

Crecimiento urbano y vulnerabilidad forzada en las ciudades de los países andinos

*Anne Bride-Collin Delavaud.**

Resumen

Durante las tres últimas décadas, el crecimiento explosivo de la población y del espacio construido de las ciudades andinas ha dejado miles y miles de personas en situación de vulnerabilidad "forzada".

Por falta de espacios urbanizables para los migrantes y residentes de poco recursos, las viviendas se han dispersado en sitios difíciles con pendientes excesivas y zonas inundables o inundadas como los pantanos o "bañados".

Reducir los riesgos es una obra de largo plazo, casi imposible con las herramientas jurídicas existentes, la especulación y la débil capacidad de las autoridades urbanas de estas décadas. Si se fortalecieran los municipios se podrá modificar el control sobre el suelo y prevenir los riesgos.

Términos claves: Crecimiento urbano, espacio, densidad urbana.

Abstract

During the last three decades, the explosive population growth and the building in the Andean cities have left thousands and thousands in a "forced" vulnerable situation.

The lack of building spaces for migrants and low income residents, the building has taken place in quite difficult places with excessive slopes and flood areas or already flooded as the swamps or the so called "bañados".

To reduce risks, is a long term scheme, almost impossible with the actual judicial tools, speculation and the weak capacity of local urban authorities from these decades. If counties would get stronger the soil control maybe modified to prevent risks.

Key words: population growth, space, population density.

* Profesora en la Universidad de París III. Instituto de Altos Estudios de la América Latina (IHEAL).

Los países andinos, como de hecho la mayor parte de los de América Latina, han conocido una urbanización intensa y sin precedentes en la segunda mitad del siglo XX, cuyas causas y consecuencias ya han sido ampliamente estudiadas. En efecto, la ciudad irrumpe como un maremoto durante varias décadas en todos los espacios periféricos y sobre todos los terrenos más o menos urbanizables. Cualquiera que sea la calidad de estos nuevos espacios construidos forman parte del suelo urbano y no cesan de plantear problemas de seguridad por el tipo de construcciones, las actividades y sobretodo para la población afectada.

Los investigadores en ciencias sociales han intentado explicar esta explosión urbana estudiando los modos de producción del espacio urbano, los actores, los movimientos sociales, las dificultades de administración de servicios, entre otros. No ha sido sino recientemente que se han inclinado por el estudio de los peligros que encierra la ciudad, sus riesgos naturales y tecnológicos. De la misma manera, es necesario esperar los planes reguladores de finales de los ochenta para que sea abordado el tema de la vulnerabilidad de los lugares urbanos.

¿Por qué tanto retraso en la toma de conciencia, si desde hace tres o cuatro décadas los peligros eran ya latentes? ¿Era necesario alcanzar una masa crítica de crecimiento, de accidentes y temores, incluso traspasar el umbral de tolerancia para hablar, estudiar y tal vez tomar medidas?.

Hoy en día, el constante actual de estas inmensas superficies urbanas o periurbanas en situación de vulnerabilidad es impresionante y no cesará de empeorarse en los próximos años, porque si la desaceleración demográfica ha empezado en todos los países andinos, con excepción de Bolivia, las consecuencias de la transición demográfica sobre el crecimiento de las ciudades imponen un fuerte aumento de la población hasta el año 2025.

Estos serán al menos dentro de dos o tres décadas, lugares de jóvenes puesto que 40% de la población tendrá menos de 15 años.

Cómo actuar al mismo tiempo sobre los daños actuales sobre el medio ambiente y aquellos que no dejaron de producirse. La toma de conciencia ante esta situación de peligro para los millones de personas es real y está presente en los medios de comunicación a cada instante.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? Sobretodo cómo explicar que las víctimas de hoy son los actores de esta vulnerabilidad. Acordarse de las condiciones de este movimiento histórico de crecimiento mostrará que se trata de una vulnerabilidad forzada.

