

## **Ciudad intermedia en la escala regional: el caso de la ciudad de Zacatecoluca, La Paz**

Patricia Fuentes y Ricardo Ramos\*

### **Resumen**

El siguiente artículo aborda la temática de las ciudades intermedias, utilizando como metodología el análisis de una ciudad intermedia de jerarquía urbana regional de El Salvador. Se aprovecharon las particularidades del caso salvadoreño en la ciudad de Zacatecoluca, con el fin de realizar el estudio de las ciudades intermedias como instrumento de apoyo para el desarrollo territorial, ahondar en la discusión de la temática y profundizar en la exploración del tema para enfrentar los nuevos desafíos que demandan los procesos de regionalización y globalización internacional y los tradicionales procesos de desequilibrio territorial. Para ello, se conceptualizan las ciudades intermedias, se manifiesta su importancia para el desarrollo y ordenamiento territorial y se evalúa el caso salvadoreño partiendo de considerar la ciudad intermedia de escala regional como elemento articulador de dinámicas territoriales particulares en el ámbito nacional.

### **Palabras clave:**

ciudad intermedia, escala regional, periferia urbana, desarrollo territorial, desequilibrios territoriales.

\* Catedráticos e investigadores del Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

## Introducción

En El Salvador, el estudio de las ciudades intermedias como instrumento de apoyo para el desarrollo territorial constituye una temática poco explorada, pese a que ha existido y sigue existiendo la necesidad urgente de fortalecer y desarrollar el territorio en diferentes ámbitos locales, de modo que se puedan enfrentar los nuevos desafíos que demandan los procesos de regionalización y globalización internacional y los tradicionales procesos de desequilibrio territorial. En el discurso del presidente Mauricio Funes (2009-2014), se plantea la posibilidad de avanzar hacia la construcción de un territorio articulado a una red de sistemas urbanos y rurales, y a la complementariedad territorial, buscando superar viejos patrones de exclusión y marginalidad socioterritorial.

Esta posibilidad vuelve de primordial interés estudiar las ciudades intermedias localizadas en las regiones periféricas de las áreas metropolitanas que, sin contar con las ventajas competitivas y comparativas de las grandes ciudades, parecen estar afrontando, desde iniciativas y acciones locales, dinámicas de desarrollo propias y novedosas de los territorios, lo cual las posiciona en un papel de intermediación estratégica para el desarrollo social, económico y ambiental local, regional y nacional.

El presente artículo tiene el propósito de aportar elementos que contribuyan a la discusión, a partir del análisis de una ciudad intermedia de jerarquía urbana regional. Se inicia con una breve reseña descriptiva de estudios anteriores que definen conceptualmente las ciudades intermedias, y con los cuales coincidimos, para luego abordar brevemente las particularidades del caso salvadoreño estudiando las características de la ciudad

de Zacatecoluca, ubicada en la La Paz, que permiten cualificarla como ciudad intermedia de escala regional. Con ello, y a través de la información disponible, deseamos aportar nuevos elementos de discusión en el tema de ciudades intermedias. Finalmente, y a modo de conclusión, se destacan algunas líneas de investigación futura, que permitan profundizar en la temática de investigación acordada para El Salvador sobre “Informalidad y habitabilidad básica”<sup>1</sup>.

### 1. Conceptualización: las ciudades intermedias y su importancia

En términos generales, indicadores estadísticos han mostrado los altos ritmos de crecimiento demográfico que llevaron a la urbanización de Latinoamérica, dando origen a las grandes ciudades o centros metropolitanos. Este proceso de crecimiento y desarrollo urbano provocó que importantes grupos de población se distribuyesen en territorios marginales de la periferia de las ciudades, sin las provisiones y requerimientos mínimos de la vida urbana. Esto originó, en muchos de los casos, cinturones de informalidad que llevaron los problemas propios de las metrópolis –pobreza, desempleo, violencia, segregación, contaminación, densidad, explotación de los recursos naturales, etc.– a territorios en zonas rurales, comprometiendo la sostenibilidad territorial y aumentando las condiciones de pobreza. Esos grupos de población se han visto imposibilitados de articular y aprovechar de forma equilibrada el capital social, económico y natural propio de las zonas rurales. Los efectos de la globalización también han repercutido en el conjunto de sistemas urbanos y de los territorios, apareciendo una nueva composición jerárquica y de relaciones en las funciones urbanas y territoriales tanto en el ámbito nacional como regional (Bellet, 2009).

1. El tema de “Informalidad y habitabilidad básica” fue asignado a la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA-El Salvador), como resultado de los acuerdos tomados con la red de profesionales de la ciudad del Programa MOST, de UNESCO, en diciembre de 2008, Lleida.

El ritmo de urbanización, acelerado y acentuado de los años cincuenta en América Latina, sufrió una alteración a partir de la década de los setenta, revelando la disminución del crecimiento de la población, de la ciudad misma, como el caso de México, Sao Paulo, Lima, entre otras (Pulido, 2003). Este fenómeno ha conllevado a un debilitamiento de la primacía de las grandes ciudades y la tendencia de crecimiento demográfico a otras ciudades calificadas de medianas, con una población menor pero con un notable dinamismo en el nivel local y regional.

