremento fue del 25.4%, mientras que en Honduras la población urbana viviendo en tugurios aumentó 1.5 veces y en Chile prácticamente se triplicó.

A nivel de la región los avances son aún menos alentadores, ya que si bien entre 2001 y 2010 se logró una reducción en el volumen de población viviendo en estas condiciones, la cifra estimada para el 2010 apenas alcanza a la que se registró en 1990: 110.7 millones para 2010 contra 110.8 millones de habitantes en tugurios que existían en 1990, lo que significa, en términos reales, un insignificante avance de 0.1% en 20 años (Tabla 5).

⁹ Estimaciones con base en estadísticas de la CEPAL.

Tabla 5. Población viviendo en tugurios. Fuente: Elaborado con base en estadísticas de CEPAL.

País	1990		2001		2005		Tasa de variación (1990-2005)
	%	Población (000)	%	Población (000)	%	Población (000)	
Argentina	30,5	8.623	33,1	11.016	26,2	9.343	8,3
Belice	54,2	49	62,0	74	47,3	61	25,4
Bolivia	70,0	2.596	61,3	3.151	50,4	2.972	14,5
Brasil	45,0	50.345	36,6	51.763	29,0	45.509	-9,6
Chile	4,0	440	8,6	1.139	9,0	1.270	189,0
Colombia	26,0	5.896	21,8	6.251	17,9	5.920	0,4
Costa Rica	11,9	186	12,8	297	10,9	290	56,1
Ecuador	28,1	1.591	25,6	1.900	21,5	1.808	13,6
El Salvador	44,7	1.172	35,2	1.222	28,9	1.166	-0,5
Guatemala	65,8	2.410	61,8	3.130	42,9	2.550	5,8
Honduras	24,0	474	18,1	501	34,9	1.169	146,6
México	23,1	13.727	19,6	14.343	14,4	11.686	-14,9
Nicaragua	80,7	1.746	80,9	2.257	45,5	1.473	-15,7
Panamá	30,8	401	30,8	598	23,0	430	7,4
Paraguay	36,8	762	25,0	740	17,6	634	-16,8
Perú	60,4	9.062	68,1	12.520	36,1	7.329	-19,1
Venezuela	40,7	6.776	40,7	8.875	32,0	7.521	11,0
Región	1990		2001		2010		Tasa de variación (1990-2010)
	%	Población (millones)	%	Población (millones)	%	Población (millones)	
América Latina	35,4	110,8	31,9	127,6	23,5	110,7	-0,1

Tanto el incremento dramático de la pobreza como el gran número de personas que viven en tugurios, son consecuencia directa de la desigualdad en la distribución del ingreso y las condiciones de empleo de los trabajadores urbanos. En el primer caso, América Latina se mantiene como la región menos distributiva a nivel mundial, donde en promedio el decil mejor remunerado de la población concentra el 40.5% del ingreso, mientras que en el decil peor remunerado de la población se distribuye únicamente el 1.2% del ingreso total.

Por otra parte, las tasas de desempleo abierto urbano se mantienen por debajo del 10% en todos los países (con la excepción de Colombia que registró en 2005 una tasa de desempleo abierto en zonas urbanas del 13.3%); no obstante la ocupación en el sector informal ha registrado un crecimiento real del 49.9% en los últimos 20 años: en 1990 en toda la región 156.8 millones de habitantes de las zonas urbanas se ocupaban en el sector informal, mientras que para el 2010 lo hacen aproximadamente 235.1 millones de trabajadores urbanos. Prácticamente en todos los países de la región, con la excepción de Belice, Chile y Costa Rica, más del 40% de los trabajadores urbanos se ocupan en el sector informal; y dentro de estos se encuentran Bolivia y Honduras, cuyas tasas de ocupación en el sector informal rebasan el 60%.¹⁰

En resumen, podemos decir que el crecimiento de las zonas urbanas en América Latina durante las últimas dos décadas, se ha caracterizado por el déficit en la cobertura de servicios (principalmente saneamiento), por un crecimiento notable del empleo informal, por la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, y por un crecimiento aún más dramático de la pobreza. Es más, podemos decir que en materia de combate a la pobreza y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población que vive en tugurios en América Latina, se han perdido los esfuerzos de las tres últimas décadas. No es de sorprender, entonces, que el nivel de riesgo en las zonas urbanas sea tan alto.

