

San Salvador de fin de siglo: los retos del nuevo plan maestro

Ligia Cansino de Francés*

“El centro histórico puede representar el territorio idóneo para impulsar la reconquista social de la Ciudad”

Pier Luigi Cervellati.

1. INTRODUCCION

En los tiempos del cólera, el neoliberalismo, el IVA, la cólera y los etcéteras que agobian a la sociedad salvadoreña, un nuevo intento de planificación del desarrollo urbano de San Salvador se está gestando. El hasta ahora elogiado METROPLAN 2000, está haciendo una sigiliosa salida, dando paso a una nueva propuesta: EL PLAN MAESTRO DE DESARROLLO URBANO PARA EL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR AMPLIADA, que como *novedad incorpora al territorio del AMSS, los municipios de Tonacatepeque, Pan-chimalco y Santo Tomás*

Dicho plan, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, será realizado por el consorcio formado por las empresas italianas SERVIZI TECNICI INTERNAZIONALI, ITS y SPEA INGEGNERIA

EUROPEA, y la empresa salvadoreña CONSULTORA TECNICA, bajo los auspicios del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, muy seguramente en respuesta a los criterios establecidos por el Banco Mundial en la AGENDA URBANA PARA AMERICA LATINA, así como a la operativización de los mandatos del Fondo Monetario Internacional, organismos financieros que han condicionado su apoyo financiero a los países latinoamericanos a la implementación desde ya hace algunos años del modelo neoliberal en el continente, con sus folclóricas adaptaciones locales

Este nuevo esfuerzo de ordenamiento territorial en la Ciudad de San Salvador pone de manifiesto que los planes precedentes no han cumplido su cometido de convertirse en instrumentos de intervención pública y privada que logran resolver las áreas más sensibles de la problemática urbana de San Salvador y, menos aun, promover una práctica urbana democrática que permitiera a los ciudadanos tener acceso a los beneficios del desarrollo y la modernidad que por derecho les corresponde. Esto porque evidentemente,

* Arquitecta, actualmente Jefa del Departamento de Diseño y Supervisión de Proyectos Espaciales de la Universidad de El Salvador

se presentaron como instrumentos contradictorios e implantados fuera de la realidad económica, social y cultural a la cual habrían de servir y por ello, perdieron fuerza legal y operativa

El caos urbano en el que San Salvador está arribando al nuevo milenio, es la muestra más clara de lo que aquí apunta; grandes sectores de la población que constituyen mayoría, viven en lo que ha dado en llamarse pobreza extrema, en asentamientos donde no logra consolidarse ni siquiera el derecho al techo, careciendo de oportunidades reales para el acceso a los servicios urbanos básicos, en una ciudad donde priva la monofuncionalidad de la supervivencia y el pendularismo excesivo, en ambientes deprimidos física, social y ambientalmente, en una ciudad donde los espacios son cada vez más constreñidos y los espacios públicos se han convertido en un bien escaso y en lugares de alta peligrosidad para la seguridad ciudadana

Por otra parte, la No Ciudad, carente de tejido y fisonomía propia, contrasta por ausencia y por defecto con la Ciudad, en la que unos pocos privilegiados cuentan con los mejores servicios, las mejores viviendas y ambientes relativamente más sanos en función de su capacidad de pago por los bienes y servicios que el modelo neoliberal tiende a alejar, cada vez más, del alcance de los pobres

Más allá de la caótica situación urbana generada por la coexistencia en un sólo territorio de dos elementos contrapuestos —Ciudad y No Ciudad— y de sus problemas funcionales, está el problema humano, la dimensión social, cultural y política de la ciudad, reflejada en nuestro caso en la desigualdad urbana, en la pérdida de la memoria histórica y con ello, la identidad ciudadana y en última instancia, la identidad nacional. El hombre —individual y colecti-

vo— como centro y motor de la vida de y en la ciudad, aparece relegado al último plano. Sobre él, el automóvil, el comercio, la banca, la industria, en suma la renta económica, sin que por ninguna parte, en la “ciudad del humo y la basura”, se profile la renta social, el capital humano

Los procesos de gestión, producción, intercambio y consumo y sus disparidades y desigualdades en la ciudad, marcan una huella profunda en sus habitantes, generando tensiones sociales altamente riesgosas para el sistema mismo, que encuentran su válvula de escape en los elevados niveles de violencia urbana que, sobre todo en las áreas centrales y en las zonas densamente pobladas, caracterizan a San Salvador