El director y la secretaria técnica del Programa Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial (UIA-CIMES), Josep María Llop y Carmen Bellet, plantean cómo los desequilibrios territoriales producidos a partir de estos procesos de urbanización mundial demandaron mayor atención por parte de los gobernantes, formándose una serie de políticas orientadas a fortalecer el desarrollo de las ciudades medias como la alternativa que permitiera la construcción de una red urbana más equilibrada. Describen la manera en que las ciudades dejaron de ser caracterizadas estrictamente bajo criterios cuantitativos (*ciudades medias*) para pasar a la utilización de criterios cualitativos (*ciudades intermedias*), destacando la importancia de aquellos aspectos más dinámicos y estratégicos presentes en los territorios. Para Llop y Bellet (2004), la ciudad intermedia es “aquella que media entre extremos (entre el pequeño y el grande; entre el próximo y el lejano) y que desarrolla funciones de intermediación entre escalas y territorios muy diversos (locales, territoriales, regionales, nacionales, globales)”. Indican el posible papel de intermediación entre las ciudades grandes o de mayor jerarquía y los pueblos más pequeños o áreas rurales.

Para Carmen Bellet (2009), la capacidad de intermediación y de establecimiento de relaciones entre la escala nacional y global otorga, a las ciudades intermedias, unas funciones y una posición diferentes a aquellas

asociadas a la noción clásica de ciudad media. Bellet explica que se trataría de ciudades dinámicas, que experimentarían no solo un crecimiento de población, sino también de actividades y diversificación de funciones.

Este nuevo enfoque sugiere superar limitaciones de los enfoques cuantitativos tradicionales, permitiendo identificar estructuras y vínculos más complejos de carácter funcional, social y cultural. De esta manera, las ciudades de dimensión y rango intermedio recuperan en los últimos años un protagonismo y una posición estratégica que desempeñan dentro de los sistemas urbanos y el sistema económico y social global. Recobra fuerza la necesidad de reforzar inversiones de capital físico, humano y conocimientos, como capital estratégico escaso, ante los contrastes y desigualdades entre regiones y ciudades donde las áreas periféricas y las áreas rurales se caracterizan por el conjunto de debilidades estructurales que dificultan su proceso de desarrollo.

Las preguntas de investigación que guiarán posteriormente el estudio de esta temática, pero que aportan a este artículo una definición del concepto de ciudad intermedia, son las siguientes: ¿qué procesos se están produciendo en el caso salvadoreño que permiten el desarrollo de las ciudades intermedias?, ¿qué procesos son los que permiten o favorecen las condiciones de informalidad en el caso de las ciudades intermedias?, ¿cuál es la relación entre el proceso de crecimiento de las ciudades intermedias y los problemas de la vivienda y habitabilidad básica?

## **2. Desarrollo y ordenamiento territorial, y el concepto de ciudad intermedia en el caso salvadoreño**

El Salvador es el país más pequeño de la región centroamericana, densamente poblado (273 hab/km<sup>2</sup>) y caracterizado por una creciente concentración de sus actividades en el área metropolitana de San Salvador (AMSS), conformada por 14 municipios, y otras pocas áreas metropolitanas, como las

de los departamentos de Santa Ana, San Miguel y Sonsonate. En ese contexto, el desarrollo socioeconómico y territorial del país se ha caracterizado por ser desequilibrado y carente de mecanismos políticos de conducción adecuados. Los diversos procesos de acelerada urbanización iniciados desde los años cincuenta han provocado una serie de problemáticas vinculadas a los temas de medio ambiente, riesgos urbanos, planificación, ordenamiento y desarrollo en el país, los cuales han generado segregación, por un lado, y concentración excesiva, por otro, en el uso del suelo destinado a actividades económicas, principalmente las relacionadas con la prestación de servicios.

Las funciones de centralidad del AMSS, el protagonismo direccional y de servicios respecto a otras regiones en el país y Centroamérica, se han visto acompañadas de procesos serios de desbalances económicos, pobreza, exclusión social, migración, saliéndose de control las políticas públicas que no han logrado promover instrumentos adecuados de planificación y gestión del desarrollo. Lo anterior constituye un freno al desarrollo, ya que los recursos y servicios públicos, económicos y financieros siguen concentrados, en buena medida, en el Gobierno con sede dentro del AMSS, profundizando las desigualdades entre los territorios, más específicamente entre las zonas urbanas y las zonas rurales y entre los grandes centros urbanos y los municipios con poca capacidad de recolección fiscal o mayoritariamente rurales.

Nuevos procesos nacionales y locales impulsados desde la sociedad civil –tales como la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) y su ejercicio participativo de forjar un Plan de Nación, y los esfuerzos de organismos no gubernamentales y gubernamentales para impulsar procesos de planificación del territorio, de fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas– han generado mayores expectativas en el área de la planificación y la gestión del desarrollo en diversos territorios.

