

Mario Lungo

# América Latina, países pequeños de grandes ciudades



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Ciencias Políticas

**Entidades Gestoras**

Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

**Editor General**

Fernando Carrión

**Coordinadora Editorial**

Andrea Ávila Jácome

**Comité Editorial**

Jordi Borja

Fernando Carrión

Marco Córdova

Manuel Dammert G.

Carlos de Mattos

Alicia Ziccardi

**Autor**

Mario Lungo

**Impresión**

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-17-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 2462739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

Quito, Ecuador

Primera edición: mayo 2011



# Indice

Presentación .....	7
Prólogo .....	9

## **Primera parte:**

### **Las aristas del problema urbano**

1. América Latina hacia el final del siglo XX: ¿se está configurando un nuevo patrón de urbanización? .....	13
2. Los planes de desarrollo urbano. Construyendo nuevas relaciones de governabilidad urbana. ....	39
3. Planificación urbana y economía en las ciudades centroamericanas .....	57
4. Las ciudades y la globalización: una mirada desde Centroamérica y el Caribe .....	75
5. Grandes proyectos urbanos: una visión general .....	93

## **Segunda parte:**

### **Entendiendo la ciudad desde lo social**

6. El poder local y su papel en las estrategias territoriales en la América Central actual .....	141
---	-----

7. Migración internacional y desarrollo:  
una cambiante relación multidimensional . . . . . 155
8. Centroamérica: la construcción de ciudadanía social  
ante la migración internacional. . . . . 173
9. La desobediencia social en Centroamérica. . . . . 195

**Tercera parte:**

**Los contextos nacionales**

10. La ciudad y la nación, la organización barrial y el Estado:  
los dilemas de la urbanización en Costa Rica a  
principios de los años noventa . . . . . 207
11. Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la  
democratización de la gestión urbana en  
El Salvador en los años noventa. . . . . 247

**Cuarta parte:**

**La problemática urbana desde algunas ciudades**

12. Notas en torno a la planificación y desarrollo  
del Área Metropolitana en San Salvador . . . . . 271
13. La incidencia del incremento del precio de la  
tierra urbana y la especulación en la producción de  
la vivienda popular en San Salvador: 1972-1978 . . . . . 285
14. La gestión urbana en San José  
y Managua durante los años ochenta . . . . . 299
15. Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica.  
Los casos de San José y San Salvador. . . . . 323
16. El Centro Histórico de San Salvador.  
Transformación económica, espacios públicos y vivienda. . . . . 339

**Epílogo:**

- Fugacidad de los momentos, perdurabilidad de los recuerdos . . . . . 363

- Bibliografía.** . . . . . 369

## Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en las ciudades. Por su parte, las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de la globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de cada vez más sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, ha determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración, tanto demográfica como de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determina una serie de articulaciones externas que van configurando la emergencia de una organización suprafísica, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objeto de precisamente entender esta suerte de re-esca-

lamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial *per se* permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas por ejemplo a la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, entre otros temas, cuya interpelación permiten sobre todo construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Es en este contexto que la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), presentan la colección *Textos Urbanos*, programa editorial cuyo objetivo es constituirse en un acervo bibliográfico que contribuya al conocimiento y debate de la problemática urbana a nivel mundial, de América Latina y El Caribe, y contextos locales más específicos. Es importante señalar, además, el valioso aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) en la realización de este proyecto.

Los doce tomos que conforman la presente colección compilan –a manera de antología– los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. Se pretende que la colección en su conjunto permita, a partir de las distintas entradas de los autores seleccionados, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación académica, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Augusto Barrera  
Alcalde

I. Municipio del Distrito  
Metropolitano de Quito

Fernando Carrión M.  
Presidente

Organización Latinoamericana y  
del Caribe de Centros Históricos

Prólogo

## Mario Lungo: la fuerza de la palabra

Fernando Carrión M.

● Qué difícil escribir una nota a un amigo que difícilmente leerá lo que uno escribe! Pero qué hermoso tener la posibilidad de decirle gracias a través de la prolongación de su pensamiento e ideas, contenidas en este volumen de la Colección “Textos” y cuyo nombre es: *América Latina: países pequeños de grandes ciudades*. No serán todas las ideas porque se trata de una antología venida de la conversación de los autores de la misma con el autor de la obra.

Se trata de una selección de su aporte vasto y múltiple, porque Mario Lungo fue uno de esos personajes raros, que muy de vez en cuando la naturaleza humana nos permite gozar: un tipo comprometido con la sociedad de América Latina desde su pequeño país El Salvador, que militó en sus luchas de manera directa e indirecta; y un académico de prestigio, que le valió ser reconocido no solo en su región centroamericana sino también fuera de estos horizontes. El compromiso fue su signo y su camino.

Fue arquitecto que diseñaba y construía; urbanista que planificaba ciudades; y científico social que interpretaba el funcionamiento de la sociedad. Pero también era docente universitario que impartía cátedra en distintas universidades de la región; era investigador sobre los temas más significativos de la realidad de América Latina; era impulsador de la integración regional mediante la creación y fortalecimiento de redes. Las universidades, los centros de investigación, las redes de intercambio, las oficinas de gobierno y las ONG por donde pasó pueden dar fe de su inquebrantable voluntad de conocer para transmitir y de conocer para cambiar.

Esta forma y actitud ante la vida le hizo acumular grandes amigos y compañeros de ruta, bajo la manera de una persona en equipo, y le permitió forjar –con su ejemplo– un camino que viene de la lógica del intelectual comprometido con la realidad. Se podría decir, siguiendo a Gramsci, que se trató del típico intelectual orgánico, porque en él es imposible separar al “homo faber” del “homo sapiens” en sus actividades de constructor, organizador y promotor de iniciativas.

De Chile tuvo que salir cuando Allende cayó ante el poder de las botas y del peso de la injerencia extranjera. Y de su El Salvador también tuvo que salir de esa guerra innecesaria entre hermanos. Pero regresó, porque los grandes maestros nunca se van: perviven en lo que hacen y en lo que dejan. Su voz se escuchó permanentemente en seminarios, talleres, congresos y cursos; así como su pensamiento se leyó en los muchos libros, artículos y ponencias que escribió.

Fue un autor prolífico en temas y libros, por eso se hizo una compilación de sus trabajos. Queremos que sus aportes estén presentes, pero hoy tenemos la suerte de homenajearnos con su propia palabra, con su propio pensamiento; como él lo hacía por nosotros. Ahora debemos leer esta antología que hemos preparado, como una forma de decirnos que Mario está con nosotros para acompañarnos en este caminar por mejores ciudades para mejores ciudadanos y mejores ciudadanos para ciudades donde todos seamos lo que él quiso: sujetos de derechos.

**Primera parte:  
Las aristas del  
problema urbano**

# 1 América Latina hacia el final del siglo XX: ¿se está configurando un nuevo patrón de urbanización?\*

## Introducción

Ya hace varios años muchos investigadores plantearon que el movimiento de la economía mundial era solo uno de los factores que influenciaban, directa e indirectamente, los procesos de urbanización en los países del capitalismo periférico, y que este interactuaba con condicionantes locales, la organización social y política, y la tradición cultural, entre otros.

Esta afirmación, que parecía obvia, era una reacción al predominio de la aplicación de la teoría de la dependencia al estudio de la estructuración urbana, especialmente en América Latina, lo que condujo, en algunos momentos, a olvidar que estos procesos no eran simplemente un reflejo de fuerzas externas, sino, ante todo, el resultado de una lucha continua entre diversas clases, grupos e instituciones, donde la negociación era, en muchas ocasiones, más importante que la dominación misma (Walton, 1984), reacción que tendía a devolver el peso que correspondía a los factores explicativos internos.

Eran los tiempos del despliegue del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y de la incipiente constitución de “Estados de

\* Trabajo publicado en *Pensar y vivir la ciudad*, de Fernando Díaz Orveta y Eduardo Mira (Eds.), editado por el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Alicante, en 1995.

bienestar”, que no lograron, en la mayoría de los casos en el continente, plasmarse a plenitud. Junto a los anteriores, eran los tiempos de la planificación urbana, que pretendía edificar la “ciudad ideal”, y de la búsqueda incesante de nuevas teorías explicativas de los fenómenos urbanos, entre las cuales se destacaban la teoría de la dependencia (Schteingart 1973) y el enfoque marxista (Singer 1974), que orientaron muchas de las investigaciones urbanas durante los años setenta.

¿Por qué retomar esta discusión cuando la tendencia predominante en los estudios urbanos durante la década siguiente muestra una clara priorización de los estudios específicos, puntuales, y un abandono de los esfuerzos de explicación generales?

La razón está, además, en la certeza que se ha ido adquiriendo de que, a pesar de la validez de las investigaciones específicas realizadas, el camino de los últimos años era extremadamente limitado, en la presión que ejerce la nueva ola globalizadora de la economía y la política a nivel mundial, que exige entender cómo se relacionan estas tendencias con distintos aspectos de la realidad; entre ellos, el mundo urbano.

Es así que se comienza a hablar de la existencia de ciudades de nuevo tipo, las ciudades “globales” (Sassen 1991), de la estructuración de redes urbanas que tienden a romper con las fronteras nacionales a raíz de los procesos de integración económica, de la creciente existencia de rasgos comunes en ciudades de países de distinto nivel de desarrollo, etc. Analizar los actuales procesos de urbanización, de América Latina, por ejemplo, conduce, ineludiblemente, a repensar la teoría urbana y, por este camino, a retomar una discusión que, hoy nos damos cuenta, quedó inconclusa. Lo anterior marca el carácter de este trabajo, que busca reflexionar sobre los rasgos actuales del proceso de urbanización en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>, por un lado, y sobre las teorías que puedan ayudar a explicarnos este fenómeno, por otro.

1 En la mayoría de estudios sobre esta temática se ha priorizado a los países latinoamericanos, excluyendo a los Estados-islas anglófonos y francófonos del Caribe, en parte por su reducida extensión. Consideramos que es necesaria su incorporación al análisis, a pesar de las dificultades que se presentan.

Este intento se apoya en una cantidad importante de investigaciones realizadas sobre el tema y en muchas discusiones sostenidas durante los últimos años con numerosos investigadores de esta temática; injustamente, no todos pueden ser mencionados, por razones obvias.

Solo nos referiremos, entonces, a algunos casos de América Latina y el Caribe, para ejemplificar las tendencias dominantes de los procesos de urbanización, y a algunos autores cuyas ideas permitirán organizar la argumentación que se desarrolla en los dos apartados siguientes.

### Los rasgos del proceso de urbanización reciente en América Latina y el Caribe que podrían configurar un nuevo patrón urbano

#### *Las ciudades del período de sustitución de importaciones*

Son suficientemente conocidos los rasgos de las ciudades latinoamericanas y caribeñas antes de que el modelo de acumulación económico basado en la sustitución de importaciones se comenzara a implementar, de forma desigual en el tiempo y en los contenidos, en los distintos países, por lo que nos limitaremos a esbozar los cambios que este último introdujo en estas ciudades. Señalemos únicamente que muchos de los rasgos pre-existentes en las ciudades se mantenían aún hasta el momento en que este modelo comenzó a agotarse, a finales de los años setenta, y que algunos todavía persisten<sup>2</sup>.

En esta mezcla de temporalidades y direccionalidades diferentes, sobre las que volveremos más adelante, se van estructurando sistemas urbanos y ciudades, que la investigación urbana ha descrito abundantemente y de los cuales se han hecho numerosas síntesis, una de las cuales retomamos porque capta muchos de los rasgos esenciales, a la vez que se ubica críticamente frente a esta (Portes et al. 1994). Entre los rasgos de los procesos de urbanización señalados están los siguientes.

---

2 Esta situación es válida para otras sociedades de la periferia capitalista, donde elementos de la ciudad colonial continúan presentes con fuerza en el momento actual.

Primero, la población de América Latina y el Caribe se urbaniza rápidamente en un proceso que se distorsiona por el subdesarrollo de la región: la migración campo-ciudad ocurre de forma explosiva hacia pocos centros urbanos; en la mayoría de los países, una ciudad cumple simultáneamente el papel de capital política, principal sede de la industria y el comercio, y lugar de residencia de las clases dominantes, acentuando, en muchos casos, una primacía heredada de los períodos anteriores. Segundo, en las ciudades más grandes, el rápido crecimiento demográfico se combina con un alto nivel de inequidad en la distribución de los ingresos, para producir otras desigualdades y exclusiones sociales y territoriales, uno de cuyos resultados más visibles es la polarización espacial de las clases sociales. Tercero, la desintegración de la agricultura tradicional corre paralela a la incapacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte de la industria urbana, generando, en las ciudades, una amplia masa de desempleados y subempleados que dio origen a la teoría de la marginalidad, a su crítica y a las explicaciones contemporáneas sobre la economía informal urbana (PREALC 1981 y Portes 1993).

La generalización de estos rasgos urbanos a países que, aunque compartían un mismo sistema económico, tenían condiciones internas diferentes, en razón de sus peculiares historias, es la principal crítica hecha a las explicaciones dependentistas; las que mostraron su insuficiencia a medida que se hacían análisis específicos, a pesar de que contribuyeron al conocimiento de rasgos comunes y de la incidencia de las relaciones externas de los distintos procesos de urbanización, los que constituyeron innegables aportes de este enfoque teórico. Entre ellos se destaca el papel del Estado en los procesos de urbanización, cuestión que dio origen a importantes trabajos críticos (Pradilla 1974).

Dejemos, sin embargo, la cuestión de las teorías explicativas para más adelante, y retengamos algunos de los elementos esenciales de la ciudad que se fue conformando al calor del proceso sustitutivo de importaciones y que serán heredados por el modelo de acumulación que se impulsa actualmente en América Latina.

La tasa de urbanización, que se aceleró en el período pasado, continúa incrementándose, aunque, como se observará más adelante, los niveles de

primacía se están modificando, indicándonos que América Latina se dirige a convertirse en un continente en que la población, en su gran mayoría, vivirá en ciudades.

<b>Pais</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Argentina	78	83	86	88
Bolivia	38	45	52	60
Brasil	56	67	74	79
Colombia	57	64	69	74
Costa Rica	39	43	47	50
Cuba	60	68	75	80
Chile	75	81	85	87
Ecuador	40	47	56	65
El Salvador	39	43	47	51
Guatemala	34	37	38	39
Haití	20	24	31	38
Honduras	28	35	41	48
México	59	66	73	78
Nicaragua	47	51	55	60
Panamá	47	50	53	56
Paraguay	37	42	47	53
Perú	58	64	70	75
República Dominicana	39	50	59	64
Uruguay	82	85	89	91
Venezuela	72	79	83	86
<b>América Latina</b>	<b>58</b>	<b>65</b>	<b>71</b>	<b>75</b>

Fuente: CELADE, *Boletín demográfico* N° 47, enero 1991, Santiago.

Los cambios en la economía y en los mercados de trabajo urbanos producidos por el modelo de sustitución de importaciones conformaron una estructura productiva que, aunque diferente a la prevista, parece tener una dinámica tal, que exige estudiar sus tendencias estructurales si se intenta

modificar las profundas desigualdades que generó y que el actual modelo de acumulación está acentuando.

Por otra parte, más que la creciente polarización de las clases sociales en el espacio urbano, que es uno de los rasgos que algunos de los más importantes investigadores urbanos actuales destacan (Portes 1989a), consideramos que un elemento central que se fue constituyendo durante el período anterior en las ciudades latinoamericanas es la formación de una nueva estructura social urbana, cuestión fundamental y uno de los rasgos menos estudiados debido, en parte, al abandono de la investigación de las clases sociales en su conjunto, en beneficio del análisis, válido, por otra parte, de grupos urbanos particulares<sup>3</sup>.

Inmersa en las transformaciones anteriores está la cuestión del rol del Estado, del gobierno de la ciudad y de sus instituciones, que parecen marchar a ritmo menor que las transformaciones económicas y sociales, lo que se revela con claridad en el momento en que se comienza a impulsar el nuevo modelo de desarrollo basado en la desregulación de la economía y las exportaciones.

Así, en el período de sustitución de importaciones, el Estado, debido a la debilidad de la intervención del capital local en la promoción del desarrollo urbano, se convierte en un agente activo de este, al asumir un rol importante en la creación de infraestructura económica y social en las ciudades (Roberts 1990).

Estas cuatro dimensiones: la relación población/territorio, la economía urbana, la estructura social urbana y el papel del Estado y la sociedad civil en el gobierno de la ciudad, son los ejes que consideramos claves para hacer un análisis urbano integral.

18 | 3 Lo que se manifiesta en la literatura existente sobre los movimientos sociales urbanos.

*Los cambios que está promoviendo el actual modelo económico orientado hacia las exportaciones*

Aunque este trabajo está dedicado al análisis de los rasgos del proceso de urbanización reciente en los países de América Latina y el Caribe, es útil hacer una breve síntesis de lo que está aconteciendo en los países del mundo desarrollado, por la creciente interpenetración de los procesos económicos y sociales entre ambos. La diferente temporalidad entre el proceso de urbanización y los cambios en la economía explica que solo hasta finales de los años ochenta se comiencen a observar con claridad los efectos urbanos de la reestructuración de las economías de los países capitalistas centrales que se inició en los años setenta, y que ha llevado el calificativo que mencionábamos de algunas ciudades de estos países, como “ciudades globales”.

El desmantelamiento de centros industriales en Estados Unidos, Europa y, actualmente, Japón (Hataya 1993), la acelerada industrialización en algunos países del llamado tercer mundo, y la internacionalización del sector financiero en los años ochenta crearon una organización espacialmente dispersa pero globalmente integrada de la economía, posibilitada por el avance de la tecnología de la información.

Dentro de esta organización espacial mundial, se sostiene que algunas grandes ciudades como Nueva York, Londres o Tokio cumplen un papel estratégico, al concentrar el control de los procesos económicos a nivel mundial, al crearse nuevas formas de centralización de gestión y control de una red de centros de producción y mercados financieros, donde los procesos de innovación, localizados en estas “ciudades globales”, juegan un papel fundamental.

Las enormes densidades de los distritos comerciales, financieros y de servicios de estas ciudades contradicen la idea, generalmente aceptada, de que la aglomeración resulta obsoleta por el avance de las comunicaciones, y podría decirse que se trata de una nueva lógica de aglomeración muy distinta a la generada por la producción industrial, a partir del siglo pasado.

Este proceso de descentralización de actividades y centralización de puntos de poder y decisión no se ha traducido en una descentralización

de la propiedad y los beneficios en la medida en que pudiera imaginarse o desearse, aunque se ha incrementado la contratación de empresas menores y su crecimiento en algunos países. En última instancia, esta forma de crecimiento es parte de una cadena en la que un limitado número de empresas se apropian de la mayor parte de las ganancias de este proceso de globalización económica (Sassen 1991).

Es interesante, también, ver el impacto de este proceso de globalización económica en la estructura social de estas ciudades. Si la industrialización permitió un incremento de los empleos y los salarios, y una reducción de la desigualdad, y contribuyó a la formación de una amplia clase media urbana, el actual crecimiento del sector financiero y de la prestación de servicios especializados no solo genera puestos técnicos y administrativos de alto nivel, sino también puestos no calificados de baja remuneración, acentuando la polarización social, lo que se puede observar rápidamente en el aumento de hoteles, restaurantes, centros comerciales y viviendas de lujo, junto al deterioro de muchos barrios populares.

El impacto es muy claro en los mercados de trabajo. Mientras disminuye el número de empleos, la sindicalización, y se deterioran los salarios en el sector industrial, proliferan las empresas de régimen salarial irregular y el trabajo a domicilio, lo que expresa la nueva relación capital/trabajo que se está configurando.

¿En qué medida lo que ocurre en los sistemas urbanos y las ciudades de los países desarrollados guarda semejanza con lo que acontece en países como los latinoamericanos y caribeños?

Aunque no hay investigaciones suficientes para responder a esta pregunta, es claro que estos cambios provocan, a su vez, una mayor asimetría en las economías a nivel nacional e internacional. Esta desigualdad creciente ha conducido a algunos investigadores a pensar que el proceso de urbanización en los países en desarrollo, en estos momentos, enfrenta su mayor crisis, porque el crecimiento de las economías urbanas, que acompañó la acelerada urbanización entre 1940 y 1970, ya no tiene el mismo ritmo, mientras la pobreza urbana se incrementa cada día más y los condicionamientos políticos de la ayuda financiera internacional limitan severamente la intervención estatal en la solución de los problemas urbanos (Roberts 1990).

Actualmente ocurren importantes transformaciones, tanto a nivel de las redes urbanas nacionales como al interior de las principales ciudades, destacándose, en las primeras, el desarrollo de importantes ciudades secundarias en varios países de América Latina y el Caribe, lo que ha transformado el paisaje regional. A esto se suma el cambiante carácter de los flujos migratorios, de los mercados laborales, de la estructura de clases y la organización social urbanas, etc. Se observa, sin embargo, la fragilidad de muchas de estas nuevas economías, por el carácter de su vinculación al mercado mundial y la creciente disparidad social en el ámbito urbano.

En el caso de los países latinoamericanos y caribeños de tamaño medio o grande, los efectos de la globalización comienzan a manifestarse diferencialmente, dependiendo de su inserción en la actual división internacional del trabajo (Lungo 1994a).

Por ejemplo, el reordenamiento territorial productivo en México, objeto de múltiples análisis, guarda relación con la estrecha vinculación de la economía mexicana con la economía de Estados Unidos, y rápidamente está generando nuevas y agudas desigualdades. Para las ciudades y las regiones de la frontera norte, donde se ubica la mayoría de las plantas maquiladoras, se ha dado, evidentemente, un proceso de industrialización que ha modificado su estructura económica y social y ha incrementado su peso político; pero a nivel nacional, su participación en el empleo, que es el logro más publicitado, y los efectos sobre el desarrollo global de México son modestos, en comparación con el costo pagado en términos de las condiciones de vida de los trabajadores de la maquila y con el tipo de desarrollo urbano que se puede observar en las ciudades fronterizas (Pradilla 1993).

Otros investigadores sostienen que los cambios en las estructuras urbano-regionales deben ser explicados por la combinación de las transformaciones en la economía mundial con las deseconomías de aglomeración generadas por la existencia de grandes ciudades como México o São Paulo, y que los resultados no conducirán, necesariamente, a la desconcentración urbana (Cuervo 1992).

Analizando el caso colombiano, se señala que en los años ochenta el país logró diversificar sus exportaciones, pero a través de nuevos produc-

tos del sector primario, especialmente petróleo y otros minerales, mientras las exportaciones manufactureras no se incrementaron de forma tal que sirvieran de contrapeso a la declinación del modelo sustitutivo de importaciones.

Respecto a la red urbana, se observa que la población de la capital ha crecido, comenzando a romper el equilibrio del sistema urbano colombiano, pero que las actividades manufactureras en Bogotá han logrado sostenerse, a pesar de los cambios operados en la economía del país.

El caso chileno muestra, dentro de las características de una economía volcada fundamentalmente hacia el exterior, las contradicciones que se generan, por la diferente temporalidad a que nos hemos referido, entre el proceso de urbanización y los cambios en la economía. Con el sugestivo título de “Santiago estatal, Chile liberal”, se sostiene la tesis de que la Región Metropolitana de Santiago, cuya economía representa aproximadamente el 40% de la nacional, no es funcional al modelo de apertura y al fomento de exportaciones, por su carácter cerrado y por el peso del sector estatal (Daher 1993).

Santiago creció económicamente menos que el país en las últimas dos décadas, y aunque aún cuenta con la mayor dotación de capital fijo, se afirma que la ciudad dejó de ser signo de modernidad, y su industria, sinónimo de desarrollo. Actualmente, los sectores económicos de punta se encuentran en otras regiones, en un proceso de transformación regional que no tiene nada que ver con la planificación ni con las políticas de descentralización, ni tampoco con una opción política tomada por el gobierno, sino que es el resultado de las políticas macroeconómicas impulsadas.

Se mencionan, entre otras, la desgravación arancelaria, que terminó con el proteccionismo a una industria sustitutiva eminentemente metropolitana, disminuyendo el subsidio del consumo urbano; la reducción del Estado y la disminución del déficit fiscal, que afectaron principalmente a la capital; y la política cambiaria, que favoreció a las economías regionales orientadas a la exportación. En este país se generó, así, un proceso de reasignación sectorial y geográfica de los recursos, que podría ser calificado como una especie de “ajuste territorial”.

Y aunque se afirma que el mercado y la libre empresa aparecen como los principales protagonistas de este proceso, el Estado intervino promoviéndolo, subsidiándolo y protegiéndolo; hecho que se observa en la disminución de la inversión estatal en la Región Metropolitana de Santiago.

A pesar de discrepar con algunas conclusiones, porque se deja de lado los efectos negativos del “milagro” económico chileno (Schneider 1993), el impresionante crecimiento de la pobreza en ese país y sus consecuencias sobre la estructura social (Díaz 1992), su interés radica en que vincula el desarrollo urbano con las políticas macroeconómicas y permite plantear dos interrogantes claves: ¿qué pasa y cuál es el papel de las pequeñas y microempresas urbanas? ¿Es esta desconcentración de las actividades económicas sinónimo de una real descentralización de poder y base para un desarrollo urbano más equitativo?

En el caso venezolano, se ha notado que la región centro costera, que ha concentrado tradicionalmente la mayor parte de la población y las actividades económicas del país, ha sufrido cambios internos. A pesar de que su peso demográfico se mantuvo igual entre 1970 y 1990 (26% del total de la población del país), la región de la capital propiamente dicha ha disminuido su importancia en este rubro.

Otras investigaciones muestran otras facetas de los efectos urbanos de los cambios en la economía. Entre ellas destaquemos una realizada sobre las ciudades de Bogotá, Santiago y Montevideo, que mostró la disminución de la primacía urbana; una menor polarización de las clases sociales en los espacios urbanos, produciéndose incluso una tendencia inversa como consecuencia de las estrategias de sobrevivencia de los sectores pobres y las clases medias; un aumento del desempleo urbano, que cuestiona las opiniones que otorgan un papel contracíclico a la economía informal y sugiere, más bien, que este es esencialmente procíclico con el sector moderno de la economía; etc. (Portes 1989a).

Para Brasil, las cifras muestran que el proceso de urbanización, aunque ha conducido a la formación de grandes ciudades, especialmente São Paulo y Río de Janeiro, caracterizadas por un desequilibrio entre el crecimiento demográfico y el crecimiento económico, se enfoca, en los últimos años, a un mayor crecimiento relativo de las ciudades de tamaño

medio, de tal manera que el sistema urbano brasileño tiende hacia una organización más equilibrada (Queiroz Ribeiro 1992).

Un estudio hecho sobre cinco ciudades del Caribe y Centroamérica: Kingston, Port-au-Prince, Santo Domingo, Guatemala y San José, en cuyos resultados basamos nuestras reflexiones sobre esta región (Portes y Lungo 1992a), muestra que la evolución de la primacía urbana en estos países no sigue una tendencia uniforme, pues disminuye en unos pero no en otros: en Santo Domingo creció moderadamente, de 2,7 en 1960 a 2,9 en 1984; en Guatemala se redujo ligeramente, de 6,4 en 1973 a 6,09 en 1984, pero la población de la capital mantuvo su proporción respecto a la población urbana total; mientras Kingston es el caso de reducción más notable, de 7,18 en 1960 a 2,61 en 1982.

Esta evolución va acompañada de procesos contradictorios a nivel de la red urbana. Se observa el fuerte crecimiento de ciudades secundarias en Jamaica y República Dominicana, asociado, en el primer caso, al desarrollo turístico en la costa norte; y a la creación de importantes zonas francas en ciudades como Santiago de los Caballeros y La Romana, en el segundo, en un proceso de diversificación regional del crecimiento urbano. Por otro lado, en Costa Rica, las nuevas actividades económicas urbanas aún se concentran en el Área Metropolitana de San José.

En todas las ciudades se encuentran, durante los años ochenta, las mismas tendencias básicas en los mercados de trabajo: crecimiento del desempleo abierto y del sector informal de la economía, una disminución general del ingreso y el incremento de la pobreza en las ciudades. En Kingston, por ejemplo, en 1983, la tasa de desempleo abierto masculino llegó a ser de 21%, y la del femenino, de 35%; en San José alcanzó el 9,9%, en 1982. El sector informal en Guatemala subió del 30 al 33% durante la década, mientras en Kingston este incremento superó los diez puntos en el mismo período, pasando de un 21 a un 31%, aproximadamente.

En el marco de la crisis y los programas de ajuste se observa también el crecimiento de las zonas francas y la maquila. El caso más notable es el de República Dominicana donde los empleos en las primeras pasaron de 36 mil en 1987, a 134 mil, cuatro años más tarde. Respecto al empleo en

la maquila en Costa Rica, aumentó de 12 mil en 1984, a 40 mil, al finalizar la década, país donde la participación laboral femenina creció durante esta última, del 32 al 36%.

Los datos sobre los mercados de trabajo indican que en algunos países el alto nivel de desempleo y los bajos salarios son características casi permanentes, mientras en otros ha ocurrido un ajuste más flexible, en el que se combina un desempleo urbano relativamente bajo con el incremento de formas de empleo poco protegidas (Tardanico y Lungo 1993).

Se encontraron evidencias que muestran una reversión de la polarización espacial de las clases sociales durante la crisis de los años ochenta, pero con significativas variaciones y excepciones. Si Puerto Príncipe puede ser caracterizado como una ciudad constituida por “bolsones” de modernidad rodeados de un mar de pobreza; en Guatemala, el crecimiento de la ciudad nunca ha estado marcado por un patrón de segregación claramente definido; mientras en San José están surgiendo “bolsones” de pobreza antes inexistentes y cada día más visibles e importantes, aunque, sin embargo, se asiste a la permanencia de los principales establecimientos financieros y de servicios de alto nivel en el área central de la ciudad, donde se encuentra el 90% de los empleados del sector financiero, y funcionan el 80% del comercio y el 75% de los servicios de la zona metropolitana (PANORAMA 1993).

Estas transformaciones se dan en un marco en que el sector industrial muestra un agudo estancamiento, producto de las dificultades que enfrenta su reconversión frente a las nuevas condiciones de la economía.

Otra cuestión que hay que resaltar es el papel del Estado en estos procesos, donde las diferencias evidentes entre los distintos casos explican en parte sus trayectorias.

El caso de Costa Rica, donde el papel inversor y regulador en la economía y el desarrollo urbano es el más fuerte, conduce a pensar que los cambios en la red urbana y la estructura interna de las principales ciudades, como consecuencia de la reestructuración económica en curso, solo cobrarán fuerza a mediano plazo, dado el peso de la intervención estatal en las mismas, situación que no puede ser modificada sin erosionar gravemente las bases de la democracia de este país. La dificultad para aprobar el

tercer programa de ajuste estructural, que afecta el empleo en el sector público, que constituye el 35% del empleo en el Área Metropolitana de San José, y la negativa a incorporarse completamente al proceso de integración económica centroamericana, actualmente en un dinámico proceso de reconstitución, evidencian lo anterior.

Haití, por el contrario, constituye el polo opuesto, donde un Estado que puede ser calificado de "depredador", por las políticas que impulsa (Evans 1991), ha tenido una mínima incidencia en el desarrollo de las ciudades durante los años de la crisis.

En otra investigación en curso sobre el Área Metropolitana de San Salvador (Lungo 1993a), se muestra que el índice de primacía demográfica pasa de 2,21 en 1950 a 3,11 en 1990, y que la década de mayor crecimiento de esta es la del setenta, siendo casi nulo durante los años ochenta, lo que indicaría que, a pesar del crecimiento poblacional de la capital, hay ciudades secundarias que crecen a un ritmo mayor, una de las cuales se encontraba en una zona de alta conflictividad durante la guerra de la década anterior.

Para San Salvador no hay estudios sobre la transformación de la economía de la ciudad, aunque es posible plantear, con la información disponible, que no se ha operado aún una sustancial transformación de su economía urbana, en lo que respecta al tipo de bienes y servicios producidos (Lungo 1994a), aunque se observa una creciente informatización del mercado de trabajo desde finales de los años ochenta. Sin embargo, no se ha constituido aún un núcleo importante de producción de bienes y servicios destinados a mercados exteriores a los países centroamericanos.

Los estudios sobre el sector informal indican que, en la región centroamericana, difícilmente se lo puede calificar como un sector de crecimiento económico (Pérez Sainz y Menjívar 1991) que, por el contrario, es fundamentalmente un sector de subsistencia, y que uno de cada tres trabajadores del Área Metropolitana de San Salvador se encontraba en este en 1988, mientras la pobreza urbana extrema había pasado del 10% en 1976 a 15,2% en 1990 (OIT-PREALC 1988), estimándose que actualmente alcanzaría el 18%.

Estas tendencias no permiten aún extraer conclusiones definitivas sobre el impacto de la crisis y las políticas de ajuste implementadas en los años ochenta sobre los procesos de urbanización, pero son útiles para orientar la investigación sobre el desarrollo urbano, especialmente cuando, como consecuencia de la actual globalización de la economía mundial, se acelera el proceso de integración económica en nuestros países.

En un trabajo reciente sobre Centroamérica, Guerra Borges (1993), analizando las posibles contradicciones entre globalización y regionalización, plantea el hecho de que todavía no hay consenso sobre si ambos procesos coexistirán o si uno prevalecerá sobre el otro, pero que hay aspectos del desarrollo de la economía a nivel mundial que podrían favorecer el proceso de globalización a partir de la regionalización.

Aunque la mayoría de los datos ofrecidos se refieren, ante todo, a ciudades de Centroamérica y el Caribe estudiadas a raíz de la crisis de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, y de los programas de ajuste estructural que se comenzaron a implementar en esta última década, permiten observar algunas de las principales características de las estructuras urbanas al finalizar el siglo, que se enfrentarán al proceso de globalización e integración de las economías de América Latina y el Caribe, y nos conducen a la discusión sobre los aspectos del proceso de urbanización que permanecen, se transforman y desaparecen con el cambio en el modelo de acumulación en curso.

### *Rupturas y continuidades*

En la visión comparativa que estamos exponiendo interesa ver tanto las rupturas como las continuidades que se observan en los procesos de urbanización de América Latina y el Caribe, en el momento en que se modifica drásticamente el modelo de acumulación. Para ello nos detendremos en los cuatro aspectos centrales que ya hemos mencionado cuando analizábamos la ciudad del período de sustitución de importaciones: el crecimiento de la población urbana, los cambios en las eco-

nomías de las ciudades, la conformación de nuevas estructuras sociales urbanas, y el gobierno de las ciudades, tratando de visualizar las rupturas y las continuidades.

Respecto al primero, y tal como lo muestran las estadísticas, América Latina en su conjunto será predominantemente urbana al finalizar el presente siglo, mostrando la continuidad de una tendencia que se acentuara desde mediados del mismo. Sin embargo, la distribución territorial de esta población tiende a modificarse, al disminuir los niveles de primacía urbana y tender a crecer las ciudades de las regiones de mayor dinamismo económico, modificando sensiblemente las redes urbanas existentes.

Cronológicamente, en América Latina y el Caribe, a diferencia de Europa, el fenómeno de la primacía urbana antecede a la industrialización, presente ya en la fase del capitalismo comercial para los países del cono sur, aunque para otros países este fenómeno se ubica en el momento de transición de ambas fases, alrededor del cambio del siglo XIX al siglo XX; mientras que para los países centroamericanos su consolidación se ubica entre 1920 y 1950, pero siempre antes del despliegue de la industrialización. En casi todos los casos, sin embargo, la primacía aumenta hasta los años setenta, cuando comienza a disminuir en la mayoría de los países. No obstante, como señala Cuervo (1994), no es conveniente sostener que esta tendencia al decrecimiento es definitiva, ya que sobre este fenómeno operan factores muy diversos, e indica que si esta disminución puede parecer clara en el caso de México y reforzarse por el Tratado de Libre Comercio, firmado con Estados Unidos y Canadá, el MERCOSUR puede, al contrario, reforzar la primacía de aglomeraciones urbanas como Buenos Aires y Montevideo.

Las economías de las ciudades latinoamericanas también presentan continuidades y rupturas en el momento actual. Si la desregulación de los procesos productivos y de los mercados de trabajo ya estaba presente, aunque en algunos casos en forma débil, en el período de sustitución de importaciones, estas tendencias se mantienen y se aceleran en el momento actual, constituyendo más una continuidad que una ruptura, y si podemos identificar a estas últimas, ellas podrían estar constituidas más por el cambio en el tipo de actividades económicas (zonas francas y maquila

destinadas a mercados internacionales, y expansión de nuevos tipos de servicios urbanos, en algunos casos), que por la forma en que los bienes y servicios se producen.

Pero es quizás al nivel de las estructuras sociales urbanas donde las rupturas predominan sobre las continuidades. La aceleración de la tendencia de cambios en los mercados de trabajo urbanos señalada antes conduce, evidentemente, junto a la creciente disparidad en la distribución de los ingresos (cuya mayor expresión son los altos niveles de pobreza urbana alcanzados en el continente), a configurar una nueva estructura social en las grandes ciudades latinoamericanas, cuestión que, como decíamos anteriormente, es uno de los aspectos de la realidad urbana menos conocidos y estudiados. Aquí podemos ubicar hallazgos de investigación como el que sostiene que los incrementos en la pobreza y en la disparidad de los ingresos provocados por los programas de ajuste estructural tienden, paradójicamente, a reducir la polarización espacial de las clases sociales en América Latina, como resultado de las estrategias de sobrevivencia de las clases medias y bajas (Portes et al. 1994), y que han sido confirmados por otros estudios (Rolnik et al. 1990).

Parte integrante de estos cambios en las estructuras sociales urbanas es el nuevo carácter de los flujos migratorios<sup>4</sup>, cuya compleja dinámica presenta relaciones cada vez más complejas entre los países emisores y receptores (Guarnizo 1992), cuya incidencia en las ciudades latinoamericanas, especialmente en la dimensión cultural, que está estrechamente vinculada a las nuevas estructuras sociales, exige ser estudiada tal como se ha hecho con ciudades norteamericanas (Portes y Stepick 1993). Podríamos plantear aquí la hipótesis de que está ocurriendo un efecto social en reverso en las ciudades de los países emisores de migrantes, a raíz de los crecientes flujos de retorno poblacionales, monetarios y de bienes por parte de la población migrante.

4 El impacto de la migración internacional en las economías y las estructuras sociales urbanas es un tema que solo se comienza a estudiar en años recientes. El CIESAS, de Guadalajara, y El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, México, han producido importantes trabajos al respecto.

Por último, al nivel del gobierno de la ciudad, los patrones de continuidad son evidentemente prevalecientes sobre las rupturas, a pesar de los intensos procesos de privatización y descentralización de muchos de los servicios urbanos brindados por los gobiernos centrales, y de los intentos de modernización de los gobiernos locales y del Estado en general. Sin embargo, es previsible que, por las exigencias del nuevo modelo de acumulación, este aspecto avance sustancialmente en los próximos años, conformándose nuevas modalidades de gestión urbana (Lungo 1993a).

La breve revisión hecha de los cambios recientes en los procesos de urbanización de América Latina muestra que existen más dudas que certezas, volviéndose indispensable retomar la discusión teórica que ha quedado inconclusa.

### Los problemas teóricos y su persistencia

En los años setenta, y desde una visión crítica, varios estudios académicos intentaron elaborar una explicación integral y totalizante de los procesos urbanos. Algunos de los trabajos más destacados influenciaron decisivamente numerosas investigaciones sobre las ciudades de nuestros países (Angiotti 1987). Estos ensayos de explicación global, exitosos en algunos aspectos pero fallidos en otros, eran el lado opuesto de los intentos hechos por los técnicos de la planificación urbana que elaboraron numerosos diagnósticos generales sobre las ciudades, para fundamentar los planes de desarrollo urbano que propusieron por esos años. Ninguno de los dos enfoques, divergentes y completamente disociados, logró captar a plenitud las dinámicas a través de las cuales los distintos sectores urbanos fueron construyendo las ciudades latinoamericanas y caribeñas.

Durante la década siguiente prácticamente hubo un abandono de estos intentos de explicación global y, mientras la planificación perdió importancia en las políticas estatales y las agencias de cooperación frente a los estudios y los proyectos sectoriales, haciendo los diagnósticos de la ciudad innecesarios, los estudios académicos se orientaron cada vez más a la inves-

tigación de problemas específicos: los tugurios, los servicios y la infraestructura urbanos, las organizaciones sociales de las ciudades, etc. Esta reorientación, en ambos sectores, tampoco logró captar, en toda su complejidad, los procesos fundamentales que estructuraban las ciudades principales.

Al final de los años ochenta, y durante la década actual, el predominio de las políticas neoliberales, junto a la reducción del Estado y la privatización de numerosos procesos e instituciones que estas exigen, tiende a reforzar los estudios sectoriales. La descentralización en curso, el reconocimiento del papel de los gobiernos locales y de las ONG.

Al haber disminuido, en los años ochenta, el ritmo del debate sobre las teorías explicativas de los procesos de urbanización, subsisten numerosos problemas que vuelven a emerger con fuerza en el momento en que se impulsa un nuevo modelo de acumulación. Quizás, y nuevamente, el principal de ellos es la vinculación entre los procesos de índole general que remiten a los cambios en la economía mundial, y los procesos particulares que responden a las especificidades históricas. Para tratar de avanzar en este camino, es necesario abordar dos cuestiones que consideramos claves: las diferencias en la temporalidad y la direccionalidad que existen entre los procesos económicos globales y los procesos de urbanización.

### *Las diferentes temporalidades*

La temporalidad de los procesos de urbanización excede el mediano plazo, por lo que estos deben analizarse a la luz del proceso de reestructuración global de la economía y no de la implementación de políticas económicas de corto plazo (en el caso de América Latina y el Caribe, de las políticas de estabilización económica ejecutadas en los años ochenta, esencialmente), aunque estas tengan alguna incidencia en los primeros. Por otra parte, las características acumuladas históricamente y vinculadas a los modelos de desarrollo económico preexistentes introducen, como decíamos antes, condicionantes a los procesos de globalización, imponiéndoles limitaciones de distinto signo en cada caso concreto. Esto es también válido para contextos distintos a los nuestros,

como el de los países africanos que fueron colonizados por Francia, donde algunos rasgos de la ciudad colonial persisten con fuerza hasta el momento actual (Massiah y Tribillon 1988).

En América Latina y el Caribe basta recordar que el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones es posterior a la urbanización en la mayoría de los países, y que el nuevo patrón de industrialización que se busca establecer, al obedecer a una lógica global de nuevo tipo, hace que las economías de aglomeración actualmente existentes no sean, necesariamente, el patrón más adecuado para sus requerimientos de ocupación territorial.

Esto es de crucial importancia porque en la base de los análisis tecnocráticos de la política y la planificación urbana está la universalización de intereses particulares y la no consideración de la multiplicidad de los mismos, que existen en las ciudades. Los planes de desarrollo urbano, al ignorar esta complejidad, son, desde su inicio, irrealizables (Rolnik 1993), como lo demuestra abundantemente su historia en América Latina, durante los últimos cincuenta años. Existe, entonces, además de una diferente temporalidad entre urbanización y desarrollo económico, una diferente temporalidad entre estos procesos y la normatividad del crecimiento urbano, que han impuesto, así sea parcialmente, la política y la planificación urbana, tejiendo una densa red de contradicciones.

También es necesario considerar que el análisis de fenómenos como la primacía urbana, las características de las redes urbanas nacionales o los mercados de trabajo debe verse a la luz del innegable rompimiento de las fronteras nacionales, provocado por el cambiante carácter de los flujos migratorios (donde las corrientes internacionales y sus consecuencias, principalmente para los países emisores, son fundamentales) y las nuevas formas de integración y globalización económica, sobre las cuales hay que recordar que son consustanciales al desarrollo del capitalismo desde sus orígenes, y lo que debe estudiarse es su naturaleza actual.

Por otra parte, hay que precisar que el análisis de relaciones como las que nos ocupan debe enfatizar, no solo en las rupturas, sino también en las continuidades, en razón de la diferente temporalidad que hemos mencionado y por el peso que implica la estructura física de cada ciudad.

Hay que recordar, por último, que los procesos de urbanización, además de su particular temporalidad, son de una extrema complejidad y están cruzados por condicionalidades extraeconómicas, por lo que no es correcto plantear que la globalización de la economía se traduce directamente en la globalización de los procesos de urbanización, ya que aun en el caso de la primera, los mercados están insertos en relaciones sociales y políticas específicas, que hacen que la globalización de la economía no sea simple y uniforme (Logan y Swanstrom 1991).

Aun desde el punto de vista estrictamente económico, no existe una dirección única entre desarrollo y urbanización, sino que, entre ambos, se establece una serie de relaciones de diferente sentido y contenido (Polèse 1990). En este conjunto de relaciones económicas, sociales y políticas, las diferentes temporalidades no deben ser olvidadas.

### *Las diferentes direccionalidades*

Al igual que los tiempos históricos, los procesos económicos, sociales y políticos tienen direccionalidades que no coinciden, necesariamente, con la de los procesos de urbanización. Con la afirmación anterior, volvemos a una antigua y debatida concepción que asigna al espacio o al territorio una determinada cuota de autonomía. Sin reintroducírnos en este debate, también inconcluso, queremos reflexionar sobre algunas ideas expuestas sobre la diferente direccionalidad de la economía y la urbanización (Cervo 1993).

Criticando las visiones que postulan relaciones causales unidireccionales entre la economía y el espacio, al sobredimensionar el papel otorgado a la industria en el moldeamiento de la estructura socioespacial, se sugiere explorar la existencia de causalidades bidireccionales, retomando una veta teórica que puede conducir a importantes hallazgos.

Así, por ejemplo, podría plantearse que ciertos aspectos de las crisis económicas y sociales podrían estar originados por las particularidades de la estructura espacial. También podría plantearse la incidencia de esta última en la localización de los establecimientos de servicios de nuevo tipo,

independientemente de la flexibilidad que dan las nuevas tecnologías de comunicaciones, o las tendencias desconcentradoras que inducen los sobrecostos de la prestación de ciertos servicios urbanos o de los límites de carga del medio ambiente.

Los ejemplos anteriores son solamente ideas, pero permiten plantear que, metodológicamente, entre economía y urbanización existen direcciones diferentes que, sumadas a las distintas temporalidades, van tejiendo una red de relaciones múltiples de extrema complejidad, lo que exige un análisis multidimensional para captar las tendencias fundamentales de los procesos de urbanización.

Esto podría explicar la formación de nuevas articulaciones territoriales que trascienden las fronteras nacionales (Hiernaux 1993), el reforzamiento de áreas metropolitanas —no tanto por su peso y crecimiento demográfico, sino por su papel en la especialización flexible que caracteriza al actual modelo de acumulación—, la creciente dualización de la economía urbana (una parte integrada a la economía mundial, otra no, y otras importantes ideas, como el carácter estructural de la fragmentación de las ciudades de los países en desarrollo (Balbo 1991).

### *Explorando nuevos caminos*

A partir de las ideas anteriores, analizaremos brevemente algunas propuestas metodológicas hechas para explicar los procesos de urbanización en los últimos años.

Una de ellas (Jaramillo 1989) sugiere que el análisis debe ser lo suficientemente general para captar los rasgos comunes y suficientemente definido para comprender las especificidades; el eje del análisis debe ser el proceso de acumulación pero visto a la luz de la subordinación de las economías latinoamericanas al movimiento mundial (lo que rescataría el enfoque dependientista) y, lo que no se ha hecho con suficiente profundidad hasta este momento, el estudio de los cambios actuales en la economía mundial y su incidencia en la urbanización de los países en desarrollo —esto exige explorar las nuevas relaciones entre ciudad e industria,

y entre ciudad y servicios—; los cambios en los mercados laborales urbanos, recuperando la visión de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo para el capital, para superar las simples constataciones cuantitativas de la informalidad y la pobreza urbanas; las tendencias desconcentradoras de las redes urbanas (aquí encontramos la temática ya abordada de la primacía); la segregación socioespacial, etc.

Estamos aquí, aunque con matices, ante los mismos problemas que están estudiando distintos investigadores, aunque aún no aparece con claridad cómo lograr la articulación propuesta entre los niveles macro y micro, internacional y nacional.

En otro trabajo (Cuervo 1994), se intenta combinar tres explicaciones teóricas: la teoría de la urbanización dependiente, los estudios del empirismo lógico y las investigaciones históricas, para tratar de establecer las relaciones entre los cambios en las redes urbanas y en las economías, partiendo de que los tres enfoques no logran llegar a una explicación suficientemente válida y pueden ser complementarios. Se señala que la teoría de la urbanización dependiente no logró demostrar que la macrocefalia urbana era un producto patológico del desarrollo dependiente, y tampoco, de las modalidades de industrialización que se impulsaron. La escuela empirista, aunque ha conseguido identificar regularidades en los procesos de urbanización que no pueden ser ignoradas, no ha podido vincularlas a teorías explicativas de los mismos. Las investigaciones históricas, aunque han llegado a establecer las relaciones entre las fases del desarrollo capitalista y la primacía urbana, no han dado el paso de las explicaciones generales hacia la definición de las particularidades.

Otras propuestas, también desde una visión estructural, proponen identificar ejes temáticos claves que cruzan los niveles anteriores, pero sin pretender elaborar a priori una teoría general. Aquí se ubican trabajos influenciados por la sociología económica, que han hecho importantes contribuciones. Uno de ellos (Portes 1989a) propone tres ejes: primero, el estudio de la primacía y los cambios en las redes urbanas; segundo, la economía informal y su papel en el desarrollo de las ciudades; y tercero, la polarización espacial de las clases sociales. Asociada a los dos últimos puntos está la cuestión de la pobreza urbana; al primero, el nuevo carácter de los flujos migratorios.

Dentro de un esquema semejante, aunque respondiendo a otro enfoque teórico, se proponen tres áreas de análisis: primera, la educación y movilidad de la mano de obra; segunda, el capital y la movilidad financiera; tercera, el transporte y la movilidad de bienes y servicios (Tuchlin 1993).

Paradójicamente, con un fuerte impulso de instituciones de cooperación multilateral que habían apoyado durante las décadas anteriores, ante todo, proyectos de desarrollo urbano sectoriales, como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se comienza, a principios de los años noventa, a pensar en la necesidad de hacer un análisis integral del desarrollo urbano, ante la certeza de que los análisis y los proyectos sectoriales ejecutados tenían poca incidencia frente al crecimiento de la pobreza, las desigualdades y el deterioro del medio ambiente urbanos.

El documento del Banco Mundial (Banco Mundial 1991a), que propone una política de desarrollo urbano para los años noventa, parte de considerar que en las ciudades se genera la parte más importante de la riqueza nacional (alrededor del 60% del valor producido, en el caso de los países en desarrollo), y que, por lo tanto, incrementar la “productividad urbana” constituye una cuestión esencial para el desarrollo nacional, incluido el de las áreas rurales, así como para disminuir la pobreza y el deterioro ambiental, acentuados por la reestructuración de las economías.

Reconociendo la ineficiencia de los proyectos de desarrollo urbano que se han promovido durante los últimos cuarenta años, y el hecho de que las ciudades han sido construidas por sus habitantes al margen, e incluso en contra, de los planes gubernamentales, señala que proyectos como los de mejoramiento de tugurios u otros asentamientos urbanos precarios, conocidos como “sitios y servicios”, aunque tienen una razón de ser y pueden mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiadas, no tienen mucha relación con la ciudad como un todo, al no estar directamente vinculados con la elevación del nivel de “productividad urbana”, cuya disminución afecta tanto al sector público como al privado.

Aunque el planteamiento en torno a la productividad urbana sea discutible (Harris 1992), lo que nos parece importante es la búsqueda de una

visión integral del desarrollo urbano; esfuerzo en que el Banco Mundial ha estado colaborando con investigadores académicos de los países en desarrollo.

El Banco Mundial identifica cuatro obstáculos al incremento de la “productividad urbana”: primero, las deficiencias de la infraestructura económica y social; segundo, la obsolescencia de la regulación urbana vigente; tercero, el bajo nivel de desarrollo de los gobiernos locales; y cuarto, la debilidad del sistema financiero. Estos obstáculos impiden el impacto de los programas contra la pobreza urbana y un desarrollo ambiental sostenible.

El PNUD, por su parte, refiriéndose a la propuesta del Banco Mundial, señala que superar los obstáculos al incremento de la “productividad urbana” es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar las condiciones de vida de los pobres de las ciudades; y reconociendo que muchas innovaciones tienen lugar en estas, menciona los retos existentes para impulsar un desarrollo urbano justo en el marco de su propuesta general de *desarrollo humano*: la disminución de la pobreza, el impulso de estrategias facilitadoras y participativas para la provisión de infraestructura y servicios, el mejoramiento de las condiciones medio ambientales, el reforzamiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales, la expansión de la participación del sector privado en el desarrollo urbano.

Podría sostenerse que no es válido comparar las investigaciones académicas con los análisis que tienen por objetivo la formulación de políticas. Creemos que no solo es posible sino que es necesario. Cuando se comparan las áreas y los problemas de los procesos de urbanización que se abordan por ambos sectores podemos encontrar puntos de encuentro, enfoques que se acercan. Sin forzar conclusiones, las preocupaciones sobre la pobreza están asociadas a los cambios en la economía y los mercados laborales urbanos; las inquietudes sobre el medio ambiente y los servicios urbanos se vinculan rápidamente con la relación entre la población y el territorio; las propuestas sobre el gobierno de la ciudad están estrechamente asociadas al papel del Estado, la sociedad civil y las nuevas estructuras sociales de la ciudad en los procesos de urbanización; y en forma global, aunque no directa, hablar de “productividad urbana” nos remite a los cuatro ejes de análisis que hemos propuesto en este trabajo.

Una confirmación de lo anterior aparece con claridad en una reciente propuesta de investigación urbana comparativa<sup>5</sup>, que plantea examinar integradamente cinco áreas, en torno a las políticas urbanas: la tierra urbana y la vivienda, la infraestructura social y los servicios públicos, el transporte urbano, el empleo urbano, y la gobernabilidad urbana; esta última es concebida no solo en términos de la administración y la gestión urbanas ligadas a los gobiernos locales, sino, como lo plantean otros investigadores, como una articulación de las dinámicas políticas del Estado y la sociedad civil, trascendiendo así la esfera de la burocracia (Halfani et al. 1994).

Esta propuesta, sugestivamente denominada *managing socially sustainable cities: an international comparison*, nos lleva al seno de las dos preocupaciones que han guiado este trabajo: la reflexión sobre los cambios recientes en los procesos de urbanización de América Latina y el Caribe, y la necesidad de profundizar las teorías explicativas sobre los mismos, priorizando los enfoques que integren sus distintas dimensiones temporales y espaciales, y los niveles macro y micro del análisis.

## Los planes de desarrollo urbano. Construyendo nuevas relaciones de governabilidad urbana\*

### Governabilidad urbana y sostenibilidad

A diferencia de las acepciones más conocidas y quizá predominantes de gobernabilidad, que tienden a identificarla con la forma de gobierno o a restringirla al ámbito de acción del Estado, aquí entenderemos este concepto como la relación existente entre el Estado y la sociedad civil, respecto a problemas o políticas de interés nacional. De esta manera, se asigna a esta relación un carácter dinámico, negociador-concertador de intereses, ampliándose el espacio para incluir el rol crítico de las organizaciones de la sociedad civil (McCarney et al. 1995 y McCarney 1997).

En un entorno de procesos de reestructuración global que implican profundas modificaciones en la economía y en el papel del Estado, las relaciones entre este y la sociedad civil están cambiando drásticamente, y emergen formas de gestión compartida que acompañan procesos de democratización en distintos niveles. En este contexto, la política de descentralización constituye uno de los puntales más importantes en el proceso de reestructuración del Estado y su relación con la sociedad civil, generando nuevas relaciones de gobernabilidad.

\* Trabajo publicado en *Governabilidad urbana en Centroamérica*, de Mario Lungo (Comp.), editado por FLACSO-Costa Rica y GURI, en 1998.

Dentro de estas, las de *governabilidad urbana* constituyen el conjunto de relaciones multifacéticas y contradictorias que se tejen en una trama compleja entre el Estado y la sociedad civil, en torno al desarrollo de una ciudad. En esta interacción, los actores locales, tanto del Estado (gobiernos municipales y otros) como de la sociedad civil (organizaciones de base, gremios empresariales de la ciudad, organizaciones no gubernamentales), ocupan el lugar central y asumen realmente su papel cuando logran romper con la subordinación a que, históricamente, los han sometido el gobierno central y las organizaciones que actúan a nivel nacional, exclusiva o principalmente.