La transformación física del territorio en las ciudades

Aunados a los factores estructurales -inherentes al modelo de crecimiento económico, mal llamado de desarrollo- que han caracterizado el proceso de urbanización en América Latina y otras regiones del mundo, existen otros de índole local determinados por las políticas públicas sobre las formas de ocupación y gestión del territorio urbano. Entre estos, los más relevantes que se han constituido en factores subyacentes de riesgo en las ciudades se encuentran los esquemas de planeación y el acceso a suelo urbano por parte de los distintos sectores de la sociedad.

¹⁰ Cifras según indicadores del Banco Mundial, la OIT y la CEPAL.

El crecimiento de la población en las ciudades da lugar, en forma natural, a una transformación radical del territorio y el espacio físico que ocupa, no solo porque cada vez se requiere un mayor número de viviendas para alojar a los pobladores, sino porque también es necesario construir una red compleja de infraestructura que satisfaga las necesidades de la población, de los sectores económicos que impulsan el desarrollo y de la ciudad misma como estructura funcional.

Podría sonar a verdad de Perogrullo decir que esta construcción de la estructura física de las ciudades debe ser un proceso planificado en función de las necesidades de la población creciente y también en función de las condiciones geográficas del espacio que se pretende ocupar. No obstante, sabemos que en las ciudades de los países subdesarrollados esto no ha ocurrido así, y América Latina no es la excepción.

La mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas se encuentran asentadas en lugares inadecuados, ya sea en faldas de volcanes, en suelos saturados de agua, en las márgenes de ríos, franjas costeras o fallas sísmicas activas. En decir, en sí mismas, las ciudades presentan condiciones de riesgo asociadas directamente con su localización en territorios sujetos a una amplia diversidad de amenazas. Sin embargo, estas condiciones de riesgo se han exacerbado por el incremento acelerado de los elementos expuestos (físicos y humanos), pero también por una radical transformación del territorio. Donde en tiempos precolombinos existían ríos y lagos, hoy existen transitadas avenidas, viviendas y altos edificios; donde hace apenas un siglo existían bosques en las laderas de las montañas, hoy existen asentamientos marginales o, en el mejor de los casos, zonas residenciales para las clases de altos ingresos; donde antes se infiltraba el agua de lluvia al subsuelo, hoy existen planchas de concreto, avenidas transitadas, grandes centros comerciales o supermercados.

La construcción física del espacio urbano ha alterado significativamente el ciclo hidrológico y de reproducción natural en las cuencas, y ha agudizado el riesgo sísmico o volcánico al expandirse sobre fallas geológicas o en las faldas de volcanes activos. Bogotá era un *mercado de hierbas* -como lo llamaban los indios precolombinos- y hoy es una metrópoli de 7.8 millones de habitantes; San José hasta bien entrado el siglo XIX era un cafetal y hoy su Gran Área Metropolitana alberga a

2.6 millones de habitantes; Quito se encuentra localizada en las faldas de un volcán activo -el Guagua Pichincha- y su zona metropolitana ha alcanzado los 2.2 millones de habitantes, mientras que la Zona Metropolitana del Valle de México que para el 2010 rebasó los 20 millones de habitantes, se encuentra localizada sobre lo que antes eran cinco lagos y varios ríos de una cuenca endorreica.

Así como estos grandes centros urbanos, ciudades de menor tamaño han reproducido los patrones de crecimiento y transformación física de los espacios. Por ello, no sorprenden las tendencias crecientes de eventos como inundaciones, deslizamientos, hundimientos, sequías urbanas o de los efectos producidos por sismos o erupciones volcánicas.

Si bien el fundamento de los estilos de crecimiento urbano de gran parte de las ciudades latinoamericanas son herencia colonial, en la época *moderna*, y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, la transformación física del territorio, el deterioro ambiental y la alta exposición frente a amenazas de distinto tipo han sido producto de las políticas públicas y los esquemas de gestión urbana.