El tiempo de las ilusiones

Lo que hacía este espejismo es que en el transcurso de los años 60-70, en la mayor parte de los grandes países del continente se experimentaba a la par un fuerte crecimiento económico y demográfico, como es el caso de Colombia. En los otros países andinos este movimiento se inicia un poco más tarde, en el transcurso de la década de los setenta. No había

por qué preocuparse de esos miles de nacimientos, de la fuerte baja de la mortalidad, del incremento rápido de la esperanza de vida y de la migración campo-ciudad, porque la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) era más elevado que el de la población. El desarrollo que debía acompañar este crecimiento económico resolvería, poco a poco, las diferencias de equipamiento.

El crecimiento de la demanda de espacio urbano ligado a esta coyuntura demográfica es igualmente explosivo y es consecuencia de la transición demográfica que sobrevino en las ciudades de los países andinos un poco más tarde que en otros países latinoamericanos. La fuerte baja de la mortalidad se encuentra asociada a los movimientos migratorios del campo hacia las ciudades, ellos mismos son consecuencia del aumento de la población rural y del nuevo contexto socioeconómico del mundo rural.

Estos últimos cuarenta años han estado marcados por un desarrollo paralelo, particularmente rápido, no solamente por la urbanización ligada al crecimiento demográfico y a las migraciones rurales, sino también a la industrialización y al progreso de los medios de transporte, transformando fundamentalmente la naturaleza y la magnitud de los riesgos tecnológicos así como la contaminación del agua y del aire. Lo que llama la atención son los desfases entre las reflexiones, el estado del conocimiento y las acciones de las empresas. Todo está lejos de ser conocido, incluso reconocido oficialmente, mientras que miles, incluso millones de ciudadanos viven cotidianamente estos riesgos.

Lo precoz de la urbanización y las viejas competencias en materia de planificación y la administración de las grandes ciudades de América Latina hubieran tenido que facilitar la toma de conciencia con un mínimo de control de este crecimiento. En efecto, lo que sucedió en estas ciudades era visible y predecible, porque no esperaron ni el medio siglo para crecer, puesto que duplicaron su población desde los años 1920-30. La mayoría pasaron en las dos décadas explosivas (60 y 70) de un ritmo fuerte y regular a un ritmo sin precedentes bastante fuerte.

Los historiadores de la ciudad juzgaron con severidad este período de *laisser-faire* (dejar-hacer) encubierto de discursos demagógicos, algunas veces descansando sobre argumentos como aquellos de los documentos de planificación, como el plan regulador por ejemplo, donde los riesgos naturales estaban ausentes de la reflexión sobre el crecimiento. Con orgullo, cada una de estas ciudades se jactaban del crecimiento continuo en el número de sus habitantes. Las estimaciones estaban sobreestimadas. Con qué ligereza se proclamaban esos millones de habitantes ganados que permitían, es cierto, formar parte del club de grandes ciudades y acceder a las ventajas inesperadas de los presupuestos internacionales. Este pasado está todavía muy cercano. No es sino recientemente que las autoridades de la ciudad más grande del mundo, es decir, México, han decidido oficialmente reducir el número de sus habitantes.

En los años ochenta se descubre que la coyuntura se tornaba desfavorable. L. Tabah escribió «son las réplicas a la crisis económica más que el fuerte crecimiento demográfico quienes fueron responsables del aumento de la pobreza, del desempleo, sub-empleo, de los problemas nacidos del exceso de crecimiento urbano y del fuerte crecimiento demográfico los que jugaron un papel que magnificó en todos los puntos de vista» Es el inicio de una etapa identificado como período de crisis urbana.

La medida de la fuerza urbana

¿La fuerza de esta demanda urbana era realmente una sorpresa? Los resultados que conocemos muestran que, de todas maneras, si esta hubiera sido anticipada, las consecuencias hubieran sido casi las mismas. En efecto, cuando más allá del retroceso se observa el proceso urbano y sobretodo sus actores, su frágil competencia a pesar de la legislación avanzada, aparentemente nada podía parar este maremoto. ¿Quién hubiera podido actuar? ¿Y cómo actuar? Todas estas ciudades, independientemente que se localicen al nivel del mar o a mayores altitudes, han estado sometidas a movimientos de urbanización incontrolada con riesgos ligados a un aumento y a una concentración demasiado presionada de flujos sobre las ciudades.