En este conjunto de relaciones de *governabilidad urbana*, el grado de democratización, así como su nivel de incidencia, es diferente. Sin embargo, cuando existe una amplia y real intervención de los actores locales, estas relaciones tienden a tener un carácter predominantemente democrático y a construir formas de gestión urbana participativas, haciendo que el desarrollo urbano contribuya a uno socialmente sostenible.

Uno de los rasgos principales de la realidad urbana centroamericana es el crecimiento demográfico, lo que conduce a plantear la siguiente interrogante: ¿Puede el crecimiento poblacional, y sobre todo la concentración en las áreas metropolitanas, constituirse en un problema de gobernabilidad urbana?

A diferencia de las opiniones que miran el crecimiento poblacional en las ciudades como un obstáculo importante para el desarrollo y la causa principal de los problemas que actualmente enfrentan, nuestra visión parte de considerar a la población como objeto y actor central del desarrollo, por lo que las cuestiones de su crecimiento y concentración son analizadas con otra óptica.

Los planteamientos elaborados por diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial (Serageldin et al. 1995), el Fondo Mundial para la Naturaleza (Stedman y Reed 1996), y el Programa de Gestión Urbana (Bartone et al. 1994), respecto a los temas de urbanización y desarrollo sostenible, han permitido construir una propuesta teórico-metodológica que resulta útil para analizar las relaciones entre desarrollo urbano y sostenibilidad (Lungo et al. 1996). Según esta, se considera que el desarrollo

urbano está determinado por cuatro elementos: la población, el soporte físico, las actividades que se realizan y la gestión; que el primero ocupa el lugar principal como sujeto central del desarrollo, y que es en el ámbito de las formas de gestión del desarrollo de la ciudad donde se estaría expresando fundamentalmente el carácter de las *relaciones de gobernabilidad urbana* existentes en un momento determinado. La gestión urbana aparece así como un espacio privilegiado donde las relaciones entre Estado y sociedad civil se concretizan.

Si la gobernabilidad urbana se refiere, entonces, a la relación entre el Estado y la sociedad civil, con respecto al desarrollo urbano, y el desarrollo sostenible, al logro de los objetivos económicos, sociales y ecológicos que garantizan la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y el incremento de la productividad urbana en el largo plazo, la relación entre gobernabilidad urbana y desarrollo sostenible es de doble condicionalidad, es decir, ambas se determinan y son indispensables.

### Hacia una nueva lectura de los procesos de urbanización en Centroamérica

En la región centroamericana, los procesos de urbanización han sido estudiados principalmente desde perspectivas sectoriales (crecimiento poblacional, vivienda, tierra urbana, servicios y equipamientos, gestión y planificación, movimientos urbanos, medio ambiente), destacándose dos ausencias: el estudio de las economías y el de las culturas urbanas. Obviamente, también han existido esfuerzos por hacer una lectura integrada de los procesos urbanos (Lungo 1989a, Scheingart 1995, Portes y Lungo 1992a, Portes et al. 1997).

En este trabajo se intenta hacer una nueva lectura sobre el proceso de urbanización en Centroamérica, que se caracterice por estar centrada en la exploración de las condiciones de vida y la productividad urbana en las principales ciudades, y por estar orientada por la identificación de las relaciones de gobernabilidad urbana existentes a partir de las situaciones exploradas.

Una revisión del desarrollo de las principales ciudades del istmo desde la colonización española muestra que estas se ubican en las zonas central y costera del océano Pacífico. La explicación es fácil de encontrar: eran las zonas que presentaban mejores condiciones para el asentamiento de la población. A lo largo de los siglos siguientes, en estas zonas se irá conformando un conjunto importante de centros poblados, algunos de los cuales, los principales, se van a convertir en las capitales de los países centroamericanos (Cuervo 1987). Desde esos años, uno de los rasgos principales de estos sistemas urbanos es el alto nivel de primacía, señalado antes, que tienen las ciudades capitales.

La excepción la constituye Honduras, donde, desde los años cincuenta, encontramos una situación de bipolaridad. La segunda ciudad, San Pedro Sula, crece más rápido que la capital del país y se ubica en la zona costera caribeña. Sin embargo, aun Tegucigalpa, al igual que las otras capitales de la región, tiene un crecimiento sostenido con relación al conjunto de la población del país.

Cuando se observa el desarrollo actual de las principales ciudades centroamericanas, en términos de la articulación entre las condiciones de vida y la productividad urbana, se encuentran situaciones desiguales, dependiendo del nivel de reestructuración de las economías nacionales y las opciones de política económica dominantes; de los procesos de reforma del Estado, donde la descentralización pretende asumir un papel relevante; y del grado de democratización alcanzado. Sintetizaremos, a continuación, los rasgos más destacados para cada ciudad.

En San Salvador, la profundidad de la reestructuración de la economía del país y la opción de implantar una economía basada en la maquila y en los servicios comerciales y financieros —que pretende asignar a la ciudad un rol a nivel del espacio económico centroamericano y no nacional (Barba 1997)— no hubiera podido plantearse sin el Acuerdo de Paz que puso fin a la guerra civil de los años ochenta, y que sentó las bases para el establecimiento de amplios consensos en varios aspectos del desarrollo social y político del país. Sin embargo, este proyecto se enfrenta a la existencia de una infraestructura social y económica realmente obsoleta, a un sensible retardo en el proceso de reforma del Estado, donde la

descentralización ocupa un lugar subordinado, y especialmente a un alto nivel de pobreza urbana, sin que existan programas importantes para su reducción (Lungo 1997a y Umaña 1997).

En San José se presencia el agotamiento de un Estado que impulsó, durante las décadas pasadas, novedosos esquemas de política social (Pérez 1998) y jugó un papel clave en la dotación de infraestructura social y económica. Paradójicamente, el alto nivel de desarrollo del sistema democrático ha sido un freno, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, para avanzar en la reestructuración de la economía, mientras el Estado parece inmovilizado, corriéndose el riesgo de desaprovechar el desarrollo social acumulado durante las décadas anteriores, mientras el papel futuro de la ciudad no es sujeto de discusión ni en la agenda política gubernamental ni entre la sociedad civil.

Guatemala presenta, a la vez, por un lado, una de las situaciones más críticas respecto a la pobreza y la desigualdad urbanas, y una importante base material para elevar la productividad de la economía urbana por el otro, cuestión que se explica, en parte, por el alto nivel de concentración del poder económico y político en la ciudad (Rodas y Velásquez 1997), y la fortaleza del gobierno municipal. Las dudas más fuertes surgen alrededor de las condiciones políticas del país, cuyo proceso de pacificación, luego de treinta años de conflicto armado, aún no es muy claro. En este contexto, la discusión sobre el papel de la ciudad se ha limitado a algunas propuestas para renovar el área central de la ciudad (Municipalidad de Guatemala 1995).

Panamá también presenta importantes ventajas, derivadas de los menores niveles de pobreza prevalecientes en el país, y de la importante cantidad de tierra urbanizada e infraestructura que le está siendo cedida por el retiro norteamericano de la zona del canal (Uribe y Lungo s/f). Este proceso, que finalizará en 1999, junto al histórico papel jugado por la ciudad como plataforma de servicios financieros, dan a Panamá características peculiares, que la diferencian sustancialmente de las otras capitales del istmo centroamericano, aunque los niveles de pobreza y exclusión social sean importantes, y la situación política sea poco predecible.

Managua es, quizá, la ciudad que presenta la peor situación respecto a las condiciones de vida de la población, y mayores índices de pobreza, situación generada por la profunda crisis del país que apenas, y con muchas dificultades, comienza a revertirse. También es una de las ciudades centroamericanas con una infraestructura física de base y servicios de menor calidad (Avilés 1998), situación arrastrada desde el terremoto de 1972, la posterior guerra de liberación, las dificultades y errores enfrentados por el gobierno sandinista durante los años ochenta, y la irresuelta crisis de hegemonía política que aún persiste, a pesar de contar con una importante trayectoria en términos de planificación urbana (Reyes 1998).

También Tegucigalpa es una de las ciudades con más altos índices de pobreza, a lo que se suma el hecho de que los escasos recursos del Estado para infraestructura social y económica tengan que ser compartidos con la segunda ciudad del país, San Pedro Sula, que presenta, a diferencia de la capital, un notable dinamismo económico (por ejemplo, las zonas francas se ubican en su área de influencia, así como los principales polos turísticos, constituyendo ambos la base del modelo de crecimiento económico que se está impulsando). Tegucigalpa, por otra parte, tampoco cuenta con una base económica alternativa y, a diferencia de San Pedro Sula, presenta un mayor número de conflictos urbanos y no está planteada una discusión amplia sobre la forma de gestión de su desarrollo, tal como sucede en San Pedro Sula.

En síntesis, en las principales ciudades centroamericanas las desigualdades y las insuficiencias, tanto en las condiciones de vida como en las bases para elevar la productividad de sus economías urbanas, son evidentes. Pero la nueva lectura de la urbanización que se ha intentado exige ir más allá de la constatación de los efectos de los procesos descritos y tratar de ver sus vinculaciones entre el deterioro de las condiciones de vida, la productividad urbana y las relaciones de gobernabilidad existentes.

Gráfico No. 1



### Las relaciones de gobernabilidad en las principales ciudades centroamericanas

Es difícil hacer una caracterización general y única de las relaciones de gobernabilidad en las principales ciudades centroamericanas en la década de los noventa. Aunque los procesos de urbanización en la región muestran algunos rasgos y problemas similares, la manera particular en que los distintos actores públicos y privados construyen la ciudad y establecen o no consensos y acuerdos que permiten solucionar problemas y hacer una ciudad más gobernable está relacionada con la forma en que en cada país se combinan las características de sus sistemas políticos, los cuales contribuyen a crear las condiciones para esquemas de concertación y negociación en los distintos campos; el papel particular jugado por los gobiernos locales y la evolución de las políticas de descentralización; y la constitución y desarrollo de las expresiones organizadas de la sociedad civil capaces de producir cambios en sus relaciones con el Estado.

La ausencia de estudios actualizados y detallados sobre el estado de la gestión de las ciudades principales centroamericanas durante los años noventa dificulta trascender la afirmación general, compartida por investigadores urbanos de la región, de que la gestión urbana actual en sus países se caracteriza por el choque de competencias entre gobierno central y municipalidades, la atomización y la falta de mecanismos de participación democrática.

A través de entrevistas con actores claves en las ciudades de San Salvador y San José, y con base en información secundaria en las ciudades de Guatemala, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Managua y Panamá, en la investigación se detectaron los problemas urbanos de mayor importancia, calificándolos con relación a la gobernabilidad. Los problemas más compartidos son cuatro: el desfase en la gestión del ordenamiento territorial y la regulación de los usos del suelo, la gestión del agua, el transporte público y la degradación del medio ambiente.

El desfase en la gestión está relacionado, en muchas ciudades, a la expansión territorial del área urbana. Aunque esta tendencia es generalizada en todas las ciudades analizadas, solo en Guatemala y San Salvador se discute la conveniencia o no de crear un gobierno metropolitano (Barba 1997). El caso de la última ciudad es interesante, por integrar el Área Metropolitana 13 municipios, y existir un organismo de coordinación ya funcionando (el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador), además de un marco legal y regulatorio específico. En el extremo opuesto encontramos el caso de Managua, integrada prácticamente por un solo municipio.

En este proceso de expansión territorial es fácilmente observable que la falta de poder de los gobiernos locales remite, en la mayoría de casos, a la ausencia de recursos económicos, y en otros, a la debilidad de la figura política del alcalde de la ciudad. Nuevamente, San Salvador es el mejor ejemplo de la primera situación, mientras San José lo es para la segunda, al no contar con alcalde electo directamente. El gobierno municipal de la ciudad de Guatemala aparece, por el contrario, completamente distinto, al contar con importantes recursos económicos, y su alcalde constituir la

La cuestión de la propiedad y la tenencia de la tierra urbana y suburbana, tema crucial en el proceso de expansión territorial, emerge como un problema generador de conflictos urbanos de gran fuerza solo en el caso de Managua, lo que se explica por las políticas del gobierno sandinista durante los años ochenta, revertidas luego de su derrota electoral en 1990.

A partir de los problemas señalados y la lectura que hicieramos sobre el proceso de urbanización en Centroamérica, se ha elaborado el siguiente cuadro, que sintetiza la situación del Estado, la sociedad civil, sus articulaciones y los grados de conflictividad urbana existentes.

Cuadro No 1. Actores y relaciones de gobernabilidad en las principales ciudades centroamericanas				
Ciudad	Estructura estatal	Sociedad civil	Vinculaciones Estado/sociedad civil	Grado de conflictividad propiamente urbana (a)
San Salvador	Centralizada, sectorial, gob. municipal fuerte solo políticamente	Débil, fragmentada, no existen organizaciones urbanas fuertes	No hay espacios ni mecanismos, gob. municipal impulsa participación y responsabilidad	Débil y esporádica hasta recientemente
San José	Centralizada, sectorial, gob. municipal débil	Relativamente fuerte, fragmentada, existe tradición de organización comunal	Existen mecanismos pero bajo la tutela del gobierno central	Frecuente, aunque está disminuyendo
Guatemala	Centralizada, sectorial, gob. municipal fuerte	Relativamente fuerte, fragmentada, débil organización barrial	No hay espacios ni mecanismos específicos	Baja por la represión

Managua	Centralizada, sectorial, gob. municipal relativamente fuerte	Fuerte en algunos sectores, fragmentada, fuerte organización barrial	Eliminados los mecanismos de cocertación creados anteriormente	Alta
Tegucigalpa	Centralizada, sectorial, gob. municipal con poder relativo	Débil, fragmentada, tradición de organización barrial	No existen espacios ni mecanismos específicos	Intermedia
San Pedro Sula	Centralizada, sectorial, gob. municipal con poder relativo	Fuerte a nivel empresarial, hay organización sindical	Hay espacios y mecanismos a nivel municipal	Baja
Panamá	Centralizada, sectorial, gob. municipal con poder relativo	Débil, fragmentada, larga tradición de organización barrial	Hay pocos espacios y mecanismos de concertación	Alta pero esporádica en los últimos años

En términos generales, puede observarse la presencia de relaciones de gobernabilidad poco democráticas que no favorecen la participación social. La responsabilidad del desarrollo urbano recae en el gobierno central y en el gobierno municipal. La participación de la sociedad civil se concibe, aún, alrededor de los problemas específicos de cada grupo social: el acceso a la tierra urbana o a la vivienda para los sectores de menores ingresos; la prestación adecuada de servicios para estos y los sectores medios; la infraestructura para los empresarios privados. La seguridad ciudadana es, quizá, el único problema que aglutina a los distintos sectores sociales urbanos, aunque tiende a resolverse particularmente por cada uno de ellos.

No obstante, hay un problema capaz de suscitar consensos cada vez más amplios: la degradación del medio ambiente urbano, que es visualizada como un problema de interés general, y a través del cual es posible construir nuevas relaciones de gobernabilidad urbanas de carácter demo-

crático y que contribuyan al desarrollo sostenible de los países centroamericanos. Los acuerdos para prevenir y revertir los procesos de degradación del medio ambiente urbano pueden iniciarse a partir de problemas ambientales específicos como la contaminación del agua o el manejo de los desechos sólidos. Experiencias recientes en el caso de San Salvador (PRISMA 1997), así lo demuestran.

De las ciudades principales de Centroamérica, quizá San Pedro Sula sea donde se encuentran algunas de las relaciones de gobernabilidad urbana más novedosas en años recientes, surgidas alrededor del plan de desarrollo de la ciudad. Factores particulares, especialmente su tamaño poblacional y el hecho de no ser la capital del país, unidos a la voluntad política del gobierno municipal anterior explican este surgimiento.

### Los planes de desarrollo como instrumento para construir nuevas relaciones de gobernabilidad urbana. El caso de San Salvador

Partimos de la premisa de que los planes de desarrollo urbano pueden ser un instrumento útil para la construcción de nuevas *relaciones de gobernabilidad urbana* de carácter democrático y participativo.

En efecto, si los planes de desarrollo urbano son concebidos no desde la visión de la “ciudad ideal” que se busca lograr a través de la aplicación de un plan realizado por un grupo de expertos, y que deben ser implementados por el Estado (que ha sido la visión tradicionalmente dominante), sino como un espacio/instrumento para establecer acuerdos entre los distintos actores en torno al desarrollo de la ciudad, donde el Estado cumpla una doble función: facilitar el establecimiento de estos acuerdos e implementar el marco regulatorio y los incentivos para que estos se lleven a la práctica, los planes pueden constituir un instrumento clave para la construcción de relaciones de gobernabilidad urbana de un nuevo tipo.

Hasta los años setenta, presenciamos planes caracterizados por una visión prefijada, rigidez, extrema normatividad y ausencia de participación social, tanto en su elaboración como en su ejecución, lo que condujo a

que se les calificara como tecnocráticos. Esta concepción entró en crisis y desde inicios de los años ochenta comenzó a ser sustituida, en varios países, por nuevos enfoques de planificación. Destaquemos dos de ellos: el primero es conocido como *planificación estratégica*; el segundo estaría caracterizado por que estructura el *plan* como un *espacio de concertación*. Entre ambos podemos encontrar más afinidades que diferencias.

El caso de la ciudad de Barcelona constituye uno de los mejores ejemplos del primero de estos nuevos enfoques (Borja 1995). Su característica central es la participación activa de los principales actores urbanos en la elaboración y definición de estrategias, en el compromiso, en la ejecución y en el financiamiento de las acciones a impulsar. En el caso de Barcelona estos agentes fueron el gobierno municipal, los sindicatos, los patronos, la cámara de comercio y las universidades, y su éxito descansó en aprovechar una coyuntura de auge económico y la realización de los juegos olímpicos de 1992.

La elaboración del plan se basó en una amplia participación, ya que si se quiere que el plan sea compartido y asumido por toda la ciudad, precisa incorporar el trabajo organizado del máximo número de personas, especialmente las que tienen capacidad de crear opinión. Se han expresado varias críticas por el hecho de que la concertación se hizo, casi exclusivamente, entre el gobierno de la ciudad y los grandes inversionistas privados (Martínez Aher 1991).

El plan como espacio de concertación puede ser ejemplificado con los casos de varias ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores. Ellos van desde la experiencia de los presupuestos participativos, cuyo mayor exponente es Porto Alegre, hasta el manejo del suelo urbano, en São Paulo (Bittar 1992).

El enfoque utilizado en las ciudades brasileñas contraponen, a la visión tecnocrática, una concepción del Plan Director como *reglas del juego establecidas* para la producción cotidiana de la ciudad por parte de los principales actores, partiendo de la ciudad real y no de un modelo ideal, sin pretender eliminar las diferencias ni eludir los conflictos, sino regirse por reglas más justas. Así, el plan presupone un debate abierto y explícito sobre el futuro de la ciudad (Rolnik 1993, 1997).

*El METROPLAN de los años sesenta, el vacío de la participación local*

El primer esfuerzo por elaborar un plan de desarrollo para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), conocido como METROPLAN 80, se realizó hacia fines de los años sesenta (CONAPLAN 1969), en el marco del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y el intento por construir un Estado de bienestar en el país, precedido por un conjunto de leyes y planes sectoriales que se implementaron solo parcialmente (Lungo 1995).

En concordancia con las opciones prevalecientes por esa época en torno al desarrollo urbano, y respondiendo a la modernización del aparato estatal que se iniciara en 1950, METROPLAN 80 fue producto de un conjunto de técnicos guiados por una concepción urbanística basada en la idea de la construcción de una “ciudad ideal”. El plan regularía los usos del suelo y permitiría la organización del espacio, haciendo caso omiso de las contradicciones sociales generadas por el choque de intereses entre los distintos actores urbanos.

El intento de aplicar este plan mostraría sus límites diez años más tarde, cuando el crecimiento acelerado del Área Metropolitana de San Salvador continuaría dentro de una aparente anarquía, respondiendo, en realidad, a las diferentes lógicas que conviven en la ciudad y que son la manifestación de los intereses de los diferentes grupos sociales que la habitan.

Otro factor adicional del contexto en que se elaboró METROPLAN 80 era el carácter del sistema político salvadoreño, basado en regímenes militares de corte represivo desde la década de los años treinta. El Estado centralizador y represivo reforzó la visión tecnocrática en el intento de implementación del plan, haciéndolo todavía más inviable.

La participación ciudadana estaba delimitada a dos ámbitos: el de la elaboración del plan y el de la ejecución de proyectos específicos. En el ámbito de la elaboración, la participación social podía hacerse efectiva indirectamente, a través del proceso político, o directamente, a través de representantes de la comunidad en calidad de asesores. Algunos mecanismos propuestos para consultar a los actores eran los siguientes: reuniones con alcaldes, una encuesta a ochenta instituciones para evaluar los proble-

mas del Área Metropolitana de San Salvador y cómo estos afectan a esas agencias, y una encuesta muestral a varios sectores de la comunidad para determinar las metas del desarrollo de la región metropolitana. En el ámbito de la ejecución, solo uno de los 14 programas incluía mecanismos de participación.

METROPLAN 80 planteó un concepto de participación social confuso, restringido y excluyente. Confuso porque a pesar de que hablaba de participación comunitaria no diferenciaba a los actores gubernamentales y a los no gubernamentales; restringido y excluyente porque no propuso mecanismos de participación ciudadana. Por otra parte, el plan no fue conocido por la mayoría de la población.

*El PLAMADUR de los años noventa,  
un tímido intento por incorporar la participación de los actores locales*

Casi tres décadas se sucedieron entre la elaboración de METROPLAN 80 y el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador, conocido como PLAMADUR, presentado públicamente en agosto de 1997. La elaboración de este plan presentaba algunos cambios importantes que permitían visualizar un plan de desarrollo más acorde con la situación de entonces del Área Metropolitana de San Salvador.

La elaboración del PLAMADUR se presentaba, entonces, como un reto en la búsqueda de construir una ciudad socialmente más justa y una gestión urbana democrática, debido, además, a que se produjo en un contexto sociopolítico radicalmente diferente al de los anteriores planes. Luego del conflicto armado que se iniciara en 1981 y finalizara en 1992 con la firma del Acuerdo de Paz, se abrió un período de transición democrática en el cual se logró una modificación sustancial del sistema político, que planteaba la posibilidad de construir espacios de participación y acción más democráticos en las distintas esferas de la acción pública.

A diferencia de METROPLAN 80, PLAMADUR considera que no basta aceptar la participación sino que es necesario estimularla alrededor de las decisiones esenciales. En este sentido, la búsqueda de las más efi-

cientes formas para el consenso y la participación de la colectividad, de los empresarios, de los ciudadanos comunes y de los administradores públicos es un componente esencial para la metodología de la planificación, a cada nivel (PLAMADUR 1997).

Algunas condiciones planteadas para la construcción del consenso y la participación fueron las siguientes:

- a) La búsqueda de un modelo de referencia o imagen del Área Metropolitana de San Salvador diferente al existente. En oposición al modelo de área metropolitana monocéntrica, se propone un modelo policéntrico que disminuya la primacía de San Salvador con respecto al resto de municipios del Área Metropolitana de San Salvador.
- b) La utilidad del plan para la sociedad en su conjunto, en términos de desarrollo económico y calidad de vida.
- c) La formulación de objetivos estratégicos precisos y fáciles de entender, tanto para la preparación como para la elaboración del plan, exponiendo claramente las hipótesis alternativas.
- d) La demostración de la factibilidad de las predicciones dentro de los períodos de tiempo previstos.
- e) La participación y responsabilidad compartida de los ciudadanos, estableciendo reglas claras e iguales para todos, y la transparencia de las decisiones tomadas.
- f) La comunicación amplia y permanente.

Es indudable que PLAMADUR proponía una participación ciudadana y la búsqueda con más fuerza que METROPLAN 80. Sin embargo, su desarrollo muestra cuán limitadamente fue incorporada la participación ciudadana en la fase de elaboración del plan.

En primer lugar, este no fue suficientemente difundido. En segundo lugar, la propuesta careció de mecanismos concretos para la búsqueda del consenso, y los que se propusieron para la recepción de opiniones y retroalimentación resultaron un fracaso. Se llevaron a cabo varios *talleres de presentación del plan*, que incluyeron a diferentes sectores, y se instaló, en la Oficina de Planificación del Área Metropolitana (OPAMSS), una *ventani-*

lla del Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador, destinada a recibir las opiniones del público.

Los talleres de presentación del plan fueron eventos fundamentalmente informativos y, aunque necesarios, limitados. La mayoría de los asistentes eran técnicos del gobierno central que no participaron permanentemente en el proceso y no ocupaban puestos de decisión política. La *ventanilla* para recibir opiniones fracasó, al ser un mecanismo poco publicitado y no experimentado anteriormente en el país. La *mesa de concertación*, planteada en algunos momentos de la elaboración del plan, no fructificó.

Si bien podría argumentarse que el marco institucional existente no contribuyó a que la participación ciudadana y el consenso se produjeran, lo cierto es que el plan no concretó este punto desde su diseño original. Esto, junto a otros factores como la excesiva orientación físico-espacial y la falta de claridad sobre distintos aspectos del plan mismo, permiten concluir que PLAMADUR ha sido, hasta ahora, un intento fallido de romper con la concepción de planificación urbana tecnocrática.

*Ampliando la participación local en el PLAMADUR:  
el papel de los gobiernos municipales*

La elaboración del PLAMADUR solo constituyó un tímido intento de participación social en la elaboración del plan. Su presentación abrió, no obstante, la posibilidad de iniciar un proceso de concertación entre el Estado y la sociedad civil sobre el futuro de la ciudad y de construcción de nuevas *relaciones de gobernabilidad urbana*, donde los gobiernos municipales tienen que jugar un papel protagónico. Este proceso ya se ha iniciado. Antes, sin embargo, es necesario señalar algunos hechos que enmarcaron y limitaron la participación de los gobiernos municipales en la elaboración del PLAMADUR:

- Primero, el plan surge desde el gobierno central (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano), y es posible gracias a un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Al no constituir una iniciativa de los gobiernos locales del Área Metropolitana de San

Salvador, el plan nace sin el apoyo de las instituciones a las que corresponde llevarlo a la práctica. Por otra parte, la principal figura política del Área Metropolitana de San Salvador, el alcalde de San Salvador, tenía otras prioridades en su plan de trabajo y no se apoderó del proyecto, lo que le dio una enorme debilidad política.

- Segundo, el diseño del plan privilegiaba la discusión con los técnicos de distintas instituciones del gobierno central que tienen responsabilidades sectoriales en el desarrollo de la ciudad pero no poder de decisión estratégica, y no con las organizaciones de la sociedad civil.
- Tercero, explicable por la historia reciente del país, la cuestión del desarrollo urbano no ocupa, aún, una posición de importancia en la agenda nacional, a lo que se sumó la ausencia de un programa de difusión de los análisis y propuestas planteadas.

El proceso de discusión del PLAMADUR tomó fuerza solo a mediados de este año, y obedece a dos hechos: por un lado, el triunfo de los partidos de izquierda en la mayoría de municipios del Área Metropolitana de San Salvador en las elecciones de marzo de 1997, a partir de una plataforma política que priorizaba la participación ciudadana en la solución de los problemas y el desarrollo futuro de la ciudad; por otro lado, el debate público provocado por la decisión del Consejo de Alcaldes de suspender la construcción de varios proyectos de urbanización basándose en el impacto ambiental negativo que estos provocarían.

La discusión ha girado alrededor del tema del uso de la tierra urbana y suburbana del Área Metropolitana de San Salvador, y ha permitido aproximar posiciones antes irreconciliables entre actores de la ciudad que hasta este momento no se habían sentado en la misma mesa. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Por primera vez se han efectuado reuniones entre los directivos de la Cámara de la Construcción y el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, lográndose establecer acuerdos preliminares en torno al uso del suelo.

- Se ha conformado una comisión, integrada por los actores anteriores, a los que se ha sumado el viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, para analizar la problemática del uso del suelo en el marco de la aplicación del PLAMADUR.
- Se ha iniciado una serie de talleres de discusión, al nivel de cada municipio del Área Metropolitana de San Salvador, por iniciativa de los gobiernos municipales, y con la participación de todos los actores locales (organizaciones de base, industrias localizadas en la zona, ONG), para discutir los planteamientos del PLAMADUR y elaborar los lineamientos para los planes de desarrollo territorial local.

Estas últimas acciones muestran el importante papel que, en el caso salvadoreño, pueden jugar los gobiernos municipales como promotores de procesos de concertación a nivel local. Consideramos que estos son los actores que pueden hacerlo, dada la enorme dispersión existente en las distintas expresiones de la sociedad civil, lo que guarda relación con el peso del centralismo aún imperante en el país y el corto período transcurrido desde que se inició el proceso de democratización.

### 3 Planificación urbana y economía en las ciudades centroamericanas\*

#### Introducción

A lo largo de la historia de la planificación urbana en las ciudades de nuestros países, la dimensión económica ha ocupado distintas posiciones. Prácticamente ausente en el trazado de las ciudades coloniales fundadas por los españoles, donde la función simbólica tenía un papel predominante, a pesar de que la cuestión de la ubicación de estas ciudades en el territorio se hizo también —y en algunos casos esencialmente— pensando en sus funciones económicas. Solo hasta bien entrado el siglo XX, como consecuencia del tardío proceso de industrialización de los países del istmo centroamericano, y la modernización del Estado que lo acompaña, se vuelve imperativa la formulación de planes de desarrollo para las principales ciudades de Centroamérica, que incorporan los aspectos económicos del crecimiento urbano como uno de sus componentes principales.

Es así que se pueden observar, en los primeros planes de desarrollo urbano, elaborados por expertos extranjeros para ciudades como San Salvador o San José, las primeras proposiciones, aunque aún incipientes, sobre los problemas y las funciones económicas de estas ciudades.

\* Trabajo publicado en Revista *Realidades* N° 60. San Salvador: UCA, 1997.

Tendría que esperarse hasta la década siguiente —con el auge de la urbanización que experimentan nuestros países al calor de la puesta en marcha del modelo de crecimiento basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la creación del Mercado Común Centroamericano— para encontrar planes de mayor complejidad que contenían propuestas económicas de mayor profundidad; por razones que no podemos explicar detalladamente en este artículo, pero que se pueden sintetizar en el hecho de que fueron formulados en el momento preciso en que este modelo de crecimiento económico —donde el rol del Estado como agente interventor era crucial— mostraba sus límites. De este modo, dichos planes no fueron puestos en práctica, y los supuestos analíticos y la factibilidad de sus propuestas económicas no pudieron ser sujeto de comprobación.

El *Plan de Desarrollo de la Región Metropolitana de San Salvador* elaborado en 1969, conocido como METROPLAN 80 (CONAPLAN 1969), que constituye el ejemplo más elaborado de estos planes, permite observar cómo las funciones económicas de este ámbito territorial se conciben, en relación al espacio económico centroamericano, en una visión premonitrice que anticipaba lo que ocurriría al final del presente siglo. Su análisis señalaba, entre otras cosas, que el Área Metropolitana de San Salvador —configurada en torno a la ciudad de San Salvador— tenía la mayor dotación de infraestructura y servicios urbanos entre las capitales centroamericanas, que al finalizar los años sesenta su producción industrial era de 132 millones de pesos centroamericanos, contra 67 millones del departamento de Guatemala (asiento de la ciudad más poblada de Centroamérica), y que al medirse el potencial del mercado y del empleo (con base en la unidad tiempo/distancia), el 27% de la población del país se encontraba en el radio de influencia de San Salvador, ante el 25% de Guatemala y el 12% de Tegucigalpa. A partir de un análisis económico de este tipo, las propuestas de infraestructura física tenían también una orientación que desbordaba el ámbito territorial de la ciudad y su región.

La crisis económica de mediados de los años setenta, y especialmente la quebrantada situación política vivida durante la década de los años ochenta, a lo que se suman las políticas de ajuste estructural de las eco-

nomías y el inicio de un nuevo ciclo de reforma del Estado, donde la privatización era la característica emblemática, todo ello hará desaparecer prácticamente cualquier intento de planificación, lo que produce la estancación de las capacidades adquiridas en esta área.

Paradójicamente, la misma reestructuración económica y política de carácter liberal y desregulador, y la necesidad de modernización acelerada para poder insertarse en el actual proceso de globalización han revivido los intentos de planificar el desarrollo de las principales ciudades centroamericanas, habiéndose elaborado, durante los años recientes al menos, dos planes de desarrollo urbano de carácter metropolitano para las ciudades de San Salvador (PLAMADUR 1997) y Panamá-Colón (Ministerio de Vivienda 1997), un plan parcial para la ciudad de Guatemala, conocido como GUATEMALA 2010 (Castillo 1997), y varios planes de desarrollo para ciudades secundarias, entre los que se destaca el de la ciudad de San Pedro Sula, en el norte de Honduras.

La formulación de estos planes de desarrollo, que ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para la mayoría de ellos, constituye una excelente oportunidad para analizar cuál es la concepción de los procesos económicos y la limitación subyacente en los mismos. Hacer una revisión crítica de estos supuestos y propuestas en los casos de San Salvador y Panamá-Colón, para discutir el papel de la planificación urbana en el desarrollo económico de nuestros países, es el objetivo de este artículo.

Este papel debe, evidentemente, verse a la luz de las tendencias económicas mundiales y regionales actuales, por un lado, y de los cambios en la estructura y funciones internas de la economía de las ciudades, por otro (UNCHS 1996). Respecto a los últimos, aunque compartimos la observación de que las investigaciones sobre economía urbana en Centroamérica y el Caribe han privilegiado el análisis de las condiciones económicas de la reproducción de los sectores sociales de menores ingresos y se han ocupado secundariamente del estudio de los procesos productivos urbanos formales y su base infraestructural (Polèse 1998), consideramos que no debe priorizarse solamente el análisis de los últimos, sino que también debe hacerse énfasis en la articulación de las dos dimensiones. Los efectos

de las transformaciones recientes en los procesos productivos, como sería el caso de los nuevos patrones de localización industrial, son tan importantes para la cuestión de la productividad urbana como las negativas consecuencias económicas —no solo sociales— de las nuevas formas que asume la segregación socio espacial en nuestras ciudades (Sabatini 1997).

Así, una investigación realizada en São Paulo a finales de los años ochenta, que constituyó una nueva lectura de la ciudad, apocándose en el análisis de los procesos reales que configuran la ciudad (los instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo, los instrumentos tributarios, el potencial constructivo y su relación con la infraestructura, el derecho urbanístico vigente, la organización del espacio intra e interurbano, la dinámica de la economía), a lo que se sumó el análisis de la organización social de la ciudad que se había estudiado en profundidad en los años anteriores, mostró las nuevas características de la segregación urbana (Rolnik et al. 1990), y sus vinculaciones con los cambios en la economía de la ciudad. Este trabajo generó nuevas ideas, que se plasmaron en el *Plan Director de São Paulo* puesto en marcha durante la gestión del Partido de los Trabajadores, entre 1988 y 1992.

Por otra parte, la fuerza del proceso de globalización actual comienza a incidir en la comprensión del papel económico de las ciudades de nuestros países, el cual ha sido reconocido en otros lugares desde hace mucho tiempo (Jacobs 1975 y Bairoch 1985). Los importantes trabajos sobre las llamadas ciudades globales han señalado cuatro procesos principales que influyen en su formación: la dispersión geográfica del sector industrial, el crecimiento del sector financiero, las transformaciones de las relaciones entre las ciudades, y el nuevo realineamiento de las clases sociales urbanas (Sassen 1991).

Evitando cualquier extrapolación mecánica de las tendencias detectadas en ciudades como Nueva York o Londres, es evidente que en las ciudades centroamericanas se puede observar la implantación de la mayoría de establecimientos de maquila fuera de sus áreas urbanas más consolidadas, aunque cercanas a ellas, además del crecimiento del sector financiero, y los cambios en las redes urbanas nacionales. En efecto, siguen siendo ciudades caracterizadas por la informalización de la economía, la

pobreza, la precariedad de su infraestructura y el carácter obsoleto de la gestión urbana.

En un estudio hecho sobre cinco ciudades de Centroamérica y el Caribe (Portes y Lungo 1992a, 1992b), se encontró que la evolución de la primacía urbana no sigue una tendencia uniforme, y, más bien, va acompañada de procesos contradictorios a nivel de las redes urbanas, de un crecimiento del sector informal de las economías, las zonas francas y la maquila, y del surgimiento de nuevas formas de segregación socioespacial. No obstante, hay que recordar que los procesos de urbanización, por su larga temporalidad y por la complejidad de su dinámica interna, están cruzados por condicionalidades extraeconómicas, por lo que la globalización de la economía no se traduce directamente en una globalización de los procesos de urbanización (Lungo 1993b).

A partir de esta investigación se han planteado las siguientes hipótesis: primera, que el cambio hacia un modelo productivo orientado hacia las exportaciones puede conducir a un crecimiento de las ciudades secundarias; segunda, que el incremento de la pobreza y la desigualdad producido por los programas de ajuste estructural ha dado lugar a la reducción de la polarización espacial; y tercera, que el sector informal de la economía solo cumple parcialmente una función anticíclica (Portes et al. 1997).

Aunque son discutibles, estas hipótesis sugieren que las condiciones en que se desenvuelven las economías urbanas se están transformando drásticamente, y que los efectos económicos de procesos urbanos fundamentales cada vez más complejos, como el funcionamiento de los mercados de tierra, exigen un estudio a profundidad (Smolka 1997 y Lungo 1997b).

La fuerza de la globalización económica obliga también a examinar el impacto a nivel de las redes urbanas nacionales (Hiernaux 1993 y Cuervo 1992). Hay que analizar, por ejemplo, cómo las distintas formas de terciarización de las economías y el desarrollo de la información desarticulan las tradicionales estructuras de localización productiva en los distintos países (Hall 1996), modificando los requerimientos y el carácter de la infraestructura y los servicios urbanos (Rakesh 1995 y Cuervo et al. 1988).

## Por qué la planificación urbana tradicional no capta la dinámica de la economía de las ciudades

Al revisar los planes de desarrollo urbano de mayor profundidad elaborados recientemente en Centroamérica (PLAMADUR para el Área Metropolitana Ampliada de San Salvador, y el Plan de Desarrollo Urbano para las Áreas Metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, y las ciudades de Panamá y Colón) es visible que, metodológicamente, aún prevalece la búsqueda de la “ciudad ideal”, que se lograría construir a través de patrones “adecuados” y “aceptables” de organización del espacio físico, a través de una serie de acciones públicas y una legislación concordante sobre el uso del suelo (Rolnik 1993, 1997).

Esta planificación, en la dimensión económica que nos ocupa, se basa en diagnósticos que, aunque analizan las tendencias generales de la economía que inciden en las funciones urbanas, no logran captar plenamente todos los procesos económicos que estructuran internamente a las ciudades, debido al grado de generalidad en que se ubican. Por ejemplo, en términos poblacionales o de empleo urbano, estos diagnósticos económicos son elaborados a partir de proyecciones abstractas de datos generales —no necesariamente urbanos—, por lo que los planes terminan formulando propuestas de desarrollo urbano considerando escenarios que rápidamente muestran ser poco factibles.

Es importante señalar, no obstante, que los planes de desarrollo urbano revisados presentan, en otras dimensiones no económicas, enfoques muy flexibles y modernos. En el aspecto económico, en el caso de PLAMADUR, lo que más se acerca a una perspectiva realista es la propuesta de una cartera de proyectos a través de los cuales el plan diseñado podría llevarse a la práctica. Por esto, es conveniente examinar con mayor detalle la fundamentación de los análisis económicos en que se apoyan los planes de desarrollo urbano elaborados en El Salvador y Panamá.

PLAMADUR hace una evaluación sobre la evolución socioeconómica del Área Metropolitana de San Salvador partiendo de datos nacionales sobre oferta y demanda globales, y el empleo, pero todo de un carácter

muy general. A partir de estos se proyecta cuál sería la evolución económica nacional a mediano (2005) y largo plazo (2020), proponiéndose hipótesis como las siguientes:

- Una inversión interna bruta como proporción del PIB de 22% en 1997, a 40% en el año 2020.
- Exportación de bienes y servicios como proporción del PIB de 27% en 1997, a 50% en 2020.
- Consumo público y privado como proporción del PIB de 100% en 1997, a 56% en 2020.
- Reducción de la relación entre la importación de bienes de capital y la formación de capital fijo.

Lo anterior implica una visión positiva, a la que se contraponen una segunda visión que se caracterizaría por un crecimiento muy lento de la economía nacional.

Respecto al Área Metropolitana, se constata el nivel de concentración económica que representa en relación al país y la estructura del empleo. Lo anterior se complementa con dos hipótesis sobre la evolución demográfica para el año 2025 (una denominada tendencial y otra moderada) y dos hipótesis sobre la fuerza laboral (una denominada tendencial y otra programada), a partir de las cuales se estiman el número de ocupados y la estructura del empleo.

Obviamente, el análisis sobre la economía elaborado en el marco de PLAMADUR ejemplifica el tipo de estudios que estamos criticando en este artículo.

Pero la consecuencia más grave de este tipo de análisis es que, con base en sus cálculos, se proyectan las demandas de vivienda, equipamientos, infraestructura y espacios productivos, en un ejercicio poco apegado a la dinámica socioeconómica real de la unidad territorial de planificación en cuestión.

PLAMADUR propone, por otra parte, un Plan de Inversiones Estratégicas que contiene una cartera de proyectos, formulados a partir de las inversiones en marcha y el perfil de la ciudad que prefigura el plan. De

algún modo, esta cartera se acerca relativamente, al menos respecto a lo que está ocurriendo o lo proyectado a corto plazo, a la realidad urbana, pero a la vez se apoya en las proyecciones derivadas del análisis criticado. Esta mezcla de procesos reales y proyecciones económico-demográficas sin una base sólida de sustentación impide establecer una priorización para la cartera de proyectos establecida. Por la razón anterior, la vinculación de los proyectos propuestos con la función económica a nivel nacional e internacional que el actual proceso de globalización demanda no aparece, y se quedan al nivel interno del Área Metropolitana y, lo que es más grave, al nivel estricto de proyectos de infraestructura física, vivienda y equipamientos.

El *Plan de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas de Panamá y Colón*, a partir de un documento que analiza las tendencias de crecimiento, reconoce la particularidad de la economía panameña con relación a las otras de la región centroamericana y caribeña —por su rol financiero y de transporte debido a la existencia del Canal de Panamá— y sugiere el agotamiento de este modelo como resultado de los cambios en la economía mundial.

La situación del transporte, donde prevalecen un sistema multimodal poco desarrollado, el impacto de los proyectos en curso (autopista y nuevos aeropuertos) y la ampliación del canal mismo; la reconversión de la banca de un centro bancario tradicional a un centro financiero que privilegia las inversiones; la ampliación y el carácter de la oferta turística, que se orientara hacia niveles más altos de la demanda; la modernización tecnológica de la importante Zona Libre de Comercio de Colón (la segunda en importancia después de Hong Kong); la posibilidad que presentan estos cambios; y la ubicación de zonas procesadoras de exportación en las Áreas Revertidas (pertenecientes a la antigua Zona del Canal) son consideradas en el diagnóstico económico del plan.

Sin embargo, y sin un análisis en profundidad de la dinámica económica interna de las ciudades de Panamá y Colón, se proyecta el impacto de estas tendencias en la estructura de empleo e ingreso, a nivel de corregimientos (unidades político-administrativas), llegando a afirmarse que en algunos de ellos los niveles de ingreso se situarán a nivel de los países del sudeste asiático.

Además, se proyecta territorialmente la ubicación espacial de los nuevos empleos, describiendo su impacto en una serie de denominados nodos (sectores de las áreas metropolitanas sujetos de intervención del plan), con el apoyo en proyectos en curso, públicos y privados.

El plan parte del supuesto de que los niveles educativos se modificarán de acuerdo a lo anterior. Es importante señalar esto porque conduce a una detallada proyección de la distribución de establecimientos educativos de distinto tipo. Lo mismo ocurre con las áreas residenciales propuestas, donde el análisis de la asequibilidad a la vivienda —tomando como base el crecimiento económico y el incremento de los ingresos proyectados en el plan, las políticas gubernamentales para estimular a la banca en el otorgamiento de intereses preferenciales, una mayor flexibilidad de las hipotecas, y una respuesta favorable del sector privado— sugiere una disminución sensible del sector informal.

Este tipo de análisis económico, basado en la extrapolación de datos generales y no en el conocimiento de la dinámica real de la economía urbana, ha demostrado ampliamente su poca utilidad en América Latina, aunque lamentablemente se siguen realizando y constituyen la base de planes de desarrollo que no pueden llevarse a la práctica por no partir de bases reales.

Es notable la ausencia, por ejemplo, del estudio del funcionamiento actual de los mercados de tierra urbana, elemento fundamental para conocer la dinámica real de la localización de las actividades productivas y la reproducción de la sociedad, y sin cuyo conocimiento cualquier plan está condenado al fracaso. Tampoco se presenta un análisis del grado y las formas que asumen la economía informal y sus articulaciones con el sector formal de la economía urbana.

Este plan es la evidencia irrefutable de un camino analítico muy poco útil, y de que partiendo de las tendencias generales de la economía (aunque se haga énfasis a nivel de la zona del país donde se ubican las ciudades de Panamá y Colón, y el canal transoceánico), sin estudiar los procesos económicos internos y sus características, se extrapolan tendencias, especialmente de poblamiento y empleo, a partir de los cuales se establecen las necesidades de servicios, equipamiento y vivienda, en un ejercicio imaginario basado en la “ciudad o el desarrollo urbano que deberían ser”.

Por esta razón, el Plan de Inversiones, trazado como el instrumento para la implementación del plan, consiste en un programa de inversiones públicas y privadas para infraestructura y servicios, de tres fases correspondientes a los períodos 1995-2000, 2001-2005 y 2006-2020, anticipando que entre los años 2000 y 2005 el Plan Metropolitano ya será plenamente funcional y que todas las decisiones clave en relación al desarrollo de estas áreas metropolitanas se adoptarán según los lineamientos trazados. Esto es característico de un modelo de planificación urbana voluntarista e irreal.

Ambos planes, el de San Salvador y el de Panamá-Colón, muestran los diferentes enfoques en los estudios económicos aplicados a la planificación urbana. En los años cincuenta y sesenta, el énfasis en la planificación física hace casi innecesarios los análisis económicos. El giro en los años setenta, cuando se pasa a pensar la planificación urbana en términos de los componentes socioeconómicos, consiste en que también estos análisis se vuelven indispensables y comienzan a realizarse con cierta profundidad. Por esta razón, la fundamentación económica del METROPLAN 80, elaborado para el caso de la Región Metropolitana de San Salvador, es de gran calidad. En el momento actual, cuando se combinan propuestas territoriales —destacándose el componente ambiental como factor clave— con políticas económicas orientadas por la desregulación y la privatización, los estudios económicos tienen que ser de nuevo tipo, pues los ensayos proyectivos a partir de las tendencias actuales, como los que hemos descrito en los casos de San Salvador y Panamá-Colón, resultan poco útiles.

Se impone, entonces, la necesidad de hacer una nueva lectura de la estructura y la dinámica económicas de nuestras ciudades, y articularla a los procesos políticos, sociales y culturales, para poder fundamentar las transformaciones urbanas en curso, así como las modificaciones que se pretendan impulsar a través del diseño y la ejecución de planes de desarrollo urbano.

### Tendencias actuales de la economía en las ciudades centroamericanas

Como resultado de los procesos de reestructuración económica, reforma del Estado y democratización política, la economía de las ciudades centroamericanas ha experimentado, durante los años noventa, importantes transformaciones en su estructura y dinámica. En las principales ciudades del istmo, a pesar de sus particularidades, se pueden observar tendencias similares. No obstante las limitaciones de toda generalización, es posible visualizar los siguientes cambios:

- Terciarización creciente de la economía con un claro predominio del sector financiero.
- Aumento del sector informal y complejización de sus vinculaciones con el sector formal de la economía.
- Incremento de la desigualdad en la distribución de los ingresos, aunque la pobreza urbana disminuya levemente.
- Nuevos patrones de localización de las actividades manufactureras, comerciales y de servicios.
- Cambios en las relaciones con las otras ciudades de la red urbana nacional y con las principales ciudades de los otros países centroamericanos.
- Surgimiento de nuevos actores económicos urbanos.

Lo anterior ha llevado a que se pueda plantear la hipótesis de la transformación del carácter de ciudades de producción y consumo, prevaleciente en las décadas anteriores, por otro de ciudades predominantemente de consumo, el cual es cada vez más segregado y diferenciado.

Para poder ver con mayor detalle estos fenómenos, analizaremos las transformaciones recientes en el caso de la ciudad de San Salvador y su contexto regional. En una investigación al respecto (Cuervo et al. 1997), se analizó el peso de la economía metropolitana dentro de la economía nacional, la estructura económica interna y sus tendencias de cambio reciente, el tipo de inserción económica internacional de la ciudad, las condiciones de vida e ingreso, y la distribución espacial de las actividades.

Respecto al peso económico de la Región Metropolitana de San Salvador, es visible la creciente importancia del PIB metropolitano, que paso el 49,07%, en 1985, al 53,19% diez años más tarde. Otros indicadores, como la recaudación presupuestaria medida territorialmente, confirman este peso, al corresponderle a la Región Metropolitana de San Salvador el 50,99% del total nacional, en el año de 1992.

La distribución sectorial de la actividad económica metropolitana, vista a través del empleo, muestra la preeminencia —como era de esperarse— de los servicios, el comercio y la industria, pero una observación detallada de las tasas de crecimiento real sectorial del PIB para el período 1992-1995 evidencia un ritmo mayor en la Región Metropolitana de San Salvador. Por ejemplo, el sector financiero y de servicios crece el 17,68%, frente al 13,44% del resto del país.

La progresiva inserción internacional de la economía metropolitana puede ser apreciada, indirectamente, a través del número de empresas y la cantidad de empleos de las zonas francas y los recintos fiscales radicados en este sector del país. Para febrero de 1996, las empresas ubicadas en el territorio metropolitano, en relación al total nacional, representaban el 79,25%, y el empleo en maquilas —en el ámbito metropolitano— significaba el 81,48% del total del país. En sentido contrario a la exportación, también el peso de la Región Metropolitana de San Salvador es predominante, captando el 25,77% de las remesas enviadas por los migrantes radicados, sobre todo, en Estados Unidos.

Sin embargo, el crecimiento económico que indican los datos anteriores no ha ido acompañado de una mayor equidad en su distribución. Aunque los indicadores de desempleo muestran una tasa baja para 1992 (5,08%), no hay que olvidar el importante peso del sector informal y la precariedad de las condiciones laborales y sociales que lo acompañan. La distribución del ingreso, al contrario, muestra que a excepción del 20% más rico de la población, el resto ha disminuido su participación en el ingreso.

A pesar de lo anterior, y de la también creciente desigual asequibilidad a los servicios, la situación económica y social de los habitantes de la Región Metropolitana de San Salvador sigue siendo sensiblemente

mejor que la del resto del país, como lo señalan los indicadores sobre el desarrollo humano.

La distribución espacial de las actividades ha experimentado importantes cambios. Aunque el sector manufacturero tradicional se ha mantenido relativamente estable, cuatro de las cinco zonas francas existentes, aunque se ubican en el ámbito metropolitano, se han establecido en los alrededores de la zona urbanizada consolidada sobre las principales vías de comunicación, mientras la mayor parte de las empresas clasificadas como recintos fiscales dedicadas a la maquila se encuentra dispersa dentro de la ciudad.

Un estudio como el citado en los párrafos anteriores, a pesar de sus limitaciones, arroja más luz sobre la dinámica de la economía urbana que la extrapolación de datos generales que subyace en los planes de desarrollo de las áreas metropolitanas de San Salvador y Panamá-Colón, analizados antes. Completado con el análisis del funcionamiento de los mercados de tierra, del sector informal de la economía (Pérez Sáinz y Menjívar 1991), de las tendencias de localización habitacional, del costo de los servicios urbanos dada la situación de la infraestructura, de los costos impuestos por la degradación y las restricciones ambientales, e incluyendo los efectos de los cambios en la red urbana nacional (Lungo et al. 1996) y centroamericana, y la posición de la ciudad en estas, y ante todo identificando a los nuevos actores económicos y sus relaciones, este constituye el tipo de estudio sobre la economía urbana que puede, realmente, fundamentar un plan de desarrollo urbano.

Cuestiones como la productividad o la competitividad urbanas, importantes tanto para el modelo neoliberal como para un modelo alternativo, exigen análisis de la economía de las ciudades de este tipo, donde el factor territorial deje de ser, como en los estudios económicos tradicionales, una abstracción, aunque pretendan fundamentar políticas de desarrollo territorial como las urbanas o metropolitanas.

Pero tanto la productividad como la competitividad urbanas requieren de una precisión conceptual. La competitividad de una ciudad o una región no puede abordarse de la misma forma que la de una empresa o sector. Mientras en este último caso hay un mercado relativamente definido,

en el cual la empresa participa, hay competidores claramente identificados y ventajas y desventajas competitivas más o menos precisas; en el caso de las ciudades estas condiciones no se cumplen.

La ciudad es un tejido abigarrado de bienes y servicios que participan de mercados muy diversos, en condiciones también muy diversas en materia de escala de competencia, estructura, ventajas competitivas y grado de movilidad de los factores determinantes de estas ventajas (Cuervo et al. 1997). Por lo anterior, es necesario desarrollar los conceptos de productividad y competitividad urbanas para poder aplicarlos en situaciones cuya diversidad va más allá de las similitudes formales y que se explican por sus particulares historias.

También, y debido a la exigencia de no desvincular lo económico de lo social y lo político, en la problemática anterior deben incluirse los análisis de fenómenos recientemente redescubiertos por los estudiosos sociales, como la formación de capital social y los factores que posibilitan su articulación a las políticas de desarrollo, en este caso, urbanas.

Lo esencial es que debe hacerse un análisis territorializado de estas tendencias económicas, lo que exige ir más allá de las tradicionales teorías de la localización económica, que responden a modelos de crecimiento fundamentalmente nacionales, que se desdibujan cada vez más por el proceso de globalización de la economía, las transformaciones tecnológicas y el acelerado cambio en las comunicaciones que ha llevado a hablar de la ciudad informacional (Castells 1992).

Este análisis territorializado de nuevo tipo es uno de los mayores desafíos que enfrenta la investigación urbana y regional, y aunque se ha generado un importante conocimiento a través de los trabajos que estudian la relación entre el proceso de globalización y las ciudades, y los efectos de los cambios tecnológicos e informáticos, es necesario avanzar en el análisis de esta problemática a niveles territoriales menores y estudiar las diferencias de las consecuencias de las actuales tendencias económicas en la organización territorial de los diferentes países y regiones, según las distintas características de su desarrollo, para evitar que, una vez más, se apliquen o intenten aplicar políticas que pueden tener efectos contraproducentes para nuestras ciudades.

**El papel de la planificación urbana:  
partir de los procesos económicos reales  
para incidir sobre ellos**

Como resultado de la revisión hecha, surge la necesidad de observar cómo se ha tratado de incidir en los procesos económicos reales en dos casos de planificación paradigmáticos en los últimos años: la gestión del Partido de los Trabajadores en São Paulo, durante el período 1988-1992, y la gestión de la municipalidad socialista de Barcelona, en los años previos a la realización de los Juegos Olímpicos de 1992.

En el caso de São Paulo se partió del hecho de que la ciudad real es producto de la acción *contradictoria* de una multiplicidad de agentes públicos y privados, y que el crecimiento de la misma depende fundamentalmente de las relaciones que se establecen entre estos agentes. La ciudad sigue, por lo tanto, una lógica de producción que es calificada generalmente como caótica, pero que es necesario conocer y aceptar como un hecho real. Uno de los elementos esenciales de esta lógica, considerados en el Plan Director formulado, era el proceso de valorización inmobiliaria ausente en los análisis económicos de los planes elaborados para San Salvador y Panamá-Colón.

Además, en el campo específico de las actividades económicas se planteó la necesidad de conocer los perfiles económicos de la ciudad, entre ellos el sector informal (tamaño, vinculaciones con el sector formal, formas de espacialización).

Con este enfoque, las acciones que el plan proponía se impulsaron en el marco de un intenso proceso de debates y discusiones con los agentes interesados —más que a partir de una aprobación del gobierno de la ciudad—, convirtiendo el plan en una mesa permanente de concertación, donde se establecían las reglas del juego (Rolnik 1993). Obviamente, y para lograr que estas decisiones de consenso contribuyeran a orientar el desarrollo de la ciudad hacia un modelo más justo y eficiente, deberían enmarcarse en los lineamientos estratégicos establecidos, para lo cual es indispensable un sólido conocimiento de los procesos económicos reales que se desenvuelven en la ciudad.