El rápido crecimiento de la población no ha dado lugar a la planeación. Más que planificar, se improvisa: si existen problemas de tráfico, se construyen segundos pisos de avenidas principales en vez de mejorar el transporte público; frente a problemas como el desalojo de aguas negras por falta de infraestructura adecuada, se convierte a los ríos en grandes cloacas y cuando estos constituyen un problema de salud pública, simplemente se entuban y sobre ellos se construyen avenidas; si los basureros se saturan, se abren otros nuevos o se deposita la basura a cielo abierto en lugar de incentivar el reciclaje en gran escala; el déficit de vivienda nunca se resuelve; la adquisición de reservas territoriales para controlar el crecimiento es utopía pura y la ocupación irregular del suelo para la creación de nuevos asentamientos se solapa, y después de un tiempo simplemente se regulariza otorgando los títulos de propiedad correspondientes y conectándolos a las redes de servicios públicos que generalmente no tienen capacidad para proporcionar un servicio en condiciones adecuadas. Esta ha sido, en realidad, la lógica del crecimiento urbano y la lógica bajo la cual se han transformado los espacios en todas las ciudades de América Latina.

El acceso a suelo seguro y el fenómeno de la irregularidad

A los factores estructurales y a la transformación del territorio que ha caracterizado al proceso de urbanización de las ciudades latinoamericanas, se agrega el efecto que han tenido las políticas de suelo y los mecanismos de expansión urbana en los procesos de construcción del riesgo urbano.

En veinte años de ideología liberal el Estado han abandonado las funciones de planeación estratégica, dando lugar a la descentralización de funciones públicas y a la asignación de mayores atribuciones a los gobiernos municipales o autoridades intermedias que se ha manifestado principalmente en: una descentralización fiscal que ha creado presión para generar nuevas fuentes de ingreso en el ámbito local; mayor poder y autonomía de las autoridades locales e intermedias; la creación de nuevos instrumentos para la intervención normativa y fiscal tales como herramientas de movilización de los incrementos en el valor de la tierra; nuevos modos de provisión de servicios, en parte originados por la privatización generalizada de las compañías de servicios públicos, con efectos directos sobre el proceso del uso del suelo y la redefinición de los patrones de segregación espacial; y el afloramiento de sociedades públicas o privadas que intervienen en el desarrollo urbano ^[13]. De tal suerte, los servicios públicos se concesionan y las empresas privadas los convierten en mercancías que se rigen por las fuerzas libres del mercado, las redes de estos servicios crecen de manera desordenada, las grandes empresas inmobiliarias determinan el crecimiento de la mancha urbana en función no de las necesidades de la población sino de la rentabilidad de los proyectos, y el precio del suelo –bien público máspreciado de las ciudades– se rige también por la oferta y la demanda, en el mejor de los casos, y en el peor de ellos, por la especulación.

Esta forma de *política pública*, donde se han desdibujado la planeación estratégica, ha sido determinante en el incremento de los niveles de riesgo en las áreas urbanas. Cada vez con mayor frecuencia se conocen casos de desarrollos inmobiliarios donde antes de ser ocupados presentan problemas de inundación, hundimientos, cuarteaduras o daños estructurales en las viviendas por una localización inadecuada o por el uso de

materiales de mala calidad. También son frecuentes los desarrollos turísticos masivos que propician el crecimiento acelerado de la población, sin condiciones mínimas de acceso a servicios públicos y vivienda adecuada, o el desarrollo de grandes proyectos urbanos que expulsan a los pobres hacia la periferia, en zonas inseguras o de alta incidencia de amenazas. El caos se ha generalizado en las ciudades y los pocos intentos de autoridades locales que han pretendido retomar el control de la planeación, han logrado algunas mejoras en lo general, pero sin que se hayan podido abatir los problemas añejos de los sectores marginales.

Los desastres, con algunas excepciones, tienden, como regla, a causar un mayor impacto en las poblaciones pobres. Sabemos que en el tema del riesgo pobreza no es sinónimo de vulnerabilidad; o lo que es lo mismo, por el hecho de ser pobre no necesariamente se es vulnerable. No obstante, la pobreza se convierte en un factor determinante en las condiciones de riesgo cuando por mala suerte se cruza en el camino de las amenazas.