Cuadro N° 1.- La tasa de urbanización
entre 1960 y 1990

Pais	1960	1990
Colombia	4,6	7,3
Ecuador	3,5	5,8
Perú	3,6	7,0
Bolivia	3,0	5,1

Fuente: Rapport sur le développement humain. PNUD, 1992. Económica.

Las ciudades han duplicado sus efectivos, frecuentemente en menos de 20 años. Algunas han multiplicado por 8 sus efectivos entre 1940 y 1990. Su tasa de crecimiento era del orden de 4 a 5% por año en las décadas 50 y 60. Hoy en día fluctúa entre 2,5 y 3,5%, solamente Bolivia conoció una tasa de crecimiento de su población urbana del 4,2%. Algunas ciudades medias registran todavía tasas superiores. (ver cuadro N° 1)

El número de ciudades no ha cesado de crecer. Así, en 1950, Colombia contaba con 7 ciudades de más de 100.000 habitantes y 23 en 1990; Ecuador pasó de 2 a 8, Perú de 2 a 27 y finalmente Bolivia de 1 a 6 en el mismo período. (ver cuadro N° 2)

La demanda de espacio urbano se efectúa naturalmente en las ciudades mejor localizadas dentro del tejido urbano y en particular, dentro de las capitales las cuales son más atractivas por sus posibilidades de empleo y acceso al equipamiento social. Así, las capitales son las primeras

Cuadro N° 1.- Evolución de la población de las principales ciudades de los países andinos, 1950 y 1990 (miles de habitantes).

	1950	1990
Colombia		
Barranquilla	315	1403
Bogotá	664	5057
Cali	284	1317
Cartagena	109	611
Medellín	487	2453
Cúcuta	70	346
Ecuador		
Quito	219	1155
Guayaquil	259	1500
Cuenca	40	151
Ambato	31	124
Perú		
Lima	1087	6415
Arequipa	117	635
Trujillo	62	532
Piura	45	325
Chiclayo	55	426
Chimbote	15	297
Bolivia		
La Paz	321	1151
Cochabamba	81	258
Oruro	63	205
Santa Cruz	35	665

Fuente: François Monicci-Ebrard, Geopolis, Anthropos, 1994.

víctimas de la ola urbana. Los estudios sobre las migraciones rurales han demostrado que la llegada es directa a la gran ciudad sin pasar por etapas urbanas intermedias, como serían las pequeñas ciudades regionales. Actualmente, los estudios sobre las migraciones deben actualizarse enfocándose sobre la movilidad inter-ciudad, inter-colonia e internacional.

Un crecimiento espacial en apariencia sin distinción.

Las ciudades de hoy son prácticamente nuevas, es decir, que los espacios construidos después de 1950 son más vastos que aquellos construidos en siglos anteriores. La superficie ganada por las ciudades se ha multiplicado por tasas más elevadas que las del crecimiento urbano. Las densidades medias han disminuido con la expansión de colonias y la gran preponderancia de alojamientos individuales. Quito registraba una disminución de la densidad de habitantes por hectárea en 1990, contra 1920. Es un verdadero alojamiento facilitado para la invención del automóvil.

Las consecuencias sobre el tejido urbano se traducen por una expansión desmedida, pero también por la presencia de numerosos espacios vacíos. Estos cubren en el interior del espacio urbano 30 a 40% de la superficie por razones simples de especulación y de no reglamentación adaptada. Actualmente, la densificación se impone ella misma con una verticalización dentro de los centros de negocios, así como en algunas colonias residenciales ricas mientras que los lotes de las colonias populares se dividen para recibir a numerosos demandantes. Así, tres o cuatro familias pueden vivir en un espacio previsto para una. Esta alta densidad es la causa de un principio de degradación incluso de condiciones insalubres dentro de las colonias populares periféricas apenas en consolidación.