La experiencia anterior permite revisar otra que, como decíamos antes, se ha vuelto paradigmática para la planificación urbana en América Latina: el esquema impulsado en la ciudad de Barcelona, particularmente en lo que respecta a la definición de inversiones estratégicas para el futuro de la ciudad y la asociación de agentes públicos y privados en su formulación y ejecución. En esta ciudad catalana se partió del cambio operado en la escala de la ciudad (que se ha convertido en una ciudad-región), y en la reconversión de la economía de la ciudad, que ha pasado de ser una base industrial antigua estructurada desde el siglo pasado, a constituirse en una plataforma industrial, servicios avanzados para las empresas y turismo internacional, que supone un uso más intensivo de la ciudad metropolitana, de gran atractivo para la inversión extranjera (Borja 1995).

Con el reconocimiento de estos cambios, se elaboró un Plan Estratégico que constituyó la expresión más acabada de la cooperación público-privada, que sirvió de marco para los grandes proyectos previos a los Juegos Olímpicos de 1992 y para las acciones posteriores de este evento, hasta el año 2000. Este Plan Estratégico, más una norma legal, es un contrato político y social adoptado por los distintos agentes urbanos.

De hecho, la realización de los Juegos Olímpicos fue un factor movilizador de gran peso, pero la virtud del Plan Estratégico está en ir más allá de estos en términos temporales. Se trató de realizar las distintas operaciones de urbanismo ejecutadas (ampliación vial y aeroportuaria, modernización de las telecomunicaciones, renovación de zonas urbanas degradadas, ampliación de la oferta hotelera y de servicios de punta a empresas) en función del esquema de desarrollo urbano previamente acordado.

La experiencia de Barcelona muestra que es posible superar las visiones de la planificación urbana, tanto las tradicionales —que continúan orientándose por modelos ideales de ciudad, a través de una planificación y una normatividad rígidas, que se traducen en prácticas inoperantes y tienen efectos perversos (Borja 1995)— como las neoliberales, que han significado el abandono de zonas enteras de la ciudad y el incremento de la exclusión social, apoyándose en una concertación estratégica entre los ac-

tores públicos y privados a partir de la definición de un proyecto global de la ciudad, y en términos económicos, insertando la ciudad en la dinámica internacional.

Sin embargo, también ha ocurrido, en algunos casos, una aplicación parcial del esquema de desarrollo urbano de Barcelona. El Plan de Desarrollo de la ciudad de Guatemala (Castillo 1997) es un ejemplo de las limitaciones que se manifiestan al plantear una serie de proyectos —aunque se logre una participación conjunta de los sectores público y privado— sin haber hecho un análisis adecuado y profundo de la dinámica económica de la ciudad y su región de influencia; no obstante que se haya formulado y acordado, conjuntamente, un plan estratégico de desarrollo de mediano y largo plazo.

La planificación urbana, para poder contribuir a la construcción de ciudades más justas, eficientes y democráticas debe tanto superar las visiones de los grandes esquemas de la planificación, criticados hace ya muchos años (Lee 1973), como evitar caer en las opciones fragmentarias ausentes de un marco estratégico global, que expresa una de las modalidades de lo que algunos llaman urbanismo postmodernista (Ellin 1996), opción que, lamentable aunque involuntariamente, sustenta la promoción e intento de aplicación acrítica de las llamadas “buenas prácticas”, que han estado promoviendo algunos organismos de cooperación internacional.

La dimensión económica urbana aún es, a pesar de los avances realizados, una de las áreas en que es necesario invertir mayores esfuerzos, para consolidar los nuevos enfoques respecto a la planificación urbana en los países centroamericanos.

## Las ciudades y la globalización: una mirada desde Centroamérica y el Caribe\*

### Consideraciones generales

Este trabajo constituye una exploración inicial del impacto de los procesos de ajuste estructural y globalización de la economía sobre las ciudades, a partir de la experiencia de algunos países de Centroamérica y el Caribe, en los que, por su común contexto geopolítico y la pequeña dimensión de sus sociedades y economías, este impacto puede presentar características diferentes a las que comienzan a observarse en otros países latinoamericanos de medianas y grandes dimensiones y sujetos a diferentes condicionalidades políticas.

Abordar la relación entre desarrollo urbano, globalización de la economía y políticas macroeconómicas exige una precisión previa que, aunque pudiera parecer obvia, es necesario explicitar, y que se refiere a la diferente temporalidad de los procesos a analizar.

La razón es la siguiente: la temporalidad del proceso de urbanización excede el mediano plazo, por lo que debe verse a la luz del proceso de reestructuración global de la economía y no de la implementación de políticas económicas de corto plazo, aunque estas tengan alguna incidencia en el primero. Por otra parte, las características acumuladas históricamen-

\* Trabajo presentado en la V reunión del Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana y en el I Congreso de Investigadores Urbanos y Regionales de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 23-27 de agosto, 1993.

te, y vinculadas a los modelos de desarrollo económico preexistentes, introducen condicionantes a los procesos de globalización, imponiéndoles limitaciones de distinto signo en cada caso concreto.

Basta recordar que el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones es posterior a la urbanización en la mayoría de los países del continente, y que el nuevo patrón de industrialización que se busca establecer, al obedecer a una lógica global de nuevo tipo, hace que las economías de aglomeración actualmente existentes no sean necesariamente lo más útil y conveniente.

En el documento donde se plantea la política urbana del Banco Mundial para los años noventa se sostiene que las acciones de esta deben ser ubicadas en el contexto más amplio del desarrollo y las políticas macroeconómicas, ya que estas últimas establecen el marco para las actividades económicas urbanas, al incidir en las tasas de interés, en los impuestos directos e indirectos, en los incentivos a la industria y el comercio, en los precios de insumos claves como la energía y el agua, etc.

Se sostiene, adicionalmente, que las políticas nacionales de educación y salud tienen consecuencias directas sobre la fuerza de trabajo urbana, y que el objetivo central de política urbana del Banco Mundial —el mejoramiento de la *productividad de la economía urbana*— depende ampliamente del balance entre esta y las políticas macroeconómicas, ya que también la economía urbana afecta los logros macroeconómicos, a través de tres vínculos: el financiero, el fiscal y el inmobiliario (Banco Mundial 1991a).

Más adelante volveremos sobre esta cuestión de la productividad urbana, pero pensamos, sin embargo, que las políticas macroeconómicas que implica el ajuste estructural deben ser enmarcadas, cuando son medidas de estabilización de corto plazo, dentro de las políticas que tienden a promover cambios estructurales en la economía, y que son, por lo mismo, una de las bases del actual proceso de globalización de la misma, si queremos trascender el análisis coyuntural y ubicar exactamente las relaciones entre desarrollo urbano y desarrollo económico.

Dentro de esta visión de mediano y largo plazo, los efectos del último proceso deben verse a la luz de las diferentes concepciones del desarrollo de las ciudades, para entender las distintas valoraciones sobre los

mismos, ya que no existe una concepción única de desarrollo urbano, sino múltiples y contradictorias en muchos aspectos.

Esto es de crucial importancia porque la base de los análisis tecnocráticos de la política y la planificación urbana está en la universalización de intereses particulares, en la no consideración de la multiplicidad de los mismos que existen en las ciudades. Los planes de desarrollo urbano, al ignorar esta complejidad, son irrealizables desde su inicio, como lo demuestra abundantemente su historia en América Latina durante los últimos cincuenta años. Existe entonces, además de una diferente temporalidad entre urbanización y desarrollo económico, una diferente temporalidad entre estos procesos y la normatividad del crecimiento urbano que han impuesto, así sea parcialmente, la política y la planificación urbana, tejiendo una densa red de contradicciones.

También es necesario considerar que el análisis de fenómenos como la primacía urbana o las características de las redes urbanas nacionales deben verse a la luz del innegable rompimiento de las fronteras nacionales provocado por el cambiante carácter de los flujos migratorios (donde las corrientes internacionales y sus consecuencias para los países emisores, principalmente, son fundamentales) y la nueva integración y globalización económica, entre otros procesos, recordando que esta última es consustancial al desarrollo del capitalismo desde sus orígenes, y que lo que debe estudiarse es su naturaleza actual.

Por último, hay que precisar que el análisis de relaciones como la que nos ocupa debe enfatizar no solo en las rupturas sino también en las continuidades, en razón de la diferente temporalidad que hemos mencionado y por el peso que implica la estructura física existente de cada ciudad.

A partir de estas consideraciones generales trataremos de analizar las relaciones que son el objeto de este trabajo, considerando previamente las conclusiones derivadas del estudio de otros casos.

## Observando lo que sucede en los países centrales

La diferente temporalidad entre el proceso de urbanización y los cambios en la economía explica que solo hasta finales de los años ochenta se comiencen a observar con claridad los efectos urbanos de la reestructuración de las economías de los países capitalistas centrales que se inició en los años setenta, y que ha provocado que algunas ciudades de estos países lleven el calificativo de “ciudades globales” (Sassen 1991).

El desmantelamiento de centros industriales en Estados Unidos, Europa y actualmente en Japón (Hataya 1993), la acelerada industrialización en algunos países del llamado tercer mundo, y la internacionalización del sector financiero en los años ochenta crearon una organización especialmente dispersa pero globalmente integrada de la economía, posibilitada por el avance de la tecnología de la información.

Dentro de esta organización espacial mundial, se sostiene que algunas grandes ciudades como Nueva York, Londres o Tokio cumplen un papel estratégico, al concentrar el control de los procesos económicos a nivel mundial, al crearse nuevas formas de centralización de gestión y control de una red de centros de producción y mercados financieros, donde los procesos de innovación, localizados en estas “ciudades globales”, juegan un papel fundamental.

Las enormes densidades de los distritos comerciales, financieros y de servicios de estas ciudades contradicen la idea generalmente aceptada de que la aglomeración resulta obsoleta por el avance de las comunicaciones, y podría decirse que se trata de una nueva lógica de aglomeración, muy distinta a la generada por la producción industrial a partir del siglo pasado.

Este proceso de descentralización de actividades y centralización de puntos de poder y decisión no se ha traducido en una descentralización de la propiedad y los beneficios, en la medida en que pudiera imaginarse o desearse, aunque se ha incrementado la contratación de empresas menores y su crecimiento en algunos países. En última instancia, esta forma de crecimiento es parte de una cadena en la que un limitado número de empresas se apropian de la mayor parte de las ganancias de este proceso de globalización económica (Sassen 1991).

Es interesante, también, ver el impacto de este proceso de globalización económica en la estructura social de estas ciudades.

Si la industrialización permitió un incremento de los empleos y los salarios y una reducción de la desigualdad, y contribuyó a la formación de una amplia clase media urbana, el actual crecimiento del sector financiero y de la prestación de servicios especializados no solo genera puestos técnicos y administrativos de alto nivel sino también puestos no calificados de baja remuneración, acentuando la polarización social, que se puede observar rápidamente en el aumento de hoteles, restaurantes, centros comerciales y viviendas de lujo, junto al deterioro de muchos barrios populares de estas ciudades.

El impacto es muy claro en los mercados de trabajo. Mientras disminuyen el número de empleos y la sindicalización, y se deterioran los salarios en el sector industrial, proliferan las empresas de régimen salarial irregular y el trabajo a domicilio, lo que expresa la nueva relación capital/trabajo que se está configurando.

Estos cambios provocan, a su vez, una mayor asimetría en las economías a nivel nacional e internacional, proceso cuyo estudio debe ser profundizado.

Esta asimetría creciente ha conducido a algunos investigadores a pensar que el proceso de urbanización en los países en desarrollo en estos momentos enfrenta su mayor crisis, porque el crecimiento de las economías urbanas, que acompañó la acelerada urbanización entre 1940 y 1970, ya no tiene el mismo ritmo, mientras la pobreza urbana se incrementa cada día más y los condicionamientos políticos de la ayuda financiera internacional limitan severamente la intervención estatal en la solución de los problemas urbanos (Roberts 1990).

Roberts recuerda cómo en el período de sustitución de importaciones, el Estado, debido a la debilidad del capital local, se convirtió en un agente activo del desarrollo urbano, al asumir un papel importante en la creación de infraestructura económica y social en las ciudades. En el momento actual están ocurriendo importantes cambios, tanto a nivel de las redes urbanas nacionales como al interior de las principales ciudades, destacándose, en las primeras, el desarrollo de importantes ciudades secunda-

rias en varios países de América Latina, lo que ha transformado el paisaje regional y a lo que se suma el cambiante carácter de los flujos migratorios, de los mercados laborales, de la estructura de clases y la organización social urbanas, etc.

Señala, sin embargo, la fragilidad de muchas de estas nuevas economías urbanas, por el carácter de su vinculación al mercado mundial y la creciente disparidad social en el ámbito urbano.

### **Cambios recientes en algunos países latinoamericanos**

En el caso de los países latinoamericanos de tamaño medio o grande, los efectos de la globalización comienzan a manifestarse diferencialmente, dependiendo de su inserción en la actual división internacional del trabajo.

Por ejemplo, el reordenamiento territorial productivo en México, que está siendo objeto de múltiples análisis, guarda relación con la estrecha vinculación de la economía mexicana con la de Estados Unidos, y rápidamente está generando nuevas y agudas desigualdades. Para las ciudades y las regiones de la frontera norte, donde se ubica la mayoría de plantas maquiladoras, se ha dado, evidentemente, un proceso de industrialización que ha modificado su estructura económica y social y ha incrementado su peso político; pero a nivel nacional, su participación en el empleo, que es el logro más publicitado, y los efectos sobre el desarrollo global de México son modestos, comparados con el costo pagado en términos de las condiciones de vida de los trabajadores de la maquila y el tipo de desarrollo urbano que se puede observar en las ciudades fronterizas (Pradilla 1993).

Otros investigadores sostienen que los cambios en las estructuras urbano-regionales deben ser explicados por la combinación de las transformaciones en la economía mundial con las deseconomías de aglomeración generadas por la existencia de grandes ciudades como México o São Paulo, y que los resultados no conducirán necesariamente a la desconcentración urbana (Cuervo 1992).

Analizando el caso colombiano, se señala que, en los años ochenta, el país logró diversificar sus exportaciones, pero a través de nuevos productos del sector primario, especialmente petróleo y otros minerales, mientras las exportaciones manufactureras no se incrementaron de forma tal que sirvieran de contrapeso a la declinación del modelo sustitutivo de importaciones.

Respecto a la red urbana, se observa que la población de la capital ha crecido, comenzando a romper el equilibrio del sistema urbano colombiano, pero que las actividades manufactureras en Bogotá han logrado sostenerse a pesar de los cambios operados en la economía del país.

El caso chileno muestra, dentro de las características de una economía volcada fundamentalmente hacia el exterior, las contradicciones que se generan, por la diferente temporalidad a que nos hemos referido, entre el proceso de urbanización y los cambios en la economía. Con el sugestivo título de "Santiago estatal, Chile liberal", se sostiene la tesis de que la Región Metropolitana de Santiago, cuya economía representa aproximadamente el 40% de la nacional, no es funcional al modelo de apertura y al fomento de exportaciones, por su carácter cerrado y por el peso del sector estatal (Daher 1993).

Santiago creció económicamente menos que el país en las últimas dos décadas, y aunque aún cuenta con la mayor dotación de capital fijo, se afirma que la ciudad dejó de ser signo de modernidad, y su industria, sinónimo de desarrollo.

Actualmente, los sectores económicos de punta se encuentran en otras regiones, en un proceso de transformación que no tiene nada que ver con la planificación ni con las políticas de descentralización, y tampoco con una opción política tomada por el gobierno, sino que es el resultado de las políticas macroeconómicas impulsadas.

Se mencionan, entre otras, la desgravación arancelaria que terminó con el proteccionismo a una industria sustitutiva eminentemente metropolitana, bajando el subsidio del consumo urbano; la reducción del Estado y la disminución del déficit fiscal, que afectó principalmente a la capital; y la política cambiaria que favoreció a las economías regionales orientadas a la exportación. En este país se generó, así, un proceso de

reasignación sectorial y geográfico de los recursos, el que podría ser calificado como una especie de ajuste territorial.

Y aunque se afirma que el mercado y la libre empresa aparecen como los principales protagonistas de este proceso, el Estado intervino promoviendo, subsidiándolo y protegiéndolo, lo que se observa en la disminución de la inversión estatal en la Región Metropolitana de Santiago.

A pesar de discrepar con algunas conclusiones, porque deja de lado los efectos negativos del “milagro” económico chileno (Schneider 1993), el impresionante crecimiento de la pobreza en ese país y sus consecuencias sobre la estructura social (Díaz 1992), su interés radica en que vincula el desarrollo urbano con las políticas macroeconómicas y permite plantear dos interrogantes claves: ¿qué pasa y cuál es el papel de las pequeñas y microempresas urbanas? ¿Es esta desconcentración de las actividades económicas sinónimo de una real descentralización de poder y base para un desarrollo urbano más equitativo?

Otras investigaciones muestran otras facetas de los efectos urbanos de los cambios en la economía. Entre ellas, destaquemos una realizada sobre las ciudades de Bogotá, Santiago y Montevideo, donde se mostró la disminución de la primacía urbana; una menor polarización de las clases sociales en los espacios urbanos, produciéndose incluso una tendencia inversa como consecuencia de las estrategias de sobrevivencia de los sectores pobres y las clases medias; un aumento del desempleo urbano, que cuestiona las opiniones que otorgan un papel contracíclico a la economía informal y sugiere, más bien, que este es esencialmente procíclico con el sector moderno de la economía, etc. (Portes 1989a).

### Lo que está sucediendo en Centroamérica y el Caribe

Un estudio hecho sobre cinco ciudades del Caribe y Centroamérica: Kingston, Port-au-Prince, Santo Domingo, Guatemala y San José, y en cuyos resultados basamos nuestras reflexiones sobre esta región (Portes y Lungo 1992b), muestra que la evolución de la primacía urbana en estos

países no sigue una tendencia uniforme, pues disminuye en unos países pero no en otros: en Santo Domingo creció moderadamente, de 2,7 en 1960 a 2,9 en 1984; en Guatemala se redujo ligeramente, de 6,04 en 1973 a 6,09 en 1984, pero la población de la capital mantuvo su proporción respecto a la población urbana total; mientras Kingston es el caso de reducción más notable, de 7,18 en 1960 a 2,61 en 1982.

Esta revolución va acompañada también de procesos contradictorios a nivel de la red urbana. Se observa un fuerte crecimiento de ciudades secundarias en Jamaica y República Dominicana, asociado, en el primer caso, al desarrollo turístico en la costa norte y a la creación de importantes zonas francas en ciudades como Santiago de los Caballeros y La Romana, en el segundo, en un proceso de diversificación regional del crecimiento urbano. Por otro lado, en el caso de Costa Rica, las nuevas actividades económicas urbanas aún se concentran en el Área Metropolitana de San José.

En todas las ciudades se encuentra, durante los años ochenta, las mismas tendencias básicas en los mercados de trabajo: el crecimiento del desempleo abierto y del sector informal de la economía, una disminución general del ingreso y el incremento de la pobreza en las ciudades. En Kingston, por ejemplo, en 1983 la tasa de desempleo abierto masculina llegó a ser del 21% y la femenina, 35%; en San José alcanzó el 9,9% en 1982. El sector informal en Guatemala subió del 30% al 33% durante la década, mientras en Kingston este incremento superó los diez puntos en el mismo período, pasando de un 21% a un 31%, aproximadamente.

En el marco de la crisis y los programas de ajuste se observa, también, el crecimiento de las zonas francas y la maquila. El caso más notable es el de República Dominicana, donde los empleos en las primeras pasaron de 36 mil en 1987 a 134 mil cuatro años más tarde; respecto al empleo en la maquila en Costa Rica, este aumentó de 12 mil en 1984 a 40 mil al finalizar la década, en un país donde la participación laboral femenina creció del 32% al 36%. En el caso de Guatemala, otro estudio reciente indica que la maquila de confección es una de las pocas actividades económicas que ha tenido un crecimiento acelerado, y que entre 1986 y 1991 el número de empresas había aumentado cinco veces, el total de trabajadores se multiplicó por diez y las exportaciones fueron

quince veces más. Para este último año esta actividad ocupaba el cuarto lugar dentro de los rubros de captación de divisas y había generado 55 mil puestos de trabajo, ubicados (el 93%) en la región metropolitana (PANORAMA 1993).

Los datos sobre los mercados de trabajo indican que, en algunos países, el alto nivel de desempleo y los bajos salarios son características casi permanentes, mientras en otros ha ocurrido un ajuste más flexible, que combina un desempleo urbano relativamente bajo con el incremento de formas de empleo poco protegidas.

Con respecto a la polarización espacial, se encontraron evidencias que muestran una reversión de esta de las clases sociales durante la crisis de los años ochenta, pero con significativas variaciones y excepciones. Si Puerto Príncipe puede ser caracterizado como una ciudad constituida por “bolsones” de modernidad rodeados de un mar de pobreza, en Guatemala el crecimiento de la ciudad nunca ha estado marcado por un patrón de segregación claramente definido, en San José están surgiendo “bolsones” de pobreza antes inexistentes y cada día más visibles e importantes, mientras, sin embargo, se asiste a la permanencia de los principales establecimientos financieros y de servicios de alto nivel en el área central de la ciudad, donde se encuentra el 90% de los empleados del sector financiero y funcionan el 80% del comercio y el 75% de los servicios de la zona metropolitana (PANORAMA 1993).

Estas transformaciones se dan en un marco en que el sector industrial muestra un agudo estancamiento, producto de las dificultades que enfrentan su reconversión frente a las nuevas condiciones de la economía. En Costa Rica, su participación en el PIB se ha mantenido alrededor del 22% durante toda la década; en Guatemala entró en una fuerte recesión en 1982, declinando durante el resto de la década, a pesar de la recuperación parcial de 1987.

Otra cuestión que hay que resaltar es el papel del Estado en estos procesos, donde las diferencias evidentes entre los distintos casos explican en parte su trayectoria.

El caso de Costa Rica, donde el papel inversor y regulador en la economía y el desarrollo urbano es el más fuerte, conduce a plantear

una hipótesis articulada alrededor de la siguiente idea: los cambios en la red urbana y la estructura interna de las principales ciudades, como consecuencia de la reestructuración económica en curso, solo cobrarán fuerza a mediano plazo, dado el peso de la intervención estatal en las mismas, situación que no puede ser modificada sin erosionar gravemente las bases de la democracia de este país. La dificultad para aprobar el tercer programa de ajuste estructural, que afecta el empleo en el sector público, que a su vez constituye el 35% del empleo en el Área Metropolitana de San José, y la negativa a incorporarse al proceso de integración económica centroamericana, actualmente en un dinámico proceso de constitución, evidencian lo anterior.

Haití, por el contrario, constituye el polo opuesto, donde un Estado que puede ser calificado de “depredador” por las políticas que impulsa (Evans 1991) ha tenido una mínima incidencia en el desarrollo de las ciudades durante los años de crisis.

Aunque los resultados de esta investigación se refieren, ante todo, a los resultados en las ciudades estudiadas de la crisis de finales de los años setenta e inicios de los ochenta, y de los programas de ajuste estructural que se comenzaron a implementar en esta última década, permiten observar las características de las estructuras urbanas al finalizar el siglo, que se enfrentarán al proceso de globalización de las economías de Centroamérica y el Caribe que hoy se impulsa.

En otra investigación en curso sobre el Área Metropolitana de San Salvador (Lungo 1993a) se muestra que el índice de primacía demográfica pasa de 2,21 en 1950 a 3,11 en 1990, y que la década de mayor crecimiento de esta es la de los años setenta, siendo casi nulo durante los años ochenta, lo que indicaría que, a pesar del crecimiento poblacional de la capital, hay ciudades secundarias que lo están haciendo a un ritmo mayor, una de las cuales se encuentra en una zona de alta conflictividad durante la guerra de la década anterior.

Lamentablemente no existe información sobre el carácter de los flujos migratorios internos ocurridos durante los últimos veinte años.

Tampoco hay estudios sobre la transformación de la economía de la ciudad, aunque es posible plantear, con la información disponible, que no

se ha operado aún una sustancial transformación de su economía urbana en lo que respecta al tipo de bienes y servicios producidos, aunque se observa una creciente informalización del mercado de trabajo desde finales de los años setenta (Briones 1991), y una expansión de la maquila desde finales de los años ochenta (Arriola 1993).

Tampoco se ha constituido un núcleo importante de producción de bienes y servicios destinados a mercados exteriores a los países centroamericanos. Existe, desde 1972, una zona franca en el Área Metropolitana de San Salvador que genera, actualmente, 6.500 empleos, y a partir de esta década se ha iniciado un vigoroso programa de creación de zonas francas con la característica que la mayoría se piensa crear en el interior del país (actualmente solo se han construido dos en el AMSS). La ejecución de este programa podría introducir importantes cambios en la red urbana salvadoreña.

Respecto a la estructura del empleo en el AMSS, se observa un fuerte crecimiento de la PEA (población económicamente activa), mientras los niveles de desempleo abierto son relativamente semejantes al comparar las cifras de 1980 y 1990. Durante este período, los patronos y asalariados aumentan en mayor proporción que los trabajadores por cuenta propia, mientras los familiares no remunerados no parecen ser la fuente de absorción de la nueva población o de la que llega a la edad de trabajar.

Los estudios sobre el sector informal indican que difícilmente se lo puede calificar como un sector de crecimiento económico, que, por el contrario, es fundamentalmente un sector de subsistencia (Briones 1991), y que uno de cada tres trabajadores del AMSS se encontraba en este en 1988. La tendencia a la informalización se ve reforzada por las políticas de desregulación y privatización actualmente predominantes, mientras la pobreza extrema había pasado de 10% en 1976 a 15,2% en 1990 (OIT-PREALC 1988); se estima que actualmente alcanzaría el 18%.

Estas tendencias no permiten aún extraer conclusiones definitivas sobre el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste en los procesos de urbanización, pero son útiles para orientar la investigación de las relaciones entre desarrollo urbano y políticas macroeconómicas que nos ocupa, especialmente cuando, como consecuencia de la actual globalización de

la economía mundial, resurge el proceso de integración económica en Centroamérica, hoy con nuevas características como proceso regional.

En un trabajo reciente, Guerra Borges (1993), analizando las posibles contradicciones entre globalización y regionalización, plantea el hecho de que todavía no hay consenso sobre si ambos procesos coexistirán o uno prevalecerá sobre el otro, pero que hay aspectos del desarrollo de la economía a nivel mundial que podrían favorecer el proceso de globalización a partir de la regionalización.

Señala como uno de los más importantes a la expansión transfronteriza de las empresas, en un movimiento de integración a través de la producción o las inversiones cuyas características son muy diferentes al proceso de integración impulsado por los gobiernos, que es lo que se conoce cotidianamente a través de los medios de comunicación, y cuyo objetivo central es la creación de zonas de libre comercio entre países que no tienen una fuerte tradición de intercambio y mucho menos de inversión transfronteriza.

Siendo más profunda la primera, y reconociendo que en el caso de los países centroamericanos el intercambio de bienes y servicios, no tanto de capital y de fuerza de trabajo, ha sido amplio desde los años sesenta, a pesar de los conflictos vividos por varios países de la región, señala que los efectos de la globalización y la regionalización pueden ser más negativos que positivos si no se hacen cambios fundamentales en las economías centroamericanas, para incrementar su capacidad de inserción internacional, más allá de los beneficios logrados a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y del Sistema Generalizado de Preferencias, que han permitido su acceso al mercado norteamericano.

Estos cambios implican pasar de las políticas "pasivas" (por ejemplo, la reducción de los aranceles aduaneros), a políticas "activas", como la asignación de recursos y la toma de medidas para realizar, en los sistemas productivos y de distribución, los cambios que la globalización exige.

Hay que recordar, por último, que los procesos de urbanización, además de su particular temporalidad, son de una extrema complejidad y están cruzados por condicionalidades extraeconómicas, por lo que no es correcto plantear que la globalización de la economía se traduce directa-

mente en la globalización de los procesos de urbanización, ya que aun en el caso de la primera, los mercados están insertos en relaciones sociales y políticas específicas que hacen que la globalización de la economía no sea simple y uniforme (Logan y Swanstrom 1991).

### **El papel de la cooperación internacional al desarrollo urbano en estos cambios**

Realicemos una rápida revisión de las políticas de desarrollo urbano impulsadas por las agencias internacionales para ver su relación con el proceso de globalización actual. A inicios de los años setenta, el Banco Mundial emprendió esfuerzos por unificar su acción sectorial (vivienda, desarrollo territorial, transporte, agua potable, servicios comunitarios y apoyo institucional), en proyectos urbanos unificados. Esto requería la coordinación de inversiones en los distintos sectores y pretendía traspasar el peso financiero del desarrollo urbano desde el sector público hacia el sector privado y la población urbana, a diferencia de lo sucedido durante los años cincuenta y sesenta, buscando mejorar la eficiencia de los sectores urbanos y disminuir la pobreza (Hewitt 1989).

Estos proyectos se concentraron especialmente en las ciudades capitales, y atendían las necesidades básicas de los sectores pobres, con acciones mínimas que incluían vivienda, agua, alcantarillado y capacitación, tratando de reducir los costos, sin afectar los niveles de eficiencia. Posteriormente, estas acciones se ampliaron al transporte, el comercio y las inversiones productivas que llegaban a todos los sectores de la ciudad, exigiendo un nivel de cooperación interinstitucional casi nunca logrado.

A partir de 1980 surgió un nuevo tipo de proyectos: de administración e ingeniería urbanas, orientados a incrementar la eficiencia y la productividad de los sistemas urbanos, donde se destaca el desarrollo municipal, principalmente en el área de las finanzas.

La cartera de proyectos urbanos del Banco Mundial muestra, en las décadas de los sesenta y los setenta, el predominio de los proyectos habitacionales, que pasaron, sin embargo, de los "sitios y servicios" a otros que

incluyen acciones de incidencia sobre los mercados habitacionales, promoviendo las acciones del sector privado, la reducción de subsidios y el apoyo a intermediarios financieros habitacionales reductores de costos.

No obstante, la asistencia del Banco Mundial al desarrollo urbano para este período ha sido modesta, pues suma solo 2% de las asignaciones globales para el período 1980-1983. En el momento actual se han incorporado acciones en el ámbito de las actividades microeconómicas urbanas para contrarrestar la creciente pobreza en las ciudades.

Este carácter marginal de la cartera de proyectos urbanos del Banco Mundial podría explicar su apoyo en esta área a instituciones y programas que no corresponden completamente a la orientación de sus políticas en los sectores claves de su trabajo: financieros, industriales, de reestructuración estatal, etc.

Encontramos, por ejemplo, la creación de agencias semipúblicas, cuyo objetivo es distribuir fondos para ejecución de proyectos por parte de pequeñas empresas privadas, dada la inoperancia de algunas instituciones gubernamentales.

En otros casos, a pesar de la orientación antiestatal de sus políticas, acepta que el Estado juegue el papel ejecutor de proyectos, al considerar que es la opción más segura. Para el Banco Mundial, en muchos casos, y dado el carácter marginal de los fondos destinados a los programas de desarrollo urbano, el apoyo a acciones como las descritas no contradice la gestión urbana de carácter neoliberal que está promoviendo (Tribillon 1993).

Durante los últimos años de la década anterior se comienza a operar un cambio en la política de desarrollo urbano del Banco Mundial, la cual gira ahora alrededor de la idea central de incrementar la "productividad urbana", abandonando las operaciones focalizadas en las barriadas habitadas por los sectores de menores ingresos de los años sesenta y setenta y, parcialmente, el apoyo al desarrollo municipal y a las finanzas habitacionales de los años ochenta, al constatar que su impacto en el desarrollo urbano ha sido mínimo y que el ritmo del crecimiento urbano y sus problemas excede ampliamente la escala de sus programas. Hoy se prioriza la reforma urbana, el desarrollo institucional y las inversiones de alta

prioridad, en el contexto del desarrollo económico y de las políticas macroeconómicas en ejecución (Banco Mundial 1991a).

Este giro se orienta a diseñar políticas de apoyo al desarrollo urbano acordes al proceso de reestructuración y globalización de la economía, cuyo objetivo central es el mejoramiento de los niveles de productividad de la economía urbana, para lo cual, como el Banco Mundial sostiene, un manejo macroeconómico adecuado es necesario pero no suficiente. Obstáculos claves como una infraestructura deficiente, una obsoleta regulación, gobiernos municipales débiles o el inadecuado financiamiento del desarrollo urbano reducen las economías de escala y aglomeración generadas por la concentración de población y actividades económicas, disminuyen la participación de las economías urbanas en el producto nacional, y deben ser superados para lograr un incremento de la productividad urbana.

Lo anterior requiere, según el Banco Mundial, una reforma urbana sustancial y el cambio institucional que transforme el rol del Estado, de proveedor directo de servicios e infraestructura urbana a “facilitador”, a través de un marco regulador y financiero en que el sector privado, las comunidades y las familias jueguen un rol creciente en la solución de sus necesidades urbanas.

El mejoramiento de la productividad urbana, junto a la lucha por disminuir la pobreza en las ciudades y el deterioro del medio ambiente en las mismas, constituyen, con el apoyo a la investigación urbana, los elementos centrales de la agenda urbana del Banco Mundial para los años noventa.

Se trata, en otros términos, de hacer cumplir el papel que les corresponde a las ciudades en el desarrollo económico (Harris 1991).

Los programas del Banco Interamericano de Desarrollo se iniciaron en 1961, al calor de la Alianza para el Progreso. Estos se destinaban a mejorar el uso de la tierra, proveer vivienda a grupos de bajos ingresos y construir sistemas de agua y alcantarillado. De los 92 proyectos ejecutados por el BID entre 1960 y 1984, 66 fueron desarrollados durante los años sesenta, siendo fundamentalmente proyectos habitacionales de bajo costo.

Los préstamos para proyectos de suministro de agua y alcantarillado tuvieron una tendencia similar. Entre 1961 y 1966 las asignaciones para el desarrollo urbano correspondían al 19% de la cartera total de préstamos del BID, y declinaron a menos del 8% entre 1967 y 1976. En la actualidad representan menos del 4%.

Al igual que el Banco Mundial, en los años noventa, el BID está priorizando sus préstamos al fortalecimiento de la micro y pequeña empresas urbanas y comienza a actuar en torno al problema del medio ambiente y en el apoyo a los programas de alivio a la pobreza.

A pesar de la importancia económica de las áreas urbanas, cuyo aporte al PIB supera su participación porcentual en la población total —de entre 55% y 80% en los países en desarrollo (Hewitt 1989)— el flujo actual de ayuda a los programas de desarrollo urbano no corresponde a las necesidades, a lo que se une el poco peso de los gobiernos nacionales en la formulación de políticas y prioridades de desarrollo de nuestras ciudades, tarea que no puede ser asumida por el sector privado.

Otros análisis señalan que las condiciones restrictivas del financiamiento público del desarrollo urbano y la limitada participación del sector privado amenazan con perpetuarse en los años noventa (Rojas 1989), especialmente porque los recursos financieros públicos estarán comprometidos fuertemente hacia actividades productivas orientadas a los mercados externos o a sustituir importaciones, mientras los bajos niveles de ingreso no estimularán la participación de capitales privados en el financiamiento de programas de desarrollo urbano.

La tendencia anterior hace necesario proponer reformas en los mecanismos de financiamiento existentes: mejorar el rendimiento de las fuentes tradicionales, incrementar la eficacia redistributiva del gasto público, identificar nuevas fuentes de financiamiento, etc.

Alrededor de ellas se plantean algunas propuestas (Rojas 1989), que están hoy ya muy generalizadas en América Latina. Entre ellas, para aumentar los recursos disponibles, se propone la movilización de recursos privados, orientándolos a pagar por todos o parte de los bienes y servicios urbanos que se reciben, es decir, limitando los subsidios a los grupos que realmente los necesitan y haciendo pagar los costos reales de los anterior-

res al resto de la sociedad. Aquí, no obstante, se olvida el carácter indivisible de los bienes y servicios de consumo colectivo urbanos, que hace muy difícil que no ocurran transferencias no deseadas de los costos de los mismos. Para recuperar las inversiones en infraestructura se postula la utilización de una variedad de instrumentos tributarios y no tributarios.

Se señala también la importancia de la descentralización y el reforzamiento de los gobiernos locales, y se afirma que el incremento de la participación del sector privado y de la tributación en programas de desarrollo urbano solo es factible si se dinamizan las economías de nuestras ciudades.

En general podría discutirse si el nivel de formulación de los programas de apoyo al desarrollo urbano que se implementaron durante el período de sustitución de importaciones se ha alcanzado dentro de esta nueva visión, en la que predomina una orientación desreguladora y privatizadora del desarrollo urbano, lo cual se observa en la ambigüedad de la noción de "productividad urbana" y en las contradicciones implícitas en el apoyo a la descentralización.

Estrechamente subordinados a las políticas macroeconómicas de estabilización, a pesar de las voluntades contrarias con los procesos de ajuste, enfrentando serios obstáculos en muchos países de América Latina, estos nuevos programas de apoyo al desarrollo urbano parecen estar todavía rezagados de los procesos de globalización y regionalización en curso y de sus posibles efectos en el desarrollo urbano, pero plantean desde ya un enorme reto para quienes postulan un desarrollo en general, y urbano en particular, alternativo a las tendencias por hoy dominantes.

## Grandes proyectos urbanos: una visión general\*

### Introducción

**E**n este trabajo se discute el papel de los llamados grandes proyectos urbanos (GPCI) en el desarrollo reciente de las ciudades latinoamericanas, su papel en la planificación urbana tradicional y en la planificación estratégica, la gestión de la tierra en estos proyectos, los actores y la participación social, el financiamiento, y, finalmente, sus principales impactos.

El debate sobre esta temática no es nuevo, se encuentra presente en Estados Unidos alrededor de la construcción de megaproyectos —ejecutados, sobretudo, entre 1950 y finales de los años setenta— y ha predominado en el urbanismo europeo desde la década de los ochenta. En América Latina, pese a que han existido grandes proyectos o grandes operaciones urbanas desde hace mucho tiempo, esta temática se ha estudiado poco y solamente desde hace algunos años. El objetivo de este trabajo es, entonces, contribuir a la discusión de este tópico, al abordar sus distintos aspectos, entre los cuales interesa destacar la gestión de la tierra.

Hay una cuestión previa que es necesario señalar: estamos ante una noción ambigua y contradictoria, y, por esta razón, elusiva. En este traba-

\* Trabajo publicado en *Grandes proyectos urbanos*, de Mario Lungo (Comp.), editado por Lincoln Institute of Land Policy y UCA Editores, 2004.

jo no se pretende elaborar un concepto definitivo, sino abrir la discusión acerca de lo que se entiende, desde diferentes visiones, por grandes proyectos urbanos. Evidentemente se debe avanzar en su conceptualización para evitar que usos diversos conduzcan a equívocos o a debates estériles, tal como ha ocurrido con otros temas, como la gobernabilidad o la sostenibilidad urbanas.

El trabajo se basa en una revisión bibliográfica, difícil de acotar por la ambigüedad misma de esta noción, sobre el análisis de varios proyectos de este tipo ejecutados en América Latina, los cuales se han comparado con otros realizados en Estados Unidos y Europa, y las discusiones con investigadores invitados o asociados al Lincoln Institute of Land Policy, institución que ha promovido diversas actividades sobre este tema<sup>1</sup>.

Por las anteriores razones y la gran cantidad de proyectos ejecutados o formulados en las ciudades latinoamericanas (es difícil encontrar una gran ciudad en la que no existan intervenciones urbanas de gran envergadura), muchos proyectos, de los cuales se podrían obtener importantes lecciones, no se han analizado; en consecuencia, ha quedado una tarea pendiente para la investigación urbana.

### Grandes proyectos urbanos, una noción elusiva y contradictoria

En este trabajo, se entiende por grandes proyectos urbanos no solo las grandes obras emblemáticas, sino también grandes operaciones urbanas que asumen, en muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un conjunto de acciones urbanas de nivel intermedio, que por su integración tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad. La importancia del estudio de los grandes proyectos u operaciones urbanas en el momento actual deriva de la profunda transformación que está generando el proceso de globalización, que redefine las funciones de las ciudades y coloca la cuestión de la competitividad de las mismas, con

1 Entre ellas, el curso latinoamericano anual sobre grandes proyectos urbanos que realiza el Programa Latinoamericano del Lincoln Institute of Land Policy.

todo lo problemático y discutible de la aplicación de este concepto económico para el desarrollo urbano, en un primer plano en la planificación del desarrollo de las ciudades.

Aunque a lo largo de las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas encontramos, como decíamos antes, numerosos proyectos u operaciones de gran envergadura, no se ha elaborado, ni en los estudios urbanos ni en planificación urbana tradicional, una conceptualización específica sobre estos. Recientemente, en los últimos años, con la introducción del enfoque de la planificación estratégica, estos han pasado a ocupar una posición privilegiada como acciones claves para impulsar el desarrollo de las ciudades, y se ha comenzado a elaborar su conceptualización y a sistematizar ideas sobre diferentes aspectos relacionados con esta temática. No obstante, existe un obstáculo que debe considerarse en estos esfuerzos: la gran diversidad de este tipo de proyectos, lo cual plantea un importante desafío analítico.

Efectivamente, cuando nos referimos a grandes proyectos urbanos, ¿de qué tipo de intervenciones estamos hablando exactamente? Estos proyectos pueden ser la recuperación de centros históricos; la construcción de sistemas de transporte público masivos; la reutilización de antiguas zonas industriales, militares, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias, etc.; la rehabilitación de grandes áreas de vivienda degradada; la construcción de nuevas zonas turísticas o recreativas; entre otros. A esta diversidad se agregan los problemas de la definición de la escala y la multiplicidad de actores presentes que caracterizan a este tipo de proyectos urbanos. Aquí encontramos una diferencia en el contenido de esta temática en América Latina, en relación con Estados Unidos y Europa. En la primera se incluyen intervenciones urbanas de distinto tipo y con diferentes objetivos, como los mencionados antes; mientras que en Estados Unidos prevalecen las grandes construcciones de infraestructura urbana y en Europa la discusión se orienta a los grandes proyectos de corte emblemático. Lo anterior introduce matices en la valoración de los efectos de las grandes intervenciones sobre la ciudad.

En esta diversidad encontramos factores determinantes y lógicos de actuación muy distintos, que obedecen a la compleja heterogeneidad de

los intereses presentes que dificultan la conceptualización de los llamados genéricamente grandes proyectos urbanos. Este es uno de los puntos que es urgente debatir. Para ejemplificar esta diversidad presentamos, en el anexo al final de este capítulo, una muestra de grandes proyectos urbanos realizados en algunas ciudades latinoamericanas, presentados en las actividades realizadas que se mencionaron en la introducción.

La noción de proyecto urbano surge en Europa, en los años setenta, asociada a las contradicciones existentes entre los proyectos arquitectónicos de gran dimensión y los planes urbanos, que no se limitaban a los aspectos espaciales. Más adelante, el proyecto urbano se entiende como una actuación pública sobre un segmento de la ciudad, pero articulada a una visión global de la misma y a los problemas económicos y sociales. Con este cambio, la noción de proyecto urbano compite con la de plan urbano, al ser más atractiva para los inversionistas privados por precisar las propuestas espaciales e incluir, además de aspectos económicos claves, objetivos sociales, culturales y ambientales, y exigir el acuerdo de múltiples actores, entre ellos, los privados, aunque estuvieran conducidos por el poder público. A partir de este cambio en la noción de proyecto urbano, este se impone en el urbanismo europeo, desde los años ochenta, y genera propuestas analíticas como la siguiente, en función de los distintos niveles de intervención (Ingallina 2001)<sup>2</sup>.

2 El Cuadro No. 1 presenta una adaptación del autor de este artículo de la propuesta hecha en el libro citado.

Cuadro No. 1

Noción de proyecto urbano, desde distintos niveles de intervención

Planificación estratégica metropolitana	Proyecto urbano global		Aglomeración metropolitana
Plan de desarrollo urbano	Proyecto de ciudad		Ciudad
Planificación operacional	Gran proyecto urbano		Zona o barrio (en algunos casos ciudad)
Programas específicos	Proyecto arquitectónico		Lote o terreno específicos

Un ejemplo de cómo un gran proyecto urbano se convierte en un proyecto urbano global, expuesto por la autora mencionada, es Eurolille, que tiene por objetivo contrarrestar la declinación económica de la región noreste de Francia; un gran proyecto urbano se convierte así en una acción global y negociada para crear una transformación sustancial en un ámbito metropolitano. Subyace aquí la cuestión de la escala que definiría un proyecto de este tipo: ¿geográfica?, ¿financiera? Consideramos que la clave está en la complejidad económica y social y no solo en la escala, aunque esta sea una condición necesaria, lo cual introduce mayores problemas a un intento por construir una tipología de grandes proyectos urbanos o de definir indicadores específicos para su análisis.

El gran proyecto urbano es una noción polisémica, pero se puede entender como el hecho de articular una estrategia fuerte alrededor de apuestas urbanas y socioeconómicas de gran dimensión y larga duración que inciden en el desarrollo de una ciudad. No debe, sin embargo, limitarse a una acción urbana específica, como un proyecto arquitectónico de

gran dimensión, ni confundirse con el proyecto de ciudad. Como ha planteado una planificadora, una intervención urbana de este tipo debe, entre otras cuestiones: a) preparar a la ciudad para su vocación futura, b) ser factible, pasar de la oferta a la demanda y guiarla, c) tener un carácter estratégico, d) apoyarse en las características del lugar, y e) contar con una conducción fuerte durante toda su ejecución.

Figura No. 1  
Ciudad de Saber, Panamá



En síntesis, debe ser un programa motor, una palanca para el desarrollo de la ciudad (Masboungi 2001). Estamos aquí ante una concepción favorable a estas intervenciones, claramente elaborada.

Los grandes proyectos urbanos constituyen uno de los rasgos claves del urbanismo europeo de finales del siglo XX, como se sostenía antes, aunque la intervención sobre partes enteras de una ciudad no es un hecho nuevo. Lo novedoso es que los grandes proyectos urbanos de última generación son pensados como elementos mediadores entre las exigencias espaciales de las inversiones económicas en las grandes metrópolis y su

propia transformación urbana, lo cual cuestiona la planificación tradicional por las siguientes razones (Ezquiaga 2001): se realiza en una temporalidad prologada, es una obra pública, aunque exista inversión privada, tiene orígenes diversos, pero están guiados por una voluntad e idea compartida por los principales actores urbanos.

Este autor hace una clasificación de los grandes proyectos urbanos:

Los de la primera generación se caracterizan por:

- tener por objeto la construcción de infraestructuras o servicios urbanos, donde se recupera y amplía el concepto de “obra pública”;
- (por la razón anterior) estar basados en el protagonismo público y la intervención directa del gobierno central o municipal;
- estar concebidos como motores de la transformación urbana y la recuperación del medio ambiente;
- brindar atención prioritaria al espacio público.

Los de la segunda generación se diferencian por:

- diversificar sus objetos de intervención (conformación de nuevas centralidades, mejoramiento de zonas pobres, etc);
- romper los límites geográficos de las intervenciones urbanísticas tradicionales y llegar incluso a la periferia;
- introducir criterios de rentabilidad económica a través de la incorporación del sector privado en la gestión.

Los de la tercera generación, muchos de ellos grandes proyectos metropolitanos, se singularizan por:

- ser concebidos como motores de desarrollo del espacio metropolitano;
- promover la recuperación integral de los centros históricos, no solo del patrimonio histórico;
- contribuir a la transformación de la periferia interna y crear nuevas centralidades.

En esta clasificación se encuentra una cercanía con la visión latinoamericana actual, que incluye, entre los grandes proyectos urbanos, intervenciones de diferentes tipos.

La trayectoria de los grandes proyectos urbanos en Estados Unidos muestra sensibles diferencias con la seguida en Europa. Las ciudades norteamericanas han sido extraordinariamente independientes de los gobiernos estatales y federal, pero muy subordinadas a las decisiones de inversión del sector privado. De manera simultánea, han hecho énfasis en la competencia entre ellas, para captar inversiones privadas. Los instrumentos que tienen las ciudades para conseguir estos objetivos son de dos tipos: incentivos (cambios en la regulación, disminución de impuestos e intereses, etc.) o la construcción de grandes infraestructuras, de alto costo, llevadas a cabo por el sector público, especialmente por el gobierno federal. Aquí se ubican los llamados megaproyectos mencionados al inicio (Altshuler y Luberoff 2003).

En Estados Unidos se pueden distinguir tres etapas: antes de 1950, cuando hubo poca inversión estatal y federal; entre 1950 y finales de los años setenta, la era de los megaproyectos financiados por los gobiernos estatales y federal; y entre estos últimos años y el 2000, período en que disminuyó la inversión de estos niveles gubernamentales en megaproyectos, y estos cambiaron de tipo: sistemas ferroviarios de transporte, instalaciones deportivas, centros de convención, etc., en lugar de las grandes autopistas o aeropuertos construidos en las décadas precedentes.

Figura No. 2  
Plan Fénix, Montevideo



En el último período surge una oposición social organizada, apoyada en cuestiones ambientales, que se opone a los megaproyectos de la época anterior. Pero esta era no ha finalizado, lo que ha cambiado es el tipo, el origen de su financiamiento y el peso de la opinión pública en torno a ellos.

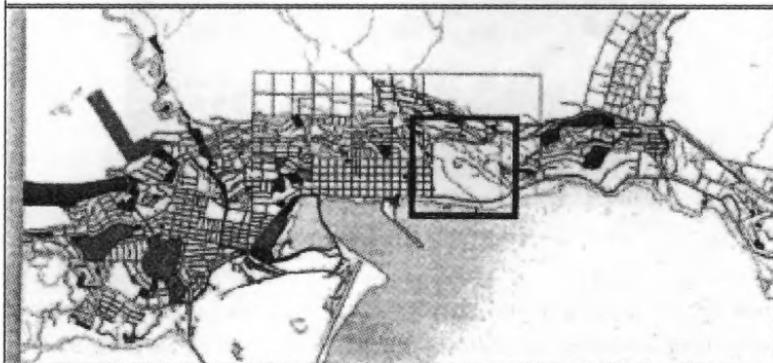
La cuestión de la participación social nos conduce de nuevo a la concepción de los grandes proyectos urbanos prevaleciente en Europa. Uno de los ejemplos paradigmáticos de los mismos son las diferentes intervenciones realizadas en la ciudad de Barcelona, especialmente durante los años noventa. Al respecto se ha sostenido (Borja 1995) que no se deben hacer planteamientos aislados o sectoriales, ya que estas intervenciones tienen un carácter polivalente y estratégico. El efecto global no viene dado por la suma de un conjunto de actuaciones sectoriales, sino por la combinación de programación y gestión, que comienza con la participación ciudadana, continúa con la polivalencia de las actuaciones y progresa cuando estimula las intervenciones públicas y privadas, pasando del proyecto urbano al proyecto de ciudad.

Se insiste en que no debe pensarse que cada proyecto o intervención va a resolver un solo problema, sino que cada uno debe resolver varios

inconvenientes, a distintas escalas y con varias funciones (Borja 2001). En varias ciudades latinoamericanas podemos encontrar grandes proyectos urbanos que cumplen con esta característica, entre ellos, el Transmilenio construido en Bogotá.

Figura No. 3

Desarrollo turístico de base naval Ushuaia, Argentina



Un gran proyecto urbano, o una gran operación urbana, no es necesariamente una intervención única en la ciudad de gran dimensión, sino que también, como decíamos antes, puede estar integrado por un conjunto de pequeñas y medianas intervenciones que siguen una misma lógica y, en algunos casos, corresponde a una sola pieza urbana (Garay 2004).

Sin embargo, los grandes proyectos urbanos han sido fuertemente criticados, debido a que muchos de ellos han contribuido a una mayor segregación socioespacial en las ciudades y al desplazamiento de la población pobre (procesos de elitización), han provocado impactos ambientales negativos, han canalizado el uso de recursos públicos a intervenciones privadas y, sobre todo, han creado condiciones para la apropiación individual de la valorización de la tierra urbana.

Así, los grandes proyectos urbanos han sido, ante todo para varios analistas críticos, construcciones monumentales impulsadas, en la mayoría de

los casos, por la iniciativa gubernamental, destinados a canalizar hacia la empresa privada los beneficios de la recuperación del entorno urbano donde se construyen estos proyectos, una especie de *show cases* con una gran función mediática para facilitar el consenso de los actores. Estaríamos en el punto límite en que se sostiene que estos proyectos constituyen un instrumento que contribuiría a crear un pensamiento único sobre las ciudades en que se articulan los intereses económicos con la cultura, para competir por el financiamiento internacional (Arantes 2000), en que las estrategias culturales sirven al crecimiento económico y al control social (Zukin 1997).

Incorporados en los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la competitividad de las ciudades, estos proyectos tienden a generar procesos de elitización social, valorización de los capitales privados y especulación de la tierra. Proyectos emblemáticos, en una especie de “shoppinización” de la ciudad, pretenden ser una nueva manera de hacer urbe y construir ciudadanía (Vainer y Sánchez 2002). En realidad, es una forma de que el sector público comparta los riesgos de la iniciativa privada, tal como se ha señalado en una investigación sobre varios proyectos en Europa, que desmitifica los pretendidos efectos multiplicadores en la economía de los grandes proyectos urbanos y que ha concluido que: primero, estos proyectos han servido para obviar las orientaciones y normas de planificación existentes; segundo, los mecanismos de participación son, a menudo, formales; tercero, los proyectos están, en su mayoría, pobremente integrados al desarrollo de la ciudad; cuarto, acentúan la polarización socioeconómica; y quinto, están asociados a modificaciones en la forma de gobernabilidad urbana (Swyngedouw et al. 2002).

Respecto a América Latina, el estudio sobre los proyectos de Faria Lima y Agua Espraiada, en São Paulo (Fix 2001), es un interesante análisis crítico sobre esta temática. En el trabajo, apoyándose en el título de un artículo periodístico, de 1977, en el cual se describía el nacimiento de una nueva ciudad a partir de la transformación de una zona marginal, se ponen al descubierto las relaciones de las grandes intervenciones urbanas con procesos que muchas veces permanecen en un segundo plano, tales como la reestructuración del sector de la construcción en momentos de crisis,

la llegada de empresas extranjeras ligadas al sector inmobiliario, la utilización de nuevos tipos de financiamiento, a partir de los fondos de pensiones, y otros, que configuran una nueva forma globalizada de construir ciudad, y en la que las asociaciones público-privadas sirven para cubrir los riesgos del capital privado invertido en estos proyectos.

Más allá de estas críticas, muchas de innegable validez, es necesario constatar que los grandes proyectos u operaciones urbanas se van incorporando a una estrategia de gestión de las aglomeraciones urbanas que, inevitablemente, van a conformar el panorama espacial del continente en los años futuros, cuando la creación o recreación de nuevas centralidades constituirá un elemento fundamental.

Uno de los mayores desafíos es convertir la concepción de estos grandes proyectos u operaciones en un hecho participativo permanente, que construya una visión de desarrollo de la ciudad compartido, en una parte integrante de los imaginarios urbanos colectivos construidos por actores múltiples. El hecho de que estén marcados por la incertidumbre y el largo plazo para su ejecución debe, por el contrario, ser aprovechado en sentido positivo, y discutirse si en lugar de la dicotomía entre partir del proyecto urbano para construir ciudad o a la inversa, no es mejor plantear que se trata de utilizar los dos caminos de manera simultánea. Cuestiones más específicas, como la relación entre estos proyectos y la planificación urbana a escala intermedia o como alternativa al *zoning*, entre otras, también merecen una discusión más profunda.

**Figura No. 4**  
**Metrovivienda, un modelo de gestión**  
**de ciudad. Bogotá, Colombia**



Por otra parte, los grandes proyectos urbanos actuales se deben analizar en el marco del presente proceso de globalización y cambios en la economía, la sociedad y el Estado, considerando las profundas mutaciones que están ocurriendo en las principales ciudades y las transformaciones en la cultura urbana, la arquitectura y el diseño urbano, donde las visiones posmodernistas promueven la construcción de “artefactos urbanos”, en oposición a los planes impulsados por el pensamiento modernista (Harvey 1989), cuestión que no es ajena a la problemática que nos ocupa, y que incide en la práctica profesional de las personas dedicadas al desarrollo urbano.

Estamos, entonces, frente a una noción elusiva que exige analizar, a profundidad, las actuales transformaciones que experimentan las ciudades, y repensar el rol de la planificación y los instrumentos para un desarrollo urbano socialmente sostenible (Polése 2000).

### El contexto: profundas mutaciones urbanas

Los grandes proyectos urbanos, en el período actual, se desarrollan en un contexto de profundas mutaciones. La metropolización y la globalización producen un doble efecto: homogenización y diferenciación; la primera tiende a generar procesos y actores económicos y políticos comunes para todos los países y ciudades, y respecto a la segunda, estos actores son más exitosos si son capaces de adaptarse a las circunstancias particulares del lugar y el momento. Por esta última razón, la globalización estimula también, paradójicamente, el desarrollo local.