Pero en el contexto actual, en las áreas urbanas el riesgo de los pobres ya no se resuelve únicamente con empleos estables, aumento del ingreso familiar y acceso a servicios básicos. Aduce a un problema mucho más complejo que tiene que ver con la política pública que facilita o dificulta el acceso al suelo o que determina el lugar y las condiciones en las que los sectores pobres de la población urbana se asientan para establecer su lugar de habitación.

La expansión urbana de las ciudades latinoamericanas históricamente se ha caracterizado por la ocupación irregular el suelo. La escasez del suelo y, en consecuencia, los elevados precios en las zonas centrales de las ciudades obliga de forma natural a la ocupación de las periferias que antes eran zonas de amortiguamiento para evitar el crecimiento descontrolado de la mancha urbana, zonas con valor ambiental, o inadecuadas para la habitación ^[10].

Buena parte de esta ocupación se genera de forma irregular o contravieniendo la normativa vigente establecida en los planes de desarrollo urbano, cuando existen. En los últimos años, el fenómeno de la irregularidad se ha expandido por todas partes a velocidades vertiginosas. En México, por ejemplo, se estima que entre 2000 y 2007 alrededor de 250,000 lotes se incorporaron al suelo urbano en forma irregular cada año ocupando

suelo poco apto; y aún más, cerca del 60% de los requerimientos anuales de suelo urbano, son para asentamientos irregulares ^[14].

Si bien no existen estadísticas sobre el volumen de población que habita en asentamientos irregulares, cifras sobre el número de hogares sin tenencia segura de la vivienda son indicativas del fenómeno de la irregularidad (Tabla 6).

Tabla 6. Proporción de hogares sin tenencia segura de la vivienda. Fuente: CEPAL

País	Año	% de hogares sin tenencia segura de la vivienda
Bolivia	2007	21,5
Colombia	2007	13,3
Costa Rica	2007	7,6
Ecuador	2001	9,4
El Salvador	2006	17
Guatemala	2004	9,9
México	2006	16,3
Perú	2003	16,8

En Bolivia, la quinta parte de los hogares urbanos no tienen acceso a la tenencia segura de la vivienda y en Colombia la cifra alcanza al 13.3%, mientras que en países como México y Perú supera el 16%. Esto equivale en cifras brutas a 1.3 millones de hogares urbanos en Colombia, 1.1 millones de hogares en Perú, poco más de 500,000 hogares en Bolivia y a más de 3.8 millones de hogares en México.

Esto ha dado lugar a la existencia de un mercado del suelo ilegal, informal, irregular e incluso clandestino que cada vez adquiere mayores proporciones. Si bien el fenómeno de la irregularidad se produce por múltiples factores que van desde la corrupción hasta la asignación de lotes a cambio de votos, al centro de él se encuentra la imposibilidad de acceder al mercado legal o formal del suelo, debido a la desigualdad en la distribución del ingreso, la pobreza abierta y el abandono de políticas sociales y de programas habitacionales, así como a la eliminación de subsidios y créditos públicos para el financiamiento a la vivienda.

Los créditos para vivienda, hoy otorgados por la banca privada, son inaccesibles para los sectores pobres y un segmento importante de la clase media trabajadora; y para quienes pueden acceder a ellos, o no encuentran viviendas disponibles o los montos de crédito otorgados no alcanzan a cubrir el alto costo de una vivienda en condiciones más o menos adecuadas en las zonas céntricas de las ciudades. En efecto, en la actualidad los asentamientos irregulares ya no sólo son ocupados por los pobres, sino también por amplios sectores de las clases medias trabajadoras.

No en pocas ocasiones, posterior a la ocurrencia de un desastre, hemos escuchado a funcionarios públicos culpar a la gente pobre de asentarse en zonas inseguras como si se tratara de una decisión tomada por ignorancia y no por falta de opciones, y tampoco son pocos los estudios que hablan de la imposibilidad de los sectores pobres de acceder a suelo seguro en las ciudades, aunque sin mucha evidencia empírica que lo sustente. Pero, ¿qué hay de cierto en esto?

Mediante un sencillo ejercicio, estimamos el tiempo promedio que tardaría un trabajador que percibe el salario mínimo en su país en adquirir un terreno para la construcción de vivienda en ciudades seleccionadas, suponiendo que tiene capacidad para ahorrar el 5% de su salario mensual (lo que es poco probable con ese nivel de ingresos).¹¹ Las cifras hablan por sí mismas (Tabla 7).