La transición de la guerra a la paz permitió en El Salvador iniciar tempranamente, a principios de los noventa, un enfoque de planificación que reflejó una mezcla entre lo central, lo regional y lo local. Hoy, finalizada la primera década del siglo XXI, conviven rasgos de dichos modelos en los planes de ordenamiento y desarrollo impulsados desde el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). A partir de esos modelos, en los últimos años los procesos de planificación en el país han sido volcados hacia los territorios, experimentándose en ello importantes cambios, vinculados principalmente al surgimiento de nuevos modelos de gestión del territorio y a una visión más interdisciplinaria y multidimensional del concepto de territorio. Dichos cambios han estado fuertemente asociados a procesos de desarrollo local que tienen sus orígenes en los primeros años de 1990.

A partir de esos esfuerzos de desarrollo desde el ámbito local, se han impulsado nuevas formas de gestión territorial en El Salvador, en las cuales los distintos actores locales han comenzado a participar en la toma de decisiones sobre los aspectos clave para su desarrollo. En ese sentido, se han impulsado esfuerzos importantes de planificación estratégica de tipo participativo, en los que actores públicos y privados en conjunto trabajan alrededor de proyectos colectivos de desarrollo.

En la dinámica de los procesos de planificación, en El Salvador se identifican en una clasificación operativa, definida por el VMVDU, para determinar las diferentes escalas de planificación: i) un plan nacional, que responde a una escala nacional; ii) planes regionales, que responden a una escala intermedia; iii) y planes parciales, que responden a una escala local.

A la luz de la clasificación anterior, en el año 2001 se elaboró el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). En él se definen cinco regiones operativas y catorce subregiones, de las

cuales se desprende igual número de planes regionales. Además, contiene un marco legal que da soporte a estos planes, así como una serie de acciones propuestas con el fin de promocionar el desarrollo sostenible para estas regiones y subregiones.

A partir del PNOTD, en el año 2006 se elaboró el Plan de Desarrollo Territorial de la Región La Paz, obedeciendo a políticas claras desde el nivel nacional para esta región. La cabecera departamental de La Paz es el municipio de Zacatecoluca, con una ubicación geográfica central en la región, a 55 km de la capital de San Salvador. La Paz comprende 19 municipios<sup>2</sup>, siendo los de mayor actividad económica los de Zacatecoluca, Olocuilta, San Luis Talpa y San Luis La Herradura. Toda la región tiene un área de 1478 km<sup>2</sup>,

una población de 333 649 habitantes, de los que el 59.7 % es urbana y el 40.3 % es rural. La densidad poblacional es de 226 hab/km<sup>2</sup>. En las tabla 1 y 2, se muestra el detalle del total de viviendas particulares ocupadas y desocupadas, y la población total por área de residencia y sexo, para el departamento de La Paz y para el municipio de Zacatecoluca, de acuerdo a los resultados del último censo poblacional y de vivienda de 2007, de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).

Dentro del sistema de ciudades propuesto para La Paz, se selecciona, como caso de estudio del equipo investigador, el municipio de Zacatecoluca<sup>3</sup>, considerada una de las ciudades con mayor actividad económica en la región.

**Tabla 1. Total de viviendas particulares ocupadas con personas presentes y ausentes, porcentaje de viviendas desocupadas, población y promedio de personas por vivienda ocupada, para el departamento de La Paz y el municipio de Zacatecoluca. Censo 2007.**

Departamento y municipio	Viviendas					Población	Promedio de personas por vivienda ocupada
	Total	Ocupadas		Desocupadas			
		Personas presentes	Personas ausentes	Total	%		
Departamento La Paz	91,622	73,072	277	18,273	19,9	307,479	4,2
Zacatecoluca	19,081	15,287	54	3,740	19,6	65,402	4,3

Fuente: Elaboración propia basada en datos del VI Censo de Población y V Censo de Vivienda 2007. Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). Ministerio de Economía. El Salvador. 2008.

- Los municipios que integran la región La Paz son los siguientes: Olocuilta, Cuyultitán, Tapalhuaca, San Antonio Masahuat, San Juan Talpa, San Luis Talpa, San Pedro Masahuat, El Rosario, Santiago Nonualco, San Pedro Nonualco, Santa María Ostuma, San Juan Nonualco, San Rafael Obrajuelo, San Luis La Herradura, Zacatecoluca, Tecoluca, San Miguel Tepezontes, San Juan Tepezontes y San Francisco Chinameca.
- Zacatecoluca era, en tiempos de la colonia, una de las cuatro urbes precolombinas de mayor importancia del país y, como tal, fue designada cabecera de partido en 1786. En 1814, en la ciudad se protagonizó uno de los movimientos independentistas salvadoreños de gran significancia, cuando los Nonualcos se alzaron en armas, tomaron la población y obligaron a su intendente a proclamar la emancipación. Posteriormente a este hecho histórico, hubo un aumento significativo de la población y riqueza, determinando para 1823 que Zacatecoluca fuera elevada a la categoría de villa, alcanzando la categoría de ciudad en 1844 (Wikipedia, 2010).