El análisis de las imágenes de satélite ofreciendo una visión de conjunto de toda una aglomeración es reveladora de las tendencias generales de la influencia urbana sobre el medio ambiente. La observación llevada a cabo sobre las imágenes de satélite de Bogotá, Cartagena, Guayaquil, Quito, Lima y La Paz en el marco de un estudio, ver Aurif (1994) de la ocupación del suelo a partir de una leyenda común, muestran la forma sólida de todas estas ciudades, como si los medios naturales, tan diferentes, se borrarán. Esta concentración de las construcciones en la parte central resalta el hecho de extensión periférica aurea clásica, a pesar de todas las dificultades topográficas, pedológicas y climáticas y por supuesto, a pesar de los riesgos naturales y tecnológicos. La ciudad busca extenderse de la manera más inmediata sobre su perímetro, en pleno corazón de los Andes o dentro de los pantanos de un delta.

La observación de la densidad del espacio construido confirma aún la preponderancia de la zona central y pericentral sobre la periferia, pero no excluye encontrar zonas relativamente densas, no solamente a lo largo de las antenas de penetración o de salida de las ciudades, sino también, dentro de sectores recientemente ganados tanto por la urbanización espontánea como la planificada. Los fraccionamientos de viviendas sociales son muy densos. Las calles son reemplazadas por pasajes! quien no se acuerda del encanto de los paseos a lo largo de la rivera, transformado ahora en cloaca, canalizado incluso cubierto para ser un eje de circulación. Quien no se acuerda del bosque trasplantado sobre las pendientes y dominando la ciudad o los campos que rodeaban el aeropuerto!

Una urbanización escalonada o en terrazas ha conquistado las pendientes más escarpadas alrededor de La Paz, de Quito, de Bogotá y de Lima. Los muros de hormigón sostienen apenas las paredes de las colonias de Quito. Los cañones son acondicionados con refuerzos de colectores y de muros de piedras. Se inyecta hormigón para consolidar lo que puede soportar el costo de estas técnicas. La remarcable continuidad del tejido urbano es a este precio. Es el resultado de una voluntad ciudadana que aprovecha el dejar-hacer institucional instalándose donde sea, pero siempre lo más cerca posible del tejido urbano existente, incluso si es necesario escalar una pendiente, instalarse en una zona inundable del Rimac en Lima o del Río Seco en La Paz (El Alto), dentro de los manglares del delta de Guayas, dentro de la arena del desierto (Piura), en un sector conocido por sus temblores de tierra y bajo el viento de fábricas de harina de pescado como en Chimbote.

Contradictoriamente, las vertientes muy abruptas y las zonas pantanosas, lagunares o del delta no son consideradas como repulsivas para la urbanización. En tanto que una vivienda pueda ser erigida sobre una pendiente, esta será construida aún si existe un cierto riesgo de deslizamiento. Las superficies sobre el agua serán ocupadas, mientras que la profundidad permita la introducción de pilotes. Es para permanecer dentro de una distancia- tiempo aceptable que los espacios más difíciles serán construidos. Cuando todos los espacios estén ocupados, entonces el movimiento se realizará hacia sectores más lejanos.

La escala de la imagen de satélite permite constatar que las formas urbanas observables de manera global no difieren casi en nada a las condiciones del medio natural. Las construcciones se instalan en todos los terrenos: pendientes, pantanos, desiertos, deltas o lagunas o al pie de un volcán, sobre una falla geológica, etc.

Los sitios preferidos para la expansión urbana son, por supuesto, las zonas planas, las pendientes suaves, con buen drenaje y las vertientes expuestas al sol. El atractivo aquí es fuerte, pero esos sectores no son forzosamente construidos en primer lugar. Un análisis detallado de las etapas de la dinámica urbana en relación con las condiciones naturales pone en evidencia esta contradicción debida esencialmente a la especulación inmobiliaria. Esto sucede con mucha crudeza en Guayaquil, como se verá más adelante.

Las zonas urbanas ofrecen una forma fragmentada de la superficie construida en varios espacios varios y zonas de muy baja densidad en los sectores periféricos como los de Bogotá. Esta fragmentación traduce más una propiedad del suelo y una retención de la urbanización (especulación), que los limitantes del medio. De su lado, las zonas periurbanas ofrecen al contrario tejidos urbanos dispersos en los diferentes espacios no construidos, rurales o naturales.