Los índices de violencia urbana, tanto material como psicológica, producto directo de la carencia de servicios y oportunidades reales para el desarrollo humano son la tónica del San Salvador de fines de siglo, así las condiciones materiales de vida, impuestas por un entorno opresivo y represivo, marcan en los tiempos del silencio de las armas, las condiciones espirituales en que sus habitantes sobreviven

Atrás, envuelta en la nostalgia, queda la ciudad del Campo Marte, la de los paseos por las anchas calles arboladas, la de las plazas rodeadas de hermosos edificios y conciertos en los quioscos. Esta, la de hoy, la de metroplywood, la de los y las vendedoras ambulantes, microbuses y buses “especiales”, la de “meta la mano niña”, la de los niños y las niñas de la calle, la de los huelepega, la de las maras y ladrones, la de prostíbulos y cantinas, la de mesones y tугurios es a la que el plan maestro debe responder

2. METROPLAN 80 Y METROPLAN 2000

El panorama expuesto en la introducción del presente escrito, pone en evidencia que

los intentos de ordenamiento del desarrollo urbano de San Salvador —dos en menos de veinte años— no lograron sus objetivos y la situación actual de la ciudad constituye la prueba concreta de ello

Por una parte, METROPLAN 80, no cumplió con sus objetivos declarados —muchos de ellos con gran potencial para la democratización de la gestión urbana— debido, fundamentalmente a la falta de apoyo y continuidad por parte del aparato estatal, lo que propició un acumulamiento de las problemáticas urbanas de San Salvador, las que se vieron agudizadas por el conflicto armado, variable de difícil previsión en la época en que el plan fue concebido. Las fuertes corrientes migratorias provenientes de las zonas conflictivas y los desplazamientos interurbanos, provocaron una desunificación de los centros urbanos, especialmente en el caso de San Salvador, con la consiguiente presión sobre el aparato productor de bienes y servicios en la ciudad, grandes contingentes de migrantes rurales a quienes no les queda más opción que la de ocuparse en el sector informal de la economía urbana, para sobrevivir en la ciudad, proliferación de asentamientos precarios, etc

Por otra, METROPLAN 2000, se convierte en un instrumento más permisivo, que normativo, contrariamente a la intención de su reglamento. Es que su énfasis en la ciudad formal y la rigidez de sus normas propiciaron su masiva evasión, sobre todo a partir de la adopción del modelo neoliberal en 1984, que impacta fuertemente la gestión de la ciudad, encontrándose su reflejo en la privatización de la vivienda popular y la municipalización de la gestión popular, agudizándose así las contradicciones entre Ciudad y No Ciudad

La estructura urbana, en este período tiende a expandirse aceleradamente, con un patrón de segregación espacial muy claro la

vivienda de media y de lujo y sus servicios conexos se desarrollan con más fuerza en los sectores norponientes y surponientes, mientras la vivienda de los sectores populares se ubica al norte, sur y oriente de San Salvador. El centro por su parte pierde su posición de predominio y ve acelerada su degradación y deterioro.

La excesiva permisividad de METROPLAN 2000, lógicamente opera para los sectores norte y surponiente que en nuestro caso conforma la Ciudad, de nuevo se refleja las contradicciones entre centro y periferia, a costa, por supuesto del bien común y de la población que habita los sectores restantes y que constituyen la No Ciudad. Para el caso, por ejemplo, es con METROPLAN 2000, que se rebasa la restricción para construir arriba de la costa 1000, en lo que se conoce como Cumbres del Volcán

Propuesta METROPLAN 80 y el mismo METROPLAN 2000, como área de reserva ecológica. Un caso similar se da con las estribaciones de la Cordillera del Bálsamo en Santa Tecla, al autorizar el desarrollo residencial de Santa Elena, así como la urbanización de las tierras agrícolas entre San Salvador y Santa Tecla, propiciando la conurbanización entre los dos municipios y afectando el delicado equilibrio ecológico de ambas ciudades

Uno de los más graves delitos de la “legalidad” de METROPLAN 2000, es el de haber propiciado a la destrucción de un importante sitio arqueológico en Santa Elena, el cual se especulaba que podría ser el asiento del Señorío de Cuscatlán