El contexto marcado por la metropolización y la globalización es difícil de captar en sus rasgos esenciales, debido a la velocidad de las transformaciones y el retraso de las explicaciones. Sin embargo, se intentará hacer una síntesis de estas mutaciones urbanas. Su estructuración gira alrededor de siete pares de contradicciones.

- La primera contradicción se encuentra entre la tendencia a que se configuren grandes ciudades y regiones metropolitanas, frente a las propuestas de revitalización de las ciudades intermedias.
- La segunda, entre la tendencia a crearse urbanizaciones discontinuas y multipolares *versus* las propuestas de priorizar la construcción de ciudades compactas (alrededor de este punto y el anterior, el tema del medio ambiente desempeña un rol crucial).
- La tercera, entre el predominio en la economía urbana de funciones terciarias superiores modernas (derivadas de la globalización) y el enorme peso de la economía informal y las pequeñas y medianas empresas.
- La cuarta, en la existencia de islotes de modernidad que conviven con grandes zonas subequipadas y degradadas en las ciudades contemporáneas.
- La quinta, entre la creciente segregación socioespacial y exclusión social, y los intentos de recuperar la integración urbana (donde los espacios públicos desempeñan un papel fundamental).

- La sexta, entre las nuevas formas de gestión urbana con fuertes tendencias privatizadoras (donde nuevamente la globalización es uno de los factores explicativos), en oposición al fortalecimiento de la gestión pública local del desarrollo que impulsa la descentralización.
- La séptima, entre la pérdida de las identidades urbanas previamente existentes, que tenían una estrecha relación con la identidad nacional, y las tendencias actualmente predominantes a privilegiar la identidad de la ciudad sobre la identidad de la nación (lo cual está vinculado a las transformaciones en el papel del Estado-nación).

Alrededor de estas siete contradicciones podemos analizar los grandes proyectos u operaciones urbanos, que cuestionan el ordenamiento territorial, la planificación urbana, las funciones económicas y sociales de la ciudad, su gobernabilidad, la participación ciudadana y la identidad cultural de sus habitantes.

Entre las innumerables reflexiones sobre estas transformaciones urbanas, destacamos una que señala la evolución reciente de las ciudades y de la vida urbana, en torno a cuatro rasgos importantes relacionados con los grandes proyectos urbanos (Ascher 2001):

- El desarrollo de los medios de transporte y comunicación.
- La metropolización.
- La autonomía creciente de los individuos, pero dentro de sistemas cada vez más socializados y complejos.
- El desarrollo de una sociedad reflexiva, marcada por la omnipresencia de la noción de riesgo.

Los dos primeros remiten a cuestiones directamente relacionadas con la planificación territorial de las ciudades. Las últimas introducen nuevas variables vinculadas, específicamente, con las formas de vida y sus nuevas condicionantes. Esto permite señalar que la solidaridad en las sociedades urbanas actuales es diferente a la existente en las ciudades previas. Esta ya no depende de la coexistencia en una misma comunidad territorial, sino de los intereses colectivos de los habitantes de una misma aglomeración

urbana, ya que la mayoría de la población tiende a vivir no en aglomeraciones densas y continuas, sino en “metápoles”, es decir, en territorios urbanos discontinuos, heterogéneos y multipolares (Ascher 1995). Las transformaciones en las formas de vida también constituyen aspectos claves que deben considerarse en este trabajo; entre ellas, la consideración de que vivimos en una sociedad en riesgo.

Hay que enfatizar los aspectos económicos y las dimensiones política y cultural cuando se analizan los grandes proyectos urbanos, en especial cuando la productividad y competitividad de las ciudades han pasado a ocupar un lugar privilegiado en las agendas urbanas, y cuando el *marketing* sustituye a la participación social en las decisiones sobre el futuro de las ciudades. Para otro autor, el urbanismo del siglo XXI recuerda a las ciudades del capitalismo industrial temprano europeo, donde la autoridad económica del Estado-nación sobre las ciudades era débil (Smith 2000), y, citando al geógrafo inglés Taylor, plantea que estas últimas están sustituyendo a los Estados en la construcción de las identidades sociales.

También es indispensable abordar a profundidad la localización, aspecto esencial en este tipo de proyectos. El “lugar” resulta central para la circulación del capital que demanda la globalización. La centralidad de los espacios globalizados conlleva la pérdida de importancia de la economía nacional. Pero la globalización es un proceso que genera espacios contradictorios, diferenciaciones internas y continuos desbordamientos de límites (Sassen 1998), lo cual causa distintos tipos de reivindicaciones espaciales urbanas.

La metropolización y la globalización aparecen, así, como los ejes centrales de las profundas mutaciones urbanas en curso, alrededor de los cuales deben analizarse los grandes proyectos u operaciones urbanas en sus múltiples aspectos, y discutirse el papel que se les pretende atribuir como motores del desarrollo de ciudades y regiones al margen del desarrollo de los países, además de la difundida idea de que constituyen, por sí mismos, nuevos espacios de participación y construcción de ciudadanía, en especial en el caso de las ciudades donde predomina la pobreza. Aunque en las distintas posiciones favorables a este tipo de proyectos hay elementos

de verdad, estas intervenciones urbanas deben ser estudiadas con una mirada crítica, para que su realización no contribuya a crear ciudades más injustas y desiguales. Por esta razón, es discutible asignarles el lugar principal en las agendas de desarrollo urbano.

### **La gestión de la tierra y los grandes proyectos urbanos**

Las transformaciones espaciales recientes, que van configurando territorios urbanos discontinuos, heterogéneos y multipolares, y que desdibujan los límites de las naciones han cuestionado la planificación urbana tradicional y obligan a repensar el papel de la tierra urbana y su gestión.

Durante la segunda mitad del siglo XX, se impulsó la conformación de importantes bancos de tierra urbana y suburbana, al predominar, en el enfoque de la planificación tradicional, la propiedad de la tierra por el sector público como uno de los principales instrumentos de gestión de la tierra. En muchos casos, por esta vía se pretendía garantizar el acceso a la tierra a los proyectos de vivienda de interés social.

A lo anterior hay que agregar la existencia, en muchas ciudades latinoamericanas, de importantes extensiones de tierra de propiedad del Estado, hecho derivado de diferentes procesos históricos, como la expropiación de tierras pertenecientes a comunidades indígenas y religiosas, el abandono de zonas portuarias o aeroportuarias de propiedad pública, la desafectación de áreas militares, etc.

Con base en esta propiedad se formularon y ejecutaron proyectos urbanos en los que el papel del Estado ha sido fundamental, en la medida en que poseía el control de la tierra. No obstante, por la debilidad de la intervención del sector público en el desarrollo general de las ciudades y la concepción de la tierra como un bien privado que permite su utilización a discreción por sus propietarios, plasmada en la mayor parte de las legislaciones de los países de América Latina, no es posible encontrar muchos ejemplos innovadores en la gestión de la tierra en proyectos de envergadura llevados a cabo.

Esta es una de las razones por las cuales la planificación urbana tradicional no ha desarrollado mecanismos e instrumentos para este fin, no se ha desarrollado una cultura institucional, en el sector público, que impulse la búsqueda de nuevas formas de participación y/o asociación con el sector privado, ni este último ha modificado su concepción de la tierra como un bien intocable.

Podemos plantear la hipótesis de que ha existido, hasta el momento, un doble obstáculo para pensar nuevas formas para la gestión de la tierra en grandes proyectos urbanos:

- El primero, y más importante, es el acentuado sentido de propiedad privada de este bien, interiorizado en casi todos los grupos sociales, sin distinción de su nivel de ingresos.
- El segundo, que ha comenzado a perder peso en los años recientes, es la alta proporción de la tierra urbana en manos del Estado, en muchos países.

En este contexto irrumpe la planificación estratégica, modificando la situación prevaleciente hacía varias décadas. Este giro, sin embargo, no solo ha tenido connotaciones positivas en la gestión de la tierra en grandes proyectos urbanos. La razón se explica por las contradictorias consecuencias de algunos planteamientos de la planificación estratégica, que han sido llevados a posiciones extremas; entre ellos, el rol de este tipo de proyectos en el desarrollo de las ciudades.

Efectivamente, algunos de los principales instrumentos de la planificación estratégica de la ciudad son la identificación, el diseño y la ejecución de operaciones de gran envergadura, alrededor de los cuales se van construyendo consensos y acuerdos entre los principales actores. Los grandes proyectos urbanos ocupan una posición privilegiada en este nuevo enfoque de planificación del desarrollo de la ciudad, al ser pensados como detonadores de cambios positivos. Pero al prevalecer el proceso de privatización, con diferentes grados y modalidades, en la construcción de infraestructura y en la prestación de servicios urbanos, se han promovido experiencias de gestión de tierra urbana asociada

entre el sector público y el sector privado, en grandes proyectos urbanos, con resultados de distinto signo.

Obviamente, encontramos una gran gama de situaciones sobre el manejo de la tierra en estas grandes operaciones, desde la propiedad exclusiva del Estado hasta la presencia de un solo dueño privado, pasando por la existencia de múltiples y diversos propietarios que configuran escenarios de dominio complejos, susceptibles de generar conflictos de difícil solución.

Lo que interesa destacar aquí es uno de los puntos críticos de la planificación estratégica en torno a esta problemática: en la medida en que los grandes proyectos urbanos no se articulen a una estrategia para el conjunto de la ciudad, se pueden generar consecuencias negativas de distinta índole, e introducir mayores distorsiones en el siempre contradictorio funcionamiento del mercado de tierra urbana a nivel general. Esta es una de las observaciones más fuertes que puede hacerse al papel que se asigna a los grandes proyectos urbanos en la planificación estratégica.

Aquí podemos introducir algunos puntos de debate, vinculados a la existencia de una estrategia de ciudad para pensar su relación con la gestión de la tierra en estos proyectos:

- La opción de la “ciudad compacta” *versus* la ciudad extendida.
- Los “corredores urbanos de desarrollo” como ejes de articulación espacial.
- La incorporación de la ciudad informal a la ciudad formal (a través de programas de regularización de tierra urbana).

En términos generales, puede afirmarse que, a pesar de los cuestionamientos hechos, los grandes proyectos urbanos han llegado a ocupar un papel importante en la planificación actual del desarrollo de las ciudades, y han generado nuevas contradicciones en torno a la gestión de la tierra.

Algunas investigaciones plantean otros aspectos, a partir de estudios realizados en grandes intervenciones urbanas (Carmona y Burgess 2001), e indican que, en los años noventa, la regulación metropolitana se mueve entre la búsqueda de la competitividad, la integración social y la sostenibilidad de las intervenciones públicas. Sin embargo, hay tres cuestiones

que se contraponen a estas intenciones. Primero, la creencia de que debe establecerse un balance entre la forma urbana y el consumo de energía. Segundo, la necesidad de mantener un centro metropolitano económicamente vivo y socialmente variado. Tercero, la necesidad de establecer una mejor relación entre el uso de la tierra y la accesibilidad. En la base de la argumentación está la conocida teoría de la “ciudad compacta”, que tiene estrecha relación con el uso de la tierra urbana y los grandes proyectos.

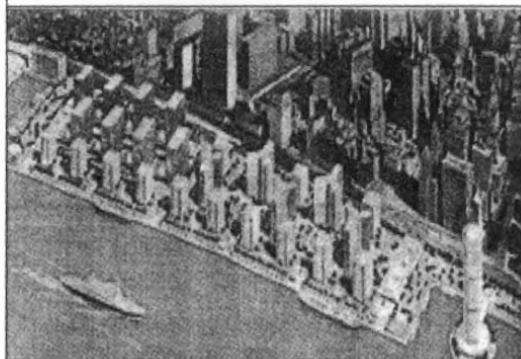
En este cuestionamiento de la planificación urbana y las formas de gestión de la tierra, otro trabajo, que intenta reposicionar la visión de los arquitectos, identifica cuatro tipos de proyectos de lo que llama arquitectura urbana, ninguno de América Latina (Powell 2000): intervenciones de saneamiento urbano (puerto de Genova, barrio de Chiado, en Lisboa), ampliaciones de la ciudad (Saigón Sur, Kop van Zuid, en Rotterdam), transporte (Abando, en Bilbao, barrio de la estación, en Stuttgart), e instalaciones culturales (margen izquierdo del río Sena, en París, barrio del Raval, en Barcelona).

En estos grandes proyectos, y en los que se han ejecutado o proyectado en América Latina, la gestión de la tierra está condicionada por dos factores: la escala y la complejidad, tanto del proyecto en sí mismo como de la ciudad en que se inserta; un ejemplo es el proyecto de eje de Tamanduatehy, impulsado por la municipalidad de Santo André, en el Estado de São Paulo. Este plan muestra las múltiples determinaciones y actores que entran en juego cuando se trata de intervenir en una extensión territorial de gran dimensión (Municipalidad de Santo André 1999).

Pero hay casos en que una gran operación se realiza no sobre un espacio vacío o en desuso, como es el caso de muchos de los grandes proyectos urbanos, sino sobre un tejido urbano densamente edificado y poblado, lo cual introduce restricciones adicionales, que han llevado a hablar de construir sobre la ciudad (de Gracia 2001). Ahora bien, ampliando más la dimensión territorial, se ha propuesto una idea interesante: que el espacio metropolitano, que es un ejemplo de la complejidad de las transformaciones de la ciudad actual, es un espacio de geometría variable (Borja 2001), característica asociada a la dimensión y complejidad de los grandes proyectos urbanos en los ámbitos metropolitanos.

Por eso no es correcto analizar la gestión de la tierra en intervenciones de gran envergadura al margen de una visión de ciudad. El caso de México, D.F en los años ochenta e inicios de los noventa es claro al respecto: era posible identificar grandes intervenciones que enfatizaban los aspectos ambientales (Xochimilco, la Sierra de Guadalupe), la revitalización de zonas patrimoniales (Centro Histórico), la generación de empleos y servicios (Santa Fe, el Parque de Servicios Tecnológicos), el reordenamiento de los usos del suelo (Polanco) o el hábitat popular (Chalco), etc., (Ramírez y Stolarsky 1993), pero aisladas cada una, sin configurar ni inscribirse en un proyecto de ciudad, ni mucho menos incorporar en los análisis los impactos sobre los mercados de la tierra.

**Figura No. 5**  
**Battery Park, Manhattan, Nueva York**



Hay casos en que podría sostenerse que un conjunto de intervenciones de pequeñas dimensiones, como las que han creado innumerables espacios públicos en Nueva York, podría ser calificado como un gran proyecto urbano, en términos de un programa de intervención urbana de gran impacto, inscrito dentro de una visión por recuperar el espacio público en Manhattan (Kayden 2000). En este tipo de intervenciones urbanas, los impactos sobre el mercado de la tierra adquieren otras connotaciones, que sería interesante investigar.

Los grandes proyectos urbanos constituyen un espacio privilegiado para reflexionar sobre la escala y la complejidad mencionadas. Es claro que el crecimiento de la población urbana y su diferenciación social exigen planes de escala amplia para la construcción de nuevas comunidades, y no solo de edificaciones o conjuntos aislados de gran dimensión, por ejemplo, en Estados Unidos, recordando la antigua crítica a la planificación en gran escala hecha en ese país (Lee 1973).

Un ejemplo de gestión de la tierra a escala intermedia, que configura un gran proyecto, es Metrovivienda, en Bogotá. Sus acciones comprenden la selección de la ciudad donde intervenir, a partir del plan de ordenamiento territorial, declarando la tierra rústica de utilidad pública; la compra de predios periféricos, expropiaciones y englobe de terrenos individuales; el diseño urbano, el trámite de licencias y permisos; la construcción de vías y redes; y dotación del espacio público. El resultado final son macrolotes urbanizados que se venden a constructores privados, que evitan los costos de los tiempos de la tramitología, el lucro cesante y reducen los riesgos. Para el año 2002 se habían seleccionado 21 zonas de intervención, entre ellas, Usme (Alcaldía Mayor de Bogotá 2002).

El aumento de la escala de los programas habitacionales populares es un elemento clave de la estrategia urbana actual del Banco Mundial (Banco Mundial 2000) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta tendencia produce un nuevo tipo de grandes proyectos urbanos, como el mejoramiento de barrios (entre cuyos ejemplos más destacados están los programas de saneamiento de Guarapiranga, en São Paulo, y Favela Bairro, en Río de Janeiro), en los que se aumenta la escala de los proyectos para los servicios destinados a los pobres. Otro ejemplo lo constituye el proyecto para la zona de El Mezquitil, en la ciudad de Guatemala.

El Programa de Saneamiento Ambiental de Guarapiranga, en São Paulo, apoyado por el BID, implicó, por sus dimensiones, el establecimiento de un innovador acuerdo interinstitucional para el manejo de cinco subprogramas, que incluían un total de cincuenta componentes. Aquí participaron la Compañía de Saneamiento Básico de São Paulo, la Prefectura de este municipio, la Compañía de Desarrollo Habitacional y

urbano, y la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, con un total de 322 millones de dólares (Prefectura de São Paulo 2000).

Creado en 1994, el Programa Favela-Bairro atiende a las favelas de tamaño medio (de 500 a 2.500 viviendas), las cuales representan cerca de una tercera parte del total de Río de Janeiro y el 60% de la población que vive en ellas. Incluye otros programas como el Proyecto Escuela y el Proyecto Deporte Comunitario y, además, generó otras actuaciones, como el Proyecto Barrinho, destinado a las pequeñas favelas no incluidas en el primero; el Programa de Grandes Favelas (de más de 2.500 viviendas), con poblaciones de entre 12 mil y 60 mil personas, que atiende verdaderas ciudades dentro de la ciudad; el programa Morar sem Risco; y la regularización de lotificaciones irregulares y clandestinas (Prefectura de Río de Janeiro 1999). El BID financió el 60% del valor del Programa Favela-Bairro (300 millones de dólares) y el resto se obtuvo a través de la contrapartida municipal.

En los casos anteriores estamos, también, ante intervenciones urbanas de gran envergadura, pero que operan sobre condiciones de tierra muy particulares, que difieren de los grandes proyectos urbanos emblemáticos, aunque también producen procesos de valorización del suelo que no pueden ignorarse. En todas las grandes intervenciones urbanas, la tierra aparece como una variable clave, en la medida en que a través de ella se producen rentas adicionales, que pueden tener diferentes destinatarios.

### La regulación de la tierra urbana y los grandes proyectos

En el esquema de planificación tradicional de la ciudad, los grandes proyectos urbanos se ejecutaron siguiendo casi siempre las normas que establecen los marcos regulatorios prevalecientes, sin desarrollarse esquemas de regulación innovadores para este tipo de intervenciones.

La mayor parte de estos marcos regulatorios se caracterizan por dos rasgos fundamentales. Primero, por un alto grado de generalidad que no corresponde a la diversidad del desarrollo que caracteriza a toda la ciudad. Segundo, por una normativa excesivamente detallada y rígida sobre el uso

del suelo, que no permite adaptarse a las dinámicas de cambio urbanas. Lo anterior explica la continua transgresión de las normativas urbanas vigentes en la mayoría de ciudades y es una de las fuentes reconocidas de corrupción en la gestión urbana. También contribuye a crear muchas dificultades, cuando se trata de plantear formas de gestión de la tierra flexibles y adecuadas a objetivos específicos. Los grandes proyectos urbanos se enfrentan, así, a regulaciones de gran generalidad y rigidez, que se convierten, muchas veces, en obstáculos insalvables que impiden el cumplimiento de los objetivos trazados.

Para solucionar este problema se han ideado varias alternativas: crear regímenes regulatorios especiales, eliminar requisitos vigentes en el marco normativo general, autorizar usos de suelo no permitidos, etc. Estas acciones, sin embargo, al adoptarse exclusivamente para estos proyectos, pocas veces se articulan a la regulación vigente para el resto de la ciudad, por ende, acentúan las desigualdades urbanas existentes y generan nuevas. Este es uno de los mayores desafíos que enfrenta la gestión de estos proyectos, especialmente si en su ejecución existen diferentes dominios sobre la tierra urbana en que participan distintos actores públicos y privados. La planificación estratégica aún no ha podido dar una respuesta coherente y sostenible a este problema, en especial porque opera en un contexto donde se tienden a desregularizar los procesos urbanos y a privatizar la gestión del desarrollo de la ciudad.

Así, por ejemplo, los beneficios buscados en la ejecución de un gran proyecto urbano pueden reducirse o anularse por la privatización de los servicios urbanos, lo cual podría modificar las condiciones de cobertura o elevar los costos, por el abandono del mantenimiento o la construcción de infraestructura que antes estuvo a cargo de entidades públicas, o por la generación de nuevas instituciones responsables de regulaciones sectoriales sin vinculación entre ellas. La descentralización, además, con todos los beneficios que conlleva y sea necesario impulsar, puede dar origen a marcos de regulación territorial fragmentados, que probablemente afecten los objetivos que se fijan al momento de diseñar una operación urbana de gran envergadura. Hay que recordar que toda descentralización exige el reforzamiento cualitativo de las instituciones centrales.

La planificación estratégica no ha logrado dar respuesta a los desafíos de crear un nuevo marco regulatorio que apoye el desarrollo urbano integral e incorpore los grandes proyectos urbanos al mismo. Al observar los casos más exitosos en que se ha utilizado este enfoque, es posible identificar dos condiciones que lo han permitido:

- La existencia de un marco regulatorio moderno, flexible, con una vocación integral que trascienda los límites territoriales de la ciudad.
- La inversión pública con componentes estratégicos para estos proyectos.

El éxito de estos casos, debido a la existencia de condiciones particulares favorables, sin embargo, no siempre se ha traducido en tendencias de cambio positivas para impulsar una nueva regulación para el conjunto de la ciudad.

En esta situación influyen también el hecho de que los procesos de reforma del Estado han priorizado la privatización sobre la descentralización; las dificultades de esta debido a su aplicación general sobre una múltiple variedad de condiciones particulares; y el impulso a una desregulación a ultranza, sin explorar la posibilidad y necesidad de crear nuevos modelos de regulación para el desarrollo territorial y urbano.

Todo lo anterior, sumado a las exigencias que impone el proceso de globalización actual, requiere de una renovación de los marcos legales y de los instrumentos normativos de la planificación urbana, en general, y de los grandes proyectos urbanos, en particular. Obviar esta cuestión fundamental solo conduce a fomentar los hábitos de transgresión de la ley y la corrupción, tan frecuente en América Latina.

Aquí se abre un importante debate que debe incorporar las nuevas regulaciones transnacionales que está produciendo la integración y liberalización creciente de los procesos económicos y también político-administrativos. Se trata de pasar de la simple sociedad administrativa nacional a sociedades de derecho con fuertes implicaciones transnacionales, donde el enfoque de la negociación tenga un papel central.

Se ha sostenido que existen importantes instrumentos, como los “contratos”, que pueden ser de particular utilidad para la gestión de los gran-

des proyectos urbanos, ya que pueden corregir las indeterminaciones de las reglas, garantizar la eficiencia de la acción pública y ser de gran utilidad para la concertación de acuerdos (Auby 2001). Es evidente que el marco jurídico de cada país marca los límites y las posibilidades de este tipo de instrumentos jurídicos.

El sistema jurídico, en la mayoría de los países latinoamericanos, es contrario a la flexibilidad que requieren los grandes proyectos urbanos, pero la diferencia entre el interés general y el particular, y la dificultad por arreglar las diferencias no siempre pueden solucionarse con “contratos” que corrijan la indeterminación de las reglas, a pesar de que un plan o proyecto urbano podría ser acordado más fácilmente por la vía de las negociaciones que por la aplicación de los reglamentos urbanos.

Es evidente que los factores de escala y complejidad exigen una mayor y más moderna, pero también más decisiva, intervención del Estado, lo que contradice a quienes sostienen que el papel de este último debe limitarse a “facilitar” el desarrollo urbano. Las grandes intervenciones urbanas son, en esencia, públicas, y requieren siempre de la inversión del Estado, lo cual marca los límites de acción de las asociaciones público-privadas.

Recordemos que la planificación tradicional de las ciudades se articula alrededor de tres niveles:

- La planificación urbana, que brinda las grandes orientaciones (planes directores, esquemas, etc.).
- Las normas urbanísticas.
- El urbanismo operacional (instrumentos).

Este modelo se ha revelado incapaz de orientar el desarrollo de la ciudad, lo cual da lugar a continuas modificaciones y excepciones a la regulación urbana establecida. Por esta razón, algunos investigadores han sostenido que la noción de proyecto urbano permite la articulación entre las diferentes escalas de tiempo y espacio, para enfrentar la incertidumbre, manejar la complejidad creciente y buscar formas de asociación más complejas que caracterizan a los grandes proyectos urbanos, más allá de la simple asociación público-privada (Ascher 2001).

Poco se ha avanzado, sin embargo, al pensar nuevos instrumentos de regulación de la tierra en las grandes intervenciones urbanas, que permitan la captura de las plusvalías generadas por el desarrollo del proyecto y su utilización, para reducir los impactos negativos del mismo, o para compensar las desigualdades existentes en la ciudad. Habría que pensar en una economía política de la tierra urbana, que posibilite identificar y valorar los *trade-offs* que generan los grandes proyectos urbanos que implican la presencia de múltiples actores.

Es clara, entonces, la necesidad de crear nuevos instrumentos para la gestión de la tierra urbana, que faciliten manejar proyectos de gran envergadura y evitar la proliferación de marcos normativos específicos, que tienden a acentuar las desigualdades existentes y a repartir de forma desigual los beneficios y los impactos negativos que este tipo de proyectos provocan.

Un análisis especial exige la cuestión de la tributación en este tipo de intervenciones urbanas, donde muchas veces las exenciones constituyen un mecanismo para atraer inversiones. Sin descartarse, es claro que deben ser otorgadas para fines específicos y no tener un carácter permanente, pues se constituyen en una fuente de apropiación privada de recursos públicos y de las plusvalías generadas.

### **Actores, participación y grandes proyectos urbanos**

El marco de las negociaciones, en torno a los grandes proyectos urbanos, es esta compleja dinámica donde participan actores multinacionales, nacionales y locales; es un contexto de grandes dificultades, pero a la vez de potencialidades para coordinar los intereses y las formas de actuación de un conjunto complejo de actores.

En el enfoque de la planificación tradicional, el papel del sector público es predominante y ocupa un rol rector en la formulación y ejecución de los proyectos urbanos; no obstante, esta posición tiende a cambiar en la planificación estratégica. En esta, la intervención pública se desplaza de ente ejecutor a facilitador de la gestión de los proyectos.

Por el enfoque de la primera, las grandes operaciones ejecutadas no generaron mecanismos de participación ciudadana y el establecimiento de consensos y acuerdos entre los actores involucrados en estas, ya que el Estado asumía el papel de conductor y, además, tenía la última palabra (al menos formalmente). Con ello se notó la ausencia de instrumentos novedosos para la solución de los conflictos provocados por la discrepancia de opiniones e intereses. Este centralismo ignoró, con perversos efectos, las diferencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, entre el Estado y la sociedad civil, en particular de las organizaciones que representaban los intereses de los grupos sociales más pobres, excluidos desde el punto de vista social y políticamente más débiles.

Las corrientes descentralizadoras, promovidas durante las dos últimas décadas, la democratización política, iniciada en numerosos países, la privatización de muchas esferas de la función pública, y la globalización terminarán por agotar el modelo tradicional de gestión urbana y su concepción de las grandes operaciones urbanas. Pero la emergente planificación estratégica no logra cubrir el vacío que se crea a pesar de sus aportes.

Así, en varios países, el predominio del gobierno central ha cedido el puesto al incremento del poder de las colectividades locales y a las organizaciones de ciudadanos. La descentralización aumenta la complejidad de esta situación al introducir nuevos actores y reglas, lo cual genera desafíos, como la multiplicación de actores e intereses, la atomización de los poderes, la incertidumbre en la gestión urbana por la larga duración de algunos proyectos y la inadaptación de los mecanismos financieros y económicos tradicionales a las nuevas condiciones que producen la desregulación y la privatización.

Enfrentado a esta situación, el diseño de un gran proyecto urbano debe anunciar un resultado deseado, apoyado en una presentación clara que facilite un debate democrático de sus aspectos positivos y negativos. Sin la participación ciudadana, los conflictos surgen inmediatamente y se sabe que la presentación de recursos legales contra un proyecto puede causar largos bloqueos, cuyos costos financieros impiden su realización (Masboungi 2001).

Por otra parte, los grandes proyectos urbanos deben superar un obstáculo real, derivado del desarrollo inequitativo, segregado y excluyente de las ciudades latinoamericanas, que ha prevalecido durante las últimas décadas, el predominio de lo que algunos autores llaman la planificación “defensiva”, donde las reivindicaciones comunitarias se anteponen a una visión y a un discurso globales sobre el desarrollo de la ciudad. Esto es incluso visible en el caso de los grandes proyectos de mejoramiento de barrios, en la medida en que la pobreza está extendida por toda la ciudad y las reivindicaciones urbanas pueden estar espacialmente atomizadas. El desafío es que la ejecución de grandes intervenciones urbanas contribuya a la lucha contra la injusticia.

No basta, entonces, con una intervención creativa, flexible e innovadora en proyectos parciales, aunque estos sean de gran dimensión, sin inscribir estas acciones en una visión integral del desarrollo de la ciudad. Aquí surge otra cuestión, pasar de un enfoque puramente normativo a la selección de intervenciones urbanas con participación de la ciudadanía. Resulta evidente el nuevo papel de las instituciones públicas en la creación de espacios y mecanismos para el establecimiento de consensos y acuerdos, pero hacerlo por proyectos o programas aislados se ha revelado, rápidamente, insuficiente.

Existen otros puntos, que es indispensable reiterar, alrededor de los grandes proyectos urbanos y la participación social, además de la necesidad de tener una visión integral de la ciudad, varias veces mencionada.

Primero, para evitar contribuir a la tendencia hacia la fragmentación de la gestión urbana imperante estos días (reforzada por la globalización), se deben impulsar procesos de establecimiento de consensos y acuerdos en torno al desarrollo de la ciudad en su conjunto, y no solo al nivel de proyectos aislados.

Segundo, este papel de promotor debe asumirse por el gobierno central, el gobierno estatal y los gobiernos locales, de manera articulada. Debe evitarse un efecto perverso, no buscado, de la descentralización: la atomización de las responsabilidades públicas.

Tercero, las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, los grupos empresariales no deben sustituir al sector público en la conducción

de la gestión urbana. Hay que evitar la privatización de la misma, ya que el mercado no puede cumplir esta función. El manejo de la tierra, base clave de los grandes proyectos urbanos, no puede estar bajo su responsabilidad sin provocar efectos desastrosos.

Cuarto, la gestión urbana, además de la conducción pública, requiere de la recuperación de la inversión de este sector, así sea en componentes estratégicos para poder orientar su desarrollo.

Al discutir el papel de los actores en los grandes proyectos urbanos aparecen otras cuestiones íntimamente asociadas: una de ellas es la posibilidad de aprovechar la competencia alrededor del proyecto entre estos actores, para generar sinergias positivas; la otra, estrechamente relacionada con la anterior, es la forma de su gerenciamiento.

Esta última cuestión, alrededor de la cual podemos encontrar una variedad de ejemplos, como la Corporación para el Desarrollo de Santiago, entre otros, no debe hacernos olvidar que hay que evitar la fragmentación de la gestión de la ciudad en su conjunto. Una forma de gerenciamiento de un gran proyecto urbano solo tiene validez plena si está articulada a la gestión integral de la ciudad. La privatización de esta, estimulada por el manejo aislado de operaciones urbanas de gran envergadura, aunque sea en sí mismo un ejemplo de asociación público-privada, es una tendencia negativa que hay que combatir.

Es útil describir aquí la prolongada discrepancia sobre un gran proyecto urbano, Retiro, el más grande emprendimiento de rehabilitación urbana de la ciudad de Buenos Aires. Este megaproyecto se propone reestructurar las estaciones terminales de transporte ferroviario, lo cual permitirá la liberalización de 130 hectáreas que serían destinadas a un moderno centro de transporte público, edificios comerciales, áreas residenciales de alto estándar, centros de convenciones y culturales, hoteles de nivel internacional y extensas áreas verdes. El proyecto es un buen ejemplo del nuevo paradigma de desarrollo urbano en la era de la globalización y los conflictos entre los múltiples actores que intervienen en estos casos.

El proyecto surgió por iniciativa del gobierno nacional, con un objetivo esencialmente económico-financiero: la necesidad de obtener recursos para el pago de subsidios a los concesionarios de los servicios

ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, compromiso adquirido a raíz de la privatización de este servicio (Cuenya 2001). A partir de allí ocurrieron una serie de acciones, donde es posible observar los problemas que se generan debido a la falta de participación de la ciudadanía y otras instancias gubernamentales en este tipo de proyectos.

Al principio, en 1991, el gobierno argentino encargó a una consultora canadiense un estudio preliminar sobre la factibilidad de reutilización de los terrenos del ferrocarril. A partir de este se emitió un decreto, que transfirió a la Comisión de Venta de Inmuebles Estatales el derecho de venta de tierras y explotación de inmuebles, potestad, hasta ese momento, del Ministerio de Economía, junto con la Municipalidad. Posteriormente, con apoyo del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se hizo un concurso para realizar consultorías, cuyo resultado fue un primer proyecto que se presentó a la opinión pública en 1993.

El proyecto recibió críticas de diferentes actores: los medios de prensa, la Sociedad Central de Arquitectos y el Consejo Legislativo de la Municipalidad de la ciudad, y se generó un conflicto que llevó a la emisión de otro decreto, en 1994, en el que el presidente del país decidió la reurbanización de las tierras. Ello desencadenó protestas de otros sectores sociales, entre ellos, los habitantes de la Villa 31, cuando se planteó la erradicación forzosa de una parte de ella. Después, y hasta 1999, hubo una serie de propuestas, contrapropuestas y debates en el marco de la autonomía que adquirió el gobierno de la ciudad, cuyo jefe fue nombrado por el presidente del país. Por último, el proyecto evolucionó de una lógica predominantemente inmobiliaria, deficiente desde el punto de vista urbanístico y excluyente a partir de un enfoque social, a una propuesta que pretende dar una respuesta concertada.

Este caso revela dos lecciones (Cuenya 2001): a) el peso de la opinión de sectores de la sociedad civil, en torno a estos proyectos y su movilización, y b) la importancia de la autonomía del gobierno local, lo cual le permite asumir el liderazgo en el diseño y la ejecución de los grandes proyectos urbanos.

Con mayor concentración en el tiempo, otra gran intervención urbana, el Rescate del Centro Histórico de Lima, constituyó un ejemplo en el que no se logró obtener el acuerdo total de un importante sector involucrado, los vendedores de la calle, en torno a la intervención propuesta por el municipio, a pesar de su indudable validez para el desarrollo de la ciudad (Ruiz de Somocurcio 1999).

Es interesante, para fines comparativos, ver las grandes diferencias en los enfoques, para analizar el papel de los actores en torno a esta temática. Según algunos autores (Altshuler y Luberoff 2003), en los análisis políticos norteamericanos se pueden identificar cinco teorías, que pueden explicar la relación entre los grandes proyectos urbanos y los actores:

- Élite-reputacional, donde dominan las élites corporativas.
- Pluralista, donde la influencia política está ampliamente distribuida.
- Selección pública, que se basa en la selección racional.
- Élite-estructural, basada en las estructuras dominantes.
- Histórico-institucional, basada en arreglos institucionales.

A pesar de estar frente a un enfoque analítico diferente al que predomina en América Latina, la propuesta es interesante, ya que trata de identificar las teorías que permitirían explicar las complejas relaciones y conflictos que se generan entre los distintos intereses involucrados en la temática de las intervenciones urbanas de gran magnitud. Evidentemente, este es un trabajo que solo puede avanzar con el estudio exhaustivo de casos concretos.

La metropolización, como la globalización, provoca un doble proceso: homogenización y diferenciación de los actores sociales, pues tiende a formar el mismo tipo de actores económicos en todas las ciudades y países; al mismo tiempo, no todos estos actores son capaces de adaptarse a las circunstancias del lugar y el momento. Esta doble dinámica constituye el marco de la planificación negociada para las transacciones entre los actores multinacionales y locales (Ascher 2001), presentes en muchos de los grandes proyectos urbanos; algunas veces son actores privados, y otras, públicos, como en el caso de los organismos multilaterales de cooperación económica, como el Banco Interamericano de Desarrollo.

## Financiamiento de los grandes proyectos urbanos

¿Cómo ha planteado el financiamiento de los grandes proyectos urbanos la planificación tradicional y la planificación estratégica?

Para la primera es evidente que el mayor peso de la inversión en este tipo de proyectos, por su escala, recae en el sector público, ya sea a través del aporte de la tierra, o a través de este más la inversión en construcción/re adecuación de la infraestructura y los equipamientos urbanos. Esta última opción ha prevalecido, por ejemplo, en Estados Unidos. En América Latina, la solicitud de préstamos a los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, BID), para realizar grandes intervenciones urbanas, contribuyó, en gran medida, al endeudamiento externo de muchos países.

Agotada, en muchos casos, esta posibilidad, o se cesó de promover este tipo de proyectos o se comenzó a buscar la inversión privada, nacional o extranjera. Hay que señalar, además, que para muchas ciudades, los montos de las inversiones económicas para invertir en estos proyectos excedían sus capacidades financieras. A esto hay que sumar la debilidad de captación tributaria de los gobiernos locales en muchos países.

Lo anterior configuró, paulatinamente, una creciente incapacidad de gestión de proyectos de gran dimensión en muchas ciudades latinoamericanas, en particular en las décadas de los años ochenta y noventa, por lo que se redujo la función pública al control, cada vez más ineficiente, del desarrollo de las ciudades, al mantenimiento sin mayores inversiones ni modernización de los servicios públicos, y a la ejecución de proyectos puntuales.

Existen evidencias de que en muchos países latinoamericanos ya se alcanzó un límite tributario, a través de impuestos, tasas o contribuciones. La razón principal es que, en la mayor parte de estos países, la llamada crisis de la deuda externa, a mediados de los ochenta, llevó a una tensión de las finanzas públicas, en la cual una parte creciente de los tributos fue destinada al servicio de las deudas (externa e interna) de estos países, y no al mantenimiento de los servicios existentes o a la creación de nuevos, a través de inversiones. Esta situación ha llevado a muchos gobiernos a crear y/o utilizar formas de recaudación que no signifiquen una extracción del ingreso de la población (en un juego de suma cero, donde lo que uno

gana lo pierde el otro), sino un juego de suma mayor que cero, en el cual todos ganan, en función de un incremento en el valor de los inmuebles y de creación de plusvalías urbanas (Sandroni 2004).

Así se desdibujó el poder de incidencia económica de los gobiernos locales en el desarrollo de las ciudades, a pesar de los intentos de actualización y cambio de los regímenes tributarios municipales, y de la creación de algunos mecanismos innovadores, como el Fideicomiso del Centro Histórico de la ciudad de México. La función pública mostró, durante esos años, sus más acentuados rasgos de obsolescencia e ineficiencia respecto a la gestión urbana, y su incapacidad de promover intervenciones urbanas de gran envergadura.

La introducción, en los años noventa, de la planificación estratégica en la gestión de muchas ciudades latinoamericanas trajo nuevas opciones en torno al papel del sector público y la inversión en grandes proyectos urbanos. Emblemáticamente, lo hecho en la ciudad de Barcelona comenzó a difundirse como un modelo a seguir.

Es claro que la planificación estratégica, a pesar de las críticas de validez que se han formulado, introdujo acciones que estimularon la inversión privada, a través de novedosos mecanismos de concertación, y la creación de incentivos económicos de distinto tipo. No obstante, también debe decirse que la existencia de una visión de ciudad (o al menos la presencia de una actitud socialmente compartida por construirla), el desarrollo de un conjunto de “eventos” que se desarrollan en estos grandes proyectos o son estimulados por su presencia, y una importante inversión pública son condiciones necesarias para que la inversión privada tenga lugar.

Aquí es importante señalar que la noción de “déficit de la operación” debe incorporar los beneficios y costos no financieros. Esta cuestión está estrechamente vinculada al análisis de los impactos de este tipo de proyectos, que examinaremos más adelante. La ausencia de estas y otras condiciones más ha limitado los resultados de algunos grandes proyectos urbanos, surgidos al calor del creciente peso que tiene la planificación estratégica en las ciudades latinoamericanas. Hay que reiterar que el abandono de las inversiones públicas potencia los efectos negativos del mercado en este tipo de proyectos.

Es necesario destacar siempre, por su importancia, el papel de la tierra como recurso económico y soporte material indispensable para las intervenciones urbanas de grandes dimensiones, y las formas de gestión utilizadas para la participación de este bien, así como los instrumentos construidos y sus limitaciones. Por esta razón, aspectos como la captación y utilización de plusvalías, y la medición y tributación de las valorizaciones de la tierra generadas por la ejecución de estos proyectos deben ser estudiados a profundidad, así como el establecimiento de seguros contra los riesgos financieros, pues son temas de crucial importancia para el análisis específico de los mismos y para la regulación de la tierra urbana, en general.

Hay que repensar la noción de déficit de la operación en los grandes proyectos urbanos. La colectividad que desea la valorización de un sector de su territorio debe asumir las inversiones claves (adelanto de las plusvalías inmobiliarias que se generarán). La contribución de la colectividad no debe ser entendida como una subvención a un desequilibrio, sino como una inversión de interés general. La función de los gobiernos de la ciudad es garantizar la perecuación de los beneficios. Por eso mismo, esto no debe quedar en manos privadas. La securización de los grandes proyectos urbanos implica compartir los riesgos.

Surgen así las asociaciones público-privadas para impulsar grandes proyectos urbanos. Existe una amplia gama de asociaciones de este tipo. En un extremo se ubican las que están ampliamente dominadas por el sector público, que aporta el financiamiento, toma las decisiones y asume todos los riesgos. En el otro extremo de la gama están las formas de asociación en las que la participación del sector público se reduce a proporcionar subsidios, que permiten a los socios privados obtener utilidades que les hagan atractivo el negocio. De este modo, el sector público logra sus objetivos a través de la acción del sector privado, pero asumiendo el costo de los subsidios. Existe una gama de situaciones intermedias en las que los sectores público y privado se involucran con más profundidad en la sociedad y contribuyen con financiamiento y capacidad de gestión y coordinación con otras entidades públicas. En este tipo de sociedades, los aportes de recursos privados están en riesgo, ya que no están garantizados ni asegurados por el sector público. Entre esas socie-

dades figuran empresas de capital mixto, fideicomisos y corporaciones para el desarrollo urbano (Rojas 2004).

Las asociaciones público-privadas para la ejecución de proyectos urbanos han sido impulsadas, generalmente, por los gobiernos centrales, para incentivar al sector privado a conducir procesos de renovación urbana, usando fondos públicos, incentivos fiscales y financieros, y modificaciones en los marcos regulatorios urbanísticos (Sandroni 2004). Esta modalidad de financiamiento encuentra sus mejores ejemplos en los grandes proyectos urbanos y constituye un instrumento clave desde la década de los ochenta, en Estados Unidos y Europa. Mostrados, por lo general, como ejemplo de intervención del mercado, en la mayor parte de los casos implican la necesidad de una fuerte inversión pública en las primeras etapas, para estimular las inversiones privadas y el funcionamiento del mercado del suelo, y hacer que las ciudades que atraviesan crisis y procesos de reestructuración espacial y económica puedan modificar su imagen, con miras a atraer el capital internacional. Hay, sin embargo, muestras crecientes de que estas intervenciones acentúan las desigualdades sociales y espaciales.

El caso de la corporación para el desarrollo de Bilbao Metropolitano (RIA 2000) es un ejemplo de resultados contradictorios, a pesar de su innegable éxito. Creada como una firma privada por iniciativa del gobierno central, en la práctica opera como una agencia cuasi pública, cuyo objetivo es manejar una serie de operaciones de renovación urbana en el área metropolitana de Bilbao. Cuenta con un considerable poder para manejar tierras y fondos públicos, que se arriesgan para impulsar proyectos que propician una mayor valorización de las tierras y el capital privado. Durante los años en que ha estado funcionando, RIA 2000 ha impulsado tres grandes operaciones: Abandoibarra, un proyecto ribereño con que se han construido edificios emblemáticos, como el museo Guggenheim; Amézola, reconversión de una antigua estación de ferrocarriles para usos residenciales y zonas verdes; y la transferencia de la línea férrea metropolitana.

No obstante su potencial como agencia ejecutiva y de coordinación entre diferentes actores, su estatus como empresa privada ha generado crí-

ticas por su papel en la privatización de la planificación urbana, la falta de responsabilidad política, su énfasis en el desarrollo de sitios de elevado potencial comercial y alto retorno financiero, así como la forma de priorizar los aspectos físicos de la renovación urbana (Rodríguez 1995).

El recorte temporal de los ciclos financieros y la presión inducida sobre los tiempos en la toma de decisiones dificultan la inserción de los grandes proyectos en las ciudades. Para contrarrestar estos obstáculos hay que insistir en dos cuestiones: la valorización de estas inversiones en el futuro y el apoyo en la creación de “eventos” que contribuyan a crear una atmósfera en la cual se asocien los diferentes actores (Noisette 2002).

En el caso de la ciudad de México, es interesante destacar el modelo del Fideicomiso del Centro Histórico. Su labor consiste en brindar asesoría técnica a los proyectos de rehabilitación, gestionar los trámites de licencias y permisos para ejecutar las obras, y otorgar incentivos fiscales y facilidades administrativas. El fideicomiso recibe aportaciones de los propietarios que inscriben sus inmuebles en sus programas (Fideicomiso del Centro Histórico de la ciudad de México 1994).

La ciudad de Quito presenta otro modelo que es útil observar. En 1987, a raíz del terremoto que asoló la ciudad, el Congreso Nacional creó el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, cuyo manejo fue encargado a la municipalidad. Para finales de 1996, el fondo había ejecutado alrededor de 300 proyectos por un monto de 24 millones de dólares. La estrategia consistió, en un principio, en ejecutar proyectos de forma paralela al Plan Maestro de Recuperación de áreas históricas; posteriormente, se dio el desarrollo de proyectos de este plan, con un préstamo de 41 millones de dólares, otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos proyectos se han abordado de forma “nucleada”, en general, y concentrada en barrios con altos índices de deterioro económico-social y físico-ambiental, y para los fondos prestados por el BID, la rehabilitación de uno de los ejes principales del Centro Histórico, lo que permitirá la recuperación de la inversión (Woolfson 1998).

El éxito de las inversiones en el patrimonio cultural, como es el caso de grandes proyectos en los centros históricos, exige la cooperación para el financiamiento de múltiples actores, públicos y privados; internaciona-

les, nacionales y locales; formales e informales (Rojas 1999 y Serageldin et al. 2001).

La forma de gestión y financiamiento que se encuentra con mayor frecuencia en los programas de recuperación urbana son las empresas de capital mixto. Este modelo de asociación responde bien a las necesidades de la recuperación de áreas urbanas centrales, dado que combina eficazmente capacidades tanto del sector público como del sector privado, para emprender tareas tan variadas como consolidar suelo por medio de compras e intercambios de parcelas; captar, para fines públicos, los aumentos del valor del suelo, resultantes de las acciones de recuperación; construir o rehabilitar espacio para usos residenciales, de servicios, comerciales y productivos, y luego comercializarlo y administrarlo; y asegurar la participación de la comunidad en las decisiones y los beneficios de los procesos de recuperación (Rojas 2004).

Un ejemplo interesante lo muestran los resultados del Programa de Repoblamiento del Centro de Santiago, en Chile, conducido por la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Uno de los indicadores es la variación del precio del suelo en el área central, y el Barrio Poniente en particular. En 1990, cuando se inició el Programa de Repoblamiento y se dispuso del subsidio de remodelación, los precios de la tierra en las zonas más favorables para usos residenciales fluctuaban entre 90 y 150 dólares por metro cuadrado. En 1997, el precio de terrenos comparables había subido a 360 dólares por metro cuadrado. En ningún momento se constató escasez de suelo para desarrollar proyectos y, de hecho, al aumentar los precios, aumentó la oferta (Corporación para el Desarrollo de Santiago 1996).

Por último, debemos destacar otro punto de singular importancia en la discusión sobre el desarrollo urbano actual: la ejecución de grandes proyectos urbanos implica visualizarlo, en muchos casos, como un elemento clave para incrementar la competitividad de las ciudades. Más allá de los casos en que esta responde, ante todo, a programas de *marketing* urbano, esto es posible si se amplía la concepción de la competitividad urbana, más allá de la limitada dimensión económica de la misma, tema que cada día cobra más relevancia.

## Impactos de los grandes proyectos urbanos

Tanto la planificación tradicional como la planificación estratégica han analizado los impactos sociales, económicos, ambientales, culturales y urbanísticos de los grandes proyectos de manera aislada, sin explorar las relaciones y concatenaciones entre ellos, sus consecuencias en el desarrollo de la ciudad y de la región en que se realizan, y sin pensarlos en el largo plazo.

Tampoco se ha reflexionado sobre el impacto de los grandes proyectos en la práctica y la teoría de la planificación urbana, ni, particularmente, sobre su papel en la conceptualización de la gestión de la tierra urbana, sus efectos en el funcionamiento de los mercados de tierra, la generación de plusvalías, etc.

Sin embargo, los impactos de los grandes proyectos urbanos no son un problema exclusivamente urbanístico, más bien, sus efectos territoriales tienen un carácter multifacético (Ferran 2001), sobre:

- el sistema urbano, al provocar integración o aislamiento espacial;
- las condiciones económico-sociales, al acentuar la concentración de la riqueza o estimular una mejor distribución de la misma;
- el papel de la ciudad y su nivel de competitividad;
- la forma de gobierno, ya que puede incidir en distintos sentidos sobre la democracia, la participación ciudadana y la descentralización;
- la planificación urbana, ya que las regulaciones específicas pueden debilitarla o potenciarla;
- el medio ambiente, al deteriorarlo o contribuir a su desarrollo;
- las identidades y valores culturales, al estimular la emergencia de nuevos valores;
- y especialmente en la gestión de la tierra urbana, al generar nuevas condicionantes para el funcionamiento de los mercados de tierra e incrementar sus precios.

En el Cuadro No. 2 se presenta la síntesis sobre los impactos de los grandes proyectos urbanos, favorables y desfavorables, en cinco aspectos: el

desarrollo de la ciudad, la planificación urbana, los mercados de tierra, la estructura social urbana y el medio ambiente urbano.

Otros impactos quedan al margen y, aunque tienen importancia, no aparecen en el cuadro, como las consecuencias en la práctica profesional de los arquitectos, los planificadores urbanos y otras profesiones vinculadas al desarrollo de las ciudades; el surgimiento de nuevos promotores inmobiliarios, muchos de ellos de carácter transnacional; las transformaciones en la legislación urbanística, los mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano (en la medida en que muchas de las grandes inversiones que implican estos proyectos escapan incluso al control de los gobiernos nacionales); el papel de los gobiernos locales en el desarrollo de las ciudades (en tanto algunas de estas grandes intervenciones urbanas rivalizan con proyectos locales), etc. Estos puntos, además, llevan a una interrogante esencial: ¿en qué medida están preparadas las ciudades para asimilar la presencia de grandes proyectos urbanos? Para responder es necesario profundizar en el análisis de estos impactos, con el apoyo en el estudio de casos concretos.

Figura No. 6



Cuadro No. 2		
Consecuencias de los grandes proyectos urbanos		
	Favorables	Desfavorables
<b>En el desarrollo general de la ciudad</b>	Estos proyectos desencadenan dinámicas positivas al estimular grandes inversiones públicas y privadas, potenciar la imagen positiva de la ciudad e incrementar su competitividad.	Acentúan la fragmentación (“dualización”) de la ciudad, y producen islotes de gran calidad y modernidad urbana frente a amplias zonas desfavorecidas por no recibir inversiones; se pierde la “visión de ciudad”.
<b>En la planificación urbana</b>	Los proyectos provocan cambios innovadores y una nueva dinámica en el enfoque tradicional de la planificación urbana, estimulando, además, nuevas formas de participación y transformaciones en las normas urbanísticas vigentes.	Por su carácter parcial, estos proyectos contribuyen a la desregulación del desarrollo urbano y generan privilegios en el campo de la normativa urbana; adicionalmente, favorecen la participación de los actores con mayor poder y la privatización de la gestión urbana.
<b>En el mercado de la tierra</b>	Los proyectos permiten implementar nuevas y flexibles modalidades de manejo de la tierra entre el sector público y el sector privado, sobre la base de normas especiales para el uso de la tierra.	Se incrementan los precios de la tierra, lo que aumenta la desigualdad urbana; las plusvalías generadas son, en muchos casos, captadas individualmente, sin beneficiar el desarrollo de la ciudad en su conjunto.

(Continúa...)

<p><b>En la estructura social urbana</b></p>	<p>Los grandes proyectos mejoran la calidad de la infraestructura y los servicios urbanos que ofrecen; contribuyen a elevar, en general, el nivel de las condiciones de vida de muchos sectores sociales.</p>	<p>Tienden a desplazar a los antiguos habitantes, provocan procesos de elitización, refuerzan los patrones de segregación socioespacial existentes en la ciudad y modifican las identidades urbanas.</p>
<p><b>En el medio ambiente urbano</b></p>	<p>Los proyectos, en muchos casos, producen procesos de saneamiento de áreas ambientalmente degradadas.</p>	<p>Al constituir intervenciones urbanísticas aisladas tienden a producir, en algunos casos, efectos perversos en términos del medio ambiente, al modificar positivamente una zona en perjuicio de otras o del conjunto de la ciudad.</p>

Parece cierto que, por su complejidad, su dimensión territorial rebasa los límites administrativos y, por su carácter singular y esporádico, son difíciles de armonizar con los planes de ordenamiento territorial tradicionales. La integración de los grandes proyectos urbanos a la realidad preexistente genera verdaderos rompecabezas (Ferran 2001). Esto es especialmente difícil en ciudades densas y en zonas con valor histórico.

Sin embargo, este tipo de intervenciones tiende a proliferar en países con niveles de desarrollo muy diferentes y se plantea lo que un autor, al referirse a los efectos de la globalización, llama la paradoja urbana: aunque las condiciones objetivas entre las ciudades del mundo avanzado y el mundo en desarrollo tienden a ser similares, sus significados suelen ser más locales y subjetivos (Cohen 1996). Además, el mercadeo de este tipo de intervenciones lleva a una equivocada y peligrosa idea: la formación de un club de ciudades poseedoras de grandes proyectos urbanos emblemáticos.

Pero, quizá uno de los mayores desafíos de los grandes proyectos urbanos es hacer realidad lo que, en general, los discursos les atribuyen, esto es, que pueden constituirse en un espacio de “oportunidades urbanas” para

todos, cuando en muchos casos ocurre lo contrario. Por ejemplo, en una de estas grandes intervenciones urbanas emblemáticas de Estados Unidos, Battery Park, en Manhattan, se planeaba tener una tercera parte de los 14 mil apartamentos proyectados, subsidiados para los pobres, y otra tercera parte para familias con ingresos medios. La revisión del proyecto condujo a destinar los subsidios para los edificios de oficinas (bajo la forma de disminución de impuestos) y se construyeron 14 mil apartamentos de lujo (Frieden y Sagalyn 1994). Lo mismo ocurre en muchos proyectos que se caracterizan por lo que se ha llamado el urbanismo posmodernista (Ellin 1996), que se encuentran tanto en las comunidades cerradas como en las que se han peatonalizado, cuyas dimensiones tienen importantes impactos en las ciudades.

## Conclusiones

Las ideas expuestas en las páginas anteriores permiten plantear las siguientes interrogantes en torno a la gestión de la tierra en las grandes intervenciones urbanas.

¿El mantenimiento de la gestión pública de los procesos de creación de los grandes proyectos urbanos es un requisito indispensable para garantizar su integración al desarrollo de la ciudad en su conjunto?

¿Cuál debe ser el papel de las asociaciones público-privadas, y cuáles sus formas de participación y su peso en la gestión de la tierra en los grandes proyectos, para lograr articularlos con una visión integrada de ciudad?

¿Es posible diseñar modalidades específicas de regulación de la tierra urbana para los grandes proyectos, con el objetivo de lograr una distribución más equitativa de las plusvalías generadas y reducir los impactos negativos por el cambio en los precios?

¿Qué importancia debe tener la reducción de la segregación socioespacial y el control de los impactos ambientales negativos, al momento de evaluarse la factibilidad de ejecución de grandes proyectos urbanos?