La observación de imágenes de satélite brindan también información sobre la presencia de fraccionamientos situados en zonas alejadas de la mancha urbana, en pleno campo o en pleno desierto. Los terrenos son

algunas veces inhabitados durante muchos años por la falta de vías de comunicación con la ciudad. Son fraccionamientos del estado que son *construidos con la ayuda internacional en el altiplano (La Paz) y en el desierto (Lima)* a uno o varios kilómetros de la mancha urbana. Estos deberán esperar por largo tiempo la evolución espacial de las ciudades mucho más que los limitantes de la topografía, del clima y la hidrología. Sólo las pendientes más inclinadas y de aguas profundas son verdaderos obstáculos a enfrentar para la urbanización. Pero por cuanto tiempo, porque un relieve puede ser nivelado y una laguna rellenada.

Los precios bajos de los terrenos y la búsqueda de la proximidad del núcleo central dirige el crecimiento urbano.

Para la mayoría de los candidatos a la ciudad, provenientes de la montaña o de las zonas inundables del Guayas construir en un terreno considerado no urbanizable no tiene el mismo sentido que para las clases medias y ricas de la ciudad. Tenía el migrante en el campo delante de su puerta una calle pavimentada? tenían agua entubada? y electricidad?. Justamente ha venido a buscar esos servicios a la ciudad, con además, el acceso a la escuela, a la salud y la esperanza de un empleo con salario. Pero sin recursos para comprar un terreno, no tiene opción: el terreno menos caro es el bueno. Aun si los estudios han demostrado que los pagos diferidos en el tiempo tienen éxito a un costo claramente superior. Terreno, casa y servicios (agua) son más onerosos en este contexto de precariedad. Hay la esperanza de un cambio, mientras que en el medio rural, no existía esperanza.

Esta vulnerabilidad forzada facilitada por los ejes de comunicación que corresponden también a esta búsqueda de proximidad que favorece todos los terrenos cualquiera que sean las condiciones ambientales. Para ganar tiempo en los desplazamientos y economizar sus gastos de transporte, miles, incluso millones de personas han escogido los terrenos menos urbanizables para llegar a ser ciudadanos. Estar en la ciudad antes significaba tener una vivienda más urbana que rural con materiales durables y hoy en día, una casa de bambú sobre el agua es... urbana.

La incitación contradictoria de las autoridades en materia inmobiliaria ha provocado la expansión incontrolada de nuevos espacios urbanos. De acuerdo a las orientaciones de la planificación, la urbanización no ha podido nunca ser dirigida por el Estado o por una colectividad territorial, a pesar de las reformas y los numerosos instrumentos jurídicos puestos en marcha.

Las medidas fueron y han seguido siendo muy lentas y demasiado tardías para intervenir fuera de tiempo. En efecto, el terremoto urbano no ha encontrado muchos obstáculos para desencadenarse.

Las invasiones de tierra han sorprendido en un primer momento a las autoridades, quienes han intentado actuar, pero de una manera tan débil que, (salvo el caso particular de Lima, donde las primeras medidas de regulación comenzaron en 1961) se han vuelto, dentro de ciertas ciudades, un proceso de producción del espacio urbano admitido poco a

poco por las mismas autoridades agobiadas e incapaces de ofrecer otras soluciones. Una válvula de escape frente a una presión social y demagógica populista, es el dejar-hacer sin orientación sobre terrenos costosos en el largo plazo. El acceso al suelo y a la vivienda en la ciudad se ha vuelto un derecho, una condición de sobrevivencia. La verdadera crisis, es la magnitud del fenómeno. El hecho es que estas miles de personas, (nacidos en la ciudad) en búsqueda de un espacio para construir, se han vuelto sin saberlo, en los actores de su propia vulnerabilidad.

El papel de la especulación inmobiliaria explota un día en Guayaquil. Esta ciudad situada en el punto de cruce del Delta de Guayas, es decir, en la intersección entre la tierra firme y las numerosas islas de manglares del delta. La ciudad ha conquistado, primeramente, los espacios más difíciles sobre el agua antes de ganar en los años 80 los terrenos no inundables o raramente inundables del norte.