En el área central se promueven intervenciones ministeriales y municipales que alteran las redes de circulación vehicular y peatonal, los patrones de uso del suelo y, a pesar de las previsiones contenidas en el reglamento respectivo se permite la destrucción, al amparo de los daños

provocados por el terremoto de 1986, gran parte del patrimonio edificado del Distrito Comercial Central y del Centro Histórico de San Salvador, se «reforma» las plazas de mayor relevancia simbólica e histórica y se autoriza construcciones fuera de lógica y estilo, contribuyendo con la destrucción del patrimonio histórico, simbólico y arquitectónico

Así, además de los aspectos antes señalados, el PLAMADUR, se enfrenta a la tarea de ordenar, no sólo los desequilibrios generados en la ciudad por el crecimiento espontáneo, sino, también, contrarrestar los efectos negativos, producto de las negativas intervenciones propiciadas por METROPLAN 2000

3. LOS RETOS DEL PLAN MAESTRO

Además de enfrentar retos técnicos, hasta ahora publicados, que se evidencian eficientemente planteados a nivel metodológico, el Plan Maestro deberá abordar otros retos no menos importantes que tienen que ver con la concepción de la ciudad, no sólo como un hecho físico, sino también social, no sólo como valor de cambio, sino además como valor de uso

Elucidar la transición democrática que intenta construirse en El Salvador, resulta estratégico para un plan de desarrollo urbano que está llamado a jugar un rol protagónico, si sus cometidos son lograr la igualdad urbana, la dignificación de la calidad de vida en la ciudad y la salvaguardia del medio ambiente, lógicamente estas son situaciones que no se dan por decreto, se construyen en la práctica y sobre todo en la práctica cotidiana, por eso la adecuada lectura de la realidad en la cual se piensa intervenir, constituye la piedra angular sobre la cual se debe fundamentar la planificación estratégica y en el caso salvadoreño particularmente comprender que

la firma de los Acuerdos de Chapultepec y el fin de la guerra, no han acabado con los enclaves del poder autoritario cuya permanencia en la transición democrática, todavía es evidente. Ellos aún coartan el despliegue objetivo de la experiencia democrática, igualmente impiden la proposición de modelos alternativos construidos a lo largo del conflicto armado por los actores informales y los sectores de la sociedad civil que los han acompañado en la gestión del hábitat. Son justamente estos modelos de planificación, etiquetados en la informalidad, los que pueden potenciar la urgencia real y la vida plena de la participación ciudadana

Los modelos de planificación, por tanto, deberán orientarse no sólo al contexto físico, sino también, al contexto social, no sólo a los actores formales, sino también, a los informales. La aceptación de la existencia de la diversidad y el reconocimiento de voces hasta ahora excluidas del proceso de toma de decisiones, resulta estratégico para que el nuevo plan promueva la igualdad urbana

En este marco, algunos de los retos, no siempre evidentes a los cuales se enfrentará el nuevo plan maestro serían los siguientes

3.1. La identificación de los actores reales, o la administración disenso en la ciudad

El reconocimiento de la diversidad en la ciudad es uno de los puntos más complejos que habrá de abordar el plan, porque ya lo hemos dicho antes, en la sociedad urbana salvadoreña hay una gran cantidad de actores que no han tenido en los planes precedentes, espacios de expresión que permitan que sus voces, sus expectativas mínimas, hayan sido consideradas y menos incorporadas a ellos

Todo esfuerzo de planificación de la ciudad genera un cierto grado de tensión



social, sobre todo porque son percibidos por los actores urbanos más débiles, aunque no necesariamente menos legítimos, como intervenciones que bajo el ropaje estatal encubren, de alguna manera, los intereses de sectores política o económicamente más fuertes. Esta situación, en el caso de San Salvador, se agudiza ante todo porque el plan de Desarrollo Urbano Precedente METROPLAN 2000, subrayó la condición de periferia y segregación de los sectores mayoritarios.

Por otra parte, si bien hasta ahora el nuevo plan maestro ha expresado voluntad de construir consenso, el concepto de participación en la primera fase, ha resultado restringido al limitarse a la constitución de un Comité Técnico de seguimiento conformado por catorce instancias gubernamentales que finalmente responden a dos actores que resultan ser uno: el Gobierno central y el Gobierno Municipal.