¿Las plusvalías generadas por los grandes proyectos deben destinarse exclusivamente para ser reinvertidas en los mismos, o deben dedicarse a proyectos en otras áreas deficitarias de la ciudad?

Las respuestas a estas interrogantes solo se pueden tener a partir de un estudio exhaustivo de un conjunto representativo de grandes proyectos urbanos, ejecutados o en proceso de realización en ciudades latinoamericanas, como se ha propuesto antes. Estas interrogantes conforman un conjunto de desafíos que enmarcan la gestión de la tierra. Los principales se han tratado de sintetizar en el Cuadro No. 3.

<b>Aspectos</b>	<b>Desafíos</b>
1. Papel en el desarrollo urbano	Integración del proyecto en la ciudad.
2. Relación con la planificación de la ciudad	Contribución al proceso de planificación de la ciudad.
3. Vinculación con la normativa urbana vigente	Evitar la creación de normas que concedan privilegios exclusivos al proyecto.
4. Participación de los actores	Incorporación de todos los actores involucrados directa e indirectamente.
5. Gestión de los proyectos	Impedir la fragmentación institucional y la privatización de la gestión urbana.
6. Financiamiento	Promoción de modalidades de captación y distribución equitativa de las plusvalías.
7. Impactos socioeconómicos y urbanísticos	Reducción de los efectos negativos de distinto tipo.

Finalmente, queremos concluir este trabajo con una afirmación: la concepción que mira a los grandes proyectos urbanos conducidos por el sector privado, así sea a través de asociaciones público-privadas, como el elemento motor del desarrollo de las ciudades es la expresión más clara de la visión neoliberal de la gestión urbana, en la cual el papel de la institucionalidad pública y el interés general tienden a desvanecerse, en función de los intereses privados, bajo el manto de la necesidad de incrementar la

competitividad de las ciudades exigida por la globalización. Lo anterior no invalida la necesidad de pensar, dada la creciente complejidad de los fenómenos urbanos, en impulsar intervenciones urbanas de gran dimensión y de distinto tipo, pero que efectivamente generen ciudades más justas y equitativas. Este es uno de los principales desafíos para la gestión urbana de América Latina en los años futuros.

## Anexo

América Latina Muestra de grandes proyectos urbanos en ciudades seleccionadas	
País o ciudad	Proyectos
México, D.F.	- Nuevo aeropuerto internacional - Zona Santa Fe - Centro Histórico - Proyecto Ferretera
Buenos Aires	- Puerto Madero (recuperación frente costero) - Proyecto Retiro - Área de transbordo Saénz-Pompeya
Córdoba	- Telepuerto
Rosario	- Plan de Mejoramiento de Barrios
Bogotá	- Transmilenio (transporte urbano) - Proyecto habitacional El Recreo - Proyecto Usme
La Habana	- Rehabilitación Centro Histórico La Habana Vieja - Recuperación de la zona portuaria
Panamá	- Plan del área de Panamá Este
Lima	- Centro Histórico de Lima
Caracas	- Expansión de la Universidad Central de Venezuela
Santiago de Chile	- Reutilización del antiguo aeropuerto de Cerrillos - Programa habitacional Santiago Centro - Anillo Interior de Santiago
Concepción	- Plan Bio Bio
Montevideo	- Plan Fénix - Centro Comercial Punta Carreta

**Segunda parte:  
Entendiendo la ciudad  
desde lo social**

## El poder local y su papel en las estrategias territoriales en la América Central actual\*

### Alrededor de esta temática

**D**eslumbrados por algunos procesos de democratización, frágiles unos y consolidados otros, que se han desplegado desde Europa hasta América Latina, pasando por Asia, el tema de los gobiernos locales y su papel en una mayor participación popular en el poder político y en el mejoramiento de las críticas condiciones de vida de las masas trabajadoras ha vuelto a irrumpir con fuerza, suscitando no pocas expectativas en algunos de nuestros países.

Aunque el énfasis se ha colocado en el papel democratizador de los gobiernos locales, en su incidencia en el sistema y las prácticas políticas, al asociarse el desarrollo de estos al mejoramiento de las condiciones de vida, llegamos, en algún momento, a la relación entre gobiernos locales y la planificación del desarrollo de soluciones habitacionales para la población de menores ingresos en los países en que hay una real y efectiva construcción de estas formas descentralizadas del poder estatal.

Las siguientes páginas tratan sobre esta relación, y su objetivo es destacar algunos puntos polémicos, particularmente en torno a los gobiernos

\* Ponencia presentada en el seminario internacional "Soluciones habitacionales desarrolladas por la población de bajos ingresos en el tercer mundo", Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, abril 6-10, 1987.

locales, al poder local y a la organización de los sectores sociales urbanos de menores ingresos para la construcción de sus viviendas; se intenta, al final, plasmar algunas reflexiones sobre esta temática en el caso nicaragüense.

### Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana

El centro de nuestra preocupación es la relación entre los gobiernos locales y la vivienda popular urbana, siendo conscientes de la debilidad política y económica de los primeros, y de la amplitud del problema y el abordaje nacional de la segunda.

Pensamos, entonces, que si ambos son de importancia para el desarrollo actual y futuro de nuestros países, de sus ciudades y, principalmente, de sus habitantes, esta relación constituye una problemática cuya relevancia justifica la reflexión en torno a ella.

Ya hace algún tiempo el desarrollo histórico, las limitaciones y la potencial contribución a procesos de cambio social de los gobiernos locales ha sido objeto de análisis y estudios por parte de diferentes disciplinas científicas y a partir de varios enfoques. Hoy, en los momentos en que se desarrollan, en distintos países de América Latina, procesos políticos denominados genéricamente de “democratización”, la cuestión de los gobiernos locales, y con más precisión del poder local, que va más allá de los gobiernos locales, pasa a ocupar una importante posición en la reflexión sobre los cambios que nuestras sociedades necesitan<sup>1</sup>.

Alrededor de los gobiernos locales, sean regionales o municipales, han girado algunas cuestiones cruciales que, sin pretender agotar, señalamos a continuación.

---

1 Aunque no es el sujeto de nuestro trabajo, creemos necesario señalar que el uso indiscriminado del término “democratización” conduce a serios errores, al homologar procesos políticos tan diferentes cualitativamente como el argentino o el salvadoreño, entre otros.

- La relación entre gobierno central, gobiernos locales y comunidades u organizaciones de base, que remite al problema de la descentralización y su papel en el desarrollo económico-social y en la democratización del poder político.
- El problema de la autonomía política real y posible de las administraciones locales, de las formas de su elección y su legitimidad.
- El problema de su capacidad y autonomía económica, y la incidencia de la actual crisis y las políticas de reajuste estructural en ellas.
- La heterogeneidad creciente de los ámbitos de acción social y territorial de los gobiernos locales y los intentos de reforzar su papel mediante la creación de federaciones de los mismos y el fortalecimiento institucional a través de la preparación técnica y política de sus cuadros de dirección.
- Las tendencias actuales que, al asignar la ejecución de programas de las políticas sociales a los gobiernos locales, y basarse en la ineficiencia y la necesidad de reducir el peso del aparato central del Estado, hacen recaer, en la práctica, los costos de las actuales políticas de reajuste económico en los sectores populares.

Un buen ejemplo del tratamiento de estas cuestiones aparece en los trabajos de Jordi Borja (1984), los cuales revelan con transparencia la opción de democratización en que se basan buena parte de los análisis actuales en torno al papel de los gobiernos locales.

El autor, partiendo de que la descentralización que enmarca el desarrollo de los gobiernos locales es consustancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, y reconociendo que el proceso de construcción de la forma democrática de este en Europa se da en el marco del Estado-nación, y no en ámbitos locales o regionales, se apoya en autores como Tocqueville para plantear que la forma del Estado democrático es la articulación de poderes locales, y señala, posteriormente, las tendencias actuales de la descentralización, analizándola como un proceso político-administrativo.

De este rico, pero muy discutible enfoque, que se basa en la experiencia europea, conviene señalar dos puntos críticos: el primero, una simula-

ción entre gobierno local y poder local, es decir, restringe este último al primero, aunque sea involuntariamente, reduciendo así el valor de las diversas formas que puede asumir el poder local en procesos de transformación y revolución social; el segundo muestra su concepción política subyacente con gran claridad. Citaremos algunos párrafos del ensayo mencionado:

Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la *cooperación o economía social*<sup>2</sup> (cooperativas, mutuales, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de la actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.) [...]

La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos esta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autónoma de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado. [...]

Por todo lo dicho consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc [...] (Borja 1984).

Discrepando definitivamente de esta concepción política y del papel asignado a los gobiernos locales, solo nos limitaremos aquí a señalar el serio peligro que representa su traslado sin mediaciones a las condiciones actuales de muchos países en América Latina. Si la existencia de posiciones y enfoques como el expresado por Jordi Borja tienen un asidero en la particular realidad de la Europa occidental de la posguerra, el análisis de la historia de nuestros países, incluso en aquellos donde se dibuja un proceso de democratización del sistema político, obliga a pensar en el papel de los gobiernos locales, y del poder local en sentido amplio, de una forma muy diferente, tanto a nivel de los procesos políticos globales (democratización, revolución, etc.), como al nivel de las relaciones específicas, como la que existe entre gobiernos locales y problemas urbanos, y que nos ocupa en este trabajo.

Lo anteriormente esbozado nos conduce así al problema de las políticas urbanas y su concretización en los niveles locales, y al papel de la planificación urbana en general y de la planificación de la vivienda popular urbana en particular.

Y es que la vivienda de los sectores populares urbanos es un problema que, aunque exacerbado en las principales ciudades de nuestros países, especialmente en las capitales de los mismos, no deja de tener una importante presencia en las ciudades llamadas intermedias o pequeñas, ligándose así al papel de los gobiernos locales.

Tal es el marco de nuestra reflexión, sobre el que queremos, como antecedente, indicar que al estudiar algunos casos centroamericanos se pueden extraer interesantes conclusiones a partir de sus particularidades.

En el caso de Costa Rica vamos a encontrar una clara debilidad de los gobiernos locales municipales y, prácticamente, la inexistencia de gobiernos locales regionales. Los intentos que se han hecho por fortalecer su ámbito de acción no han trascendido más allá de la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), dedicado a la formación de dirigentes municipales. Es difícil encontrar en las reivindicaciones populares la exigencia de mayor participación en los gobiernos locales, de mayor cuota de poder de estos, o el desarrollo de formas alternativas de poder local. Hay, es cierto, una cierta corriente "municipalista" dentro del

partido que ha hegemonizado el gobierno costarricense durante los últimos 36 años (el social-demócrata Partido de Liberación Nacional), pero su peso al interior del mismo es mínimo, y el tema de la descentralización está poco presente en los discursos oficiales (Arauz 1978 e IFAM 1980), aunque en el gobierno actual se esté observando un importante giro en sentido contrario<sup>3</sup>.

Una muestra palpable de la situación anterior es la inexistencia de alcaldes electos directamente por voto popular, siendo los consejos de municipales un cuerpo deliberativo, mientras que la administración del municipio recae en un Ejecutivo nombrado directamente por este último, al margen de sus miembros. Obviamente, la planificación de la vivienda popular urbana está fuera de las ocupaciones del débil gobierno local, y este problema, que ha asumido una dimensión creciente en los últimos años, ha sido abordado en instituciones autónomas centrales, hasta el presente gobierno, en que se ha creado un ministerio dedicado especialmente a este campo.

El caso de Nicaragua es radicalmente diferente. A partir del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, frente a la necesidad crucial de construir una nueva sociedad donde la participación popular fuera efectiva y real, y ante los enormes problemas que presentaba la reconstrucción de las principales ciudades del país, se inició un proceso de estructuración de gobiernos locales con características diferentes a las existentes durante la dictadura anterior; sin embargo, es a nivel de los gobiernos regionales, establecidos cuatro años después del triunfo sandinista, que vamos a encontrar la búsqueda de un nuevo tipo de gobiernos locales, a pesar de los enormes esfuerzos desplegados por las llamadas juntas de reconstrucción de Managua y otras ciudades intermedias, en los años inmediatamente posteriores al triunfo revolucionario de 1979.

3 Hay, actualmente, un proyecto legislativo que pretende otorgar el 10% del presupuesto nacional a las municipalidades del país, lo que ha generado opiniones encontradas. Ver el periódico *La Nación*, del 16 de abril de 1987 (San José, Costa Rica) y cómo el desarrollo posterior del debate produjo cierres de calles y carreteras por parte de Concejos Municipales, para presionar la aprobación del proyecto.

En el caso de Guatemala, al contrario, vamos a encontrar una municipalidad en la capital que tiene una enorme importancia política, y que, por esto, podría tener un peso sustancial en la planificación de los programas de vivienda popular. Sin embargo, eso no ha ocurrido y sería interesante analizar las razones de ello. Habría que explorar, posiblemente, el desfase entre el peso político de la municipalidad y la capacidad económica de la misma, así como sus limitaciones en lo que respecta a la gestión urbana.

Los tres casos mencionados rápidamente en las líneas anteriores solo pretenden señalar la diversidad de manifestaciones, así como la pertinencia de la problemática, que no ha sido abordada en los países centroamericanos.

La relación, compleja y diferente, entre el desarrollo de las municipalidades, las diversas manifestaciones del poder local y la planificación de la vivienda popular urbana se revela, así, de extraordinaria importancia.

Pudiera plantearse que, siguiendo los antecedentes esbozados, no existe una relación directa entre los gobiernos locales, caracterizados por su debilidad de poder, y la planificación de la vivienda popular urbana (cuando ella existe), generada y conducida por el gobierno central.

Hay, sin embargo, y esta es la hipótesis que subyace en nuestro planteamiento, una intensa relación indirecta, en la medida en que los programas y acciones que impulsan los gobiernos locales, por mínimos que sean en términos cuantitativos, tienen una incidencia sobre los programas de vivienda popular que impulsa el gobierno central; a la vez que el impacto de estos últimos sobre los programas y acciones de los gobiernos locales es, muchas veces, decisivo.

Pensemos, solamente, en el papel, restrictivo en la mayoría de ocasiones, de la aplicación rígida de normas y reglamentos por parte de gobiernos municipales, o la incidencia sobre tareas de estos últimos (como la recolección de desechos sólidos), que se incrementan cuando se desarrollan vastos conjuntos de viviendas populares por una decisión tomada únicamente al nivel del gobierno central.

Veamos, a continuación, las premisas que guían estas reflexiones:

- Estamos ante una relación de carácter eminentemente político y no técnico-administrativo. El marco global que la determina es el sistema político existente en cada uno de los países y la forma en que se estructura el aparato estatal. Solo a partir de estas determinaciones esenciales podemos hacer el análisis de la dimensión técnico-administrativa.
- El carácter político básico de esta relación hace que el núcleo de determinaciones gire alrededor del poder, y la cuota del mismo (política y económica), concretizado en los gobiernos locales. Esto hace de ella un dato no inmutable, sino fuertemente sujeto a las correlaciones de fuerzas dentro del aparato estatal y fuera de él, en los distintos períodos y coyunturas políticas.
- Por esta razón, un problema como el de la vivienda popular urbana es campo de acción de todas las formas que asume el poder local, siendo los gobiernos locales solo una manifestación de este. Aquí es donde entran a jugar su papel las organizaciones y los movimientos locales que reivindican la vivienda popular urbana. Aquí es donde puede ubicarse, también, el rol que en esta problemática puede cumplir la asesoría técnica.
- El otro componente de la relación, la planificación de la vivienda popular, debe ser visto con las limitaciones intrínsecas que tiene todo tipo de planificación económica o social dentro de la lógica de cada sistema político. No es, de ninguna manera, un proceso que es posible abstraer de sus condicionantes. Por otra parte, nos encontramos, generalmente, con las expresiones locales de políticas y programas de vivienda popular definidos centralmente a nivel nacional en sus componentes básicos.

Se trata, pues, de enmarcar la relación gobiernos locales-planificación de vivienda popular urbana en su contexto político y económico global.

El análisis de esta temática debe, entonces, en primer lugar, dedicar especial atención a los programas de construcción de vivienda popular urbana (cuando existen) impulsados por los gobiernos locales, a los programas

de mejoramiento de este tipo de viviendas, y a las acciones (declaraciones o medidas) con las que estos gobiernos locales reaccionan ante el impacto de programas definidos y/o ejecutados centralmente sobre su área administrativa, o ante tomas de terrenos, construcciones espontáneas o ilegales de barrios, u otras acciones reivindicativas hechas por sectores populares.

En segundo lugar, se debe observar cómo se dan la planificación de la vivienda popular por parte de los organismos centrales del Estado y la participación o no de los gobiernos locales en ella.

Por esto, hay que combinar un trabajo de análisis documental con trabajos de campo. Los datos del contexto que hemos mencionado antes son un referente a la hora de analizar la información reconstruida.

### **¿Es posible la planificación de la vivienda popular urbana? El poder local no se limita al gobierno local**

Habiendo hecho el breve recorrido anterior, vuelve a surgir una duda: ¿es posible la planificación del desarrollo de la vivienda popular urbana?

Si nos movemos al nivel de la utopía tecnocrática o voluntarista hay poca credibilidad en la ejecución de esfuerzos de este tipo en América Latina, y es obvio que la respuesta es negativa. Así como la planificación del desarrollo urbano en general se ha revelado imposible dentro de la lógica capitalista, y aún muy difícil en una lógica poscapitalista, no se puede hablar de planificación del desarrollo de la vivienda popular urbana en general. Tenemos, lamentablemente, que ubicarnos al nivel de la planificación de conjuntos específicos enmarcados, a lo sumo, en lineamientos de crecimiento urbano, la mayoría de ellos de carácter indicativo.

Ahora bien, esta planificación de conjuntos de vivienda popular urbana específicos es, a la vez, terriblemente conflictiva y de una enorme riqueza potencial. Aquí es donde juegan su papel (positivo o negativo) los gobiernos locales y, más ampliamente, el poder (o los poderes) local.

A este punto, ya mencionado antes, queríamos llegar. En nuestra opinión, *los gobiernos locales son solo una manifestación del poder local*, pues este

puede, en cada contexto histórico, asumir distintas formas, que van desde el poder estatal (por ejemplo, un gobierno municipal o regional), pasando por las organizaciones sociales y políticas de la llamada sociedad civil, hasta conductas colectivas que no asumen formas orgánicas (pensamos, por ejemplo, en elementos de la historia de una comunidad que la cohesionan ideológicamente<sup>4</sup>).

Creemos que la gama existente de manifestaciones del poder local es una de las bases en que debe apoyarse cualquier intento de planificación del desarrollo de la vivienda popular urbana, aunque esto parezca extraordinariamente complejo e intangible a primera vista.

### Reflexiones sobre un caso concreto: Nicaragua

Habíamos mencionado algunos datos sobre el proceso de creación de los gobiernos regionales en 1982 en Nicaragua. Avanzaremos ahora algunas reflexiones sobre la relación de estas nuevas estructuras de gobierno local con el proceso específico de planificación de la vivienda popular.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH), al igual que la mayoría de las instituciones del Estado, se estructuró en delegaciones regionales correspondientes a cada una de las regiones en que se dividió el país en 1982. Lo importante de esta estructuración es que cada delegación regional implicó no solo la creación de oficinas y la asignación de personal para cada una de ellas, además de los recursos financieros posibles, sino que contaron con un *margen de autonomía* relativamente importante para decidir sus propios programas habitacionales.

Esta autonomía se enmarcaba dentro de las políticas nacionales de desarrollo, y en este caso particular, en la medida en que estas privilegiaban el desarrollo de las áreas rurales sobre las áreas urbanas, vamos a encontrar que los principales esfuerzos en el campo de la vivienda para los sectores sociales de menores ingresos se han dado en el campo, y allí, en deter-

4 Hemos tratado parcialmente este problema, en su dimensión ideológica, en el artículo "Condiciones de vida y organización social en los asentamientos populares urbanos".

minadas regiones priorizadas por el énfasis puesto en la producción agropecuaria y en la defensa del país de los ataques de la contrarrevolución.

Veamos un ejemplo: en la Región V (que comprende los departamentos de Boaco, Chontales y parte de Zelaya Sur, ubicados en el centro del país) se planeó construir, durante el año 1987, 2.178 viviendas, dirigidas a beneficiar a los campesinos de la zona seca de esta región, —quienes estaban siendo reubicados en las zonas húmeda y semihúmeda— a los desplazados por la guerra y a los cooperativistas organizados por la reforma agraria.

Estas viviendas, que se construyeron agrupadas en asentamientos con un nivel mínimo de equipamientos, y no individualmente, implicaron un nivel de organización social, económica y política que trasciende a programas similares en algunos otros países, porque, y esto es importante, se desarrollaron en una zona en guerra, sometida a constantes ataques por parte de las fuerzas contrarrevolucionarias, y se inscriben en un plan de desarrollo de nivel nacional precisado regionalmente. No es gratuita, entonces, la denominación de “puertos de montaña”, con que la delegación regional del MINVAH de la V Región llamó a estos asentamientos rurales en desarrollo (Ramírez et al. 1988).

Es, sin embargo, la ciudad de Managua donde el problema de la vivienda popular es dramáticamente grave, y donde es interesante examinar la relación que nos ocupa. La capital, que vive una extraordinaria tasa de crecimiento (calculada extraoficialmente en alrededor del 8%), alberga ya un poco más de la tercera parte de la población del país, sin contar con las mínimas condiciones para ello. Recordemos la destrucción del terremoto de 1972 y de las insurrecciones urbanas de 1978 y 1979, a lo que se debe sumar la actual imposibilidad de inversión.

Las acciones y programas del MINVAH han evolucionado, del inicial esfuerzo por edificar conjuntos habitacionales en la capital en los años iniciales de la revolución (de 1979 a 1982), en los que hubo un extraordinario apoyo en el gobierno local (la municipalidad, llamada entonces Junta de Reconstrucción de Managua) y sobre todo en los grupos urbanos de base (agrupados en los Comités de Defensa Sandinistas), pasando por importantes esfuerzos de reubicación de población desprovista de viviendas en las llama-

das “urbanizaciones progresivas” a partir de 1982, hasta un virtual congelamiento de sus acciones a finales de 1985, año en que los escasos recursos del país se dirigieron prioritariamente al campo y a la defensa. Podemos notar, sin embargo, que ya desde 1981/1982 la participación de los gobiernos locales en la planificación de la vivienda popular disminuyó sensiblemente.

El programa de “urbanizaciones progresivas” de Managua, desarrollado por el MINVAH a partir de esa época, constituye un buen ejemplo de los problemas encontrados en la línea de promover la autoconstrucción organizada sin una mayor participación del gobierno local, hecho agravado por la superposición de responsabilidades sobre los problemas de la capital que, existente desde los inicios de la revolución sandinista, se acentuó en 1983, cuando al crearse la III Región, que incluía a Managua, encontramos tres personas con rango de ministros de Estado a cargo del desarrollo de diferentes aspectos de la ciudad (Lungo et al. 1988).

El programa partió con la asignación de lotes a cada familia, pero sin otorgárselos en propiedad, y brindando un inicial apoyo en materiales de construcción, para que cada familia construyera su vivienda (también se edificaron, hasta donde se pudo por las limitaciones financieras, los llamados “módulos básicos”: espacios de 6 x 6 metros, techados y cubiertos lateralmente, a partir de los cuales las familias irían mejorando y ampliando sus viviendas). Muy pronto fue imposible, no solo dar los materiales, sino garantizar su existencia a precios controlados en el gobierno, generándose un importante mercado negro de los mismos.

Nos interesa destacar tres cuestiones de la evolución de este programa que ha sido sujeto de varias evaluaciones<sup>5</sup>. La primera se refiere a la formación de un peculiar mercado de viviendas. Algunas familias, ante la grave crisis económica, se vieron obligadas a vender sus viviendas, pero, al no ser jurídicamente propietarios de los lotes, procedían a vender lo que ellos consideraban las “mejoras” hechas por sus esfuerzos de construcción, provocando un fenómeno bastante común en América Latina y numero-

5 Una de ellas fue realizada por la Technische Universität de Hamburg-Harburg, bajo la coordinación de Hans Harms y Ulrike Zschaebitz.

esos problemas que fueron abordados por el MINVAH a través de la concientización y organización de los habitantes de estos asentamientos<sup>6</sup>.

Esto nos conduce a la segunda cuestión: en el caso de Managua, el problema de la tierra urbana asume formas particulares en razón de la existencia de importantes áreas baldías, muchas de ellas controladas por el Estado por diversas razones. El peso del precio de la tierra en la solución de los problemas habitacionales es, entonces, sustancialmente diferente al de otras ciudades latinoamericanas, y el mercado de tierras urbanas, que no parece florecer a primera vista, ha de tener rasgos específicos dignos de estudio. El que la mayoría de estas "urbanizaciones progresivas" estuviera ubicada en áreas dotadas de las facilidades antes mencionadas hizo de sus lotes un bien muy atractivo para su venta o intercambio.

La tercera cuestión es el papel de la organización barrial en la construcción de las viviendas de estas "urbanizaciones progresivas". No hay manifestaciones de que los altos niveles de organización social y política encontrados en muchos de estos asentamientos se tradujeran en esfuerzos colectivos para la edificación de las viviendas, que en su mayoría eran producidas por esfuerzo familiar individual (solo en la construcción de los servicios y equipamientos públicos se encuentran trabajos colectivos). Esto último abre interrogantes que solo pueden responderse al insertar este problema particular en el contexto revolucionario, sus potencialidades y sus límites.

Es así que en el desarrollo de estas "urbanizaciones progresivas" vamos a encontrar un gran ausente: el gobierno local, vuelto a llamar Alcaldía de Managua desde 1983, lo que generó no pocos conflictos con el MINVAH, (responsable de este programa) los cuales no se pudieron resolver. En 1988, con la desaparición del MINVAH y el nombramiento del ministro delegado de la Presidencia de la República para la Región III como alcalde de Managua, se comenzó a superar la superposición existente y se abrieron perspectivas de participación del gobierno local de la ciudad en

6 Debemos señalar que muchas de estas "urbanizaciones progresivas" están ubicadas en áreas muy cercanas al centro de la ciudad y cuentan, por ello, con una relativamente importante dotación de infraestructura urbana.

la planificación de la vivienda popular, a pesar de que entonces surgió la duda sobre cuál sería la institución responsable de la coordinación de los programas de vivienda a nivel nacional. A este panorama, promisorio y contradictorio, se sumó la reestructuración de otra forma de poder local urbano, los antiguos Comités de Defensa Sandinistas, que volvieron a ser concebidos como organismos de desarrollo comunal urbano de base, también a partir de este año.

Muchas dudas quedan entonces a raíz de la situación que hemos descrito rápidamente en las líneas anteriores, especialmente porque el corto período vivido desde el triunfo revolucionario en 1979 no ha permitido una mayor integración de los diferentes componentes del aparato estatal, y el desarrollo contradictorio de los gobiernos locales entre 1982 y 1988, que si bien dio origen a los gobiernos regionales, en nuestra opinión una forma de gobierno local de gran validez, también descuidó otros niveles de este, como los gobiernos municipales, que vuelven a cobrar importancia con la nueva Ley Municipal, actualmente en discusión en Nicaragua. Permanecen, así, muchas contradicciones, en torno a la planificación de la vivienda popular en la capital y el papel del gobierno local, en particular, y el poder local, en términos más amplios, generadas por la rica experiencia revolucionaria nicaragüense. Esto abre un importante campo de reflexión en torno a la problemática que hemos esbozado.

## 7

## Migración internacional y desarrollo: una cambiante relación multidimensional

### *Poema de amor*

Los que ampliaron el Canal de Panamá  
(y fueron clasificados como “silver roll” y no como “gold roll”),  
los que repararon la flota del Pacífico  
en las bases de California,  
los que se pudrieron en las cárceles de Guatemala,  
México, Honduras, Nicaragua,  
por ladrones, por contrabandistas, por estafadores,  
por hambrientos,  
los siempre sospechosos de todo  
(“me permito remitirle al interfecto  
por esquinera sospechoso  
y con el agravante de ser salvadoreño”),  
las que llenaron los bares y los burdeles  
de todos los puertos y las capitales de la zona  
(“La gruta azul”, “El calzoncito”, “Happyland”),  
los sembradores de maíz en plena selva extranjera,  
los reyes de la página roja,  
los que nunca sabe nadie de dónde son,  
los mejores artesanos del mundo,  
los que fueron cosidos a balazos al cruzar la frontera,

los que murieron de paludismo  
 de las picadas del escorpión o la barba amarilla  
 en el infierno de las bananeras,  
 los que lloraron borrachos por el himno nacional  
 bajo el ciclón del Pacífico o la nieve del norte,  
 los arrimados, los mendigos, los marihuaneros,  
 los guanacos hijos de la gran puta,  
 los que apenas pudieron regresar,  
 los que tuvieron un poco más de suerte,  
 los eternos indocumentados,  
 los hácelo todo, los véndelo todo, los cómelo todo,  
 los primeros en sacar el cuchillo,  
 los tristes más tristes del mundo,  
 mis compatriotas,  
 mis hermanos.

Roque Dalton

**L**a resonancia de las imágenes con que pinta el poema de Roque Dalton, hace más de tres décadas, a los salvadoreños que han abandonado su país en búsqueda de mejores condiciones de vida, o perseguidos por la injusticia, no puede ser más premonitoria para los años finales de este siglo, en que la emigración ha pasado a constituir uno de los rasgos fundamentales de la nacionalidad y de la cultura salvadoreñas.

El fenómeno no es nuevo. Es visible ya en la migración de inicios del siglo que recoge el poema de Roque, que continúa, con altibajos, hasta los años setenta, cuando se acelera conformando un torrente que no pierde fuerza a pesar de la finalización de la guerra, y que cada día adquiere características inéditas.

Pero aun más. Debemos retroceder a mediados del siglo pasado para darnos cuenta de que la migración no se limita a los pobres o afectados por la injusticia; para ver que tiene también otra faceta que marcará la formación del Estado, la sociedad y la nacionalidad salvadoreñas. Efectivamente, se observa la llegada, desde la segunda mitad del siglo pasado

hasta las primeras décadas del presente, de varios grupos, de distintas nacionalidades, que se insertarán rápidamente en la provinciana sociedad salvadoreña de esa época, y que a lo largo de pocas décadas llegarán, no pocos de ellos, a constituir parte de los grupos social y económicamente dominantes del país.

La revisión de importantes trabajos académicos que contribuyen a iluminar la formación del Estado-nación y las clases sociales a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX (Martin 1985, Browning 1975 y Lindo 1990), la lectura de la prensa, las crónicas literarias, etc. constituyen una fuente aún no explotada para hacer un estudio que la historia del país exige, para comprender cómo se formó la *nacionalidad salvadoreña* y el papel de los migrantes que llegaron de distintas partes del mundo.

Esta otra cara, que antecede a la migración de los pobres que recorre todo este siglo y se desborda en las décadas finales, es una pieza indispensable para comprender las transformaciones que *nuestra nacionalidad* está experimentando, y su papel para un desarrollo socialmente sostenible del país. Propongamos solamente la siguiente hipótesis: tanto la formación de las élites dominantes, donde el peso de la débil aristocracia colonial salvadoreña quedó subordinado al de los grupos de migrantes que llegaron a finales del siglo XIX y principios del XX, como las tempranas olas migratorias de los sectores sociales populares constituyen la base para que el fenómeno del *transnacionalismo* sea mucho más fuerte que en otros países centroamericanos.

Lo anterior, lo advertimos, no resta valor a la *nacionalidad salvadoreña*, pero, en su constitución, la migración internacional es un elemento clave que debe ser incorporado, especialmente en momentos en que el sentido nacional está sometido a profundas transformaciones por los contradictorios procesos de globalización, integración y auge de los nacionalismos<sup>1</sup>.

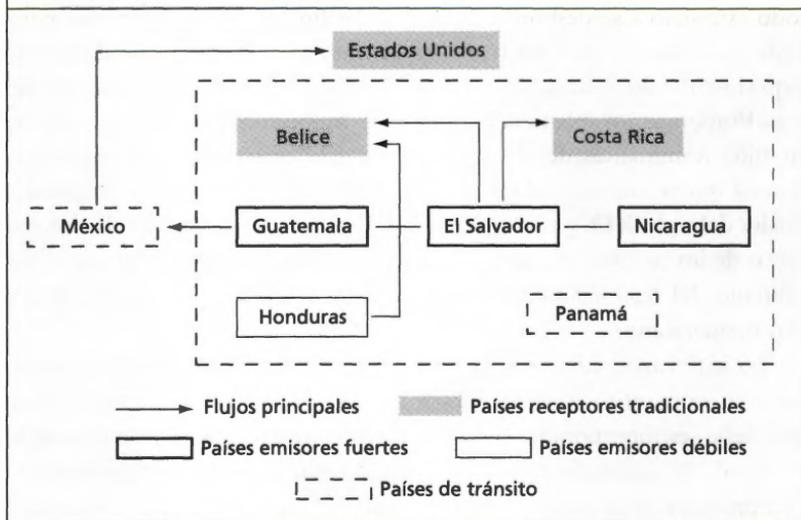
Debe darse especial atención a la incorporación de nuevos valores, gustos, hábitos y comportamientos, además de los bienes materiales, que el proceso de retorno, en este caso de tipo predominantemente estacional,

1 Nos referimos al auge de los nacionalismos que recorren tanto países desarrollados (España, Bélgica, Italia), como países del antiguo bloque socialista (ex Unión Soviética y ex Yugoslavia), y países periféricos (África).

provoca, y a cómo estos se mezclan con la tradicional “salvadoreñidad”, modificándola, aunque en este caso su temporalidad no sea muy larga.

- a) Las migraciones internacionales experimentadas por los países centroamericanos durante los últimos años han introducido nuevos factores condicionantes para un desarrollo socialmente sostenible a nivel local, nacional y regional. Estos procesos migratorios tienen impactos positivos y negativos, por lo que es necesario formular políticas y programas para que las migraciones contribuyan al desarrollo sostenible y a la integración social en Centroamérica.

**Gráfico No. 1 Centroamérica: principales tendencias del proceso migratorio internacional**



En Centroamérica, antes de los años setenta, además de los importantes flujos migratorios internos (CSUCA 1978a y 1978b), el patrón de migración internacional estaba caracterizado por desplazamientos hacia los países vecinos de la región, los que respondían a la demanda de fuerza de trabajo de las actividades agroexportadoras; por ejemplo,

los trabajadores salvadoreños que se desplazaron a la costa norte de Honduras, a las plantaciones bananeras, o los nicaragüenses que cruzaban, y aún lo hacen, la frontera de su país con Costa Rica, para trabajar en la cosecha cañera o bananera en este país.

Este patrón migratorio cambió drásticamente a partir de esos años, modificándose no solo los lugares de destino sino también las causas de los desplazamientos y las características de la población migrante. Esta ya no pertenece solamente a los flujos de fuerza de trabajo que habían prevalecido tradicionalmente. Desde ese momento, a los anteriores se sumaron los refugiados de distintas categorías (Castillo y Palma 1994), y, sobre todo, el lugar principal de destino está fuera de la región centroamericana: es Estados Unidos.

**Cuadro No. 1 Centroamericanos residiendo en Estados Unidos según los censos de este país**

País	1980		1990		% de crecimiento
	Población	%	Población	%	
El Salvador	94.447	2,2	465.430	5,5	15,9
Guatemala	63.073	1,4	225.739	2,7	12,8
Nicaragua	44.166	1,0	168.659	2,0	13,4
Honduras	39.154	0,9	108.659	1,3	10,2
Costa Rica	29.639	0,7	43.530	0,4	3,8

Fuente: CEPAL/FNUP/CELADE (tomado de Castillo y Palma 1994).

Los datos anteriores, aunque no incluyen toda la población que ha ingresado ilegalmente a Estados Unidos (que en el caso salvadoreño se estima en más de 500 mil personas) y no incorporan a Panamá y Belice, permiten apreciar el giro ocurrido a partir de los años ochenta.

En el conjunto de Centroamérica podemos encontrar tres casos destacados y diferentes. El primero de ellos es El Salvador, por el extraordinario número de personas que han migrado al exterior —fundamentalmente hacia Estados Unidos— y la incidencia de las remesas monetarias que envían a su país. El segundo es Belice, por las características

de doble vía del proceso migratorio internacional, al constituir un país receptor de un número importante de migrantes centroamericanos, provenientes principalmente de El Salvador, Honduras y Guatemala; mientras es, al mismo tiempo, un país emisor de migrantes hacia Estados Unidos, en un número creciente, lo que está provocando un cambio en la composición étnica de la población beliceña. El tercero es Costa Rica, tradicional país receptor, al albergar un alto número de población migrante, especialmente nicaragüense.

En el caso de Belice, para 1993, de una población total de alrededor de 220 mil habitantes, un estudio estimó la presencia de 30.834 personas, entre inmigrantes y refugiados (Blomberg 1993). En Costa Rica, diferentes estimaciones coinciden en que casi el 14% de los actuales habitantes del país son migrantes, la mayoría en situación ilegal.

Aunque los estudios sobre los procesos migratorios han experimentado, durante las últimas décadas, un sensible estancamiento y no se cuenta con información válida y actualizada (Lungo y Castillo 1996), es indudable que los flujos migratorios de centroamericanos en los años noventa son mayores y más complejos, y sus consecuencias para el desarrollo de estos países, más profundas.

Una de estas, la más discutida por su impacto en las economías centroamericanas, es el efecto, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, de las remesas monetarias enviadas por los migrantes. El cálculo de los montos difiere según las fuentes, pero todas reconocen su importancia para el desarrollo futuro de Centroamérica.

Las cifras del Cuadro No. 2 son reveladoras sobre la importancia de las remesas, especialmente para la economía salvadoreña. Este fenómeno no es nuevo. Es conocida la migración al interior de Europa (los portugueses en Francia), y de países africanos y asiáticos a distintos países europeos (ciudadanos de Mali en Francia, de Zaire en Bélgica, de Cabo Verde en Holanda, etc.), la que ha generado numerosos estudios sobre su incidencia en el desarrollo económico de los países emisores debido a las remesas enviadas por sus respectivos migrantes (Libercier y Schneider 1996).

**Cuadro No. 2 El Salvador, Guatemala y Nicaragua: remesas de los migrantes. Valores totales y relaciones con otros indicadores económicos (millones US\$ y % (a))**

Años	Remesas			PIB			Exportaciones (b)		
	ES	G	N	ES	G	N	ES	G	N
1980	73,8	107,6	1,0	2,3	1,4	0,5	6,1	6,2	2,2
1985	231,5	171,6	27,4	9,2	2,7	1,2	25,6	15,9	7,8
1988	795,3	230,2	51,7	15,2	2,9	2,1	89,6	16,3	18,8
1989	759,4	248,1	59,8	15,0	2,9	2,4	96,7	16,4	17,4

Notas: (a) Los porcentajes son las proporciones de las remesas en relación al PIB y a las exportaciones.

(b) Incluye bienes y servicios.

Fuente: CEPAL 1991 (Tomado de Castillo y Palma 1994).

b) En El Salvador, a nivel general, podemos señalar cinco dimensiones de la compleja dinámica migratoria actual, más allá de los conocidos cambios ocurridos a nivel demográfico.

- La dimensión económica: a nivel macro, al constituir las remesas enviadas por los migrantes internacionales de los países emisores un componente clave para la estabilidad económica de El Salvador, pero también de otras regiones, o jugar los migrantes un papel importante en la estructuración y funcionamiento de los mercados laborales en los países receptores; y a nivel micro, al modificar las remesas las condiciones de reproducción social a nivel familiar, y crear la posibilidad de establecer pequeñas empresas y microempresas, que se ubican, muchas de ellas, en el sector informal y que tienen, algunas, un carácter transnacional, al basarse en relaciones económicas en dos o más países<sup>2</sup>.

2 En El Salvador es posible distinguir áreas geográficas y sectores económicos de concentración de estos negocios.

- La dimensión territorial: por ejemplo al nivel del desarrollo local en las zonas fronterizas o en zonas internas afectadas fuertemente por la migración de su población hacia el exterior; en las primeras, al verse obstaculizado su desarrollo por la existencia de los límites fronterizos formales, a pesar de la presencia de fluidas relaciones transnacionales de diferente tipo; en las segundas, al modificarse la estructura de ingresos y las relaciones de poder en las comunidades afectadas (son conocidos los ejemplos de pequeñas ciudades que han sufrido importantes transformaciones en sus actividades económicas y en las relaciones sociales locales).
- La dimensión social: donde coexisten fenómenos de desintegración de las relaciones familiares tradicionales, y se generan nuevos roles para sus distintos miembros, especialmente en el caso de las mujeres y las personas de la tercera edad, con la conformación de nuevos grupos sociales a nivel de la comunidad.
- La dimensión cultural: al emerger nuevas percepciones, valores y aspiraciones resultantes de la migración internacional, siendo los niños y jóvenes el sector social más impactado, lo que ha generado nuevos patrones de conducta que llevan, muchas veces, a la delincuencia.
- Finalmente, la dimensión política: donde presenciamos innovadoras prácticas a nivel local, y cambios en la relación del gobierno frente a los nacionales que han emigrado al exterior, lo que da origen a nuevas políticas migratorias<sup>3</sup>.

Estos ejemplos permiten observar que estamos en presencia de una trama de múltiples dimensiones extremadamente compleja, de profunda incidencia en la sostenibilidad del desarrollo del país. Es útil, no obstante, ampliar algunas ideas.

3 Actualmente se realiza una investigación en El Salvador, República Dominicana y Colombia, dirigida por Alejandro Portes y Luis Guarnizo, en la que los cambios en las políticas migratorias de estos países, constituyen los aspectos centrales.

El elevado volumen de las remesas en relación a la producción nacional ha contribuido sustancialmente a lograr una estabilidad cuya sostenibilidad es, en el mejor de los casos, de mediano plazo. La dependencia de las economías nacionales de esta fuente de financiamiento externo, tanto a nivel macro como a nivel de las economías locales y familiares, genera nuevas relaciones de tipo político con los principales países receptores de migrantes (por ejemplo, entre El Salvador y Estados Unidos).

En el marco de los conocidos efectos en términos de reducción de empleo e ingresos que han provocado los programas de ajuste estructural, las remesas han sido un factor de compensación debido a que los fondos que reciben regularmente las familias de los migrantes configuran una especie de "programa de autocompensación social" llevado a cabo por la población migrante.

El envío de remesas está provocando, por otra parte, y aunque de forma incipiente, el surgimiento de nuevas élites económicas y políticas locales basadas en la capacidad económica generada por las remesas recibidas cuando existe capacidad de inversión de las mismas.

No obstante lo anterior, los acelerados flujos migratorios internacionales han provocado un agudo proceso de desintegración de las unidades y las relaciones familiares tradicionales (Jelin 1994), y han dado origen a modificaciones en los roles de sus distintos miembros, especialmente en el caso de las mujeres.

La cultura política está sufriendo profundas transformaciones y generando inéditas manifestaciones, lo que es inmediatamente perceptible en fenómenos como los hábitos de consumo, el lenguaje, el comportamiento de los jóvenes, etc. La vivencia, directa o indirecta, de otro tipo de sistema político, fundamentalmente el norteamericano, con sus valores particulares sobre los derechos ciudadanos individuales o el papel de las fuerzas armadas, entre otros, tiene una incidencia en la configuración de esta *nueva cultura política*. Este fenómeno no es exclusivo de la población de escasos recursos, que constituye, indudablemente, la mayoría de los migrantes, sino que también es perceptible en las élites políticas y empresariales que tienen intereses económicos o han realizado sus estudios en Estados Unidos.

La creación de redes y organizaciones comunitarias entre los migrantes y las familias de las comunidades de origen configuran nuevas relaciones sociales de singular importancia para el desarrollo a nivel local y nacional (Montes 1987). Lo anterior, unido al surgimiento de pequeñas empresas que tienen vínculos permanentes en los países donde se han radicado los migrantes, forma verdaderas redes, *empresas y comunidades transnacionales*. Hay que considerar que estas contribuyen a alentar la migración, convirtiéndose en un mecanismo autoreproductor de la misma.

Los procesos de transnacionalización modifican las relaciones políticas a nivel local y entre las comunidades locales y el gobierno central, al estar afectadas por relaciones e intereses que desbordan las fronteras nacionales. Mencionemos, por ejemplo, las numerosas gestiones para realizar obras de desarrollo a nivel de las comunidades (construcción de infraestructuras, dotación de equipamientos, apoyo a grupos sociales vulnerables, etc.), que se hacen ante comités de apoyo de migrantes de las distintas localidades en ciudades de Estados Unidos, sin que medie la participación del gobierno local o el gobierno central.

- c) La década de los años noventa marca la profundización o el inicio de tres importantes procesos que incidirán en la migración internacional y el desarrollo, dinamizando aun más su cambiante relación: primero, la implementación de profundas transformaciones en las economías; segundo, la finalización del conflicto político-militar interno y el inicio de la construcción democrática; y tercero, la reforma del Estado.

Emergen, entonces, una serie de interrogantes vinculadas al desarrollo futuro del país:

¿Cuál es la relación de la migración internacional con los procesos de reestructuración de la economía y los procesos de pacificación y democratización?

¿Cuál es la incidencia de los procesos de reforma del Estado en los movimientos migratorios?

¿Cuál es el impacto de la migración internacional en el desarrollo socialmente sostenible a nivel local y nacional?

¿Presenciamos nuevas manifestaciones del proceso de *transnacionalización* en el país?

Para responder a estas interrogantes es necesario hacer una breve revisión del debate teórico, desarrollado en otros lugares, alrededor de esta problemática.

- d) La migración internacional se complejiza cada día más, asumiendo la forma de un proceso de transnacionalización de múltiples dimensiones cuya explicación exige ir más allá de los factores estructurales e históricos generales. En este camino se han analizado, por ejemplo, las formas de constitución de circuitos migratorios específicos y sus consecuencias en la transnacionalización de comunidades en los países de origen (Goldring 1992).

Pero esta tendencia es más profunda. Como sostienen algunos investigadores (Basch et al. 1994), la transnacionalización implica la existencia de múltiples relaciones sociales que vinculan la comunidad de origen con los lugares de recepción de los migrantes, superando los límites geográficos, culturales y políticos, y expresándose de múltiples formas (Grasmuck y Pessar 1991 y Georges 1990).

La transnacionalización va, entonces, más allá de la formación de redes, empresas y comunidades transnacionales, e incluye relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que desbordan ámbitos geográficos y sociales limitados, lo que ha llevado a plantear el surgimiento de verdaderas *formaciones sociales transnacionales* (Guarnizo 1996). Aunque este planteamiento aún no está completamente desarrollado y suscita algunas dudas por el resurgimiento de los nacionalismos, abre un debate que estará en el centro de la discusión sobre la migración internacional y el transnacionalismo en los años futuros.

El fenómeno de constitución de redes transnacionales ha sido un tema privilegiado en las investigaciones de los mexicanos que han migrado hacia Estados Unidos (Massey et al. 1987 y otros). El estudio de la migración de República Dominicana hacia este país y el retorno de muchos migrantes ha dado origen a importantes trabajos que exploran la configuración de empresas transnacionales (Guarnizo 1992).

Más recientemente, se han realizado trabajos que vinculan la formación de comunidades transnacionales al sistema mundial, proponiendo la hipótesis de que las comunidades transnacionales pueden, parcialmente, neutralizar las estrategias de acumulación de capital basadas en las diferencias salariales, la información desigual y las enormes desigualdades de poder existentes entre el capital y el trabajo, no al surgir en oposición a las tendencias globalizantes del capitalismo, sino al estar vinculadas a este movimiento en una relación de múltiples contradicciones (Portes 1995).

Estamos, aquí, en el centro de la relación entre migración y desarrollo económico, cuestión de singular importancia en el contexto de acuerdos como el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), y los intentos de crear áreas de libre comercio en países netamente emisores de migrantes como los centroamericanos y caribeños. Y aunque Centroamérica, a diferencia de México, no forma parte de NAFTA, y su economía no está directamente afectada por este tratado, surge la interrogante de si NAFTA no constituirá una invitación a la migración de centroamericanos hacia los países del norte (Hemispheric Migration Project 1995).

Queremos, a pesar de la importancia de la dimensión económica en esta problemática, llamar la atención sobre otra dimensión a menudo dejada en un segundo plano, y que es, en nuestra opinión, clave para entender las contradicciones que se generan entre la globalización y el resurgimiento de nacionalismos de distinto tipo: la dimensión cultural. Aunque existen estudios importantes sobre la migración latinoamericana (Basch et al. 1994), sería extremadamente útil revisar la amplia literatura existente al respecto sobre la migración africana y asiática hacia Europa. Basta recordar las luchas de los chicanos desde mediados de los años sesenta, y las recientes de distintos grupos latinoamericanos, que han llevado a hablar de un proceso de "relatinización" de ciudades como Los Angeles (Zilberg 1997), cuestión que ha impactado, así sea indirectamente, los debates realizados en la serie de cumbres iberoamericanas que se han desa-

rollado en España y en América Latina (Calvo Buezas 1994), y que comienza a tener una presencia cada vez mayor en las investigaciones sobre la migración internacional<sup>4</sup>.

El transnacionalismo, en sus diferentes expresiones, no es posible sin el fenómeno del retorno de los migrantes, a pesar de las facilidades de comunicación existentes en esta época y la globalización de las relaciones económicas y sociales.

Aunque el fenómeno del retorno de migrantes a sus países de origen no es nuevo y ha suscitado importantes estudios (Wyman 1993), estamos en presencia de una ruptura con la tradicional visión que separa los migrantes en dos grupos: los que llegan a un país pensando permanecer solo un tiempo y retornar a su lugar de origen después, y los que se desplazan hacia otro país de forma definitiva. La situación mundial a finales del siglo XX es radicalmente diferente a la del siglo pasado e inicios de este, al facilitarse enormemente los desplazamientos y las comunicaciones, y al globalizarse los procesos económicos y políticos. En esta época han surgido y cobran cada vez más importancia los migrantes que se sitúan en el espacio intermedio entre la migración definitiva y la migración temporal; los procesos migratorios que los sustentan asumen una forma *pendular*, que constituye una base importante del creciente transnacionalismo que se observa.

Más precisamente, se sostiene que las vinculaciones entre los flujos migratorios internacionales y el desarrollo nacional son diversas, ya que dependen de los contextos y de las relaciones que se establezcan tanto en el país emisor como en el receptor, lo que hizo que se planteara, ya hace algunos años, al estudiar a los migrantes dominicanos en Estados Unidos, que la migración sirve como “válvula de escape”, “estrategia de sobrevivencia” o “máquina empresarial” (Portes y Guarnizo 1991).

La aceptación de que el fenómeno de la migración internacional y la transnacionalización se complejiza y acrecienta cada día más, amplía

4 Al respecto, ver los trabajos que está comenzando a impulsar un grupo de académicos de University of Southern California (Hamilton y Chinchilla 1995).

el campo de la reflexión sobre estas temáticas. Cuestiones como el nuevo carácter de las políticas migratorias o la ciudadanía de los migrantes, entre otras, comienzan a ser analizadas.

Respecto a las primeras se sostiene que el proceso de globalización de la economía y otros procesos de transnacionalización, al incidir sustantivamente en la forma y las funciones de los Estados, están transformando las políticas migratorias (Sassen 1996). La contradictoria combinación de espacios de libre comercio, como el que ha generado el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, con renovados intentos y mecanismos para impedir el paso de migrantes ilegales, especialmente hacia los dos primeros países, y la existencia de complejas redes económicas, sociales y étnicas transnacionales ha obligado a repensar las políticas y programas migratorios. Por otra parte, alrededor de estos, el número y tipo de los actores involucrados también ha aumentado, destacándose las organizaciones que defienden los derechos de los inmigrantes y las que se oponen a estos, lo que teje una densa red de intereses donde se expresa, por un lado, un nacionalismo chauvinista y, por otro, el transnacionalismo surgido del intenso proceso migratorio internacional ocurrido durante las últimas décadas.

Cuestiones como el atentado contra la concepción tradicional de soberanía nacional, y los derechos humanos de los migrantes comienzan a preocupar a académicos y líderes políticos<sup>5</sup>.

Esto conduce a la cuestión de la ciudadanía de la población que ha migrado a otro país. Partiendo de la crítica a las políticas migratorias basadas en los criterios de "seguridad nacional", que prevalecieron en numerosos países durante el período de la Guerra Fría, se propone un nuevo concepto de ciudadanía que no estaría estrictamente definido o limitado por el estatus legal tradicionalmente asignado por los

5 Por ejemplo, en la reunión de los partidos y movimientos políticos de izquierda, conocida como "Foro de São Paulo", realizada en San Salvador a mediados de 1996, uno de los temas centrales de discusión fue el derecho de los migrantes, aunque el énfasis se colocó en los derechos de los trabajadores asalariados.

Estados-nación a las personas que han nacido o adquirido la nacionalidad de un país específico, sino, que permita que las personas que habitan en más de un país tengan garantizados sus derechos en estos (Jonas 1996). Podría, entonces, hablarse de una ampliación de la "ciudadanía social"<sup>6</sup>, referida al proceso de migración internacional y transnacionalización.

Este planteamiento, provocador y sugerente, se basa en trabajos que han postulado la emergencia de una sociedad civil global<sup>7</sup>, y se sostiene que los acuerdos de libre comercio pueden estimular procesos migratorios racionales que contribuyan al bienestar de la población en general de los países concernidos por estos acuerdos, además de contribuir a solucionar, tanto los problemas que genera la migración internacional en los países emisores, como los problemas de asimilación de los migrantes en los países receptores.

En el caso centroamericano la investigación de esta problemática apenas se ha iniciado (Castillo y Palma 1994, Lungo y Castillo 1996), por lo que es conveniente recordar la advertencia metodológica hecha a partir de una exhaustiva revisión de la literatura existente sobre México por investigadores expertos en esta área (Durand y Massey 1992), quienes indican que hay que evitar establecer generalizaciones a partir de estudios de caso aislados, porque algunas variables estructurales ejercen más su influencia entre comunidades que al interior de las mismas, lo que sugiere la necesidad de estudios comparativos entre distintas comunidades. Lo anterior refuerza la propuesta de analizar el fenómeno de las migraciones internacionales en Centroamérica tanto a nivel nacional como a nivel regional.

- 6 Tal como ha sido aplicado este concepto de Marshall a la cuestión de los derechos humanos (Jelin y Hershberg 1996).
- 7 Susanne Jonas cita en su ensayo el sugerente párrafo de Richard Falk: "La ciudadanía expresa, en general, la pertenencia y participación en una comunidad política. Su condición puede ser especificada legalmente, pero en realidad es sujeto de las políticas y las prácticas. La ciudadanía puede ser entendida tanto formalmente como un estatus real, y, más adecuada y esencialmente, como un cambiante conjunto de actitudes, relaciones y expectativas que no tienen, necesariamente, una delimitación territorial".

Como Jonas afirma (1996), la migración internacional exige no solo un enfoque multidisciplinario, sino una aproximación de carácter regional, para poder captar la cambiante multidimensionalidad de su relación con el desarrollo.

- e) Volvamos a las interrogantes planteadas anteriormente. Los procesos de migración internacional ya no pueden ser analizados a la luz de las condiciones internas. La reestructuración de las economías está estrechamente asociada al proceso de globalización, integración de bloques comerciales y liberalización de la circulación de bienes y capitales. Esto genera condiciones contradictorias: por un lado estimula la migración, mientras que por otro la restringe. En el centro de esta problemática se encuentran dos límites –lo que constituye una falla estructural del modelo de crecimiento económico– que se imponen, necesariamente, a la libre movilidad de la fuerza de trabajo. Esto se asocia al fenómeno, de orden político-cultural, del resurgimiento de los nacionalismos, que asumen diferente signo en los distintos países, dependiendo de su historia, nivel de desarrollo y carácter receptor o emisor de migrantes.

Globalización y auge de los nacionalismos se mezclan, en algunos casos, con procesos de democratización, configurando una densa red de relaciones entre migración internacional y democracia.

Por esta razón vamos a encontrar que la reforma del Estado, también otro fenómeno mundial a constituirse en requisito para la reestructuración económica, obliga a repensar la legislación, la institucionalidad y los marcos regulatorios referidos a la migración internacional. Surgen así nuevas políticas migratorias que, también, tienen distinto signo, dependiendo del carácter receptor o emisor de migrantes de los distintos países.

Los impactos de los procesos de migración internacional se vuelven, entonces, multifacéticos, ante los cuales cualquier receta carece de sentido, lo que exige, como se señalaba antes, la realización de estudios comparativos, más que la generalización de tendencias a partir de casos aislados. El espacio regional centroamericano se constituye, así, en una sugerente unidad territorial de análisis.