Sea la periferia llamada suburbio de los años 50-60, o aquella del Guasmo de los años 70, es el sur quien ha tenido que responder a la fuerte demanda urbana. Con demagogia, el estado ha respondido a la demanda de los pobres como a la especulación, vendiendo prácticamente a un precio simbólico, el agua del delta como un bien inmueble, protegiendo así la especulación privada que se desarrollaba alrededor de los lotes en tierra firme o aquellos más fáciles de urbanizar. Una vez ocupado el sur de la ciudad, los representantes de las clases medias son rápidamente numerosos y dispuestos de comprar los terrenos del norte puestos en venta en la década siguiente a través de vastos fraccionamientos, de los cuales, algunos eran sostenidos por el estado.

Este ejemplo es muy significativo de la imposibilidad de ocupar sobre zonas de tierra firme bien situadas y protegidas por la especulación sostenida por el estado, en contra de su propio interés en la medida donde el costo verdadero de la integración de estos espacios, construidos sobre el agua, es inmensa. Esta vulnerabilidad finalmente forzada y súbita, durante muchos años toca a un número considerable de personas. De un cuarto a un tercio de los habitantes, algunas veces más, porque esta vulnerabilidad tiene también su dinámica atractiva.

Las prácticas inmobiliarias de los últimos años explican la situación actual donde cada una ha intentado encontrar su interés inmediato sin preocuparse de las consecuencias en el futuro. Hoy en día la situación es tan impresionante que nadie lo puede negar. Las políticas de regulación emprendidas después de varias décadas dentro de todas las ciudades estabilizan los efectivos en el mismo lugar cualquiera que sea la calidad del terreno de la construcción y de la vulnerabilidad. Los esfuerzos intentados, hace más de 20 años en Lima, para no acordar el título de regulaciones que en función de las normas reconocidas por el terreno y la construcción no han podido concretarse. ¿Qué se haría con las miles de personas instaladas sobre sitios vulnerables? Frecuentemente, el gobierno ha cambiado esta reglamentación inaplicable.

Antes de los años 80-85, Quito había conocido sólo dos invasiones de tierra, una sobre la vertiente sur y la otra en el norte, contrariamente a Guayaquil donde había una práctica regular. Desde entonces, la capital ecuatoriana ha registrado numerosas invasiones al norte y al sur de las pendientes de estribaciones del Pichincha, Inticucho, Marta Roldos. Microinvasiones se siguieron clandestinamente, silenciosamente, en el seno del Comité del Pueblo dentro del mínimo espacio vacío de esta colonia que tiene más de 20 años.

Conclusiones

La rapidez del crecimiento urbano explica la situación actual y una parte de las dificultades de los nuevos administradores de la ciudad frente al dejar-hacer de los períodos anteriores, donde la urgencia y la complejidad, incluso la novedad de la situación permitió instalar a miles de personas en la ciudad en espacios no preparados, que se volvieron lugares de vida.

Las diferentes respuestas de los sitios naturales han facilitado la segregación espacial, confortando con este hecho la precaridad de las condiciones de vida de las colonias construidas sobre terrenos no urbanizables. Como dentro de un círculo infernal, los riesgos naturales y tecnológicos se han trasplantado sobre esos lugares de por sí difíciles, aumentando aún más la vulnerabilidad. Sin embargo estos riesgos no están ausentes en las colonias ricas o de clases medias, estas también fueron construidas durante el período de especulación no reglamentada.

Ricos y pobres son pues, algunas veces confrontados a las mismas vulnerabilidades urbanas sobre sus lugares de residencia o de trabajo. Los ciudadanos viven al mismo tiempo la contradicción de la esperanza de una vida mejor gracias a la ciudad y a una vida urbana llena de peligros permanentes. Aquellos de los Andes y de las riveras del Océano Pacífico más aún que aquellos de los países bordeados por el Océano Atlántico, en función de los riesgos naturales incrementados por la sismicidad y las erupciones volcánicas.

Bibliografía

- AURIF (1994) Des images et des villes d' Amérique Latine... I Nacimiento.
MORICONI-EBRARD Francois. (1994). Geopolis. Anthropos.
PUND (1992). Rapport sur le développement humain. Economica.