Tabla 7. Estimaciones del tiempo promedio de posibilidad de compra de un lote urbano para trabajadores asalariados. Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de anuncios clasificados y fuentes oficiales para el salario mínimo.

Ciudad	Tipo de lote	Precio promedio del m ² (usd)	Valor promedio de un lote de 100 m ² (usd)	Ahorro anual (5% del salario mínimo, usd)	Tiempo promedio de posibilidad de compra (años)
Bogotá	Con servicios	65	6.500	141,6	45,9
	Sin servicios	16	1.600		11,3
La Paz	Con servicios	20	2.000	58,2	34,4
	Sin servicios	10	1.000		17,2

¹¹ Este ejercicio fue retomado de ^[13], aunque para este documento se agregaron nuevas ciudades y se actualizaron los valores.

Ciudad	Tipo de lote	Precio promedio del m ² (usd)	Valor promedio de un lote de 100 m ² (usd)	Ahorro anual (5% del salario mínimo, usd)	Tiempo promedio de posibilidad de compra (años)
San Salvador	Con servicios	25	2.500	135	18,5
	Sin servicios	11	1.100		8,1
Quito	Con servicios	53	5.300	144	36,8
	Sin servicios	20	2.000		13,9
Guatemala	Con servicios	86	8.600	85,2	100,9
	Sin servicios	45	4.500		52,8
Ciudad de México	Con servicios	144	14.400	79,8	180,5
	Sin servicios	37	3.700		46,4
San José	Con servicios	50	5.000	180	27,8
	Sin servicios	20	2.000		11,1

En barrios marginales de las zonas periféricas de Bogotá, un trabajador tardaría alrededor de 49 años en adquirir un lote con servicios y 11 años un lote sin servicios y con estatus de propiedad dudosa. En las mismas condiciones, pero en La Paz (Bolivia), el mismo trabajador tardaría 34 años para comprar un lote con servicios y 17 años un lote sin servicios.

En Quito sucedería algo similar, mientras que en San José no se tardaría menos de 27 años en adquirir un lote con servicios y 11 años uno sin servicios. Sin embargo, las cifras en ciudad de Guatemala y Ciudad de México son absolutamente desalentadoras para cualquier ahorrador, ya que en estos casos la posibilidad de adquirir un lote con servicios no tendría que medirse en años, sino en varias generaciones. La ciudad que mejores condiciones ofrece es San Salvador, donde el trabajador podría hacerse, al fin, de un lote con servicios después de 18 años y después de 8 años de un lote sin servicios. Con estas cifras, parece que resulta evidente que la gente pobre no se asienta en lugares inseguros y ocupa el suelo de manera ilegal por gusto o por ignorancia, sino, en efecto, por la falta de opciones.

Esta es la realidad de las ciudades latinoamericanas y los gobiernos locales parecen no tener capacidad para contener el crecimiento absoluto de los asentamientos irregulares y en zonas inseguras. En relación al riesgo, los programas de regularización que se han implementado tampoco son la solución y el problema radica en que la *regularización* consiste en el otorgamiento de títulos de propiedad y dotación de servicios públicos,

generalmente sin importar si esos asentamientos se encuentran en zonas de riesgo. Así, es frecuente encontrar que muchos asentamientos que se originaron como irregulares y que se localizan en lechos de antiguos ríos, en zonas de deslizamientos o de inundación frecuentes, en las riveras de ríos o canales u otras zonas de riesgo evidente, ya se han regularizado y cuyos propietarios cuentan con los títulos correspondientes.

La forma en que opera el mercado de suelo en las ciudades y la falta de acceso a suelo seguro, ya no solo de los sectores pobres sino también de algunos segmentos de la clase media trabajadora, es un tema crucial de política pública para entender las condiciones y los niveles de riesgo actuales en las áreas urbanas, pero también lo es para entender las tendencias futuras, y más aún considerando que día con día se incrementa la población urbana y se expanden físicamente las ciudades. Sin duda este es un tema complejo que requiere ser estudiado a profundidad. En este documento únicamente hemos querido poner en la palestra algunos de los aspectos clave que nos parecen más relevantes.