Finalmente, se puede afirmar que la globalización, la profunda transformación de los Estados, y la recomposición de las naciones a la que asistimos al final de este siglo están generando inéditas formas de transnacionalismo. El desafío de los investigadores es localizarlas, analizarlas en profundidad e incorporarlas en políticas que contribuyan a un desarrollo socialmente sostenible de nuestros países.

## Centroamérica: la construcción de ciudadanía social ante la migración internacional\*

Si observamos las agendas políticas de los países centroamericanos en los años noventa, encontraremos, entre sus múltiples puntos, dos de indiscutible presencia: los procesos de construcción de ciudadanía política, y la discusión sobre la política social. Tienen su origen, el primero, en el tardío establecimiento de sistemas políticos democráticos en la mayoría de países de la región, algunos de los cuales emergen de agudas guerras internas. La base del segundo es la necesidad de paliar los efectos de los procesos de reestructuración de las economías y de reforma del Estado en el istmo, que agravan seculares desigualdades y persistentes exclusiones, indudables obstáculos para el desarrollo futuro de Centroamérica.

Si la política social está presente, la construcción de ciudadanía social, cuestión que nos ocupa en estos trabajos, como en casi toda América Latina, está aún ausente (Jelin y Hershberg 1996). Este ensayo procura reflexionar sobre la relación entre un proceso que ha cobrado fuerza en Centroamérica en las dos últimas décadas —la migración internacional— y la construcción de la primera a partir del siguiente punto de partida: en el caso de la población que ha emigrado hacia otros países, la construcción de ciudadanía social es una tarea a realizar en los distintos puntos del circuito migratorio, especialmente los de origen y destino.

\* Trabajo publicado en *Ciudadanía y política social. Volumen 3: Centroamérica en reestructuración*, de Bryan R. Roberts (Ed.), editado por FLACSO, en 1998.

Este punto de partida es, en nuestra opinión, clave, y está íntimamente relacionado con la emergencia de varias manifestaciones de *transnacionalismo*<sup>1</sup>, lo que imprime un sello particular a los flujos migratorios en la región centroamericana en la época actual.

La construcción de ciudadanía social debe, entonces, tomar en consideración la situación particular de una importante cantidad de centroamericanos, que se han desplazado de su país de origen (en El Salvador más del 15% de sus habitantes ha emigrado al exterior, principalmente hacia Estados Unidos; en Costa Rica, cerca del 10% de extranjeros que residen en el país es nicaragüense, etc.).

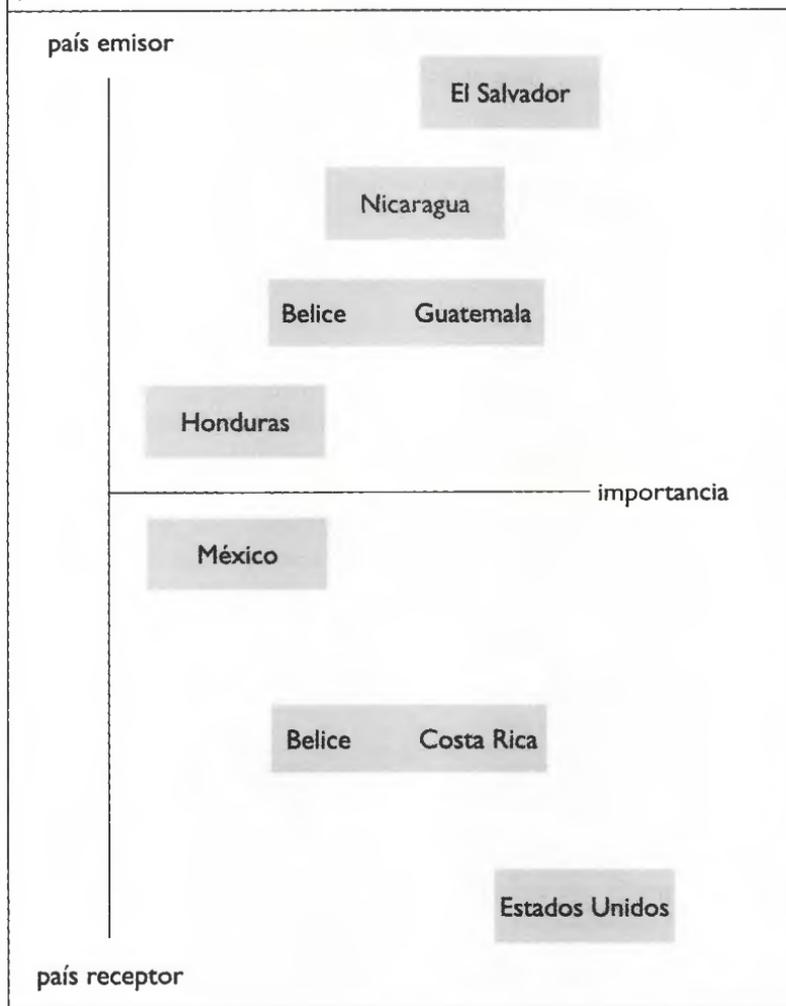
### **Tendencias recientes de la migración internacional en Centroamérica**

Una mirada a los flujos migratorios internacionales en la región centroamericana durante las últimas décadas (Lungo y Castillo 1996) contribuye a explicar algunas de las profundas transformaciones demográficas ocurridas, y que están configurando un nuevo mapa poblacional en el istmo. Estas van desde la impresionante proporción de salvadoreños que han emigrado hacia el exterior, principalmente hacia Estados Unidos, constituyendo El Salvador un claro ejemplo de país emisor; pasan por el cambio en la composición racial de Belice por la creciente migración de la población negra; y llegan hasta el gran número de nicaragüenses que vive en Costa Rica, país claramente receptor de migración internacional. El siguiente esquema sintetiza las principales tendencias.

---

1 No podemos, en el marco de este ensayo, discutir a profundidad el concepto de transnacionalización.

Gráfico No. 1 Centroamérica:  
principales flujos de migración internacional



Algunos países centroamericanos, durante los últimos años, han introducido nuevos factores condicionantes para un desarrollo socialmente sostenible a nivel local, nacional y regional, y tienen una estrecha relación con cuestiones como la ciudadanía social y la política social.

En Centroamérica, antes de los años setenta, además de los importantes flujos migratorios internos (CSUCA 1978a, 1978b), el patrón de migración internacional estaba caracterizado por desplazamientos hacia los países vecinos de la región, que respondían a la demanda de fuerza de trabajo de las actividades agroexportadoras. Tal era el caso de los trabajadores salvadoreños que se desplazaron a la costa norte de Honduras, a las plantaciones bananeras, o de los nicaragüenses que cruzaban, y aún lo hacen, la frontera de su país con Costa Rica, para trabajar en la cosecha cañera o bananera en este país.

Este patrón migratorio cambió drásticamente a partir de la década siguiente, modificándose no solo los lugares de destino, sino también las causas de los desplazamientos y las características de la población migrante. Esta ya no pertenece solo a los flujos de fuerza de trabajo que habían prevalecido tradicionalmente. Desde ese momento, a los anteriores se suman los refugiados de distintas categorías (Castillo y Palma 1994), y, sobre todo, el lugar principal de destino está fuera de la región centroamericana: Estados Unidos.

**Cuadro No. 1 Centroamericanos que residen en Estados Unidos, según los censos de este país**

País	1980		1990		% de incremento
	Habitantes	% del país	Habitantes	% del país	
El Salvador	94.447	2,2	465.430	5,5	15,9
Guatemala	63.073	1,4	225.739	2,7	12,8
Nicaragua	44.166	1,0	168.659	2,0	13,4
Honduras	39.154	0,9	108.923	1,3	10,20
Costa Rica	29.639	0,7	43.530	0,5	3,8

Fuente: CEPAL/FNUAP/CELADE (tomado de Castillo y Palma 1994).

Como indicábamos antes, en Centroamérica podemos encontrar tres casos destacados y diferentes. El primero de ellos es El Salvador, por el extraordinario número de personas que han migrado al exterior, y la incidencia de las remesas monetarias que envían al país. El segundo es Belice, por las características de doble vía del proceso migratorio internacional, al constituir un país receptor de un número importante de migrantes centroamericanos, provenientes principalmente de El Salvador, Honduras y Guatemala, mientras es, al mismo tiempo, un país emisor de migrantes hacia Estados Unidos en un número creciente; esto provoca un cambio en la composición étnica de la población beliceña, al disminuir la población de origen africano a menos del 50% del total de habitantes. El tercero es Costa Rica, tradicional país receptor, que alberga un alto número de población migrante, especialmente nicaragüense.

En el caso de Belice, para 1993, de una población total de alrededor de 220 mil habitantes, un estudio estimó la presencia de 30.834 personas, entre inmigrantes y refugiados (Blomberg 1993). En Costa Rica, diferentes estimaciones coinciden en que casi el 14% de los actuales habitantes del país son migrantes, la mayoría en situación ilegal y de origen nicaragüense.

Aunque los estudios sobre los procesos migratorios en la región han experimentado, durante las últimas décadas, un sensible estancamiento, y no se cuenta con información válida y actualizada, es indudable que los flujos migratorios de centroamericanos en los años noventa son mayores y más complejos, y sus consecuencias para cuestiones como la ciudadanía y política social, más profundas.

Una de estas, la más discutida por su inmediato impacto, es la consecuencia, tanto a nivel económico como social, de las remesas monetarias enviadas por los migrantes. Ya desde los años ochenta, su importancia es visible, especialmente en el caso de El Salvador, donde este proceso se acentúa en la década siguiente. Así, en 1991 las remesas en este país sumaron 470 millones de dólares y representaron el 79,9% del total de las exportaciones nacionales, y en 1994 se incrementaron a 823 millones, equivalentes al 112% de las exportaciones (Funkhouser 1997). En menor medida, en otros países centroamericanos ocurre un fenómeno semejante desde la década anterior, tal como se puede observar en los datos del cuadro siguiente.

**Cuadro No. 2 El Salvador, Guatemala y Nicaragua: remesas de los migrantes, valores totales y relaciones con otros indicadores económicos (millones US\$ y %(a))**

Años	Remesas			PIB			Exportaciones <sup>b/</sup>		
	ES	G	N	ES	G	N	ES	G	N
1980	73,8	107,6	1,0	2,3	1,4	0,5	6,1	6,2	2,2
1985	231,5	171,6	27,4	9,2	2,7	1,2	25,6	15,9	7,8
1988	195,3	230,2	51,7	15,2	2,9	2,1	89,6	16,3	18,8
1989	759,4	248,1	59,8	15,0	2,9	2,4	96,7	16,4	17,4

Notas: (a) Los porcentajes son las proporciones de las remesas estimadas en relación con el PIB y con las exportaciones.  
 (b) Incluye bienes y servicios.  
 Fuente: CEPAL 1991 (tomado de Castillo y Palma 1994).

A nivel general podemos señalar cinco dimensiones de la compleja dinámica migratoria internacional actual, más allá de los conocidos cambios ocurridos a nivel demográfico, que inciden en la problemática que nos ocupa.

- La dimensión económica, a nivel macro, al constituir las remesas enviadas por los migrantes internacionales de los países emisores un componente clave para la estabilidad económica de nuestros países, o jugar los migrantes un papel importante en la estructuración y funcionamiento de los mercados laborales en los países receptores de migrantes; a nivel micro, al modificar las remesas las condiciones de reproducción social a nivel familiar, y crear la posibilidad de establecer pequeñas microempresas, que se ubican, muchas de ellas, en el sector informal, y que tienen, algunas, un carácter transnacional, al basarse en el establecimiento de redes económicas y sociales en dos o más países (Lungu y Eekhoff 1997).
- La dimensión territorial, por ejemplo, al nivel del desarrollo local en las zonas fronterizas o en zonas internas afectadas fuertemente por la migración de su población hacia el exterior. En las primeras, al verse

obstaculizado su desarrollo por la existencia de los límites fronterizos formales, a pesar de la presencia de fluidas relaciones transnacionales de diferente tipo; en las segundas, al modificarse la estructura de ingresos y las relaciones de poder económico en las comunidades afectadas (son conocidos los casos de pequeñas ciudades que han sufrido importantes transformaciones en sus actividades económicas por las remesas).

- La dimensión social, donde coexisten fenómenos de desintegración de las relaciones familiares tradicionales existentes en Centroamérica (Fauné 1994), generándose nuevos roles para sus distintos miembros, especialmente en el caso de las mujeres y las personas de la tercera edad, y la conformación de nuevos grupos sociales a nivel de la comunidad.
- La dimensión cultural, al emerger nuevas percepciones, valores y aspiraciones resultantes de la migración internacional, siendo los niños y jóvenes el sector social más impactado, lo que ha generado nuevos patrones de conducta que conducen, en ocasiones, a comportamientos delincuenciales.
- Finalmente, la dimensión política, donde presenciamos innovadoras prácticas políticas a nivel local, y cambios en la relación del Gobierno frente a los nacionales que han emigrado al exterior, originándose nuevas políticas migratorias<sup>2</sup>.

### Construcción de la ciudadanía social y migración internacional

La ciudadanía social incluye, en la visión de Marshall (Roberts s/f), no solo los derechos al bienestar económico y a la seguridad social, sino también el derecho a una vida acorde con los niveles alcanzados por la sociedad y con su herencia social. En este sentido, la “ciudadanía social” se diferencia

---

2 Actualmente se realizan dos investigaciones en El Salvador. En la primera, en este país, República Dominicana y Colombia, dirigida por Alejandro Portes y Luis Guarnizo, uno de los aspectos centrales lo constituyen los cambios en las políticas migratorias de estos países. La otra, coordinada por University of Southern California, que cubre El Salvador y Guatemala, enfatiza en el análisis de los aspectos culturales.

de la "ciudadanía civil" y de la "ciudadanía política" en que los derechos y deberes asociados a la primera son menos individuales y más colectivos.

La ciudadanía social constituye, entonces, un medio necesario y poderoso para luchar por la integración y contra la exclusión social, al entenderse los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades y, por lo tanto, estar abiertos a la posibilidad de su conquista (Minujin y Bustelo 1997), sin limitarse a concebirlos como un paliativo de las desigualdades generadas por el funcionamiento del mercado.

No obstante, el desarrollo de la ciudadanía social puede afectar a la ciudadanía civil y a la ciudadanía política, al intervenir en la vida privada y generar relaciones de clientelismo. Su desarrollo es contradictorio, también, con el libre funcionamiento del mercado, que en el modelo liberal debe ser el principal proveedor de bienes y servicios.

Marshall destaca la contradicción entre la igualdad social, implícita en la comunidad y el desarrollo de la ciudadanía social, y las desigualdades generadas por el mercado, potenciadas por la ciudadanía civil, que privilegia los derechos individuales a la propiedad y al trabajo. Un claro ejemplo, a pesar de la validez de sus luchas, lo constituyen las reivindicaciones de los derechos de los consumidores, promovidos tanto desde el sector estatal como desde la sociedad civil.

El análisis de las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio internacional en la Centroamérica actual muestra la diversidad de relaciones existentes entre este y la construcción de ciudadanía social.

Analizaremos, en este trabajo, los tres aspectos siguientes: primero, lo colectivo en las percepciones y en la organización de los migrantes; segundo, el papel de las políticas sociales en la construcción de la ciudadanía social de la población migrante; y tercero, las políticas migratorias actuales y los desafíos que enfrentan.

Para abordar el primer aspecto, consideramos útil examinar la cuestión de la construcción de comunidad, que está estrechamente vinculada a la formación de asociaciones transnacionales de migrantes. Dadas las ambigüedades en torno al concepto de comunidad es útil hacer una breve revisión de este.

*Lo colectivo y la comunidad*

Frecuentemente se habla de la existencia de comunidad, de la pertenencia a una comunidad, y se olvida que no todo grupo social, no toda reunión de individuos y familias constituye, en sentido estricto, una comunidad de valores y aspiraciones estructuralmente compartidos, más allá de la existencia de intereses alrededor de problemas de carácter coyuntural.

La relación entre individuo y comunidad está mediada por la familia (en el sentido amplio y no restringido y tradicional de este concepto), por la agrupación de otros tipos de intereses, como las clases sociales, y por instituciones del Estado y la sociedad civil. Esto ha conducido a plantear que la relación entre individuo y comunidad contiene tres dimensiones (Heller 1985): la relación entre “individuo y sociedad”; la relación entre “individuo y grupo”; y la relación entre “individuo y masa”.

La primera relación, en el caso de las complejas sociedades actuales, asume la forma de una estructura social articulada en comunidades orgánicas, ya que solo cuando el nivel de diferenciación social era elemental, una comunidad pudo identificarse plenamente con una sociedad. Posteriormente, las comunidades corresponden a las clases fundamentales de la sociedad, pero con el desarrollo del capitalismo esta correspondencia tiende a diluirse.

La relación individuo/comunidad no es asimilable a la relación individuo/grupo porque esta última se basa en factores coyunturales, por lo que no todo grupo puede constituirse en comunidad, ocurriendo esto solo cuando los factores causales adquieren un carácter estructural y consistentemente adquirido.

La tercera relación, entre individuo y masa, se caracteriza por que esta última no está estructurada, aunque en algunos casos las comunidades asumen comportamiento de masas.

La comunidad es concebida, entonces, como una unidad estructurada, orgánica, de grupos sociales con una jerarquía homogénea de valores al cual pertenecen necesariamente los individuos al haber nacido o ser proyectados en ella, o al hacer una elección relativamente autónoma por parte de los individuos ya desarrollados. No obstante, la pertenencia a una comunidad no es obligatoria en la sociedad capitalista, ya que el individuo no nace en una comunidad.

Hemos intentado sintetizar las tres dimensiones anteriores y establecer su vinculación con los procesos de migración internacional, lo que se muestra en el cuadro siguiente.

<b>Cuadro No. 3 Dimensiones de la relación individuo/comunidad y su vinculación con los procesos de migración internacional</b>			
<b>Dimensiones</b>	<b>Características</b>	<b>Tendencias</b>	<b>Vinculaciones con migración internacional</b>
<b>No estructurada</b>			
Individuo/masa	Relación heterogénea	En algunos casos, las comunidades actúan como masas.	La actuación de las comunidades de migrantes como masas ocurre solo en momentos de algunos conflictos entre países receptores y emisores, asumiendo rasgos nacionalistas.
<b>Estructurada</b>			
Individuo/grupo	Integración basada en la casualidad	El grupo puede convertirse en comunidad al desaparecer los factores casuales.	Las asociaciones de migrantes creadas alrededor de factores casuales coyunturales se pueden convertir en comunidades al desarrollarse alrededor de proyectos de carácter estructural y permanente.
Individuo/comunidad	Integración dentro de la diferenciación	Estructura social crecientemente compleja articulada en comunidades orgánicas	Las comunidades de migrantes de carácter transnacional pueden ser consideradas como un ejemplo altamente articulador de comunidades más complejas.

La construcción de comunidades implica, además, la existencia y la reconstitución de identidades sociales. Esto es de singular importancia en el caso de los grupos étnicos que constituyen la mayoría de la población en Guatemala, e importantes minorías (donde el peso demográfico a escala nacional no es lo esencial), como los miskitos o los garífunas que habitan la costa caribeña centroamericana, entre otros.

En el caso de los migrantes internacionales estamos frente a una complejidad de origen que no ha sido objeto de suficiente atención. Encontramos una población, mayoritariamente mestiza, de salvadoreños que han emigrado hacia los países del norte, y cuyo sentido de comunidad e identidad social lo encontramos en la pertenencia a las ciudades y áreas rurales de origen, posiblemente más intenso en la medida en que estas últimas sean más pequeñas y estén más alejadas de las ciudades principales del país. Existe una importante población migrante nicaragüense en Costa Rica, también en su mayoría mestiza, cuyo sentido de comunidad, empero, se ancla en la nacionalidad misma. En el caso de Guatemala, la base de identidad comunitaria de buena parte de los migrantes que se han desplazado hacia México o Estados Unidos descansa en la pertenencia a determinada etnia indígena. En el caso de Belice, la mayoría de la creciente migración hacia Estados Unidos está constituida por población negra, modificándose así, como indicáramos antes, las proporciones raciales en este país.

Estamos, entonces, frente a un mundo de extrema heterogeneidad que hace más difusa y compleja la relación entre ciudadanía social y proceso de migración internacional en el ámbito sociocultural, a lo cual hay que sumar las diferenciaciones que introducen la pobreza, la "precarización" laboral, la vulnerabilidad y la exclusión social. Esto exige explorar otras dimensiones socioculturales asociadas a la construcción de ciudadanía, entre ellas, la subjetividad.

En un importante ensayo, Sousa (1991) señala que la constelación ideológica cultural hegemónica al final de este siglo parece apuntar a un predominio de la subjetividad sobre la ciudadanía, y de ambas sobre la emancipación. Haciendo una crítica de la teoría política liberal, plantea que para este, el principio de subjetividad es más amplio que el de ciudadanía; que esta última se limita a la ciudadanía civil y política y su ejercicio reside exclusivamente en el ejercicio del voto; que el principio de

comunidad (en el sentido de Rousseau) es marginal; y que la sociedad civil se concibe de forma monolítica, donde las asociaciones voluntarias representan de igual modo el ejercicio de la libertad, la autonomía de los individuos y sus intereses. La sociedad civil se reduce, así, prácticamente al dominio de lo privado, debilitándose sensiblemente la esfera de lo público.

En opinión de este autor, una adecuada relación entre el principio de subjetividad y la ciudadanía exige un marco donde se promueva la emancipación, recordando que un mayor equilibrio entre el Estado y el mercado fue el resultado de la presión del principio de comunidad y las luchas sociales, y que las guerras y los procesos migratorios han incidido, en muchas ocasiones, en la profundización de la ciudadanía social.

En estos momentos de globalización, las acciones del capital han contribuido a la difusión social de la producción y el aislamiento político del trabajo, los que han sido acompañados del resurgimiento del mercado y de la subjetividad como articuladores de las prácticas sociales, tratando de legitimar el retiro del Estado del ámbito social.

Ante esto, Sousa sugiere que el esfuerzo teórico a realizar debe incluir una nueva teoría de la democracia que permita reconstruir el concepto de ciudadanía; una nueva teoría de la subjetividad que permita reconstruir el concepto de sujeto; y una nueva teoría de la emancipación. Respecto a la primera, distingue cuatro espacios políticos de carácter estructural: el espacio de ciudadanía, el espacio doméstico, el espacio de la producción y el espacio mundial; todos los cuales configuran relaciones de poder.

La ciudadanía social se debe construir, entonces, en su opinión, tanto a nivel vertical, entre el Estado y los ciudadanos, como a nivel horizontal, entre estos últimos.

Este marco analítico posibilita pensar en la relación entre la migración internacional y la ciudadanía social a través del eje articulador de la transnacionalidad. En efecto, el espacio de ciudadanía, que se desarrolla principalmente en el país receptor, hace pensar que el esfuerzo principal radica en el reconocimiento y habilitación de la ciudadanía social para la población migrante, cuestión radicalmente vulnerada por las actuales políticas migratorias en los países capitalistas avanzados. Aquí el papel de los

gobiernos de los países emisores debe orientarse en este sentido, y no limitarse a pedir la no expulsión de su población migrante.

Por otra parte, aunque cuestiones como el derecho al voto de la población residente en el extranjero son una reivindicación legítima, este se circunscribe al ámbito de la ciudadanía política.

Respecto al espacio doméstico, hay que reconocer que los procesos de migración internacional no solo han provocado la desintegración de las unidades familiares tradicionales, sino que, más importante, han creado, como en las estructuras familiares en general, en América Latina, nuevas relaciones y vínculos familiares; y que la construcción de ciudadanía social debe tomar esto en cuenta. El nuevo rol de las mujeres, tanto en el país emisor como en el receptor, y de los jóvenes y las personas de la tercera edad, en las localidades emisoras principalmente, son un claro ejemplo de las nuevas relaciones familiares que la migración internacional ha ido construyendo.

El espacio de la producción y el espacio mundial están, en la problemática abordada en este trabajo, íntimamente vinculados, y las redes y empresas transnacionales constituyen una buena muestra donde el rol del capital social es relevante para la construcción de ciudadanía social (Putnam 1993).

Hay que señalar que en Estados Unidos, por ejemplo, la movilidad social, clave para el acceso a la construcción de los tres tipos de ciudadanía de los flujos migratorios anteriores, está siendo vedada para los migrantes latinos, por los cambios que se están operando en la política migratoria de ese país. En este sentido, podría sostenerse que la organización de los migrantes, especialmente en las formas más desarrolladas de comunidades transnacionales, se convierte en una forma de construcción de ciudadanía social “desde abajo” (Jelin 1996).

Por último, es necesario llamar la atención sobre otra dimensión, a menudo dejada en un segundo plano y que, en nuestra opinión, es clave para entender la relación entre los procesos migratorios y la construcción de ciudadanía social: la dimensión cultural. Basta recordar las luchas de los chicanos desde mediados de los años sesenta, y las recientes de distintos grupos latinoamericanos, que han llevado a hablar de un proceso de “relativización” de ciudades como Los Angeles (Zilberg s/f).

La cultura política está sufriendo profundas transformaciones y generando inéditas manifestaciones, lo que es inmediatamente perceptible en fenómenos como los hábitos de consumo, el lenguaje, el comportamiento de los jóvenes, etc. La vivencia, directa o indirecta, de otro tipo de sistema político, fundamentalmente el norteamericano, con sus valores particulares sobre los derechos ciudadanos individuales o colectivos, tiene una incidencia en la configuración de esta nueva cultura política y sobre la construcción de ciudadanía social.

Lo colectivo y la organización de la comunidad, elementos centrales para la construcción de la ciudadanía social, revelan, en el caso de la migración internacional, inéditas facetas que es necesario incorporar en el análisis y la formulación de políticas.

### *La política social*

Roberts, retomando a Marshall, afirma que si las políticas sociales impulsadas por el Estado han mostrado límites de eficiencia y eficacia, esto debe conducir a una reforma del papel administrador de estas por parte del Estado, pero no necesariamente a su sustitución por las comunidades y las ONG.

La política social debe ser, entonces, concebida como un instrumento clave de los procesos de modernización de la economía y el Estado, y de superación de la desigualdad y la exclusión, y no simplemente como un mecanismo para atender a la población afectada por las consecuencias negativas de estos procesos.

Roberts cita a Esping-Andersen, quien muestra la existencia de tres formas de resolver la contradicción entre la construcción de ciudadanía social y el funcionamiento del mercado en los países del capitalismo avanzado: la liberal, la corporativa y la social-demócrata. En la primera, el bienestar es proveído por mecanismos de mercado y los programas de compensación social focalizados hacia la población más pobre. En la segunda, este es otorgado a través de un sistema estratificado organizado por el Estado, pero manteniendo funciones tradicionales de prestación de bienes y servicios a cargo de las familias.

En América Latina, por otra parte, la provisión de bienestar por parte del Estado ha estado más ligada a la generación de empleo que a la habilitación de derechos ciudadanos.

En un ensayo reciente (Minujin y Bustelo 1997), se señalan cinco puntos significativos para el análisis de las políticas sociales:

- Se trata de construir mayores niveles de “igualdad social” y no de limitarse a la lucha contra la pobreza.
- La “solidaridad social” tiene que jugar un papel importante en este proceso de construcción de mayores niveles de igualdad.
- La inclusión debe vincularse con la economía a través de la generación de “empleo productivo”.
- Debe prevalecer la idea de responsabilidad de la “esfera pública”.
- Las políticas sociales deben contribuir a la constitución de actores sociales titulares de “derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía”.

A partir de los datos aportados por la CEPAL, estos autores muestran que en América Latina, durante los últimos años, se observa, primero, un aumento de la desigualdad, en términos de la distribución de los ingresos; segundo, un aumento significativo de la pobreza, en términos absolutos, particularmente la urbana, a pesar de una disminución relativa en los países que redujeron drásticamente la inflación; y tercero, la conformación de una creciente zona de “vulnerabilidad social y económica”, en términos absolutos y relativos, que incluye a los pobres estructurales, a los nuevos pobres y a amplios sectores medios.

En síntesis, estamos en presencia de sociedades cada vez más vulnerables, con complejas y heterogéneas situaciones de pobreza y exclusión social, ante las cuales es necesario replantear el contenido de las políticas sociales actualmente en vigencia.

Establecen así, a nivel económico, tres agrupaciones poblacionales por nivel de inclusión: una minoría incluida, vinculada a empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción está orientada al mercado externo, principalmente; un segundo grupo, ubica-

do en la zona de vulnerabilidad, donde operan empresas de productividad media orientadas, ante todo, al mercado interno; y un tercer grupo de excluidos, en su mayoría empleados no calificados y trabajadores por cuenta propia del sector informal.

También establecen, a nivel social, estos tres niveles de inclusión, para plantear que existen, esencialmente, dos modelos rivales de ciudadanía que disputan la orientación de las políticas sociales en América Latina: el modelo de “ciudadanía asistida” y el modelo de “ciudadanía emancipada”, los cuales se distinguen a través de las diez dimensiones siguientes: igualdad, solidaridad, movilidad, sociedad, inclusión, pobreza, género, derechos humanos, Estado y mercado, y política social y económica.

A partir de lo anterior, y basados en la certeza de que el actual modelo de apertura económica excluye a un gran porcentaje de la población, concluyen que las políticas sociales en América Latina demandan una seria discusión sobre el carácter público de la educación y la salud; la definición de marcos regulatorios públicos para la protección de los derechos de los usuarios; el control social de las actividades de la empresa privada y de los funcionarios públicos; etc., postulando, además, la necesidad de la restauración de la esfera pública.

En una investigación comparativa sobre política social y pobreza urbana en Centroamérica (Lungo 1997a), encontramos cómo difieren los resultados de la primera según las diferentes trayectorias recorridas por el Estado. De ese trabajo queremos derivar las relaciones entre las formas dominantes de política social que se están implementando en la región y la construcción de ciudadanía social. Hemos escogido ocho aspectos para el análisis de estas relaciones, que se presentan en el Cuadro No 4.

Cuadro No. 4 Política social y construcción de ciudadanía social		
Aspectos de la política social	Razones de la limitada incidencia en la construcción de ciudadanía social	Incidencia en la población de los migrantes (incluye los retornados)
Beneficiarios	Segmentan, al focalizar, a los grupos más pobres	Indirecta
Modo de selección	Bajos niveles de participación social	No incorpora el factor migración
Temporalidad	Coyunturalidad de las acciones	No se relaciona directamente
Ubicación en el aparato estatal	Centralización	No se relaciona directamente
Estructura de ejecución	Manejo por aparato burocrático	No se relaciona directamente
Financiamiento	Bajo nivel de recursos	No hay programas específicos
Vínculos con otros programas	Poca coordinación	No existen

Aun en los casos en que se ha promovido la descentralización de la política social, que en Centroamérica son pocos, la reducción de sus objetivos a la atención de los grupos más pobres, el carácter coyuntural de la mayoría de sus acciones, la limitación de los recursos asignados, y, ante todo, la poca apertura a la participación social hacen que la contribución de la política social en la construcción de ciudadanía social sea mínima y, en muchos casos, obstaculizante.

Procesos de gran importancia, como la migración internacional y sus impactos, están completamente ausentes de toda consideración, como se nota en el cuadro anterior; mientras, paradójicamente, y tal como ha ocurrido en numerosos casos, la migración internacional ha generado, a través de las remesas que envían los residentes en el exterior, la configuración de mecanismos de compensación social, la política social oficial. Incluso las acciones impulsadas por las ONG han tomado muy poco en cuenta al proceso de migración internacional.

Veamos, a partir de las ideas y constataciones anteriores, el papel de las políticas sociales en la construcción de ciudadanía social de los migrantes internacionales centroamericanos.

Partimos de que la actual movilidad del capital y de la fuerza de trabajo, aun bajo forma ilegal, dificulta pensar en soluciones puramente locales, e incluso nacionales, dado que los Estados ven limitadas sus capacidades por los procesos de reestructuración y globalización en curso.

Por parte de la sociedad civil, aunque a primera vista muchas comunidades y ONG habían desarrollado, durante las décadas anteriores, prometedoras acciones a favor de la construcción de ciudadanía social, las transformaciones en las relaciones familiares, el debilitamiento de los lazos comunitarios y la cooptación de las ONG por parte del Estado, constituyen signos reveladores del agotamiento de este papel.

Aunqu los movimientos sociales siempre incluyen una alta dosis de solidaridad y responsabilidad hacia el otro, en períodos de transición hacia la democracia, tal como los que están viviendo la mayoría de los países centroamericanos, una de sus nuevas tareas es reorientar sus acciones hacia la democratización del Estado y la construcción de ciudadanía, y en el caso de la población migrante, apoyar sus derechos ciudadanos.

Dado que el aspecto de la participación es decisivo para reorientar la política social, nos detendremos un momento en ella. Al respecto, Roberts sugiere una doble diferenciación, según si la política social es definida como una responsabilidad comunal o privada, por un lado, o si se basa en los individuos o grupos, por otro.

Para él la ciudadanía social depende mucho más que la ciudadanía civil o la ciudadanía política de la participación comunal, y de la calidad interpersonal de los servicios y bienes dados y recibidos, que de los derechos formales y responsabilidades. Estamos aquí, de nuevo, frente a la importancia de incorporar el análisis y el papel del capital social, que, podríamos plantear, tiene también una expresión transnacional.

Debemos recordar, por otra parte, que los procesos de largo plazo, como la urbanización, la migración y las transformaciones en los mercados de trabajo, socavan los tradicionales medios para proveer seguridad social a través de la familia y la comunidad, por lo que la participación

del Estado y la recreación de la esfera de lo público se revelan como indispensables.

En lo que respecta específicamente a la migración internacional, los conocidos efectos en términos de reducción de empleo e ingresos que ha provocado la reestructuración de la economía y las reformas del Estado, las remesas han sido un factor de compensación debido a que los fondos que reciben regularmente las familias de los migrantes configuran una especie de "programa" de "autocompensación social" llevado a cabo por la población migrante, fenómeno que no ha sido incorporado en la formulación de las políticas sociales actuales.

Particularmente importante es la creación de redes y organizaciones comunitarias ligadas a la migración internacional que van creando nuevas relaciones sociales de singular importancia para el desarrollo a escala local y nacional. Lo anterior, unido al surgimiento de pequeñas empresas que tienen vínculos permanentes en los países donde se han radicado los migrantes, va configurando un conjunto cada vez más complejo de "redes, empresas y comunidades transnacionales" (Portes 1995).

Estas acciones, que tienen un carácter transnacional, modifican las relaciones políticas a escala local y entre las comunidades locales y el gobierno central, al estar afectadas, a su vez, por relaciones e intereses que desbordan las fronteras nacionales. Mencionemos, por ejemplo, las numerosas gestiones realizadas por migrantes salvadoreños o guatemaltecos para realizar obras de desarrollo en sus comunidades (construcción de infraestructuras, dotación de equipamientos, apoyo a grupos sociales vulnerables, etc.), que se hacen ante comités de apoyo en distintas localidades de Estados Unidos, sin mediar la participación del gobierno local o de los gobiernos centrales.

Las políticas sociales actuales, diseñadas en el marco de los espacios nacionales, difícilmente pueden incorporar estas nuevas expresiones, muchas de ellas de un alto contenido colectivo, originadas por el proceso de migración internacional.

*Las políticas migratorias*

La aceptación de que el fenómeno de la migración internacional y la transnacionalización se complejiza: cada día más se amplía el campo de la reflexión sobre estas temáticas. Cuestiones como el nuevo carácter de las políticas migratorias y su relación con la ciudadanía de los migrantes, entre otras, comienzan a ser analizadas con mayor frecuencia.

Los procesos de globalización de la economía y otros procesos de transnacionalización, al incidir sustantivamente en la forma y las funciones de los Estados, están transformando las políticas migratorias (Sassen 1996). La contradictoria combinación de espacios de libre comercio, como el que ha generado el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, los renovados intentos para impedir el paso de migrantes ilegales, especialmente hacia los dos primeros países, y la existencia de complejas redes económicas, sociales y étnicas transnacionales, que ha obligado a repensar las políticas y programas migratorios, constituyen ejemplos de esto.

Por otra parte, alrededor de estos, el número y tipo de los actores involucrados también ha aumentado, destacándose las organizaciones que defienden los derechos de los inmigrantes y las que se oponen a ello, tejiendo una densa red de intereses que expresan, algunos, un nacionalismo chauvinista, y otros, el transnacionalismo surgido del intenso proceso migratorio internacional ocurrido durante las últimas décadas. Aspectos como el cuestionamiento de la concepción tradicional de soberanía nacional, y los derechos humanos de los migrantes comienzan a preocupar a académicos y líderes políticos<sup>3</sup>.

Esto conduce a la cuestión de la ciudadanía de la población que ha migrado a otro país. Partiendo de la crítica a las políticas migratorias basadas en los criterios de "seguridad nacional", que prevalecieron en numerosos países durante el período de la Guerra Fría, se propone un nuevo

3 Por ejemplo, en la reunión de los partidos y movimientos políticos de izquierda, conocida como "Foro de São Paulo", realizada en San Salvador a mediados de 1996, uno de los temas centrales de discusión fue el derecho de los migrantes, aunque el énfasis se colocó en los derechos de los trabajadores asalariados.

concepto de ciudadanía, que no estaría estrictamente definido o limitado por el estatus legal tradicionalmente asignado por los Estados-nación a las personas que han nacido o adquirido la nacionalidad de un país específico, sino que permita que las personas que habitan en más de un país, tengan garantizados sus derechos en estos (Jonas 1996). Podría, entonces, hablarse de ampliación de la ciudadanía social, referida al proceso de migración internacional y transnacionalización, y que comprende, como lo señaláramos al inicio, los distintos puntos del circuito migratorio.

Este planteamiento, provocador y sugerente, se basa en trabajos que han postulado la emergencia de una sociedad civil global<sup>4</sup>, y sostiene que los acuerdos de libre comercio pueden estimular procesos migratorios racionales que contribuyan al bienestar de la población, en general, de los países concernidos por estos acuerdos, y contribuir a solucionar tanto los problemas que genera la migración internacional en los países emisores, como los problemas de asimilación de los migrantes en los países receptores.

Si la idea original de los derechos humanos universales estaba orientada por una visión individualista de los derechos, ahora el eje pasa a las comunidades. Hablar de derechos culturales es hablar de grupos y comunidades colectivas: el derecho de sociedades y culturas (autodefinidas como tales) a vivir su propio estilo de vida, hablar su propio idioma, usar su ropa, perseguir sus objetivos, y su derecho a ser tratadas justamente por las leyes del Estado-nación en que les toca vivir, casi siempre como minorías (Jelin y Hershberg 1996).

La lucha por los derechos ciudadanos de los migrantes implica un doble desafío. Primero, es una lucha que debe llevarse a cabo en los distintos puntos del circuito migratorio: la comunidad de origen, el país receptor y los países de tránsito; y segundo, es una lucha que adquiere una

---

4 Susanne Jonas cita, en su ensayo, el sugerente párrafo de Richard Falk: "La ciudadanía expresa, en general, la pertenencia y participación en una comunidad política. Su condición puede ser especificada legalmente, pero, en realidad, es sujeto de las políticas y las prácticas. La ciudadanía puede ser entendida tanto formalmente como un *status* real y, más adecuada y esencialmente, como un cambiante conjunto de actitudes, relaciones y expectativas que no tienen necesariamente una delimitación territorial".

extrema complejidad en términos del conjunto de reivindicaciones a impulsar, de orden económico, político, social y cultural, cruzados por las diferencias étnicas, de género y de edad.

Aquí se mezcla la lucha por la ciudadanía civil, política y social, y planteamos la tesis de que la última es, en el caso de la población migrante internacional, tan importante y urgente como las primeras.

De este lado del circuito, una política social que procure contribuir a la construcción de ciudadanía social debe incorporar fenómenos como el surgimiento de nuevas relaciones familiares, los cambios en los mercados laborales, y la migración internacional que, en muchos casos en Centroamérica, es un movimiento pensado y planeado, desde el inicio, como un viaje de ida y regreso, a veces de carácter permanente, y que está en la base de la formación de redes, empresas y comunidades transnacionales, expresión de una transnacionalidad popular que surge dentro de la globalización en curso, al final de este siglo, en los países del istmo.

Esta tendencia es profunda. Como sostienen algunos investigadores (Basch et al. 1994), la transnacionalización implica la existencia de múltiples relaciones sociales que vinculan la comunidad de origen con los lugares de recepción de los migrantes, superando los límites geográficos, culturales y políticos, y expresándose de múltiples formas. La transnacionalización incluye una compleja y heterogénea red de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que desbordan ámbitos geográficos y sociales limitados, lo que ha llevado a plantear el surgimiento de verdaderas "formaciones sociales transnacionales" (Guarnizo 1996). Aunque este planteamiento aún no está completamente desarrollado, y suscita algunas dudas por el resurgimiento de los nacionalismos, abre un debate que estará en el centro de la discusión sobre la migración internacional y el transnacionalismo en los años futuros.

## La desobediencia social en Centroamérica\*

“Siempre vieron al pueblo como un montón de espaldas que  
corrían para allá como un campo para caer con odio los garrotes

[...] los policías y los guardias siempre vieron al pueblo de allá para acá  
y las balas sólo caminaban de allá para acá [...]

pero entre tanto que no se muestren sorprendidos, ni mucho menos  
pongan cara de ofendidos, hoy que ya algunas balas comienzan a llegarles desde  
este lado, donde sigue estando el mismo pueblo de siempre, sólo que a estas  
alturas ya viene de pecho, y trae cada vez más fusiles...”

Roque Dalton  
*Poemas clandestinos*

**E**s quizás en la literatura donde podemos encontrar la mayor riqueza  
en el recuento de las diversas manifestaciones de la desobediencia  
social en Centroamérica.

Esta afirmación, extraña para unos, discutible para otros, es, sin embar-  
go, de enorme validez para nosotros cuando la multidimensionalidad y

\* El texto de este artículo corresponde a una conferencia preparada para el simposio internacional “Desobediencia social en Venezuela y el tercer mundo”, celebrada en Caracas del 15 al 17 de junio de 1988, organizada por el Área Sociohistórica del CENDES.

novedad de estas manifestaciones desbordan ampliamente los análisis políticos y sociales, tan a menudo fijados a esquemas preconcebidos. Oímos a un poeta revolucionario que sintetiza magistralmente la desobediencia social y los cambios ocurridos en la conciencia del pueblo salvadoreño en los últimos años.

Pero no hablaremos de literatura en esta exposición. Intentaremos dar una rápida imagen de algunas de las manifestaciones de desobediencia social ocurridas en Centroamérica en los últimos años, encontrando constantes y dimensiones inéditas, buscando sobreponer el análisis a las sorpresas y desconciertos, y tratando de buscar las determinaciones de un contexto único en muchos aspectos, que se ha convertido, en los últimos años, en un ejemplo para las luchas por la transformación social y en un laboratorio para las fuerzas sociales regresivas.

**Observando un panorama de extraordinaria riqueza  
en el que la desobediencia social en Centroamérica  
en los últimos años asume una multiplicidad de expresiones**

Al recorrer la historia de Centroamérica durante los últimos diez años vamos a encontrar una explosión de formas de desobediencia social única para un período tan breve. Estas incorporan sectores sociales silenciosos desde hacía largo tiempo, como las comunidades étnicas, pasan por otros a quienes se les negaba capacidad de protesta, como los llamados "marginales" urbanos, por la configuración de nuevas agrupaciones sociales de rebeldes, hasta la desobediencia de antiguos aliados de guardar el orden establecido, como los religiosos y militares.

*Una desobediencia social revolucionaria condensada:*

*la insurrección de los barrios orientales de Managua y el repliegue hacia Masaya*

En 1978, en plena guerra de liberación sandinista, los barrios orientales de Managua, la capital de Nicaragua, fueron escenario de una de las más

intensas insurrecciones urbanas ocurridas en Centroamérica. Las agudas jornadas de lucha popular allí vividas, que se prolongaron en el repliegue de una enorme masa de insurrectos urbanos hacia la vecina ciudad de Masaya, distante a 30 kilómetros de la capital, en una heroica, audaz e ingeniosa maniobra para evitar la masacre de los combatientes sometidos en estos barrios a un incesante bombardeo, constituyen una condensación de la desobediencia social de difícil repetición, que es revivida anualmente en una marcha, hoy rodeada por un festivo ambiente revolucionario (Barrelo 1980 y Nuñez 1980).

#### *La desobediencia social de las mayorías y minorías étnicas*

Largo tiempo silenciadas, habría que remontarse a las frecuentes rebeliones indígenas durante la colonia y las primeras décadas postcoloniales en el siglo XIX, tan poco documentadas en la historiografía oficial (Martínez s/f), para recordar las manifestaciones de desobediencia social de las mayorías y minorías étnicas de los países centroamericanos.

Esta situación experimentó una radical modificación a partir de la década de los setenta. Poco a poco, imperceptiblemente para miradas y análisis poco agudos o renuentes a aceptar la realidad social y sus cambios, se fue produciendo un proceso de toma de conciencia de los arrebatados y postergados derechos por parte de las comunidades indígenas que constituían la mayoría del pueblo guatemalteco. Esta transformación, impulsada por el trabajo de las organizaciones revolucionarias que se habían percatado de esta ausencia clave en el período de lucha guerrillera en los años sesenta, tuvo un efecto en el desarrollo futuro de este país que el reflujó relativo de la lucha armada en Guatemala durante los últimos años no puede opacar. En los años futuros, los intentos reales por establecer un gobierno democrático y popular debieron considerar la preeminencia de lo indígena en la formación social guatemalteca y la toma de conciencia de los distintos grupos étnicos que componen esta mayoría (Payeras 1982 y Burgos 1985).

Pero en Centroamérica existen también minorías étnicas que, por razones paradójicamente contrarias al cambio social que favorece a los sec-

tores más explotados, han desarrollado importantes manifestaciones de desobediencia social que llegan, incluso, a la toma de las armas. Tal es el caso de la incorporación de amplios contingentes de la población miskita, la minoría étnica más importante de Nicaragua, asentada en la costa caribeña de este país.

La razón principal de esta contradictoria actitud tiene su base en la historia del país. Fundamentalmente poblada, antes de la ocupación española, por grupos provenientes del México actual, que se ubicaron en las tierras de la costa del océano Pacífico, que reunía mucho mejores condiciones de habitabilidad, Nicaragua se desarrolló, durante el período colonial y postcolonial, en esta área geográfica; tendencia que se acentuó con el despliegue de las relaciones sociales capitalistas en el presente siglo. Siempre marginada entonces, olvidada y relegada intencionalmente, la zona caribe de Nicaragua, con su población compuesta por distintos grupos étnicos, tampoco fue un escenario de importancia durante los años previos al triunfo de la Revolución Popular Sandinista.

Este hecho tendría graves consecuencias para el proceso de construcción de la nueva sociedad que se abrió en 1979. A la ignorancia generalizada de las peculiares características de esta región y sus habitantes, se sumó la bien intencionada, pero errónea, concepción del gobierno sandinista de integrarla al país. Rápidamente, emergieron problemas no captados, como la defensa de su lengua y costumbres, que fueron creando un ambiente propicio para la labor contrarrevolucionaria que, desde el exterior y para sus propios intereses, manipuló las legítimas reivindicaciones de las minorías étnicas caribeñas. Este ejemplo de desobediencia social, paradójico como decíamos, señala la necesidad de un conocimiento profundo y científico de nuestros países para evitar dolorosas sorpresas.

*La desobediencia social a partir del retorno  
a las fuentes populares del cristianismo*

Las ideas de la teología de la liberación irrumpieron en Centroamérica y fueron ocupando, de manera diferencial en los distintos países, un importante espacio, cuyas consecuencias sociales y políticas eran poco predecibles allá, a finales de los años sesenta e inicios de los setenta, especialmente en el país en que calaron más hondo.

Décadas de dictadura militar ininterrumpida, pero sin la presencia de un dictador a la cabeza del gobierno desde el derrocamiento del general Maximiliano Hernández Martínez en 1944; la ausencia de un sistema de partidos políticos (no encontramos en la historia salvadoreña partidos representativos directos de las clases dominantes hasta 1982); una total prohibición de la sindicalización de los trabajadores del campo y de los empleados públicos; la inexistencia de un debate ideológico, cuando cualquier idea o publicación opuesta al régimen era calificada de comunista; entre otros rasgos, pintan el oscuro panorama en que se insertó el trabajo eclesial de base de la renovada iglesia católica salvadoreña, a la que siguieron, en menor importancia, pero en la misma línea, varias de las iglesias protestantes que operaban en el país.

Este trabajo, centrado fundamentalmente en el campo, a través de la organización de las comunidades cristianas de base y cooperativas de producción, fue despertando la reprimida conciencia de los trabajadores, coartada por el recuerdo de la masacre de la insurrección popular de 1932.

Y este despertar fue explosivo, desbordante, incontenible incluso por las balas de los cuerpos militares represivos, con el asombro de las clases dominantes por lo que estaba ocurriendo en El Salvador. Pero aun más: esta conciencia renovada se articuló a los proyectos revolucionarios que paralelamente se iban gestando en el país, y al finalizar la década de los setenta se había incorporado definitivamente a la guerra popular revolucionaria que, en esta época, se desplegaba en el país. Basta señalar el asesinato de numerosos sacerdotes, monjas, pastores protestantes y del mismo arzobispo de San Salvador, Monseñor Arnulfo Romero, hoy mudos actores y testigos de la génesis de esta crucial y definitiva desobediencia social.

A pesar de su extraordinaria dimensión, el regreso a las fuentes populares del cristianismo no es exclusivo de El Salvador o Centroamérica. Su relevancia estriba en la vinculación de esta expresión de desobediencia social a un proyecto de desobediencia política global (Cabarrús 1983).

*La acumulación de pequeños actos de desobediencia social enmarcados dentro de un contexto revolucionario*

En todos los países, en el momento actual, podemos observar una multitud de pequeños actos de desobediencia social. ¿Qué es lo que les da uno u otro significado? ¿Cuál es la razón que les otorga un peso cualitativo por el cual contribuyen a procesos de cambio social mayores?

En nuestra opinión, es su inserción en un proyecto alternativo de carácter global lo que les da este sentido, y la ausencia de este proyecto de cambio (desde reformas políticas profundas como puede ser la vuelta a un régimen de gobierno civil desde un período dictatorial militar, o una reforma agraria profunda, hasta una transformación revolucionaria del sistema capitalista imperante) hace que los pequeños actos de desobediencia social no puedan adquirir un sentido de trascendencia.

Volvamos a El Salvador. Para un observar atento, en los años finales de la década pasada, una de las cuestiones que más impactaba era la impresionante cantidad y forma de actos de desobediencia social que iban inundando todo el territorio salvadoreño.

Una toma de una hacienda por reivindicaciones salariales, la toma momentánea de un barrio de los alrededores de la capital y la realización de un mitin en él por un grupo de jóvenes guerrilleros, la frecuente toma de iglesias, la captura como rehén de un gerente de una fábrica para exigir la restitución de un dirigente salarial, el secuestro de un prominente miembro de la oligarquía para exigir un rescate o la libertad de un compañero desaparecido, la quema de autobuses, las pintas y mantas que se desplegaban rápidamente por toda la ciudad, la toma de ministerios y embajadas, y muchos otros pequeños actos de desobediencia social configuraban un ambiente de descomposición social aparente que en realidad

reflejaban el quiebre incesante del modelo de dominación social y política vigente en ese momento, y que mostraban *el sentido* de estas expresiones de desobediencia al estar insertos en una estrategia global de carácter revolucionario (Lungo 1987, 1985).

Hoy, cuando a partir de 1984 se presencia una creciente reactivación de la lucha de las masas salvadoreñas, vamos a encontrar viejas y nuevas formas de desobediencia social, siempre impulsadas —pero no manipuladas por fuerzas externas, como pretenden hacer creer algunos— por la vigencia de un proyecto alternativo al injusto orden actual, a pesar de las modificaciones que han ocurrido en el espectro político del país en los años recientes (Lungo 1986).

#### *La desobediencia social en un país democrático*

Las manifestaciones de desobediencia social no son patrimonio exclusivo de los regímenes represivos. También en democracias liberales encontramos, y a veces con inusitada frecuencia, actos de desobediencia social. Costa Rica ejemplifica un caso de estos. De él vamos a tomar un par de ejemplos que se destacan de la multitud de manifestaciones que son parte integrante del panorama político de este país. Aquí, por ejemplo, los cierres de las vías de comunicación constituyen una forma de protesta frecuente. Lo que sucede es que estas formas, y otras más que asumen generalmente un carácter pacífico, son rápidamente cooptadas por un sistema político que tiene una extraordinaria capacidad para hacerlo, aun en las coyunturas de mayor dificultad y complejidad.

Hay, sin embargo, algunas de estas manifestaciones que, sin responder a proyectos alternativos de cambio, tienen una gran riqueza y se proyectan nacionalmente. A continuación nos referiremos a dos de ellas.

La primera asumió la forma de desobediencia social de envergadura regional, y ocurrió cuando, en 1979, la población de la ciudad de Limón, principal puerto del país en la costa del Caribe, ante la agobiante suma de problemas vividos: falta de empleos, déficit de viviendas, insuficiente dotación de servicios, y poca atención por parte del gobierno central a sus

demandas, paralizó la ciudad en un amplio movimiento huelguístico de impacto nacional. A la base de esta protesta se encontraban numerosos factores, entre ellos, que la ciudad estuviera en la principal zona de poblamiento de la minoría negra del país (Valverde et al. s/f).

Más recientemente, en este año, se asistió a una numerosa marcha hacia la capital, de campesinos de varias regiones del país que protestaban por el deterioro en sus condiciones de trabajo; permanecieron en San José, en el parque central de la capital, durante varios días, obligando al gobierno a dialogar con ellos.

En ambos casos, aunque el orden imperante no fue cuestionado, la dimensión de estos actos de desobediencia social impactó decididamente a la democracia costarricense.

*Cuando los aliados deciden desobedecer los mandatos hasta ese momento no discutidos*

Cuando el grado de conflictividad llega a niveles muy altos, y cuando lo que sucede en un país repercute con mucha fuerza en los países vecinos (ambos rasgos caracterizan a la Centroamérica de nuestros días), ocurren acciones de desobediencia social no imaginadas, que afectan incluso a los encargados de mantener la obediencia debida. Tal nos parece que es lo que ha ocurrido en los últimos meses en Panamá, donde, en nuestra opinión y sin valorar las acciones y posiciones de este militar, la inicial desobediencia del general Manuel Antonio Noriega se ha transformado en los inicios de una desobediencia social colectiva ante las violaciones a la soberanía nacional.

Lo interesante en este hecho es que ha ocurrido, en el caso panameño, una reversión de tendencias. Recordemos que el movimiento contra el general Noriega, que tiene bases internas y empujes externos, se planteó a través de una serie de protestas que conformaban una bien concebida desobediencia social, y muestra, como en el caso de la minoría miskita en Nicaragua y otros más de menor importancia, que la desobediencia social cruza a todas las clases e intereses sociales.

*Una acción violenta en un escenario no preparado*

Si, como hemos sostenido, la extraordinaria relación existente entre los países centroamericanos desde la colonia, acentuada hoy día por el despliegue de una estrategia de contrainsurgencia que no se limita a los países en que hay enfrentamientos bélicos, contextualiza, directa o indirectamente, y en diferente grado, las diferentes manifestaciones de desobediencia social que ocurren en nuestros países, no podríamos dejar de lado lo que sucede en Honduras, particularmente por su papel conscientemente asumido en la estrategia contrainsurgente antes mencionada. No es de extrañar, entonces, que el violento ataque contra el consulado norteamericano, ocurrido en días recientes, por sectores populares de la ciudad de Tegucigalpa, tuviera razones más allá de la simple protesta por la extradición inconsulta de un renombrado narcotraficante por la policía de Estados Unidos. En el fondo de esta drástica acción está una inconformidad profunda con el papel que se ha obligado jugar al país, aprovechando su debilidad política y económica.

Este último caso reseñado nos permitirá plantear, a continuación, algunas reflexiones sobre la desobediencia social en Centroamérica y las relaciones claves que se tejen en torno a ella. Comencemos con estos últimos.

**Planteamos la hipótesis de que el conjunto de países centroamericanos vive, desde 1979, una situación con muchos rasgos comunes y determinaciones mutuas de distinto grado que permiten caracterizar un período político regional**

Tenemos claro que cuando hablamos de la existencia de un período político, lo hacemos en referencia a una formación social dada, con una forma de Estado determinada, y una estructura y un proceso de lucha de clases específicos a ella.