Sin embargo, si la ciudad se entiende más que como un hecho físico, como uno social,

en el que espacios adaptados, espacios canales, áreas abiertas, sectores y monumentos no cobran vida sin la presencia del hombre —la ciudad no existe si no existe quien la habite— se comprende que hay muchos actores en ella que tienen esperanzas y conceptos acerca de lo que debe ser su ciudad. No pretendemos ser idealistas, no planteamos una consulta popular, persona por persona, ya que además de absurdo sería humanamente imposible, lo que planteamos es que hay actores en la ciudad, precisamente los que le dan vida, que tienen algo que decir, de manera que las soluciones a sus particulares problemas no les resulten ajenas por ser implantadas desde el gabinete por tecnócratas que muy poco conocen de la realidad cotidiana.

Al respecto, ejemplos de cómo ésta resulta ser una práctica contraproducente abundan en el medio: mercados que no son ocupados internamente, pero sus alrededores están llenos de vendedoras ambulantes, áreas para las que se proponen densidades bajas,

mientras en la práctica se densifican día con día, redondeles y pasos a nivel con circulaciones preferenciales supuestos en el proyecto a resolver embotellamientos, que en la realidad se presentan caóticas a las horas pico, y áreas de reserva ecológica que nadie, ni siquiera la misma oficina de planificación del Desarrollo Urbano respetan, son sólo algunos de los casos que evidencian la punta del Iceberg

Obviamente tal proceso de identificación y consulta de actores, resulta extraordinariamente complejo, porque, entre lo que aquí denominamos actores formales e informales, existen, dadas las características de la formación económico-social salvadoreña, intereses que resultan contrapuestos. Ahí es donde el Plan Maestro debe orientar sus esfuerzos para que la propuesta técnica resulte lo más equilibrada posible y permita una forma de igualdad urbana

3.2. La revitalización del Centro Histórico

Pier Luigi Cervellate señala que

“El Centro Histórico representa el lugar privilegiado para insertar la batalla por el derecho a la casa y la ciudad, para interrumpir la continuidad de la crisis urbana generada por el uso impropio y por la explotación antisocial y anticultural de la Ciudad ”

Lo que cobra relevancia a la luz de que uno de los productos del Plan Maestro será un Plan de Rescate del Centro de la Ciudad

En San Salvador el centro de la ciudad es, además, el contenedor del centro histórico, al que los procesos de invasión-sucesión y expansión/agregación han ido envolviendo y modificando, no sólo en cuanto a imagen urbana, sino también, en cuanto a alteraciones en los usos de suelo tradicionales, especialmente cuando el núcleo comercial comenzó a desplazarse hacia el sector

poniente de la ciudad en función de las modas de localización residencial media y alta

Dichos fenómenos ecológicos urbanos contribuyeron a restar predominio al área central, ligados al desarrollo de suburbios industriales y residenciales que desplazaron el interés de los inversionistas del centro hacia los nuevos núcleos residenciales. A su vez la oferta de instalaciones más modernas y atractivas con mayores niveles de seguridad pública, acompañadas de masivas campañas publicitarias, disminuyeron el interés de los ciudadanos en el distrito comercial central, cuya actividad ha quedado limitada a la demanda de población de menores recursos y menos facilidades de transporte, que utilizan sobre todo el comercio del centro como una escala intermedia en sus actividades de traslado de los centros de trabajo a los lugares de residencia y viceversa

Así las posibilidades del centro histórico, también se han visto limitadas, en primer término, debido a la total ausencia de instrumentos legales de protección al patrimonio edificado, histórico y simbólico y a la falta de interés estatal, municipal y ciudadano por la conservación y restauración de tales bienes. Pese a los esfuerzos de CONCULTURA y el PATRONATO PRO-PATRIMONIO CULTURAL, los intereses económicos sobre la renta urbana han privado, salvo muy raras excepciones, como el caso de la Iglesia de Candelaria o el Palacio Nacional

La ciudad está perdiendo paulatina e irreversiblemente, si no se toman las medidas del caso, su centro cívico de referencia y con ello, nos parece su memoria histórica, de la que es depositaria

3.3. Recuperación de la Renta Social

El sobre-énfasis que desde la perspectiva urbanística se le asigna a la ciudad como

hecho económico—fenómeno de innegable presencia en la ciudad— la aleja cada vez más de su valor de uso y la coloca como una mercancía, para la que las reglas del mercado definen rentabilidad, especulación y acceso de los actores a ella. Este mismo fenómeno se expresa en el ámbito de la producción arquitectónica.