La reducción del riesgo y el desarrollo sostenible: consideraciones para el futuro

La reducción de riesgo de desastre es un proceso integral mediante el cual se busca controlar el riesgo existente o futuro a través de la gestión o implementación de acciones sobre los factores subyacentes que lo constituyen. La dimensión de tales factores, determinan en conjunto las condiciones objetivas existentes en el entorno del desarrollo y las capacidades reales del Estado y las instancias gubernamentales para implementar acciones con miras a reducir o controlar el riesgo.

El contexto actual es desalentador no solo por los datos duros que reflejan las condiciones sociales, económicas y de seguridad adversas en las que viven miles de millones de personas en todo el mundo, sino, principalmente, porque la respuesta de los Estados nacionales ante esto –y la causa de ello– se expresa en la inmovilidad producida por el abandono de las tareas de planeación estratégica y la ausencia de proyectos de nación que integren en una sola matriz el desarrollo económico, el desarrollo social, el desarrollo urbano, la ocupación y el usufructo ordenados y racio-

nales del territorio, y que al mismo tiempo garanticen la protección del patrimonio material, natural, histórico y cultural de los países.

La crisis de la planeación estratégica en América Latina ha resultado en la implantación de modelos a favor de las fuerzas libres del mercado y la reducción de la intervención estatal en sectores estratégicos. Funciones primordiales relacionadas no sólo con los procesos económicos, sino con la planeación estratégica que tradicionalmente fueron funciones públicas, han sido trasladadas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas. Las consecuencias inmediatas de esto en los esquemas de planeación gubernamental son, por una parte, un rezago importante en la construcción de nuevos conceptos, métodos y técnicas de planeación y, por la otra, la sustitución de esquemas de decisión política basados en un proyecto de nación –integral e incluyente–, por formas *empresariales* o *gerenciales* que privilegian la privatización de los beneficios.

En general, ha sido la política económica la que ha guiado los procesos del desarrollo en los países, en un esquema donde las decisiones públicas en torno al territorio y la sostenibilidad han estado prácticamente ausentes. Algunas de las consecuencias más inmediatas y alarmante de esto, han sido la falta de transparencia y discrecionalidad en la aplicación de los planes y el manejo de las decisiones de localización, especulación en el uso del suelo y falta de respeto al ambiente por parte del propio Estado.

El abandono del Estado en las tareas de planeación sobre el territorio, ha dejado en manos de otros actores la configuración de ciudades y regiones, hasta alcanzar la situación crítica actual. Las ciudades del país se están convirtiendo en espacios privados; el ciudadano está perdiendo su sentido de arraigo y se está transformando en un ente ajeno a su propio espacio, pasando a ser un simple consumidor de servicios; los paradigmas de la eficiencia, la productividad y la competitividad se anteponen a las necesidades y capacidades de las comunidades, especialmente las de los pobladores rurales y de los pobres urbanos; el suelo se privatiza al igual que los servicios y equipamientos, sin que se beneficien quienes más los necesitan, sino quien puede pagar por ellos. Así las cosas, nociones que sustentan la legitimidad del orden occidental como ciudadanía, cohesión social y, ahora, sostenibilidad ya parecen ser contradictorias. En todo esto, la construcción del riesgo también se ha privatizado y con ello los factores

para su reducción o manejo han quedado fuera del control del Estado y los gobiernos en todos sus niveles. Para el futuro el panorama no es alentador. En las condiciones actuales se prevén pocos cambios positivos hacia adelante, y si el mantenimiento de una tendencia que redunde en la exacerbación de los factores del riesgo por un déficit aún mayor en el *desarrollo*:

1. La población urbana seguirá aumentando en las próximas décadas y con ello las necesidades de suelo, vivienda, servicios básicos y empleo en las ciudades, y ante la estrechez de los mercados de suelo y el impacto de las sucesivas crisis económicas sobre los ingresos de las familias urbanas, es de esperarse un incremento aún mayor de los asentamientos irregulares.
2. Dado que no se esperan cambios significativos en el crecimiento lento de la economía, ni en el mejoramiento de los patrones de distribución del ingreso, se prevé que en términos reales la pobreza urbana seguirá aumentando, como ha venido sucediendo en los años recientes.
3. El actual modelo de desarrollo urbano-territorial mantendrá sus tendencias de baja *sustentabilidad*. En el mediano plazo la movilidad en las ciudades seguirá dependiendo del predominio del modelo de transporte particular sobre el colectivo, con consecuencias graves para la saturación de la infraestructura vial y la creciente contaminación del aire. Continuará la ocupación de suelo de alto valor ambiental por la persistencia del modelo expansivo de las ciudades. En este sentido se plantean problemas críticos de sostenibilidad dada la escasez de agua en polos dinámicos de desarrollo y el incremento de desastres de distintas magnitudes, que se verán agudizados por factores asociados al cambio climático.
4. Finalmente, de no reorientarse el esquema actual, los Estados perderán por completo la rectoría en la planeación de la ocupación del territorio y el desarrollo urbano-regional. Con ello, continuará la ocupación caótica del territorio en las ciudades, se ensanchará la desigualdad social, continuará el proceso depredador del medio ambiente y el uso inadecuado de los recursos naturales, y se desaprovechará el potencial real de desarrollo de los países, bajo una forma verdaderamente sostenible.

En efecto, la reducción del riesgo no es posible sin desarrollo, así como tampoco es posible el desarrollo sin condiciones mínimas de seguridad que eviten o reduzcan el riesgo de pérdidas y daños recurrentes en las personas y su patrimonio. En este sentido, la evidencia apunta hacia la idea de que el debate sobre el desarrollo y, más aún sobre el desarrollo sostenible, muestran la necesidad de avanzar en ambos frentes a la vez, mediante una consideración clara de los riesgos y de los problemas de justicia socio-ambiental que plantea su distribución presente. Esto supone también, trascender el ámbito del discurso normativo para atender los procesos efectivos mediante los cuales se construyen las condiciones de daño posible.

Referencias

1. EIRD, 2011. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Genève.
2. UN-Habitat, 2011. *Global Report on Human Settlements. Cities and Climate Change*. New York.
3. Cardoso, E. y E. Falleto, 1978. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores. México.
4. Melnik, S., 1980. Principales escuelas, tendencias y corrientes de pensamiento, en O, Sunkel y N. Gligo (editores). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. En revista *El trimestre económico*, Vol. I. Fondo de Cultura Económica. México.
5. Prebisch, R., 1980. Biosfera y desarrollo, en O, Sunkel y N. Gligo (editores). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. En revista *El trimestre económico*, Vol. I. Fondo de Cultura Económica. México.
6. Leff, E., 1994. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI Editores. México.
7. Redclift, M., 1987. *Sustainable development. Exploring the contradictions*. Routledge. Londres.
8. Mansilla, E., 2010. *Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina*. Documento insumo para el GAR 2011. Ginebra.
9. EIRD, 2009. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2009*. Genève.

10. Jordán, R y R. Martínez, 2009. II. La situación actual en materia de pobreza y precariedad urbanas, en *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. CEPAL-CAF.
11. Mansilla, E., 2000. *Riesgo y ciudad*. UNAM. México.
12. Naciones Unidas, 2010. *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2010*. Nueva York.
13. Smolka, M. y Mullahy, L., 2000. *La política del suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.
14. Mansilla, E., 2008. *Marco general de riesgo en México*. Documento insu- mo para el GAR 2009. PNUD-EIRD. Ginebra.
15. Beltrán, E. (1953). *Vida silvestre y recursos naturales a lo largo de la Carre- tera Panamericana*. Instituto Mexicano de Recursos Naturales Re- novables. México.
16. INE-INEGI (2000). *Manual de indicadores para el desarrollo sustentable en México*. INE-INEGI. México.

Fuentes estadísticas

17. Banco de Datos Estadísticos de la CEPAL.
18. Censos de Población y Vivienda y Proyecciones de Población, va- rios países y años.
19. Desinventar. LA RED-Cooperación OSSO.
20. Indicadores de la OIT.
21. EM-DAT.
22. Indicadores del Banco Mundial.
23. Inventarios forestales y tasas de deforestación. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.
24. NATHAN. Munich Re.
25. United Nations Department of Economics and Social Affairs, Po- pulation Division (2009).
26. Urban World: Mapping the economic power of cities. March, 2011. MacKinsey Global Institute. Consulta en línea: <http://www.mckinsey.com/>