Por eso es que parecerá raro hablar de un período político para un conjunto de países, por muchos rasgos comunes que tengan entre sí. Queremos, sin embargo, hipotéticamente, con fines analíticos, plantear que,

con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, el 19 de julio de 1979, se abrió un período político regional en Centroamérica que contextualiza mucho de los dramáticos acontecimientos vividos en los países de la región, y que esta caracterización se basa en la importancia de los factores geopolíticos y en la existencia de una voluntad y acciones contrarrevolucionarias visualizadas para Centroamérica en su conjunto.

Esta idea —no podemos desarrollar en esta exposición lo que contextualiza, como hemos sostenido, las manifestaciones de desobediencia social ocurridas en los distintos países de una parte del mundo— pasó de ser casi totalmente desconocida, a ser noticia, sujeto de variados análisis y objeto de múltiples intervenciones, las más fuertes, lamentablemente, en contra de los intereses de los sectores populares.

**Tercera parte:**  
**Los contextos nacionales**

## La ciudad y la nación, la organización barrial y el Estado: los dilemas de la urbanización en Costa Rica a principios de los años noventa

Costa Rica:  
la urbanización antes y después de la crisis

**E**n América Latina, Costa Rica se destaca como un país de estabilidad económica y social, a la que se une un régimen político profundamente democrático; su excepcionalidad descansa en la forma como se estructuró la sociedad desde la época colonial y en las acciones de un Estado de bienestar cuyo peso ha sido decisivo desde mediados del siglo XX.

No es de extrañar, entonces, que cuando la crisis de finales de los años setenta e inicios de los ochenta golpeó al país, existía un importante desarrollo social que le permitió resistir sus efectos de mejor forma que al resto de países de la cuenca del Caribe. Paradójicamente, este desarrollo acumulado podría ser un obstáculo para la necesaria reconversión de la economía costarricense. Hay, no obstante, una clara conciencia de ello y el principal desafío que se presenta es efectuar las transformaciones en su aparato productivo sin destruir el nivel de equidad social alcanzado y sin afectar la capacidad adquirida por su fuerza de trabajo, es decir, sin socavar las bases constitutivas de su democracia, dentro de una estrategia de desarrollo sostenible en un territorio cuyos recursos naturales han sido sensiblemente deteriorados durante las dos últimas décadas.

Cuando observamos el proceso de urbanización se destaca también su extraordinaria continuidad y la gradualidad de los cambios, no encontrándose aún a inicios de los años noventa transformaciones drásticas en el sistema urbano que se consolidara a principios del siglo, caracterizado por la primacía de la capital –San José–; la concentración de la mayoría del resto de la población urbana en cinco ciudades situadas en el Valle Central (Cuadro No. 1), lo que da un sello particular a la cuestión de la primacía urbana; y la similitud de las funciones económicas de estas ciudades intermedias, derivada de su papel en la economía agroexportadora, primero, y en la industria sustitutiva de importaciones, después.

Esta continuidad comenzó, sin embargo, a mostrar indicios de agotamiento, que se expresan en los cambios en el proceso de urbanización a partir de los años ochenta.

A nivel poblacional, observamos la rápida expansión del Área Metropolitana (AMSJ) y el inicio de la configuración de una Región Metropolitana que incluiría a cuatro de las seis principales ciudades del país (Carvajal y Vargas 1988a). Este proceso ocurre mientras disminuye el flujo migratorio hacia el Valle Central característico de las décadas cincuenta, sesenta y setenta (MIDEPLAN 1986). La primacía urbana de San José, aunque disminuye durante la década, mantiene un nivel importante, pasando de 6,0 en 1984 a 4,5 en 1990 (Lungo et al. 1992).

**Cuadro No. 1 Población de las principales ciudades (en miles)**

	1950	1963	1973	1984	1990
AMSJ (a)	190	320	540	720	861
Alajuela (b)	14	20	34	43	65
Heredia (b)	12	19	26	41	56
Cartago (b)	13	18	35	34	61
Puntarenas	14	20	26	28	56
Limón	11	19	30	34	66

(a) AMSJ: Área Metropolitana de San José

(b) Situadas en el Valle Central

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos.

La evolución de la economía urbana del AMSJ muestra una doble característica: por un lado, la recuperación al final de los años ochenta de los niveles de producción y empleo existentes antes de la crisis, mientras disminuyen los salarios e ingresos y se mantiene estable el sector informal y el peso del empleo público; por otro, se inicia, a mediados de la década, la transformación de la economía de la ciudad, construida sobre el modelo de sustitución de importaciones y una fuerte participación estatal, hacia una economía orientada a las exportaciones, basada en las zonas francas, la maquila y el desarrollo del sector servicios, a los que se suma el turismo.

La informalidad se estimaba en 22% del empleo del AMSJ, excluyendo el servicio doméstico. Su estructura interna también era muy estable y parecería que la lógica dominante era la acumulación y no la subsistencia (Trejos 1991). Recordemos que la sociedad y la economía costarricenses están altamente reguladas y que es un país donde históricamente la pequeña empresa ha sido importante.

El crecimiento poblacional y el inicio de cambios en la economía urbana provocaron una rápida expansión del territorio ocupado por el AMSJ. Interesa ver si ella modificó un patrón de asentamiento caracterizado, antes de 1980, por una fuerte imbricación de las distintas clases sociales en el espacio urbano metropolitano, lo que hacía difícil hablar de la existencia de una segregación espacial notable. Al iniciarse los años ochenta, esta integración social en la ciudad comenzó a alterarse. Apareció rápidamente una serie de asentamientos precarios ilegales repartidos en toda el AMSJ, acompañados con el desarrollo de un importante movimiento reivindicativo urbano (Molina 1990).

Con igual rapidez reaccionó el Estado y a partir de 1986 se impulsó un vigoroso programa habitacional que revirtió el proceso anterior. Sin embargo, la pobreza urbana creciente, unida a lo anterior, indica que el tradicional patrón de ocupación espacial se ha ido modificando y comienza a ser visible la segregación, asumiendo la forma de "bolsones" de pobreza repartidos por toda el AMSJ.

Las transformaciones ocurridas durante los años ochenta están en la base de la configuración de una nueva estructura social urbana, donde el incremento de la pobreza, aunque no paralelamente a la informalidad, es su rasgo fundamental. En síntesis, estamos ante el inicio de una transformación en el sistema urbano y en la vida de las ciudades costarricenses que marca el fin del patrón de urbanización prevaleciente desde hace más de 40 años, abriéndose profundas interrogantes sobre su incidencia en el desarrollo del país y planteando retos alrededor del tradicional papel del Estado en la gestión del AMSJ (Lungo et al. 1992).

### La investigación y la encuesta

La fase anterior de este estudio permitió observar una serie de tendencias que podrían convertirse en obstáculos difíciles de salvar para construir un nuevo patrón de urbanización que mantenga los tradicionales rasgos de equidad y democracia que han caracterizado a Costa Rica. Entre ellos se encuentran, primero, la continuada concentración de la población, las actividades económicas y el poder político en el Valle Central; y segundo, las dificultades enfrentadas en la promoción de actividades económicas urbanas que posibiliten, a la vez, la inserción en el nuevo orden económico mundial y combatan la creciente pobreza urbana. Estos obstáculos contribuyen, además, a acentuar la segregación espacial que se ha iniciado en el AMSJ, y a un mayor deterioro del medio ambiente.

La identificación de estos obstáculos en formación orientó la segunda fase de esta investigación, cuyos componentes fueron: primero, el estudio del proceso de urbanización de Puntarenas, ciudad portuaria situada fuera del Valle Central, para tratar de observar las posibilidades de equilibrar el sistema urbano ante la concentración en este valle. Especialmente interesaba ver la factibilidad del desarrollo de zonas francas fuera de él y su papel en la dinamización de áreas urbanas económicamente deprimidas, como es el caso de Puntarenas (PREALC 1990a). Se analizaron así los principales proyectos de desarrollo impulsados por el Estado, en ejecución y programados para los años próximos, y se hicieron una serie de

entrevistas en profundidad a dirigentes del sector público y privado, para conocer sus opiniones sobre la zona franca recién creada en la ciudad y su papel en el desarrollo futuro de la ciudad.

El segundo componente fue el estudio de un conjunto de microempresas situadas en el AMSJ, específicamente en los barrios populares del centro de la ciudad de San José, dedicadas a la producción artesanal de calzado. Aunque la rama escogida para analizar la evolución de las microempresas no parecería tener un futuro promisorio por las razones que se expondrán más adelante, su análisis permitió observar en detalle algunos rasgos comunes del mundo micro y pequeño empresarial urbano de Costa Rica.

El tercer componente, el más importante y que consideramos clave para el diseño de futuras políticas de desarrollo de la ciudad, trató de captar cuáles son las percepciones que en torno a los problemas urbanos, su solución y el gobierno de la ciudad dejaron los años de crisis de la década pasada. Cuestión generalmente no abordada, quizás por la dificultad que presenta su análisis, ella fue explorada a través de la encuesta a 400 jefes de hogar en cuatro barrios de la ciudad. Se buscaba aquí detectar cuáles elementos subjetivos podrían constituirse en obstáculos para el impulso de políticas y programas de desarrollo, y cuáles de ellos podrían ser elementos importantes para potenciarlos. La descripción de la muestra es el objetivo del apartado siguiente.

La encuesta estaba estructurada alrededor de cuatro aspectos: la estructura, origen, nivel ocupacional e ingresos del grupo familiar; el estado de la vivienda, su equipamiento y los servicios urbanos existentes; la percepción de la situación económica de la familia, de la pobreza y de la segregación socioespacial en la ciudad; y la opinión sobre el papel de las autoridades municipales y la participación política y social a nivel barrial.

Dado el alto nivel de información existente sobre el AMSJ, especialmente en torno a los dos primeros aspectos, se decidió preseleccionar la muestra original, compuesta por 100 casos para cada uno de los tres barrios escogidos, encuestando a 150 jefes de hogar asalariados y 150 jefes de hogar trabajadores por cuenta propia. Los restantes 100 casos, realizados en un cuarto barrio, fueron escogidos al azar. Esta decisión se basó en

el hecho de que para el AMSJ los niveles de empleo (formal e informal), son suficientemente conocidos y que, más que realizar otra medición de los mismos, era más útil tener una proporción importante de jefes de hogar que fueran trabajadores por cuenta propia, pues queríamos observar con mayor detalle el acceso de ellos a los servicios de seguridad social y educación, sobre lo que informaciones recientes señalaban una tendencia al deterioro o al menos a una modificación en el nivel de su cobertura. Adicionalmente, esto nos permitiría obtener una muestra amplia del tipo de actividades a las que se dedican los trabajadores por cuenta propia en los barrios estudiados. Hay que recordar que la economía urbana del AMSJ está altamente formalizada.

Los barrios fueron seleccionados con el criterio de captar la diversidad existente en el mundo popular urbano de la manera más amplia posible. Así, se consideraron los aspectos siguientes: el origen del barrio, la clase social predominante, su antigüedad y ubicación en los diferentes momentos de expansión de la trama urbana, la situación física de las viviendas y la infraestructura, y el nivel de intervención del Estado. El Cuadro No. 2 resume estos aspectos.

En Paso Ancho habitan, ante todo, familias de clase media-baja, pero existen muchas familias de ingresos medios y algunas de ingresos medio-altos. Se trata de un barrio con varias décadas de existencia, fuerte consolidación y buen estado físico, ubicado en una de las primeras zonas de expansión de la ciudad en los años cincuenta, en el sector sur. Es una urbanización construida por particulares, donde la intervención del Estado se ha limitado a la dotación de infraestructura.

El barrio Cuba está habitado por familias de clase baja, integradas, muchas de ellas, por artesanos tradicionales, es un barrio central tradicional que data de las primeras décadas de este siglo y que está en un claro proceso de deterioro físico. Al igual que el anterior, al ser una urbanización particular, el Estado se ha limitado también a la construcción de la infraestructura.

Barrio	Origen	Clase social predominante	Antigüedad y ubicación en la trama	Situación física	Nivel de intervención del Estado
Paso Ancho	urbanización particular	media/baja	años 50 Sur	buena	mínimo
Barrio Cuba	urbanización particular	baja	años 20 Centro/Sur	deteriorada	mínimo
15 de Septiembre	urbanización estatal	media/baja	años 70 Sur/Oeste	buena	alto
San Pedro de Pavas	invasión	baja	años 80 Oeste	en mejora	medio

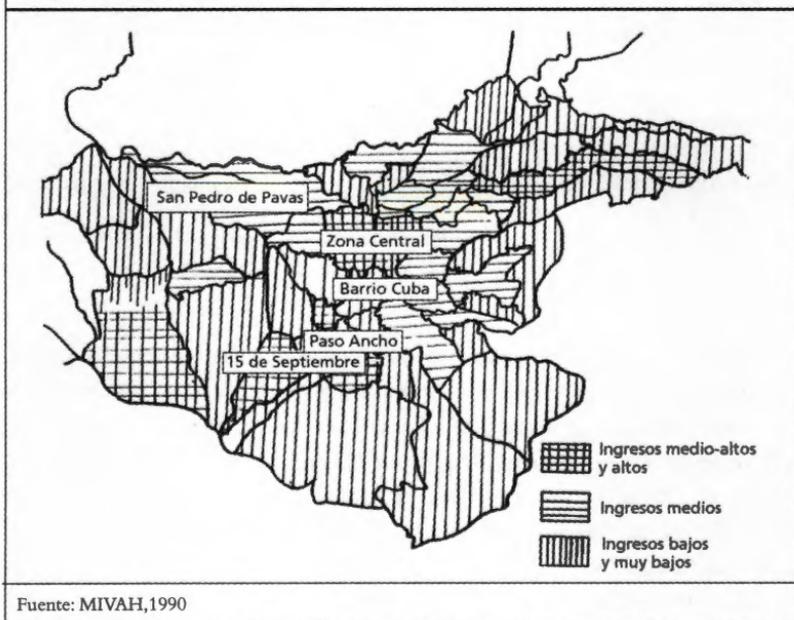
Fuente: Trabajo de campo.

La colonia 15 de Septiembre es también un barrio habitado predominantemente por familias de clase baja, pero con un buen porcentaje de asalariados formales, muchos de ellos empleados públicos. De edificación más reciente, en los años setenta, y por consiguiente en buen estado físico, fue construido totalmente por el Estado y se ubica en otra zona de expansión de la ciudad, al suroriente, que alberga la mayor concentración de barrios populares de la ciudad.

Finalmente, San Pedro de Pavas, que a diferencia de los tres primeros —que se encuentran en la zona sur aledaña al área central de la ciudad— se ubica en una zona relativamente alejada de esta en la dirección oeste (ver Mapa No. 1), es un barrio de invasión surgido en los años ochenta, con viviendas originalmente precarias que han sido sustituidas paulatinamente por viviendas mínimas construidas por el Estado. Su composición social es predominantemente de familias de muy bajos ingresos, y puede ser catalogado como un barrio en proceso de consolidación y mejora paulatina de sus condiciones físicas.

La importancia de este último barrio para la investigación se basa en que permite observar, simultáneamente, las formas espontáneas de solución del problema de la carencia de vivienda y servicios urbanos por parte de los sectores populares, y las modalidades de intervención impulsadas por el Estado costarricense durante los años de la crisis para combatir la pobreza urbana (Valverde 1990).

Mapa No. 1 Ubicación de los barrios en la ciudad



### Situación de los grupos sociales estudiados

Como era previsible dada la selección de los barrios, encontramos una población semejante en muchos aspectos: un bajo nivel de escolaridad que muestra que, en promedio, únicamente se ha cursado la escuela primaria; un número de hijos bastante similar; el predominio de la religión católica; las viviendas son habitadas, en la mayoría de los casos, por la

familia nuclear; etc. Las características de la población estudiada aparecen sintetizadas en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3 Características de la población estudiada					
Dimensión	Barrio Cuba	Paso Ancho	15 de Septiembre	San Pedro de Pavas	Total
Hombres (%)	69,4	62,9	57,3	73,3	65,5
Edad promedio de los entrevistados	42	44	45	37	42
Casados (%)	61,2	70,5	56,3	61,4	63,0
Años de educación (promedio)	6	7	5	6	5,9
Graduados universitarios (%)	1,0	3,8	1,0	0,0	1,5
Número promedio de hijos	3	3,5	3,9	3,2	3,4
Católicos (%)	71,4	79,0	59,4	69,3	70,6
Nacidos en la capital (%)	54,6	57,3	33,0	55,6	49,5
Vivienda en propiedad (%)	54,1	66,6	82,3	93,1	74,8
Promedio de habitantes de la vivienda además del entrevistado	4,3	4,2	4,8	4,4	
Ingreso familiar promedio mensual (en dólares)	198	317	161	158	208
Fuente: Encuesta realizada.					

Las características sociodemográficas muestran otros rasgos comunes: predominio del sexo masculino entre los jefes de hogar, porcentajes relativamente semejantes de parejas casadas, y un número promedio casi igual de personas habitando en las viviendas.

Hay otras dimensiones donde, sin embargo, se observan diferencias, derivadas de las características de cada barrio.

Un dato que resalta rápidamente en el cuadro es la baja proporción de los nacidos en la capital que habitan el asentamiento San Pedro de Pavas: 33%. La explicación podría estar en que es el único barrio cuyo origen es una invasión, y en los procesos migratorios que ocurrieron en los años previos a su creación. Sin embargo, no se contó con información para intentar una explicación válida. La fase anterior de esta investigación mostró la insuficiencia de estudios sobre la migración interna a este nivel de detalle.

Aunque en los otros tres barrios solo alrededor de la mitad nació en la capital, si se agregan los que provienen del Valle Central, la cifra se eleva al 72,7%, por lo que menos de la tercera parte está constituida por inmigrantes de otras regiones del país. Es interesante destacar que de ellos 8,3% son extranjeros (principalmente de Nicaragua y El Salvador), lo que refleja el carácter de receptor de migrantes del país; esto se refuerza con el hecho de que casi dos tercios de los entrevistados no tengan parientes viviendo en el extranjero.

Se encuentra poca movilidad espacial al observar la historia domiciliar, lo que guarda relación con la estabilidad generalizada de la sociedad costarricense y con la alta proporción de viviendas en propiedad existente: 74,8%. Se trata, casi en su totalidad, de viviendas unifamiliares que, aunque la mayoría es de condición humilde, no se hallan en estado de precariedad notable, salvo algunas excepciones. La mayor parte consta de cuatro habitaciones, y en los cuatro barrios existe un nivel de equipamiento y prestación de servicios urbanos de relativamente buen nivel y cobertura total.

También en San Pedro de Pavas vamos a encontrar el mayor número de viviendas en propiedad: 93,1%, debido a la fuerte intervención del Estado para regularizar los tugurios surgidos a finales de los años setenta y durante la década siguiente, generalmente a través de invasiones. En este aspecto, el asentamiento construido directamente por el gobierno, el llamado 15 de Septiembre, muestra una alta proporción de viviendas en propiedad: 82,3%. Mientras el barrio de mayor antigüedad y en visible proceso de deterioro, (barrio Cuba), cuya ubicación es la más cercana al área central, presenta solo un poco más de la mitad de las viviendas en esta situación legal.

La ausencia de una intervención directa del Estado en este antiguo barrio y el cambio de su población, por el proceso de deterioro, podrían explicar el alto porcentaje de viviendas en alquiler: 39,8%, casi el doble del porcentaje del conjunto de barrios analizados, que llega al 21%.

Las diferencias en el nivel educativo según los barrios ameritan también algunos comentarios. Aunque es una proporción mínima, el número de graduados universitarios en Paso Ancho coincide con el nivel de ingreso familiar promedio más elevado, lo que se explicaría por ser este un barrio habitado por una importante cantidad de familias de ingresos medios. Por el contrario, en San Pedro de Pavas, asentamiento originado por una invasión, no se encuentra ningún universitario graduado entre los entrevistados y muestra el menor nivel de ingreso familiar promedio. Algunos aspectos de las dimensiones educativa y laboral aparecen en el Cuadro No. 4.

	Educación			Trabajo ocasional		Segundo empleo	
	Primaria	Secundaria	Secundaria o más	No	Sí	No	Sí
<b>Cuenta propia</b>	70 53,4	31 48,4	— —	60 50,8	47 49,5	98 50,8	15 50,0
<b>Asalariado formal</b>	61 46,6	33 51,6	10 100	58 42,9	48 50,5	95 49,2	15 50,5
<b>Total</b>	131 63,9	64 31,2	10 4,9	118 55,4	95 44,6	193 86,5	30 13,5
<b>Chi cuadrado sig.</b>	p<0,004			p<0,842		p<0,936	
<b>V de Cramer</b>	0,22			0,01		0,005	

La estabilidad del país, la cobertura de las políticas sociales urbanas (Lungo et al. 1992), y los bajos niveles de desempleo explicarían, en buena medida, el hecho de que solo la mitad tiene un segundo empleo o realiza trabajos ocasionales. Los que tienen otros trabajos se dedican a actividades muy diversas, y ocurre lo mismo con los que realizan trabajos ocasionales.

Con respecto a lo anterior, y con base en otra investigación, hay una cuestión que queremos plantear con carácter de hipótesis: a pesar de la estabilidad encontrada, se comienza a observar un incremento en la precariedad laboral que va más allá del deterioro de los salarios y que se extiende a otras dimensiones del trabajo mismo, hecho que debe ser estudiado por el obstáculo que podría constituir para el desarrollo de las nuevas modalidades productivas que se piensa impulsar en el país.

En síntesis, la situación de los grupos sociales estudiados permite acercarse a facetas poco conocidas del mundo popular urbano de San José, especialmente las limitaciones del nivel educativo, la estabilidad espacial, el poco peso del segundo trabajo y el trabajo ocasional, y el debilitamiento durante los últimos años de la seguridad social. Estas características incidirán en el papel de las políticas sociales, la percepción de sus problemas y los de la ciudad, y las vías para la superación de estos.

### **La ciudad, la nación y la percepción popular de la realidad urbana**

El análisis de la percepción de los sectores sociales populares del AMSJ sobre la crisis de los años ochenta, y las valoraciones que ellos tienen sobre el impacto de esta en sus condiciones de vida, en los problemas, en las posibles soluciones y en el gobierno de la ciudad, requiere señalar, aunque sea a nivel general, los rasgos principales del sistema político costarricense.

Costa Rica es el país más democrático de Centroamérica, pero a la vez tiene el Estado más centralizado de la región, proceso acentuado con la modernización del aparato gubernamental en 1948; se caracteriza, además, por el peso de la figura presidencial en todos los aspectos de la vida nacional (Trejos y Pérez 1990). En el caso particular del AMSJ, presenciaremos la combinación de una atomización del gobierno local con un alto nivel de centralización estatal.

En efecto, con el acelerado crecimiento poblacional a partir de 1950, la ciudad de San José dejó de ser solo el cantón central del mismo nom-

bre, y se transformó en un conglomerado de municipios, que actualmente forman el AMSJ. Esta situación no pareció preocupar a las autoridades de los gobiernos locales, que fueron gradualmente absorbidos y que se limitaban a la prestación de servicios urbanos poco estratégicos, por lo que los problemas metropolitanos eran incumbencia del gobierno central, a través de distintos ministerios e instituciones autónomas, generándose una disociación entre las autoridades encargadas del gobierno de la ciudad y los responsables de la prestación de los principales servicios (Moreno Sánchez 1993).

Solo hay dos problemas de escala metropolitana que, en distintos momentos, han creado fricciones entre los gobiernos municipales y el gobierno central, obligando a estos a buscar acuerdos, aunque no se han resuelto aún: las inundaciones periódicas de algunas zonas del AMSJ y el manejo de los desechos sólidos (Lungo y Pérez 1991a).

Si a lo anterior agregamos el hecho de que no hay elección directa del responsable de la ciudad (el alcalde o el prefecto de otros lugares), lo que refuerza el centralismo al sobredimensionar la figura presidencial, podemos entender los resultados de la encuesta referidos a los problemas y al gobierno de la ciudad.

El análisis de la percepción de los sectores sociales populares sobre la realidad urbana del AMSJ se ha agrupado alrededor de cuatro aspectos: 1) la valoración sobre la evolución de las condiciones de vida, de la pobreza, y sus causas; 2) la percepción sobre los cambios en la segregación de las clases sociales en la ciudad; 3) la visión de la relación entre el barrio, la ciudad y el país, y el papel de sus autoridades políticas; y 4) la actitud hacia la participación social y política.

1.

Sobre el primer aspecto, el estudio permite vincular la situación económica de los entrevistados, y la conformidad o no con ella, con las razones explicativas de la pobreza.

La pregunta referida al grado de conformidad con las condiciones de vida actuales en la ciudad, ante la cual la respuesta negativa fue ampliamente mayoritaria (75,9%), y la pregunta sobre la razón de por qué los pobres son más pobres, donde las respuestas negativa y positiva respecto a las oportunidades de trabajo se equilibran (41,8% la primera y 40% la segunda) indican que los entrevistados piensan que la oportunidad de obtener un trabajo no implica, necesariamente, tener mejores condiciones de vida.

Existe, en general, una fuerte inconformidad con la situación económica de la familia, en relación a la existente hace diez años, salvo entre los patrones, como lo muestra el Cuadro No. 5.

El mayor desacuerdo con las condiciones de vida no parece estar relacionado con la accesibilidad y calidad de los servicios urbanos. En el AMSJ, el acceso al servicio domiciliario de energía y agua es prácticamente total y el servicio telefónico es uno de los mejores de América Latina, mientras el servicio de transporte público es relativamente eficiente y, como mostró la encuesta, la mayoría de los entrevistados señaló que este servicio está mejor que hace diez años. Únicamente el servicio de recolección de basura tiene un nivel menor al resto y ha provocado numerosas protestas.

Podría plantearse que esta inconformidad se vincula con el deterioro de la capacidad adquisitiva de los sectores populares y con la creciente precarización de las condiciones de trabajo a que nos refiriéramos antes (Tardanico y Lungo 1993, Lungo y Gómez 1994), especialmente en ciertos sectores del empleo formal privado y del empleo público.

Una razón adicional de la inconformidad, que se reveló en los resultados de la encuesta y es ampliamente debatida a nivel público, es la creciente inseguridad ciudadana, derivada del desfase entre el crecimiento de la ciudad y la cobertura y estructura de las fuerzas de la policía encargadas de la vigilancia del territorio metropolitano.

Situación familiar	Ocupación					Edad			Sexo		
	Patrón	Formal	Informal	Cuenta propia	No trabaja	Menor de 40	40-60	Más de 60	Mujer	Hombre	Total
Mejor	56,0	40,0	31,6	36,3	22,1	39,6	33,6	29,5	29,2	39,7	36,3
Igual	20,0	16,4	13,2	20,4	10,5	17,4	17,8	9,1	17,5	16,0	16,4
Peor	24,0	43,6	55,3	43,4	67,4	43,0	48,6	61,4	53,3	44,3	47,4
Total	50	110	38	110	86	207	146	44	137	262	
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Chi cuadrado:	p<0,00037								n.s*		
V de Cramer	0,18					n.s*			n.s*		

\* No significante

El detalle de las respuestas sobre las causas de la pobreza muestra que las que están asociadas a problemas estructurales de índole económica constituyen una importante proporción: los bajos salarios, casi 17%; la explotación por los más ricos, casi 15%; la falta de empleo, más de 11%; aunque la respuesta mayor atribuye la pobreza a los vicios, más de 27%.

Las razones explicativas de la pobreza, si se analizan según el nivel educativo de los entrevistados, indican que, en todos los niveles de escolaridad, las causas estructurales tienen un poco menos de peso que las razones que podrían atribuirse a conductas individuales. La opinión contraria predomina ligeramente entre los de menor edad y entre las mujeres, teniendo esto último, quizás, relación con la alta tasa de participación femenina en el mundo del trabajo formal urbano costarricense (Tardanico 1992 y Lavell et al. 1986). En cuanto a las opiniones por categoría ocupacional, las causas estructurales tienen mayor importancia entre los asalariados informales y los que no trabajan que entre los patronos y los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, como lo muestra el Cuadro No. 6, estas variables no son totalmente significativas.

Los datos sugieren la necesidad de explorar a quiénes pudiera atribuirse la culpa de la pobreza, ya que esto puede repercutir en las actitudes hacia la participación social y política.

Cuadro No. 6 Razones de la pobreza por sexo, edad, educación y ocupación (%)														
Razones de la pobreza	Sexo		Edad			Educación			Ocupación				Totales	
	Mujer	Hombre	-40	40-60	+60	Menos prim.	Menos secund.	Más secund.	Patrón	Formal	Informal	Cuanta propia		No trabaja
No quiere trabajar	36,0	44,8	38,8	44,8	45,5	43,0	39,6	38,5	46,8	39,1	34,2	45,5	39,5	36,3
No tiene oportunidad	46,3	36,7	41,3	38,5	38,6	40,2	38,6	38,5	34,0	40,9	44,7	36,6	45,3	16,4
Ninguna de esas	17,6	18,5	19,9	16,8	15,9	16,7	21,8	23,1	19,1	20,0	21,1	17,9	15,1	47,4
Total	136 100	259 100	206 100	143 100	44 100	251 100	101 100	13 100	112 100	47 100	38 100	113 100	86 100	100
Chi cuadrado: V de cramer	n.s* 0,06		n.s* 0,07			p<0,83422			p<0,86647					

\* No significante

## 2.

Hasta finales de los años setenta predominaba, en el AMSJ, una integración espacial caracterizada por la existencia de viviendas de familias de bajos ingresos en medio de grupos de viviendas de sectores de medios y altos ingresos; y en menor medida a la inversa, sin que se constituyeran los “bolsones” antes mencionados. Este fenómeno, que comienza a desarrollarse con fuerza a partir de la década de los ochenta, especialmente por el proceso de toma de tierras, podría explicar las apreciaciones recogidas en la encuesta de que, al finalizar esta década, los pobres y los ricos vivían más separados que antes (MIVAH-PNUD y CNUAH-FINNIDA 1990).

En general podemos afirmar que la población muestra una percepción acertada de cuáles son los barrios donde viven los sectores sociales de mayores ingresos y aquellos donde habitan los pobres; y la mayor parte, alrededor del 70%, cree que en la actualidad los ricos y los pobres viven más separados que hace diez años, imagen que tiende a reforzarse por el surgimiento de “bolsones” de pobreza (Lungo et al. 1992).

Para obtener una percepción diferenciada de la segregación espacial, el Cuadro No.7 recoge las opiniones según la ocupación, el estatus migratorio y el tipo de tenencia de la vivienda.

Claramente, la mayoría de los entrevistados, cualquiera sea su ocupación, estatus migratorio o tipo de tenencia de la vivienda, opinó que las distintas clases sociales en San José hoy viven más separadas. Esta opinión es especialmente fuerte entre los que nacieron en ciudades de menos de cinco mil habitantes, lo que podría estar vinculado a su origen campesino. Nuevamente, las variables no muestran mayor nivel de significación, pero lo importante de esta información es que permite captar la percepción de que la histórica igualdad y la poca segregación socioespacial, que caracterizaban al país y al AMSJ hasta los años setenta, han comenzado a romperse, planteando un serio desafío al desarrollo urbano futuro.

Sin embargo, 72,9% se mostró contento de vivir en su barrio. El importante peso de las viviendas en propiedad y la poca movilidad espacial de las familias estudiadas sugiere la existencia de un fuerte sentido de per-

tenencia, cuestión que es común a los barrios populares en general en el país. Esto parece válido incluso para el barrio menos homogéneo socialmente, Paso Ancho, donde se encuentra, además, un importante nivel de organización barrial.

Cuando se observa la autoidentificación de clase según la ocupación, salta a la vista el poco porcentaje que se considera de clase media, el cual es mínimo en el caso de los asalariados informales. Esto cuestiona una extendida opinión prevaleciente en Costa Rica que afirma que la mayoría de la población se considera de clase media, y que quizás guarda relación con el empobrecimiento observado a partir de inicios de la década de los ochenta. La autoidentificación como clase trabajadora gira alrededor de la mitad, salvo para los patrones, que se ubican allí en clara mayoría. Prácticamente, los asalariados informales se reparten en partes iguales, entre los que se identifican como clase trabajadora y clase pobre.

Cuando se relaciona la autoidentificación de clase con el carácter migratorio y con el tipo de tenencia de la vivienda, se encuentra una tendencia similar a considerarse, la mayoría, como clase trabajadora (Cuadro No. 8).

Si se observa la autoidentificación de clase para cada uno de los barrios, las opiniones coinciden bastante con las descripciones que se hicieron sobre cada uno de ellos, lo que tiende a validar la selección hecha de los mismos como representativos de diversos tipos dentro del universo popular, y no como una muestra de barrios al azar (Cuadro No. 9).

¿Cuál es la utilidad que tiene este tipo de información? Si ella se inscribe en el contexto político y en el proceso de urbanización del país, el hecho de reconocer un empobrecimiento urbano creciente puede, por el peso del Estado costarricense en la formulación y ejecución de las políticas sociales en los últimos cincuenta años, incidir en las políticas de desarrollo urbano futuro. Tal parece ser el caso del programa de las 80 mil viviendas lanzado antes de que Oscar Arias asumiera la presidencia en 1986 (Lungo y Piedra 1991) y que detuvo la proliferación de las invasiones urbanas y la conformación de asentamientos precarios, a la vez que impidió una mayor segregación socioespacial, a pesar del surgimiento de "bolsones" de pobreza en el AMSJ.

Clases sociales en la ciudad	Vivienda			Migrante				Ocupación					Totales
	Propia	Alquil.	Otra	San José	5.000 10.000	Menos 5.000	Extranjeros	Patrón	Formal	Informal	Cuenta propia	No trabaja	
Más mezclados	26,6	21,3	24,5	30,9	21,3	18,8	21,9	25,5	26,6	24,3	28,6	18,8	25,3
Más separados	73,4	78,8	75,5	69,1	78,8	81,3	78,1	74,5	73,4	75,7	71,4	81,2	74,7
Total	263 100	80 100	49 100	162 100	174 100	16 100	32 100	47 100	109 100	37 100	112 100	85 100	100
Chicnadrado: V de cramer	n.s* n.s			n.s* n.s				n.s* n.s					

\* No significativo

Cuadro No. 8 Autoidentificación de clase por tipo de vivienda, migrante y ocupación													
Autoidentificación	Vivienda			Migrante				Ocupación					Totales
	Propia	Alquilada	Otra	San José	5.000	Menos de 5.000	Extranjeros	Patrón	Formal	Informal	Cuanta propia	No trabaja	
Clase media	13,3	6,1	4,1	11,7	9,2	17,6	12,1	14,0	12,0	2,7	11,6	9,4	10,7
Clase trabajadora	56,7	61,0	49,0	60,7	53,8	64,7	48,5	72,0	55,6	51,4	56,3	51,8	56,6
Clase pobre	30,0	32,8	46,9	27,6	37,0	17,6	39,4	14,0	32,4	45,9	32,1	38,8	32,7
Total	263	82	49	163	173	17	33	112	50	37	108	85	
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Chi cuadrado: V de cramer	p<0,4457			n.s* 0,11				p>0,7933 0,13					

\* No significativo

	Paso Ancho	Barrio Cuba	15 de Septiembre	San Pedro de Pavas
Clase media	16	12	8	6
	15,4	12,4	8,3	6,2
Clase trabajadora	62	56	57	48
	59,6	57,7	59,4	49,5
Clase pobre	26	29	31	43
	25,0	29,9	32,3	44,3
Total	104	97	96	97
	26,4	24,6	24,4	24,6

Chi cuadrado sig.:  $p < 0,060$   
V de cramer: 0,12

## 3.

La encuesta también recogió opiniones sobre los cambios en la ciudad y sus responsables. Aquí volvemos a encontrar el peso del gobierno central y especialmente de la figura presidencial; por consiguiente, de fenómenos asociados al país en general y no estrictamente a la ciudad.

Así, a la pregunta sobre quién era la máxima autoridad de San José, 78% dio una respuesta equivocada y 80% contestó erróneamente sobre cuál era su cargo. Los resultados van más allá del simple desconocimiento y reflejan el peso del presidencialismo a que nos hemos referido antes. Más de la mitad de los entrevistados señaló al presidente de la república como la máxima autoridad de la ciudad. Otra importante proporción mencionó el nombre de ministros que aparecían con frecuencia por esos días en los medios de prensa respondiendo a problemas importantes de nivel nacional. El resto de respuestas se repartieron en una gama amplia de personajes. Nadie mencionó al gobierno municipal, ni siquiera al ejecutivo municipal, quien funge como el gerente administrativo de la mu-

nicipalidad, es nombrado generalmente en aguda y pública polémica entre los dos partidos tradicionales que dominan el Concejo Municipal, tiene una importante cuota de decisión y aparece con frecuencia dando declaraciones públicas.

Sorprende, sin embargo, que las respuestas a las preguntas sobre el comportamiento del gobierno municipal tengan otro sentido. Así, 56,5% sostuvo que este tiene el poder y la capacidad para resolver los problemas de la ciudad. Creemos que, frente a un gobierno local tan débil como el de San José, muchas de las respuestas se asocian más a la capacidad del gobierno central. Esto, sin embargo, no pudo ser captado por la encuesta. Por otra parte, 39% afirma que este satisface de manera menos eficiente las necesidades de la población en relación con la forma en que lo hacía diez años antes, mientras que 30% la calificó como más eficiente. ¿A qué necesidades se referirán las personas entrevistadas? Esta pregunta no es gratuita dado el poco conocimiento de la frontera que separa las atribuciones del gobierno municipal de las del gobierno central.

Sobre la transformación más importante ocurrida en San José durante los últimos diez años, la respuesta predominante fue el cambio de gobierno, con 13,6%, y aunque le sigue la política de vivienda, con 12,1 %, el premio Nobel de la Paz otorgado al presidente Arias ocupa el tercer lugar, con 8,7%. Basta un rápido examen de la historia del país durante los años ochenta para darse cuenta de que había dos cuestiones que preocupaban a la mayoría de los costarricenses: los conflictos armados en Centroamérica y el problema de las viviendas precarias, que dio origen a un importante movimiento reivindicativo urbano (Molina 1990), impulsado, como en muchos otros casos, desde el gobierno mismo. Estos cambios fueron valorados positivamente por 62,4% de los entrevistados. Se atribuyeron al gobierno central (23,2%), al presidente Arias (15,8%) y, paradójicamente, al pueblo en general (16,6%). Estas valoraciones muestran, otra vez, el poco papel asignado al municipio en la solución de los problemas de la ciudad, lo que marca una sensible diferencia con otros países latinoamericanos.

Los cambios en la ciudad deseados por los entrevistados son también de índole general. El 20% habló de mejorar los programas sociales, casi

15% mencionó el cambio de gobierno, más de 11% propugnó por el mejoramiento de la seguridad pública, y casi 11% piensa que se deben incrementar las fuentes de empleo, observándose de nuevo una difusa percepción de lo que significa la ciudad.

Es conveniente señalar que el Estado costarricense siempre ha tenido un papel activo en la promoción de las organizaciones de la sociedad civil, y que esto ha sido interiorizado como un hecho normal por parte de la mayoría de la población. Un buen ejemplo lo constituye la cooptación, por parte del gobierno, de los movimientos proviniendo surgidos en los años iniciales de la década pasada.

Cuando se preguntó quién podría impulsar los cambios deseados, las respuestas conducen al presidente (74%), al pueblo (14,4%), a diferentes ministros (8%) y, en último lugar (4,3%), a la municipalidad.

El panorama es claro. Al peso del centralismo y la debilidad del gobierno local corresponde una difusa percepción sobre los encargados de dirigir la ciudad y atender sus problemas, los que, por otra parte, quedan subordinados a los problemas globales del país. Esta realidad puede estar relacionada también con el alto nivel de concentración urbana en el Valle Central, donde, como recordamos, están asentadas, formando una aglomeración urbana continua, cuatro de las seis principales ciudades del país (Carvajal y Vargas 1988a).

Extraña situación donde se diluyen a nivel político los límites entre la ciudad y el país, entre lo urbano y lo nacional; donde la percepción de la ciudad como un ente autónomo parece extremadamente débil, lo que pudiera estar relacionado con el peso de la cultura campesina y el presidencialismo imperante.

#### 4.

Veamos, por último, cuál es la vinculación entre esta percepción y la actitud manifestada frente a la participación política.

230 | Sobre ella, casi los dos tercios (58,9%) sostuvieron que era necesario organizarse y participar en política, y solo 37,3% se opondría. Viendo en

detalle en qué tipo de participación estaban pensando, se observa que 62,6% se refiere a los comités de vecinos y solo 7,5% a los partidos políticos. Sin embargo, y a pesar de que hay un relativamente buen conocimiento de las organizaciones barriales existentes y una percepción positiva levemente mayoritaria, aunque contradictoria, como se observa en el Cuadro No. 10, hay un bajo nivel de participación en las mismas, que alcanza a ser solo una cuarta parte de los entrevistados.

**Cuadro No. 10 Opinión sobre las organizaciones barriales por religión, estado civil y sexo (%)**

Proporción "ayudan"	Sexo		Estado civil		Religión			Total
	Mujer	Hombre	Casado	Soltero	Católico	Evangélico	Otro	
Barrio Cuba	13,3	27,9	28,8	12,5	18,6	30,0	50,0	13,7
Paso Ancho	66,7	51,5	59,0	47,1	61,4	27,3	54,5	35,9
15 de Septiembre	53,7	40,0	50,8	37,1	49,1	37,2	46,7	26,3
San Pedro	46,4	37,0	40,7	35,0	34,3	45,0	63,6	23,9
Total (n)	65	102	135	32	116	27	24	100

La opinión sobre la utilidad del trabajo de las organizaciones barriales presenta algunas variaciones interesantes. Por ejemplo, en el barrio Cuba, donde hay un proceso de deterioro acentuado, tanto los católicos como los evangélicos tienen una mayoritaria opinión negativa, lo que llama la atención, pues en este barrio existía, en el momento de realizar la encuesta, una aguda confrontación entre ambos grupos religiosos. En el resto de barrios la situación es un tanto diversa, desde Paso Ancho, donde la opinión de los católicos es positiva en su mayoría, hasta San Pedro de Pavas, donde la opinión positiva de los evangélicos es importante. Creemos que esto está relacionado con el carácter del trabajo de desarrollo comunitario de la Iglesia católica en Costa Rica, desigual territorialmente, débil con relación a su trabajo con los pobres en muchas otras ciudades de América Latina, y a su estrecha asociación con los gobiernos, principalmente los socialdemócratas, desde los años cuarenta.

El barrio Cuba es, además, el único barrio donde las mujeres que piensan que el trabajo de las organizaciones barriales ayuda al desarrollo de la comunidad son un número menor al de los hombres que piensan lo mismo. Lo anterior se vincula al hecho de que es el barrio más tradicional y donde hay menos intervención del Estado. Nuevamente en el barrio donde hay mayor desarrollo de las organizaciones comunales, Paso Ancho, las mujeres tienen una mayor opinión positiva sobre la utilidad del trabajo de estas organizaciones. Lo mismo ocurre cuando los jefes de hogar no están acompañados, lo que corresponde, en casi su totalidad, a mujeres.

En Costa Rica, el trabajo de desarrollo comunal urbano de las ONG es realmente poco en relación con otros países del continente y, como decíamos antes, está estrechamente ligado al apoyo gubernamental brindado a la organización de las comunidades urbanas.

Sobre la participación en las organizaciones barriales se hizo un análisis multivariado, y como indica el Cuadro No. 11, la única variable significativa fue la referida a los ingresos familiares, donde a mayores ingresos es mejor la opinión sobre la participación en organizaciones de desarrollo comunal o afines.

Tres cuartas partes de los entrevistados piensan que el gobierno debe dar más apoyo a las organizaciones barriales, por representar verdaderamente los intereses de la comunidad. Aquí se presenta un elemento que puede ser clave para las políticas de desarrollo y urbanas a impulsar en los años futuros. En un país donde el peso del Estado ha sido tan importante en la promoción de las organizaciones comunales en los barrios, imponiendo un claro tutelaje político que hace que las acciones de estas organizaciones barriales se mezclen con las acciones de las instituciones gubernamentales, lograr la independencia del papel de las organizaciones de base en el desarrollo económico y social puede constituir un poderoso estímulo para la descentralización de determinados programas sociales y para promover actividades económicas urbanas de nuevo tipo.

Porque la participación en las organizaciones barriales ha estado vinculada a los programas sociales dirigidos a la población pobre urbana, existentes desde 1970, canalizados a través del Programa de Asignaciones Familiares (Lungo et al. 1992). Sobre ella queremos plantear otra hipóte-

sis: los programas sociales se conciben, en general, por los usuarios como actividades normales y permanentes del gobierno y no como programas especiales de ayuda social para los pobres de la ciudad. Solo a partir de 1986, con la creación del bono para la vivienda, se comienza a percibir el sentido compensatorio de estos.

<b>Cuadro No. 11 Regresión logística: utilidad de la participación en organizaciones barriales con base en predictores seleccionados</b>			
<b>Variables independientes</b>	<b>B</b>	<b>Sig.</b>	<b>Exp.(B)</b>
Sexo	-,2387	0,3574	0,7877
Edad	0,0035	0,7088	1,0035
Educación	0,0032	0,9396	1,0032
Ingresos	0,0012	0,0184	1,0012
Ocupación		0,652	
- cuenta propia	-,1787	0,6653	0,8364
- patronos	-,7691	0,1137	0,4634
- informales	-,1756	0,6683	0,8390
- no trabaja	0,4967	0,2706	1,6434
Religión		0,1215	0,7382
- católico	-,3036	0,3075	0,7382
- evangélico	1,3720	0,1081	3,9433
- otro	0,5025	0,1918	1,6529
Constantes	-,2732	0,6368	
Bondad de ajuste:	362,346		
Casos estimados correctamente:	62,36%		

También sobre la participación en los programas sociales se hizo un análisis multivariado, donde los valores significativos corresponden únicamente a los desocupados, y parcialmente a la edad (los más jóvenes).

Como se ha observado en un análisis comparativo sobre la participación política en los cinco países estudiados (Portes e Itzigsohn 1994), qui-

zás por el peso del Estado en el caso costarricense, aunque hay una cierta opinión positiva sobre los beneficios que trae la acción de las organizaciones barriales, a la hora de participar se privilegia a los partidos políticos, no solamente en los momentos electorales, sino a través del cabildeo constante con quienes, en Costa Rica, representan con más fuerza los intereses locales: los diputados a la Asamblea Legislativa.

En este caso, la peculiar forma de promover la participación en las organizaciones barriales no es, como sucede en regímenes autoritarios, a través de la apertura de espacios políticos, sino a través de la promoción directa, por parte del gobierno central, de estas organizaciones, lo que les da, a la vez, una mayor permanencia y una mayor debilidad por su poca autonomía.

Si la ciudad se diluye en la nación, la organización barrial se mezcla con las instituciones estatales, creando un nudo de percepciones conflictivas que es necesario romper para impulsar nuevas formas de participación ciudadana en el desarrollo de la ciudad.

### **La microempresa del calzado: el difícil camino hacia el desarrollo**

Para una mejor comprensión de la situación de las microempresas de calzado estudiadas, es necesario recordar el alto nivel de regulación de la economía en Costa Rica y el bajo nivel de desempleo abierto que caracteriza al mercado de trabajo (Tardanico y Lungo 1993).

La encuesta mostró que solo 5,5% de los entrevistados estaba desempleado, tasa muy cercana al nivel existente en la ciudad al momento de su realización.

Es útil, además, detenerse en algunas características de los trabajadores por cuenta propia que se desprenden de la encuesta hecha. Sus establecimientos producen principalmente calzado (19,4%), ropa (15,9%) y muebles (8,3%). Otros (11,8%) son comercios minoristas. Casi todos estos establecimientos venden directamente al público: 70,2%. Aunque la encuesta no posibilita saber a qué tipo de empresas se vendía en los casos restantes, ni los niveles de contratación previa, no parece haber un proce-

so de subcontratación de ellos por parte de empresas grandes, salvo en los pocos casos de maquila textil domiciliaria.

El tiempo de trabajo semanal de los trabajadores por cuenta propia, patronos de microempresas en su mayoría, muestra una enorme dispersión, que está asociada con el poco desarrollo de la división del trabajo y especialización de funciones. El 41,4% tiene algún tipo de trabajadores a su cargo; en la mayoría de los casos se trata de un familiar sin sueldo, otro a sueldo y uno o dos asalariados no familiares. Casi nadie está cubierto por algún tipo de seguro, información que cuestiona el mito sobre la cobertura universal del sistema de seguridad social costarricense; a pesar de existir la opción del seguro individual voluntario. En los casos de los trabajadores a sueldo que no están cubiertos por la seguridad social, y que constituyen aproximadamente un tercio, ellos deben corresponder a trabajos asalariados no regulados, como las personas que trabajan en pequeños talleres artesanales.

Siendo hombres las dos terceras partes de los jefes de hogar entrevistados, el cónyuge resultó ser, en su mayoría, amas de casa. Los datos, por la ambigüedad sobre su estatus laboral, no permiten concluir más que la mayoría de ellas se dedica a la atención del hogar; se destacan, entre las que trabajan fuera de estas actividades, las costureras y los comerciantes minoristas.

En Costa Rica existe una larga tradición asociativa en torno a las actividades económicas entre las que sobresalen las cooperativas. Es, además, un país donde el peso de los pequeños propietarios y la pequeña empresa en general es singularmente importante, teniendo estas últimas un grado de formalización sumamente elevado.

Por las razones anteriores, seleccionamos un conjunto de microempresas de una rama donde el trabajo informal es importante, el calzado, con el objetivo de analizar las posibilidades de su transformación, de "actividades de subsistencia" a "actividades de crecimiento" (Portes 1989b, Portes y Schauffer 1993). Para ello escogimos diez microempresas con distinto grado de desarrollo, desde el más bajo hasta uno que puede considerarse en situación de despegue, ubicadas en los barrios populares centrales del AMSJ, que incluían entre ellos a uno donde se realizó la encuesta, el barrio Cuba.

Veamos algunos datos sobre los microempresarios y sus establecimientos antes de analizar cuáles son los principales obstáculos que enfrentan para elevar su nivel tecnológico, poder articularse a empresas formales, participar en programas de exportación y competir en el mercado internacional.

La mitad de los microempresarios tiene baja escolaridad, ya que no finalizaron la escuela primaria y uno no asistió nunca. Del resto, tres no terminaron la secundaria y tres asistieron a la universidad, aunque no terminaron sus estudios. Únicamente dos, integrantes del último grupo, han recibido cursos de adiestramiento técnico. La experiencia laboral en el sector del calzado es amplia en todos los casos, y salvo uno, todos han trabajado la mayor parte de su vida en esta actividad.

Cinco establecimientos están ubicados en la misma vivienda de los propietarios, tres en una casa donde viven familiares directos, y únicamente dos están en locales dedicados exclusivamente a las actividades productivas.

El origen de la mayoría de los establecimientos fue la búsqueda de independencia económica o el mejoramiento de los ingresos. Tres de los casos estudiados recibieron los establecimientos ya creados como herencia de sus padres, y en el resto, su creación se apoyó en relaciones con ex patrones, proveedores y vendedores. Nos encontramos, pues, frente a una densa e importante red de relaciones sociales que ha incidido decisivamente en la creación y el funcionamiento de estas microempresas. La existencia de esta red puede ser interpretada como capital social, especialmente en sus formas de "introyección de valores" o de "reciprocidad de intercambios" (Portes y Sensenbrenner 1993). Esto es, sin embargo, contradictorio, como expondremos más adelante.

En todos los casos, la inversión inicial fue mínima, limitándose a una máquina, herramientas y moldes. Sin embargo, los que heredaron los establecimientos partieron con capital de trabajo, a diferencia del resto. Actualmente, en todos los casos, el capital inicial se ha incrementado, pero esto no se traduce necesariamente en la superación del carácter de actividad de "subsistencia". El capital actual se distribuye entre las máquinas tradicionales, las herramientas, el pago de salarios, los productos terminados y los productos en proceso, notándose una casi nula inversión en la compra de equipo moderno.

Sin embargo, el número de empleados ha aumentado, triplicándose al menos la mayoría de establecimientos, pero prevaleciendo la contratación de parientes, lo que mantiene el rasgo original predominante de empresas familiares.

El crecimiento de la producción, medido semanalmente, es relativamente importante, salvo en dos casos, donde es nulo. Este se ha incrementado hasta 16 veces, en el caso más exitoso, y promedia tres en el resto. No hay, sin embargo, una relación siempre directa entre el número de trabajadores y el volumen de la producción.

Así, por ejemplo, el establecimiento X, que tiene el mayor volumen de producción, cuenta con 12 empleados (cuatro alistadores, seis montadores, un diseñador y un supervisor de producción). El establecimiento VIII, que cuenta con 11 empleados (de ellos cuatro son alistadores y cinco montadores), no logra producir ni 75% del establecimiento anterior, contando ambos con una máquina troqueladora. La situación sugiere que la diferencia en la productividad se explica por la distinta forma de organización del trabajo en el interior de cada establecimiento, donde la presencia de dos puestos específicos, el diseñador-troquelador y el supervisor, puede ser la clave. Los establecimientos IV y IX, que cuentan cada uno con seis trabajadores, muestran, sin embargo, una notable diferencia en su productividad (Cuadro No. 12).

La división del trabajo refleja un esquema altamente artesanal vinculado al atrasado nivel de desarrollo tecnológico de los establecimientos. El proceso se separa en dos fases: alistado y montaje; y solo un establecimiento incluye una tercera fase: el terminado. Los propietarios en pocas ocasiones asumen el trabajo de producción, dedicándose principalmente a la administración y, más que todo, a la comercialización del calzado, actividades en las que generalmente son apoyados por sus esposas.

Respecto al uso de créditos, se encontró que de los cinco casos que han obtenido créditos bancarios, solo dos lo han utilizado para la compra de maquinaria. El resto lo ha destinado a comprar o mejorar la vivienda o para gastos personales (Cuadro No. 13). En general obtienen crédito de corto plazo por parte de los almacenes proveedores de materias primas y, salvo esta modalidad, no existe un uso del crédito de forma regulada y sistemática.

**Cuadro No. 12 Evolución del número de empleados y de la producción**

Establecimiento	Empleados iniciales	Empleados actuales	Producción inicial*	Producción actual
I	1	4	16	50
II	1	8	20	250
III	4	9	60	120
IV	1	6	13	89
V	1	2	11	12
VI	1	20	23	375
VII	1	3	20	40
VIII	4	12	50	300
IX	2	6	50	180
X	2	12	90	500

(\*) Número de pares semanales.  
Fuente: Entrevistas hechas.

Es claro que estas disparidades están relacionadas tanto con el bajo nivel de desarrollo tecnológico, como con la forma artesanal de la división del trabajo, imperante entre las microempresas de calzado de Costa Rica. Estos obstáculos no han sido superados a pesar de haberse desarrollado dos experiencias asociativas entre ellas.

En efecto, desde 1981 hasta 1990 existió una cooperativa autogestionaria llamada COOPENASA, que llegó a reunir a más de 500 microempresarios del calzado. Su creación fue, sin embargo, inducida por el gobierno, para responder a las demandas de los sindicatos de zapateros, lo que la convirtió en una organización de carácter paternalista financiada por el Estado. Esta cuestión quedó clara cuando se planteó, entre sus objetivos, desarrollar “mercados cautivos” entre distintas asociaciones de trabajadores y se limitó a la obtención de menores precios para los insumos.

La otra experiencia asociativa, la Asociación Siglo XXI, formada en 1986 e integrada mayoritariamente por zapateros nicaragüenses, es extremadamente débil, aunque nace del seno de los zapateros mismos, mues-

tra las mismas limitaciones, y expresa, aun con mayor transparencia, el carácter gremial y artesanal subyacente entre la mentalidad de los asociados, que aunque llena de solidaridad, carece de una visión empresarial moderna que les permita desarrollarse (lo que podría calificarse como un efecto perverso del capital social).

¿Cuáles son, en este panorama, los factores que han posibilitado a algunas de las microempresas estudiadas un mayor crecimiento respecto a otras?

Establecimiento	Institución crediticia	Uso del crédito	Pagos (en dólares)
I	Banco	Compra de vivienda	42,00 (mensual)
	Almacén	Compra de materia prima	190,00 (semanal)
II	Institución promotora	Compra de materia prima	128,00 (mensual)
III	Banco	Compra de maquinaria	80,00 (mensual)
	Almacén	Compra de materia prima	80,00 (mensual)
IV	—	—	—
V	Almacén	Compra de materia prima	320,00 (semanal)
VI	Almacén	Compra de materia prima	160,00 (semanal)
VII	Banco	Compra de maquinaria	46,00 (mensual)
VIII	—	—	—
IX	Banco	Compra de casa	76,00 (mensual)
X	Banco	Gastos personales	80,00 (mensual)

Fuente: Entrevistas hechas.