Entonces, los procesos de producción, gestión, consumo e intercambio, generados en el territorio y reflejados en las propuestas de intervención planificada, aparecen más en calidad de productos de consumo, que en calidad de servicios, a los que la ciudadanía debería de tener, no sólo derecho, sino también, acceso garantizado, independientemente de su capacidad de pago. Es decir, que antes de privar el bien individual, limitado a sujetos de renta económica—capital monetario— debiese de privar el bien común—la renta social—, el capital a mano.

Las propuestas urbanísticas y arquitectónicas de los últimos años se han convertido—según Gian Carlo di Carlo— en casas, vecindarios, suburbios y ciudades enteras, manifestaciones palpables del atraso perpetado, primero con los más pobres y después, incluso, con los no tan pobres, en coartadas culturales para la más feroz especulación económica y la más ocetusa ineficiencia política.

Las relaciones en los procesos vitales y de trabajo, que se expresan en la complejidad de la dinámica social, constituyen o deberían hacerlo, la razón de ser de las intervenciones en la ciudad. La complejidad señalada de las relaciones derivadas de la dinámica poblacional, se toma como excusa para contradecir este principio.

La razón fundamental de conformar u ordenar estructuras urbanas, debería ser, por tanto, satisfacer las necesidades, no sólo económicas, sino también, sociales,

materializadas en espacios y lugares objetivados y apropiados a tal fin, en el entendido que no sólo se trata propiedad, física o material, sino de propiedad en las soluciones apuntadas a la satisfacción de necesidades espirituales, lo que plantea una profunda relación dialéctica entre condiciones materiales y espirituales que, positivamente resueltos, constituyen un medio idóneo para el desarrollo social y la promoción humana.

El urbanismo al igual que la arquitectura, señala Paolo Ghessi “debe contribuir a celebrar las instrucciones civiles”, por ello no pueden concebirse como civil todos finales, sino como procesos al centro del cual debe colocarse al ser humano. El derecho a una ciudad digna, a un centro histórico que refleja la identidad ciudadana, la ruptura de la segregación espacial, la seguridad ciudadana y la resolución de la monofuncionalidad de la supervivencia conforman la base de la recuperación de la renta social en la ciudad.

Para el nuevo Plan Maestro, el reto de no romper la trama de relaciones sociales, formales e informales, contenidas en la ciudad y acumuladas históricamente, de no extrañar con su intervención a los residentes tradicionales por medio de propuestas ajenas a la realidad cotidiana de los grupos que usan y habitan la ciudad, sobre todo en su área central es uno de los más complejos y sólo podrá ser resuelto con una alta dosis de conocimiento de la realidad cotidiana y mucha creatividad, de manera que las nuevas propuestas no se conviertan en una escuela mortuoria para San Salvador, sino en la vital originación que implica la recuperación de la renta social y el desarrollo del capital humano.

Aquí parece que el enriquecimiento de la vida y las relaciones sociales de la ciudad, la conservación del contexto arquitectónico y social y la promoción de una dinámica cultural

positiva en ella, resultarían elementos claves para lograr el cometido de dignificar la vida en la ciudad mediante la validación de los derechos ciudadanos

3.4. Democratización del Acceso a los Servicios

El ideal de una ciudad para todos, debiese de ser el hilo conductor de cualquier intento de planificación y ordenamiento del territorio, de manera que estos se conviertan en nuevos modelos de gestión urbana que garanticen la ruptura de los esquemas de centro-periferia, ciudad y no ciudad, algo más que la simple gobernabilidad impositiva

La satisfacción de necesidades vitales, tales como vivienda, transporte, salud, recreación, educación y empleo, de nuevo debe verse, no como mercancías que entran a burdo juego del mercado tal como lo

propone el Modelo Neoliberal y la Privatización tan en moda, sino como insumos básicos para la promoción humana y desarrollo sostenible de los asentamientos

Agua, energía eléctrica, medio ambiente sano, seguridad ciudadana, son también servicios elementales para la vida humana, cuyo acceso debe garantizarse más allá de las capacidades de pago de los sectores sociales más vulnerables económicamente. Es obvio que la gestión y el consumo democrático de los servicios urbanos básicos, tienen que ver con la ruptura de la pobreza, bajo cuya línea se encuentra la mayoría de la población y ello lleva a cuestionar el papel del Estado y el mismo marco legal-institucional y el modelo económico. Esto es hablar de reformas del Estado, que creen nuevos modos de institucionalidad, en que se orienten al desarrollo de ciudades social, económica y ambientalmente estables