La primera cuestión que salta a la vista es que los cuatro establecimientos que han logrado incrementar su volumen de producción son aquellos que mantienen algún tipo de relación con la industria formal, lo que puede haberles permitido mejorar la gestión de sus microempresas. Esto es claro en los dos casos en que los propietarios habían trabajado previamente en una fábrica industrial de calzado. Obviamente, se encuentran entre aquellas que se iniciaron con un capital mayor, proveniente de herencias o ahorros previos.

También es importante el hecho de mantener relaciones con talleres de mayor escala, con proveedores de gran envergadura y el estar insertas en un sistema de comercialización formal también de dimensiones importantes. Hay todo un bagaje de información sobre nuevos métodos de trabajo, posibilidades de crédito, equipo innovador y las tendencias de la moda que se capta a través de estas relaciones. Lo anterior puede ser tipificado como la existencia de capital social que actúa en sentido positivo y puede contribuir al desarrollo de las microempresas estudiadas en los casos en que exista y tenga un peso importante.

¿Qué mecanismos plantean estos microempresarios para lograr un mayor desarrollo de sus establecimientos?

Aquí las respuestas muestran las limitaciones típicas de la mentalidad de los artesanos. Se insiste en asociarse pero solo para buscar mejores precios a los insumos utilizados; se habla de comprar tal o cual máquina tradicional y explorar subcontratación por los problemas existentes con los trabajadores; y es extendida la opinión de que sería útil tener sus propios locales de venta directa al público. Nos encontramos, pues, ante el clásico mundo artesanal, encerrado en sí mismo y profundamente apegado a sus tradiciones, donde incluso el conocimiento del sector industrial productor del calzado, sus problemas y potencialidades, son desconocidos en buena medida.

Podríamos plantear que estamos en presencia de capital social que actúa en sentido negativo. En efecto, el mundo artesanal de los zapateros contiene comportamientos sociales que afectan los objetivos económicos de sus miembros, entre ellos: el orgullo por la forma artesanal de fabricar los zapatos, el apego a ciertos diseños tradicionales, los rituales en torno al calendario de trabajo (no laboran los días lunes), etc., y que indudablemente constituyen obstáculos que impiden lograr una acumulación sostenida a estas microempresas.

Observemos brevemente las políticas estatales hacia esta rama de producción. Según análisis oficiales, las debilidades competitivas más importantes de la industria del calzado en Costa Rica radican en su organización interna, las características de las materias primas y el rezago tecnológico, que se traducen en una baja productividad; a estos factores internos nega-

tivos se suma la dificultad de acceso a mercados internacionales y la ausencia de creatividad en el diseño, por la falta de mano de obra especializada. Entre los factores positivos se destacan las facilidades de acceso al mercado estadounidense, el clima político-laboral prevaleciente en el país y la producción local de la principal materia prima, el cuero (ONUDI 1993).

Al predominar los factores negativos, la producción industrial de calzado permaneció estancada durante los años ochenta. Para 1988, el valor agregado por esta rama era igual al generado veinte años atrás, mientras que para la industria en general este había crecido cuatro veces durante el mismo período. En términos del valor de las exportaciones industriales totales, para 1989 solo representó 1%, situación sensiblemente diferente a lo que ocurre con los textiles y las prendas de vestir.

En 1990 existían 136 empresas productoras inscritas, dentro de las cuales se destacan las grandes y medianas (Cuadro No. 14).

Según ONUDI, los mercados meta del país son, dada la situación y la tendencia mundial en la fabricación del calzado, el mercado centroamericano y el de Estados Unidos, además del nacional. Las posibilidades de éxito en ventas fuera de los mismos se consideran mínimas. Se sostiene que, aunque las empresas grandes exporten, es poco su nivel de competitividad internacional, debido al rezago tecnológico y la baja productividad.

Adicionalmente, la producción destinada al mercado interno enfrentará cada día una mayor competencia por parte de empresas extranjeras que tienen más desarrollo tecnológico, mayor eficiencia y una larga tradición. Las empresas medianas enfrentarán las mismas desventajas, agravadas por la ausencia de economías de escala significativas. La sobrevivencia de las pequeñas empresas será difícil y dependerá de su capacidad de integrar su producción con las empresas mayores y de la realización de acciones especializadas en determinados componentes.

Cuadro No. 14 Producción de calzado: estructura de las empresas en 1990

Tipo de empresa	Nº	%	Empleo (%)	Producción (%)
Grandes	7	5,15	57,3	79,6
Medianas	20	8,82	15,7	12,6
Pequeñas o artesanales	109	86,03	17,0	7,8

Empresas grandes: más de 100 empleados  
 Empresas medianas: más de 10 empleados  
 Empresas pequeñas o artesanales: 3 trabajadores  
 Fuente: Ministerio de Economía.

Al estar agotadas las políticas que favorecerían la sustitución de importaciones y ponerse en marcha los programas de estabilización y ajuste, los industriales del calzado afirman que su rama ha sido una de las más afectadas y han comenzado a impulsar su modernización, la importación de insumos de mejor calidad y la búsqueda de nuevos mercados. Al nivel de las microempresas, no existen programas específicos para los productores de calzado. En síntesis, las políticas estatales hacia esta rama se preocupan, ante todo, de las grandes empresas.

Parecería que el futuro de las microempresas del calzado depende de radicales cambios en las formas de su funcionamiento y en el destino de su producción. Si los programas de crédito, asesorías y capacitación no se orientan en este sentido, serán poco útiles. La duda que permanece es la que gira alrededor de las posibilidades de su articulación a industrias mayores, capaces de competir en los mercados internacionales, o su posible asociación para posibilitar su inserción directamente, que es, en general, uno de los retos que enfrenta el sector informal de la economía en muchos países, como lo muestran los estudios realizados (Portes 1994).

## Conclusiones

El presente estudio reafirma, desde la perspectiva del proceso de urbanización, la percepción creciente de que Costa Rica está transitando hacia un nuevo modelo de desarrollo en el que el papel del Estado será sustancialmente diferente al que jugó hasta la década de los ochenta, cuando promovió la creación de una industria sustitutiva de importaciones y creó programas sociales de amplia cobertura que fueron claves para la consolidación de una sociedad altamente equitativa y democrática. Agotadas las condiciones que posibilitaron este modelo, se abre un período de expectativas divergentes para el país.

Para unos sectores están creadas las condiciones para que, a través de la reestructuración de la economía y el Estado, Costa Rica se convierta, en el siglo XXI, en un país desarrollado. A esta visión optimista se contraponen la de quienes ven en la instrumentación de los programas de ajuste económico y el desmantelamiento del Estado un peligro para el nivel de desarrollo social y la paz alcanzada.

La economía se está orientando principalmente hacia la exportación, pero dentro de una tendencia en que la agricultura y el turismo tienen el papel fundamental. A nivel urbano, el rol principal lo tendrán la creación de zonas francas y la maquila, donde la producción de servicios de alto contenido tecnológico sería un componente esencial, basándose más en una fuerza de trabajo capacitada, las comunicaciones modernas y la informática, que en el bajo nivel salarial, cuestión en la que el país difícilmente podría competir con sus vecinos centroamericanos y de la cuenca del Caribe, a pesar de la precarización creciente de su fuerza de trabajo. Dentro de esta reorientación no parece que el sector informal urbano tradicional tenga un papel importante que jugar, sino que el reto sería la formación de microempresas de alto nivel tecnológico, para realizar actividades especializadas para la exportación, articuladas a unidades de producción mayores desde el inicio, y no la promoción indiscriminada de microempresas de producción artesanal.

Aquí emerge, como un obstáculo para el futuro desarrollo del país, el hecho de que esta transformación económica puede tender a crear una

segmentación en la fuerza de trabajo entre un pequeño sector altamente capacitado y otro cada vez menos adiestrado, con ingresos y posibilidades de acceso a programas sociales permanentes cada vez menores, quebrándose una de las bases fundamentales de la democracia que ha caracterizado a la sociedad costarricense.

Esta transformación constituye, sin embargo, la única alternativa viable en el horizonte para el desarrollo del país. El desafío es cómo realizarla sin acrecentar la desigualdad social y la pobreza, y evitar el deterioro y desaparición de la clase media (PREALC 1990a). Esto conduce a la cuestión de la reforma del Estado. Si es cierto que este debe ser transformado, debe mantenerse un alto nivel de regulación, y esta tiene que ser de nuevo tipo, donde la descentralización conduzca a una real y activa promoción del papel de los gobiernos locales y de las organizaciones comunitarias de base para la definición y formulación de las políticas de desarrollo urbanas, y no solo para su ejecución.

La parte medular del estudio, las encuestas referidas a las valoraciones y percepciones de los habitantes de los barrios analizados, enseña que existen las condiciones para apoyar, desde este sector de la sociedad civil, el nuevo papel que debería jugar el Estado, a pesar del centralismo y del presidencialismo dominantes, pero que urge una reforma que otorgue un poder real a los gobiernos municipales, ya que su simple modernización administrativa es claramente insuficiente. Crear una estrecha vinculación entre los gobiernos locales, las comunidades urbanas de base y las ONG se revela como una tarea a realizar para construir instancias de apoyo para las nuevas políticas urbanas que Costa Rica requiere.

De la investigación se desprende una cuestión no abordada pero necesaria para pensar el desarrollo urbano futuro: la forma de gobierno que debería tener el AMSJ y su relación con la reforma del Estado y la descentralización (Lungo y Pérez 1991a). Así, en el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo, el papel del AMSJ y del sistema urbano aparecen en toda su importancia. La tendencia a seguir concentrando la población y las actividades económicas en el Valle Central, como el estudio de la ciudad de Puntarenas mostró, y lo que está llevando a la constitución de una región metropolitana, expresa más una continuidad que una ruptura,

y puede ser un elemento dinamizador del cambio, siempre que la calidad de vida, la calificación de su fuerza de trabajo y la integración socioespacial alcanzadas hasta el momento actual estén garantizadas.

Quienes piensan en la creación de una plataforma exportadora de servicios con un alto nivel tecnológico también piensan en la principal aglomeración urbana del país, por lo que no se visualiza un cambio sustancial en el sistema urbano costarricense. Pero también, si las tendencias descritas en las páginas anteriores continúan, es obvio que la pobreza y la segregación socioespacial en el AMSJ se acentuarán, generándose contradicciones antes inexistentes, entre las cuales ya se comienza a percibir una: el deterioro del medio ambiente urbano.

Lograr las transformaciones esbozadas sin destruir, y más bien fortalecer, el desarrollo social y político alcanzado es el desafío que enfrenta el país. El desarrollo urbano puede ser una palanca o un freno en este camino, por lo que se impone la tarea de vencer los obstáculos que el estudio hecho ha revelado<sup>1</sup>.

---

1 Este trabajo fue realizado con la colaboración de Gabriela Calderón y Mariam Pérez, en el procesamiento de la encuesta, y de Roxana Gómez, en el estudio de los microempresarios. En el análisis de los datos se contó con el valioso apoyo de José Itzigsohn.

## Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años noventa\*

Introducción: pobreza y gobernabilidad en la agenda urbana actual

En los años noventa, dos conceptos impregnan los discursos políticos, los académicos y la formulación de los programas ligados a la problemática del desarrollo en general y, por extensión, a la del mundo urbano: *pobreza* y *gobernabilidad*.

El primero se explica por el acentuado deterioro de los ingresos y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, especialmente los que habitan en los centros urbanos, luego de varios años de estabilización y ajuste económico, que han llevado al límite tolerable por el sistema los niveles de pobreza existentes. El segundo, porque asistimos a los procesos de construcción de regímenes democráticos en muchos países del continente, así como a las explosiones sociales derivadas del empobrecimiento antes mencionado.

Pareciera, entonces, que su posición en los discursos y programas está justificada y que la tarea que tiene la investigación es contribuir al conocimiento de los factores determinantes de la pobreza y la gobernabilidad urbanas para contribuir a la superación de la primera y a la construcción de la segunda. Sin embargo, aunque en la realidad ambas están estrecha-

\* Trabajo publicado en *Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* N° 46, de julio-agosto 1995, editado por UCA Editores.

mente vinculadas, es indispensable avanzar más en el análisis del carácter de las relaciones que las unen, lo cual requiere hacer un estudio de los rasgos específicos de la pobreza urbana, de los programas que se ejecutan para contrarrestarla, de la reforma del Estado que se está impulsando, de lo que se entiende por gobernabilidad urbana, y –lo que en nuestra opinión es de singular importancia– de lo que constituye el elemento articulador de la pobreza y la gobernabilidad en las ciudades: *la gestión urbana*.

Este trabajo se articula en dos niveles: en el primero, de orden empírico, se exponen datos relevantes sobre la pobreza y los programas para combatirla, y las medidas que se están impulsando para crear un sistema democrático en el ámbito urbano salvadoreño; en el segundo, de orden conceptual, se reflexiona sobre la noción de gobernabilidad y el papel de la gestión urbana democrática. En ambos niveles se utilizan, como mediaciones, las políticas sociales actualmente en vigor y la reforma del Estado que se ha comenzado a impulsar.

Las ideas e hipótesis que se expresan y subyacen en este trabajo han tenido su origen fundamentalmente en los resultados de dos investigaciones que realizamos a nivel centroamericano entre 1989 y 1991, una sobre “gestión urbana” y otra sobre “descentralización del Estado”<sup>1</sup>, y en la investigación que estamos desarrollando en El Salvador sobre “gestión de servicios urbanos”<sup>2</sup>. Nos hemos apoyado, respecto a la pobreza, en importantes estudios que se han realizado en el ámbito centroamericano y nacional en los últimos años (Pérez Sainz y Menjívar 1991, Menjívar y Trejos 1990 y Briones 1992). La temática de la gobernabilidad, en su dimensión específicamente urbana, es un campo de investigación aún inédito en nuestros países.

1 Se trata, en ambos casos, de investigaciones realizadas en la Secretaría General de la Confederación Universitari Centroamericana (CSUCA), la primera con apoyo de la Agencia Sueca para la Cooperación a la investigación (SAREC) y la segunda en el marco de un estudio realizado en colaboración con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Algunos resultados parciales fueron publicados en las revistas *Estudios Sociales Centroamericanos* N° 52 (enero-abril de 1990) y N° 50 (enero-abril de 1991).

2 Investigación que se está realizando por la Fundación Nacional de Desarrollo (FUNDE), con apoyo del Centro Norte-Sur de Austria.

Estrechamente vinculada a la temática abordada en este trabajo hay otra cuestión que queremos plantear. Se trata de la discusión sobre los límites de lo local, especialmente cuando los gobiernos locales, municipales en el caso de El Salvador, tienen jurisdicción no solo sobre el ámbito estrictamente urbano, sino sobre un territorio mayor donde, en muchos casos, la población rural sobrepasa a la población de las ciudades. Esta cuestión, de decisiva incidencia para pensar en nuevas formas de gestión del desarrollo local, no será abordada en este trabajo, el cual se limita a la dimensión estrictamente urbana.

**La década de los ochenta:  
conflicto armado y reestructuración económica.  
El momento límite del gobierno tradicional de la ciudad**

En El Salvador, la década de los ochenta está marcada, de manera decisiva, por el conflicto armado cuya magnitud oculta que —a pesar de la guerra— desde 1986 se dieron los pasos iniciales para un proceso de estabilización y ajuste estructural de la economía, que tomará un fuerte impulso en 1989, con la llegada al poder del primer gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) presidido por Alfredo Cristiani<sup>3</sup>, quien implementó el primer programa de ajuste estructural (PAE I).

Las medidas tomadas por la administración de Cristiani (unificación del tipo de cambio, supresión del control cambiario, eliminación de los permisos y depósitos de importación, reducción de aranceles, reorientación del crédito, reprivatización de la banca comercial, etc.) tuvieron un rápido efecto en el crecimiento del PIB, especialmente de la manufactura y del sector construcción. A lo anterior se suma el alto volumen de las remesas enviadas por la población migrante, especialmente la que se en-

3 Existe una falsa apreciación, derivada de la situación política, de que los programas de ajuste se inician con la administración de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en 1989: una revisión más cuidadosa muestra que las primeras medidas de estos programas se aplicaron durante la administración del presidente Duarte, a partir de 1986.

contraba en Estados Unidos, que además de contribuir a la estabilización de la economía, modificó sustancialmente el patrón de consumo y estimuló la inversión en nuevos sectores, sobre todo el comercio y los servicios al consumidor.

No obstante, solo en el momento actual, a cinco años de profundizarse la aplicación de las políticas de ajuste estructural, se observa el inicio de inversiones hechas por el sector público en la modernización de la infraestructura económica, que exigen los establecimientos de servicios a las empresas y las industrias orientadas a la exportación (telecomunicaciones, energía, transporte, etc.), mientras que de manera paralela se discuten e impulsan los procesos de privatización y descentralización.

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, y a pesar de las diferentes mediciones que resultan de enfoques discrepantes, existe un consenso sobre el incremento de la pobreza urbana derivada de la aplicación de estos programas de reestructuración de la economía y sus consecuencias sobre la gobernabilidad. Es así que, a partir de la década actual, aparecen los programas de compensación social que se han visto reforzados por el Programa de Reconstrucción Nacional, resultado de los acuerdos de paz firmados en enero de 1992.

El segundo programa de ajuste estructural (PAE II), impulsado por la actual administración del presidente Calderón Sol, reconoce esta acentuación de la pobreza y se propone alcanzar los objetivos siguientes: continuar con el actual marco macroeconómico para garantizar la estabilidad en el crecimiento de la economía nacional; reformar el sector público, ampliando la privatización iniciada; incrementar la eficiencia del mercado, por medio del estímulo al sector privado, para complementar la acción del Estado; reformar profundamente al sector social para reducir la pobreza, y garantizar un desarrollo sostenible impulsando acciones en torno al medio ambiente (Banco Mundial 1994). Evidentemente esto implica una reorientación del gasto público.

Datos sobre la evolución de la pobreza urbana, resultado de una investigación que combina la metodología de la línea de pobreza con la metodología de las necesidades básicas insatisfechas (Briones 1992) muestran no solo un aumento sino también una recomposición interna, donde

interesa destacar la estabilización de la pobreza relativa en el conjunto de las ciudades del país, mientras la extrema pobreza crece (Cuadro No. 1).

Hogares	1976-1977		1990	
	AMSS*	Total urbano	AMSS	Total urbano
Pobres	30,0	50,0	49,5	61,4
Extrema pobreza	10,0	20,0	17,0	29,6
Pobreza relativa	20,0	30,0	32,5	31,8

\*AMSS: Área Metropolitana de San Salvador.  
Fuente: Resumen del cuadro de Briones (1992).

Las cálculos oficiales, elaborados a partir de las encuestas de hogar, sobre la situación de la pobreza urbana para 1991-1992 muestran una visión optimista sobre la evolución de los “hogares en pobreza”, que incluyen aquellos en situación de extrema pobreza y pobreza relativa, aunque evidencian el alto nivel existente de este fenómeno (Cuadro No. 2).

Hogares	1988-1989	1990-1991	1991-1992
	Total urbano	Total urbano	Total urbano
Pobres	55,2	54,1	51,2
Extrema pobreza	23,3	21,9	20,8
Pobreza relativa	31,9	32,2	30,4

Fuente: MIPLAN (1992).

La diferencia de ambas mediciones resalta el nivel de la “pobreza absoluta”, lo que, evidentemente, tiene repercusiones en relación con la orientación e impacto de los programas de compensación social que se impulsan en el país, ya que según las fuentes oficiales, la reducción de la pobreza urbana lograda estos últimos años es el resultado de la recuperación económica alcanzada con la aplicación de los programas de estabilización

y ajuste estructural, además de la aplicación de los programas de compensación social.

Al desagregar los niveles de pobreza según el tamaño de las ciudades, aparece con claridad que ellos aumentan a medida que disminuye el número de habitantes de las últimas; estas diferencias —que son claras al observar los datos de 1990— podrían explicarse por las marcadas desigualdades en la estructura de los mercados laborales; los hogares ubicados en el nivel de pobreza extrema predominan en las ciudades intermedias, mientras los que se ubican en el nivel de pobreza relativa se concentran en el Área Metropolitana de San Salvador (Briones 1992) (Cuadro No. 3).

Un detalle del perfil de la población en situación de pobreza muestra los rasgos comunes a la mayoría de los países del continente, donde se destacan los cambios en las estructuras familiares tradicionales y el bajo nivel de acceso a los servicios básicos (Cuadro No. 4).

Hogares	1988	1990
Área Metropolitana	46,1	49,5
Ciudades de más de 5.000 viviendas	66,2	64,2
Ciudades de 2.001 a 5.000 viviendas	77,1	74,8
Ciudades de menos de 2.000 viviendas	78,6	79,7

\*Conforme a la línea de pobreza relativa utilizada por MIPLAN.  
Fuente: Cuadro No. 12 de Briones (1992).

Sin necesidad de profundizar en la problemática de la pobreza urbana, es obvio que la cuestión de la gobernabilidad de las ciudades está fuertemente condicionada, entre otros factores, por los altos niveles que esta alcanza, lo que nos conduce a examinar las políticas sociales dirigidas a contrarrestarla, que se comienzan a impulsar en la presente década. Hay que mencionar que el nuevo programa de ajuste estructural que se acaba de negociar les concede un importante espacio.

Indicador	Pobreza relativa		Pobreza extrema	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Ingreso per cápita (mensual)	276	151	248	137
Tamaño promedio de la familia	5,9	6,3	6,7	6,9
Porcentaje de mujeres jefas de hogar	38,7	23,1	39,1	19,8
Número de niños menores de 10 años	1,5	1,9	1,9	2,2
Porcentaje de trabajadores en agricultura	22,3	70,3	26,9	74,6
Número de trabajadores informales	59,8	-	63,1	-
Tasa de desempleo	10,9	11,2	13,1	14,0
Analfabetos de 10 años o más	22,5	33,1	28,1	44,3
Principales años de escolaridad	4,7	3,0	3,8	2,6
Porcentaje de niños entre 7 y 10 años fuera de la escuela	19,6	30,3	29,8	39,9
Porcentaje de hogares con servicio de agua	55,0	38,9	43,2	23,9
Número de hogares con servicio de drenaje	19,1	1,1	16,7	0,5

Fuente: MIPLAN (1992).

Un rápido análisis de las políticas de compensación social implementadas a partir de 1990 muestra que sus acciones se dirigen prioritariamente hacia las áreas rurales y los poblados más pequeños en todo el país, configurando una estrategia política de carácter territorial más que de tipo corporativo, en un contexto heredado, en el que —además de la disminución de los salarios reales— los porcentajes de los presupuestos nacionales asignados a educación y salud disminuyeron, entre 1977 y 1988, de 28% a 12,7% y de 13% a 8,2%, respectivamente (Menjívar y Trejos 1990).

Se diseñan, así, en 1989, dos tipos de programas; uno en el corto plazo, dirigido a paliar los efectos inmediatos de las medidas de estabilización y ajuste, y otro en el mediano plazo, con el objetivo de reorientar las políticas sociales tradicionales: educación, salud y vivienda (FUSADES 1991).

En el primero se destaca el Fondo de Inversión Social (FIS), cuyas actividades hacia mediados de 1992 señalaban ya, en ese momento, su orientación predominante hacia los pequeños proyectos ubicados en las áreas rurales (Lungo 1993c). Al finalizar el año 1993, las tendencias de las acciones del FIS, observadas para mediados de 1992, continuaban, como puede verse en el Cuadro No. 5.

a) Proyectos terminados	49,5
b) Ubicación geográfica	
-áreas rurales	72,6
-áreas urbanas	27,4
c) Fondos invertidos	
-áreas rurales	69,0
-áreas urbanas	31,0
d) Porcentaje en pago de mano de obra	35,0
e) Tipo de proyectos	
-educativos	38,5
-letrinización	27,7
-cocinas mejoradas	8,6
-agua potable	4,9
-salud	4,1
-otros	16,2

Fuente: GAES y MIPLAN (1994).

Geográficamente, los proyectos ejecutados por el FIS se distribuyen por todo el país<sup>4</sup>, sin importar si se trata de áreas afectadas —o no— por el conflicto armado de la década pasada; sin embargo, con la firma de los acuerdos de paz en 1992 se comenzó a implementar el Plan de Reconstruc-

4 El FIS asignaba territorialmente sus recursos por medio de un procedimiento que calcula indicadores de pobreza con base en cuatro variables ponderadas (acceso al agua potable, retardo en la talla y peso de los niños, nivel de retención escolar y dotación de alcantarillado), los cuales se clasifican por rango y se multiplican por la población de cada departamento del país. Actualmente se considera la población y los ingresos por cada municipio para establecer líneas de pobreza.

ción Nacional, que incide en la reorientación de los programas de compensación, principalmente hacia las zonas ex conflictivas –específicamente hacia 143 de los 262 municipios del país–, dando prioridad a las obras de infraestructura<sup>5</sup>.

El programa de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) rápidamente duplicó el monto de inversión ejecutado por el FIS, llegando a constituir 0,71% del PIB de 1993. Ambos, sin embargo, adolecen de una debilidad esencial: su dependencia casi total de fuentes financieras ex-ternas. Así, en el caso del FIS, el aporte nacional directo alcanza solo 8,1% del monto de inversión ejecutado. En el caso del Programa de Reconstrucción Nacional, la dependencia del financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos es predominante (Cuadro No. 6).

Respecto al programa social de mediano plazo, solamente con la nueva administración, resultante de las elecciones presidenciales de marzo de 1994, comenzó a implementarse con fuerza, pero más allá de las orientaciones compartidas con programas similares en América Latina y el Caribe (focalización, subsidios directos a la demanda, descentralización de la ejecución, etc.), este programa destinado a combatir la pobreza en las ciudades se ha limitado a la promoción de las microempresas urbanas.

Unicef	1,22
BID I	33,00
BID II	60,00
BID ATN	0,86
PNUD	0,97
Gobierno de Japón	3,40
Gobierno de El Salvador	20,00
Fuente: GAES y MIPLAN 1994.	

5 El detalle de las obras financiadas por la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) en los dos últimos años muestra el decrecimiento de las obras educativas de salud y el incremento de la infraestructura, especialmente las vías de acceso de y hacia las pequeñas localidades rurales.

En general, los programas de compensación social, en sus dos expresiones institucionales, aunque consideran la participación de las ONG como ejecutoras, y de los gobiernos locales como intermediarios, no piensan su articulación con la cuestión del gobierno o de la gestión urbanas, y continúan definidos y diseñados, a pesar de los discursos e intenciones, de manera centralizada. Lo anterior aparece con claridad al observar los presupuestos destinados al rubro de la construcción de los gobiernos locales y de la Secretaría de Reconstrucción Nacional para los dos últimos años (Cuadro No. 7).

**Cuadro No. 7 Presupuesto de construcción del sector público: gobiernos municipales y Secretaría de Reconstrucción Nacional (millones de colones)**

	1992	1993	Variación
Gobiernos municipales	22,3	22,1	-0,9
SRN	158,4	280,3	+77,0

Fuente: Banco Central de Reserva.

El papel de los gobiernos municipales en la definición e implementación de las políticas de ajuste económico y de compensación social ha sido prácticamente nulo, y estos son tomados en cuenta solo en el actual proceso de descentralización.

Podemos plantear que la década de los años ochenta en El Salvador marca el momento de los límites de la acción de los gobiernos municipales tradicionales de las ciudades en el país. Envueltos primero en el conflicto armado, muchos de ellos simplemente dejaron de funcionar, mientras otros redujeron sensiblemente su actividad. Enfrentados luego a los cambios en la economía y al crecimiento de la pobreza, sus funciones tradicionales se vieron desbordadas. Posteriormente, a partir de los acuerdos de paz y el inicio de la construcción de un régimen político democrático, quedaron totalmente desfasados; de esta manera, su transformación se convirtió en una cuestión de urgencia para todos los proyectos políticos y desde los diversos puntos de vista.

Sin embargo, esta última se ha restringido, ante todo, a la modernización de las estructuras de los gobiernos municipales y a la capacitación de sus miembros, faltando aún una seria reflexión y discusión sobre cuál debería ser la forma y las funciones de estos gobiernos locales frente a los cambios en la economía y la sociedad, ante la descentralización y la privatización, y, en general, en el marco de la reforma del Estado que actualmente se postula e impulsa.

La descentralización implica la búsqueda de formas alternativas en el ejercicio del poder, que permitan al Estado ser eficaz y eficiente en el desarrollo del país. En este sentido, el gobierno de Cristiani no impulsó ningún avance en el proceso y dio prioridad, casi exclusivamente, a las acciones de privatización.

Por otro lado, el doble y combinado proceso de descentralización-privatización ha dado origen a propuestas que, en diferente grado, consideran que es posible lograr la descentralización fortaleciendo el sector privado en el ámbito local, por medio de las ONG y fundaciones localizadas territorialmente, de manera que estas puedan asumir la atención de los programas sociales, con o sin la participación de los gobiernos locales.

Otras propuestas se separan de la visión privatizadora y hacen hincapié en el énfasis en la transferencia de poder y competencias del Estado al municipio, o bien a los poderes locales coordinados por el gobierno local. La descentralización vía municipal fue formulada en 1993 por la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, organismo creado por el Gobierno para el impulso de la descentralización en el país.

La descentralización, por medio del refuerzo de los poderes locales, ha sido promovida por el programa Prodere-PNUD, con base en su experiencia en el trabajo con desplazados por el conflicto armado de la década pasada en el departamento de Chalatenango. Su esquema, aunque no esté centrado en los gobiernos locales, prevé la organización de estructuras que permitan la incorporación de representantes del gobierno municipal y departamental en los programas de descentralización que se impulsen; estos incluyen actividades económicas y no solo los programas sociales.

Un último ejemplo de descentralización lo ofrece el programa “Educación con participación de la comunidad” (Educo), del Ministerio de Educación, en el cual la competencia del Estado en este campo es depositada en las organizaciones comunales. Sin embargo, esta experiencia en particular es sumamente limitada; en ella el componente participativo, al no tener un carácter democrático, no ha permitido crear una capacidad en las comunidades que permita generalizar la experiencia (Rodríguez 1994).

Como puede constatar, actualmente en El Salvador se impulsa un multifacético proceso de descentralización en combinación con un proceso de privatización, en el cual el papel protagónico no lo cumplirían necesariamente los gobiernos municipales. Este proceso crea, sin embargo, muchas posibilidades para pensar en nuevas formas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y para impulsar decididamente la construcción de la ciudadanía. Es este un momento límite que abre las posibilidades para una radical redefinición de los gobiernos de las ciudades en el país, cuestión que se analiza en la siguiente sección.

#### **La década de los noventa:**

##### **democratización política y reforma del Estado.**

##### **El momento de redefinición del gobierno de la ciudad**

Efectivamente, el hecho de que actualmente se combinen en la dinámica política salvadoreña dos procesos que no siempre se desarrollan paralelamente —la democratización política y la reforma del Estado— crea las posibilidades de introducir importantes innovaciones en torno al gobierno de las ciudades. Sin embargo, esta problemática está casi completamente ausente de los debates que sobre ambos procesos se están llevando a cabo en el país.

Respecto al primero, con la firma de los acuerdos de paz en enero de 1992, se inició un proceso de democratización del sistema político salvadoreño que, aunque significativo por la ampliación de los espacios de participación social y política, no llegó a cuestionar ni modificar la forma en

que está estructurado el gobierno en sus aspectos esenciales. Los cambios en el sistema electoral, en el sistema de administración de la justicia y, sobre todo, en el sistema de partidos políticos (que han permitido la participación de partidos políticos de izquierda) constituyen las expresiones más importantes de un proceso de democratización que se enmarca en la estructura gubernamental tradicional.

Aunque los acuerdos de paz produjeron nuevas instancias de decisión política como la Comisión para la Paz (COPAZ), y el Foro de Concertación Económico Social, su duración limitada no ha permitido introducir modificaciones sustantivas a la tradicional estructura y funcionamiento del aparato estatal. Algunas de las decisiones tomadas por estas instancias, como las distintas modificaciones a la Constitución, en las que participaron incluso los partidos políticos que no tenían representación parlamentaria ni legalidad, como el caso de COPAZ, así como la definición de un nuevo código de trabajo por representantes de los sectores empresarial, gubernamental y laboral —función que le corresponde directamente al Ministerio de Trabajo, en colaboración con los patronos y los sindicatos, en el caso del Foro— abrieron espacios para la construcción de una nueva manera de gobernar, que lamentablemente no ha tenido continuidad.

Por otra parte, y por no estar presentes en la agenda política nacional, la cuestión del desarrollo urbano y la del gobierno de la ciudad no fueron incorporadas en esta dinámica.

En general, las preocupaciones de los dirigentes políticos y de los funcionarios municipales están orientadas hacia varios aspectos: primero, recuperar el poder del cual fueron despojados durante el anterior ciclo de modernización del Estado, en la década de los cincuenta (Lungo 1994b); segundo, la modernización de las estructuras de los gobiernos municipales; y tercero, la capacitación del personal de la administración local. La débil incidencia de los gobiernos municipales en el desarrollo de las ciudades, que se observa en el Cuadro No. 8, podría ser una de las razones para explicar el carácter de sus preocupaciones.

Cuadro No. 8 Programas de desarrollo urbano y entidad responsable

Programa	Gobierno central	Municipio	Empresa privada
Agua potable	+		
Alcantarillado	+		
Alumbrado	+	+	+
Vialidad	+	+ -	
Educación	+	-	+
Salud	+		
Limpieza de calles			
Mercados		+	
Seguridad		+	
Ferías	+		
Deportes		+	
Cementerios	+	+ -	
Licencias comerciales		+	+
Control de edificación	+	+	
Planificación urbana	+ -	+ -	

Escala de participación: (+) fuerte, (+ -) regular, (-) débil.  
Fuente: Lungo (1993).

Entre los gobiernos de los municipios pequeños comienza a generarse la certidumbre de que sería conveniente, dadas sus reducidas dimensiones, recursos y capacidades, establecer alguna forma de asociación, aunque se ha avanzado muy poco al respecto<sup>6</sup>. Interesa, en todo caso, recordar aquí que, al tener una jurisdicción sobre un territorio que desborda ampliamente el ámbito urbano, los problemas específicos de las ciudades se diluyen en los problemas generales del municipio, tendencia que es, con fre-

6 Existe una asociación de gobiernos municipales (COMURES), donde se discuten los problemas y se plantean actividades y propuestas de desarrollo conjunto, pero por el poco espacio político aún existente, cuestiones clave como una reestructuración territorial del país, que conduciría a una nueva configuración municipal, no forman parte de los puntos prioritarios de su agenda.

cuencia, muy fuerte en los municipios con alta población y extenso territorio rural.

Solamente en el caso de la capital (y comienza a percibirse en las dos o tres ciudades que le siguen en importancia) se ha comenzado a organizar un debate sobre la forma de gobierno que más convendría para su desarrollo y para el país. Las características de la red urbana, donde se destaca el fenómeno de la primacía del Área Metropolitana de San Salvador, contribuyen a explicar lo anterior (Cuadro No. 9).

Ciudad	1950	1971	1992
Área Metropolitana	263.703	659.004	1.276.817
Santa Ana	51.712	98.613	212.729
San Miguel	26.702	33.642	48.976
Sonsonate	17.949	33.642	48.976
Usulután	9.481	12.467	40.075
Índice de primacía*	2,21	2,91	2,80

\*Proporción de la población del Área Metropolitana en relación con la suma de la población de las tres ciudades siguientes en número de habitantes.  
Fuente: Censos y cálculos propios.

El debate que se ha iniciado en torno al gobierno del Área Metropolitana de San Salvador ha retomado una discusión ya antigua en otros países: ¿se debe constituir un gobierno metropolitano o simplemente lograr la coordinación de los gobiernos municipales?

Cualquiera que sea la posición adoptada, ella remite directamente a la relación entre gestión urbana y gobernabilidad democrática de la ciudad.

Aunque en ese momento en el país no existe un debate completamente abierto al respecto, en un trabajo desarrollado a lo largo de 1993 (Lungo 1994c) se exploraron las opiniones de varios candidatos a la alcaldía de San Salvador y a la presidencia de la república, sobre el gobierno de la capital. Al revisar las posiciones expuestas, la cuestión de la representación política en el gobierno de la ciudad aparece íntimamente ligada a la de la participación social, pero claramente subordinada a esta últi-

ma, lo que refleja el hecho de que en el período político que comenzó en enero de 1992, la demanda para la ampliación de la participación social en distintos aspectos de la gestión del desarrollo del país supera el marco político existente y exige su reforma para avanzar hacia una real democratización.

Del conjunto de temas abordados retomaremos las opiniones más importantes sobre la creación de otros mecanismos de participación social en el gobierno de la ciudad (además de los tradicionales cabildos abiertos), y el trabajo conjunto de los municipios del Área Metropolitana.

Las valoraciones al respecto van desde quienes sostienen que el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Consejo de Municipalidades de El Salvador (COMURES) constituyen los instrumentos para ampliar la participación social, pasando por quienes plantean la consulta permanente con la sociedad civil, hasta quien propuso la creación de un espacio nuevo de concertación ciudadana, el cual podría asumir la forma de una asamblea de la ciudad.

Existe consenso en incrementar la necesaria coordinación que debe existir entre los gobiernos de los municipios que integran el Área Metropolitana. Sin embargo, hay posiciones opuestas a la creación de un gobierno metropolitano, pues esto atentaría contra la autonomía municipal; al mismo tiempo, se propuso la creación de una corporación descentralizada de los trece municipios que integran el Área Metropolitana. Además, la mayoría de los líderes políticos entrevistados no logra vincular esta problemática con el proceso de reforma del Estado que se está impulsando.

Paradójicamente, hacia finales de 1993, se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador, la cual va en sentido contrario de las actuales tendencias descentralizadoras y define instancias de consulta y toma de decisiones que son profundamente antidemocráticas, reflejando la divergencia existente en el país entre la democratización política —en el nivel global del régimen y la reforma del Estado— y las formas de gobernar las ciudades, donde el proceso de construcción de una gobernabilidad urbana democrática está ausente.

En este contexto, hay un hecho importante de señalar: por razones que no se pueden explicar en detalle en este trabajo, existe un desfase en los cambios operados en el ámbito urbano y las discusiones sobre la reforma del Estado, y la preparación de los profesionales que trabajan en los distintos aspectos de la gestión del desarrollo de las ciudades, lo cual se suma a la discordancia mencionada en el párrafo anterior.

Como hemos sostenido, la mayoría de las propuestas de reforma del Estado se orienta principalmente a la modernización y reducción del gobierno central (donde el proceso de privatización es esencial), y a la descentralización de funciones y ejecución de programas (especialmente los correspondientes a las políticas sociales) (CINDE-CEDEM 1994).

En este sentido, las propuestas de reforma del Estado inciden en el desarrollo de las ciudades en dos niveles: el del gobierno central (incluidas las instituciones autónomas), y el del gobierno municipal, tejiéndose una red de contradicciones que colocan el tema del gobierno de la ciudad como una cuestión de singular vigencia en el momento actual. Basta señalar el caso del transporte público en el Área Metropolitana de San Salvador. Por un lado, el alcalde del municipio de San Salvador propone la creación de un metro, sin mayor consulta con los otros municipios del Área Metropolitana, mientras el viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano somete a licitación el diseño de un Plan de transporte del Área Metropolitana, y el viceministerio de Transporte exige ser consultado por las otras instancias gubernamentales (Lungo 1994d). ¿Es esto algo nuevo en la problemática del gobierno de una ciudad en nuestros países?

En realidad, ello es parte de una historia común en la mayoría de las ciudades del continente, pero lo que nos interesa destacar aquí es que, actualmente, la colocación en primer plano de este problema puede contribuir a ampliar y profundizar el debate sobre el gobierno que las ciudades deberían tener en El Salvador, de cara a la construcción de una gobernabilidad urbana democrática y al problema destacado en la primera sección: la pobreza urbana. Porque en este momento debemos retomar la necesaria vinculación de ambas problemáticas. De esto trata el punto final de este trabajo.

## Hacia una nueva concepción de gestión urbana para enfrentar la pobreza y construir una gobernabilidad democrática en las ciudades salvadoreñas

El planteamiento de que para enfrentar la pobreza urbana y construir una gobernabilidad democrática en las ciudades salvadoreñas es necesario elaborar una nueva concepción de gestión urbana implica hacer una crítica de la concepción que impera actualmente.

Podemos decir que en El Salvador prevalece la idea de que la gobernabilidad, en los ámbitos global y urbano, corresponde exclusivamente a las formas de gobierno y, sobre todo, a las prácticas gubernamentales. Una gobernabilidad de carácter democrático se limita, así, a las prácticas democráticas que desarrollaría un gobierno en el ejercicio de sus funciones.

Compartiendo las opiniones que parten de distinguir la forma de gobierno de la gobernabilidad —entendiendo esta última como el conjunto de relaciones que se establecen entre la sociedad civil y el Estado (Halfani et al. 1994) — y de la importancia de discutir la gobernabilidad específicamente en el nivel de las ciudades, queremos plantear una idea central respecto a la gobernabilidad urbana.

Esta idea consiste en el supuesto de que la gestión urbana es el proceso mediante el cual se constituyen la ciudadanía y la gobernabilidad urbanas, y que el carácter democrático o no de la primera define el carácter de la última (la cuestión de la pobreza aparece aquí, en tanto que problema, como una cuestión indispensable a resolver para la construcción de una gobernabilidad urbana democrática).

Pero, ¿existe un proceso global único que podríamos llamar “gestión urbana” o estamos en presencia de distintas “prácticas de gestión urbana”?

Nuestra respuesta se inclina por la segunda alternativa. Quizás solo podría hablarse de gestión urbana como un proceso global que se ha logrado implementar en el caso de sociedades altamente centralizadas, con economías planificadas casi en su totalidad, lo cual ha demostrado ser profundamente antidemocrático y un obstáculo para el desarrollo (Marcuse 1993). Quizás podría plantearse que cuando se logre establecer un espacio de concertación para resolver los problemas del desarrollo urbano,

donde participen con poder de decisión todos los actores urbanos, estaremos frente a una forma de gestión urbana como proceso global.

Nos enfrentamos, pues, a un conjunto contradictorio, especificado históricamente, de diferentes prácticas de gestión urbana en el caso de las ciudades, prácticas que responden a los intereses particulares de los distintos actores urbanos, tanto de la esfera estatal como de la sociedad civil, que se cruzan, convergen y sobreponen en un tejido de relaciones difícil de manejar, generando así una constante tensión que está estrechamente vinculada a las características del sistema político.

Allí donde los gobiernos locales son fuertes y autónomos, donde los movimientos y las organizaciones urbanas son importantes y actúan alrededor de los procesos claves y esenciales del desarrollo de las ciudades, es posible impulsar modalidades de gestión urbana más democráticas. En los casos de las prácticas de gestión urbana impulsadas por los sectores populares (muchas veces con apoyo de ONG), estas se encuentran descoordinadas, lo que genera la atomización de la gestión urbana que se convierte en un obstáculo para la construcción de una gobernabilidad democrática. Lo anterior conduce a sostener una posición polémica: la participación popular, por sí misma, no es garantía para la existencia de una forma de gestión urbana democrática. Esto implica una nueva manera de pensar al Estado, cuya función reguladora siempre tiene vigencia, y sin la cual las instituciones de la sociedad civil no logran superar el localismo (Hinkelammert 1991).

De esta manera, podemos entender la gestión urbana como una forma de gestión política local dentro de un sistema político global, como un ejercicio del poder dentro y fuera de las instituciones del Estado, central y local, que va construyendo relaciones entre la sociedad civil y este último, en torno al problema del desarrollo de las ciudades.

Pero avanzar en estas reflexiones exige una mínima delimitación del contenido de la gestión urbana. Con el riesgo que implican las esquematizaciones, cuatro aspectos al respecto emergen de inmediato (Lungo y Pérez 1991b):

- La planificación urbana, que debe ser entendida no como la construcción de un plano de la “ciudad ideal”, sino como la construcción de un espacio e instrumento de concertación de los actores urbanos principalmente (Rolnik 1993).
- La regulación urbana, cuyo carácter y límites deben incorporar las discusiones actuales sobre esta temática.
- La administración urbana, que es el aspecto al que generalmente se ha limitado la concepción tradicional de gestión urbana, así como el poder local se limitaba al gobierno local.
- La inversión urbana, tanto pública como privada.

Alrededor de estos cuatro aspectos gira la cuestión de la *accountability* en sus múltiples dimensiones: política, legal, burocrática (Halfani et al. 1994) y financiera.

Esta desagregación permite, además, pensar los programas para contrarrestar la pobreza de manera más integral que combinada, con la participación activa de los sectores sociales que la viven, y que son quienes los potenciarían decisivamente.

Para lograr esta participación activa hay que entender la pobreza como un fenómeno multidimensional y no solo como una ausencia relativa de ingresos; por ello, con el fin de que los sectores afectados tengan capacidad de participar activamente en los programas contra la pobreza, deben adquirir poder social, lo cual, a su vez, requiere de dos elementos fundamentales para construir sus bases: un espacio vital para la vida cotidiana –ligado a los patrones de tenencia y propiedad– y tiempo disponible, adicional al tiempo necesario para la subsistencia del grupo familiar (Friedmann 1992).

Las ciudades constituyen un territorio donde las transformaciones sociales ocurren de manera acelerada. Son, por ello mismo, el espejo de la sociedad, el reflejo del mal desarrollo. La ciudad fragmentada, segregada, debe dar paso a la integración multidimensional si se quiere combatir la pobreza y crear formas de gobernabilidad urbana democráticas. El proceso de reconstrucción de espacios públicos que contribuyan a la constitución de la ciudadanía urbana no solo es complementario, sino crucial para un desarrollo sostenible (Sachs 1994).

Promover una nueva concepción de la gestión de la ciudad, que logre acompañar, más que la forma tradicional del gobierno de la ciudad, el proceso de democratización que se ha iniciado en El Salvador a partir de esta década, aprovechando la reforma del Estado en curso, permitiría, creemos, ampliar sustantivamente los programas que luchan contra la pobreza urbana, al incorporar de manera activa a la población más afectada por este fenómeno y ser un instrumento clave en la construcción de la gobernabilidad democrática, de la cual han carecido siempre las ciudades salvadoreñas.

**Cuarta parte:**  
**La problemática urbana desde**  
**algunas ciudades**

## Notas en torno a la planificación y desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador\*

1.

Hace ya casi tres décadas, durante la segunda mitad de los años sesenta, se hizo el primer esfuerzo por elaborar un plan de desarrollo global para el Área Metropolitana de San Salvador (METROPLAN 80, 1969). Antecedido por un conjunto de leyes y planes sectoriales, Primer plan de San Salvador (1954), Ley de planes reguladores (1955), Plan vial metropolitano (1956), Ley de urbanismo y construcción (1956), (Hart 1976) que fueron implementados de forma parcial, en su mayoría. Este plan de desarrollo global de la principal aglomeración urbana del país se enmarcaba dentro del modelo de sustitución de importaciones y del intento por construir un Estado de bienestar en el país.

En concordancia con las opciones prevalecientes por esa época en torno al desarrollo, y respondiendo a la modernización del aparato estatal que se iniciara en 1950, METROPLAN 80 fue producto de un conjunto de tecnócratas guiados por una concepción urbanística aún dominante en El Salvador.

Tras esta concepción, subyace la idea de un modelo de ciudad ideal, la “ciudad armónica deseada”, que respondiera a patrones “adecuados” de

\* Trabajo publicado en *La planificación de la ciudad: experiencias latinoamericanas*, de Mario Lungo, editado por CADES, en 1993.

organización del espacio urbano, en una visión donde las contradicciones sociales, si no se desvanecen, son casi imperceptibles y tienen poca importancia. El plan de desarrollo urbano era entendido, entonces, como el instrumento que permitiría llegar a construir esta ciudad ideal.

Noción modernista donde lo fugaz y efímero cede decididamente el paso a lo permanente. Esta se expresa en un proceso de planificación urbana que enfatiza en la gran escala, en la racionalidad tecnológica y en la eficiencia de los planes directores urbanos (Harvey 1989), y que fue tempranamente criticado, tanto en los países capitalistas donde la planificación de la economía y la sociedad tenía pocos adeptos (Lee 1973), como en los países del mundo subdesarrollado (Browne 1992), donde se cuestionó la imposición de modelos provenientes de realidades diferentes.

Ella presuponía, también, la existencia de un fuerte Estado centralizador, capaz de controlar las desviaciones del mercado y orientar las inversiones privadas para encaminar el desarrollo de las ciudades hacia el modelo deseado.

Solo un poco más de diez años durarían las condiciones que posibilitaron ese ejercicio prospectivo sobre el Área Metropolitana de San Salvador, y la ciudad siguió creciendo dentro de una aparente anarquía, pero, en realidad, en respuesta a las diferentes lógicas que conviven en la ciudad y que son manifestación de los intereses de los diferentes grupos sociales que la habitan, realizando múltiples actividades económicas, sociales, políticas, culturales, etc., creando y recreando múltiples contradicciones cada día.

Detengámonos en un breve análisis de esta concepción y su evolución durante las últimas dos décadas, antes de volver a la problemática de la planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

## 2.

Surgida en estrecha asociación con el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la ampliación del aparato estatal y sus políticas, que se impulsó durante los años sesenta y setenta, la planificación

urbana tenía dos rasgos esenciales: su carácter altamente regulador y su cobertura global, bajo las que subyacía un sentido de redistribución de la riqueza nacional producida. Esto marcó decisivamente el enfoque de sus objetivos y la búsqueda de la "ciudad ideal" hacia la que se pretendía llegar, y, más importante, los instrumentos y la formación del personal para alcanzar la meta buscada. Casi totalmente apoyada en la intervención de la tecnocracia del gobierno central, el papel de los gobiernos locales es prácticamente ignorado, la participación popular, cuando se plantea, es una participación tutelada.

Bastante tiempo antes de que la crisis de finales de los años setenta mostrara el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, esta concepción de planificación del desarrollo urbano había perdido casi toda su vigencia, abriéndose un período de incertidumbre en torno a cómo manejar los problemas generados por el continuado crecimiento de nuestras ciudades.

No vamos a encontrar, sin embargo, un claro debate al respecto. La extrema complejidad de los procesos y problemas urbanos impide pensar en un total abandono del papel del Estado, por lo que, globalmente no se da una confrontación entre planificación urbana estatal y mercado, sino que podemos observar una cambiante relación entre la primera y el Estado, dinámica que sigue un particular movimiento en cada país.

En términos generales, podemos observar un giro a mediados de los años setenta, cuando se pasa de la planificación urbana, centrada, especial aunque no exclusivamente, en las ciudades y la totalidad de sus procesos, a pensar la planificación en términos de los componentes de la estructura física y socioeconómica urbana directa y casi exclusivamente relacionada con la población de menores ingresos. Este giro, podríamos plantear, constituye un paso intermedio hacia la configuración de un modelo de gestión urbana en que el papel del mercado y la desregulación serían las características centrales.

La expresión de este cambio se encuentra en un importante documento de las Naciones Unidas, publicado la siguiente década y que sistematiza la experiencia de diez años en el impulso de esta nueva visión para abordar los problemas urbanos (ONU-HABITAT 1987).

Constatando las limitaciones de la planificación convencional frente a los cambios operados en el ámbito urbano que mostraban numerosos estudios, en los que problemas como la migración rural-urbana, la pobreza y la informalización de la economía dejan de verse solo en sus aspectos negativos, se comienzan a visualizar los asentamientos precarios urbanos, también por la contribución económica de sus habitantes en tanto fuerza de trabajo, consumidores y productores de infraestructura física y vivienda, además del alto nivel de su integración social, cultural y política.

La planificación es concebida, así, como un elemento de la gestión urbana, tal como el documento de ONU-HABITAT (1987) lo señala:

La planificación puede también ser vista como un instrumento de gestión [...] a pesar de las generalizadas críticas sobre el fracaso de la planificación, ella es una indispensable y poderosa herramienta en manos de aquellas instituciones que han definido claramente estrategias de desarrollo y tienen que ver con la conducción de estos procesos.

En este sentido, la planificación es íntimamente asociada a la programación y al presupuesto en una acción concertada entre el sector público y el privado, y a los procesos de descentralización y reasignación de funciones de los gobiernos locales, que comenzaron a cobrar fuerza por esa época.

Inmersa en un contexto de crisis fiscal, esta nueva visión de la planificación urbana orientaría sus acciones a cuestiones antes no totalmente atendidas como los programas de mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física urbana y a repensar el financiamiento, dentro del cual se comenzó a cuestionar cada día más la inversión pública, promoviendo la recolección de fondos por parte de los gobiernos locales y nuevas formas de movilización del ahorro privado.

En esta búsqueda, las intervenciones se sectorizaron mientras iban adecuándose a las condiciones económicas y políticas imperantes. Así, por ejemplo, se plantearon nuevas intervenciones en torno a la tierra urbana, unas a través de reformas jurídicas y otras a través del reordenamiento en su utilización: redefinición del uso de la tierra urbana, modernización del catastro y del registro, cambios en la legislación, modificación en los

mecanismos de intervención pública, utilización de la tierra urbana pública, etc. Esta última (en el sentido de la venta de las tierras públicas de la ciudad) y la modernización catastral serían las acciones privilegiadas en cuanto a la tierra urbana.

Respecto a la vivienda, desde mediados de los años setenta, los programas de autoconstrucción, lotes y servicios, y el mejoramiento de los asentamientos espontáneos (Laquian 1983) sustituyeron a programas de construcción de viviendas ubicados dentro de esquemas de desarrollo físico globalmente planeados, mientras la provisión de algunos servicios urbanos escapaba parcialmente a la gestión del gobierno central, en un proceso en que el papel de las ONG comienza a ser importante.

Estas acciones parciales mostraron rápidamente sus limitaciones, llevando a los mismos organismos internacionales a su reconocimiento:

Desafortunadamente en la práctica, la nueva ortodoxia ha revelado dos fatales grietas. Primera, los aspectos administrativos y financieros asociados con el mejoramiento de asentamientos precarios han probado no poder superar los obstáculos legales y burocráticos en el contexto de la mayoría de países en desarrollo; segunda, difícilmente ningún país en desarrollo ha podido producir proyectos de sitios y servicios accesibles en una escala que puede acercarse a las necesidades de vivienda [...] Sin embargo, el principal defecto del programa fue que asumió los problemas de la vivienda para los sectores de bajos ingresos como sinónimo de los problemas de los asentamientos humanos. De hecho, la vivienda es solo uno de los elementos de estos, y la vivienda para los sectores de bajos ingresos es solo un aspecto de la problemática total de la vivienda (ONU-HABITAT 1987).

Sin embargo, al hacer énfasis excesivo en una realidad acuciante como los trámites burocráticos, las propuestas hacia la formulación de una nueva manera de enfrentarse a los problemas urbanos priorizarán la concesión a los grupos de base de la mayor autonomía posible para resolverlos, en un discurso ligado a la democratización, al reforzamiento de los gobiernos locales y al papel de la sociedad civil. Sin estar en contra de la anterior orientación, ella presenta dos grandes limitaciones: por un lado, la ejecución de innumerables acciones aisladas sin un plan de desarrollo global

que las oriente; por otro lado, la atomización de las reivindicaciones de los sectores populares urbanos mientras el resto de contradicciones de procesos urbanos son cada día menos regulados. La acentuación de contradicciones urbanas, viejas y nuevas, se dejan así en manos del mercado cada día más, modificándose las condiciones en la relación público-privado en torno a aspectos como los servicios urbanos.

La participación del Estado cambia así radicalmente. Se trata ahora de una función de apoyo y no de regulación o inversión. Se trata de organizar la información y la comunicación, de dar entretenimiento, de reforzar las organizaciones de base, de apoyar el papel de las ONG, etc., dentro de un esquema de flexibilidad en la planificación y la implementación de programas.

La planificación, ya no de la ciudad, sino de los asentamientos humanos es parte de las nuevas concepciones del desarrollo, dentro de las cuales se estaría configurando una nueva forma de gestión urbana que se asociaría al modelo económico neoliberal predominante.

Estas concepciones son parcialmente compartidas por otras instituciones como CEPAL y el Banco Mundial.

CEPAL recuerda su búsqueda temprana, en los años sesenta, de la integración de los enfoques especializados, político-administrativos y económicos-sociales, para abordar la creciente problemática urbana, y cómo algunas decisiones, entre otras, hechas por el Estado al margen de los planes de desarrollo urbano, como la localización industrial, han tenido un impacto sobre otros componentes de la ciudad. A partir de ahí, CEPAL propone la integración de las políticas sectoriales de desarrollo de los asentamientos humanos con las políticas nacionales de desarrollo económico y social, contemplando seis campos de acción: planificación y administración metropolitana; diseño y administración de proyectos de gestión local, planificación municipal y participación comunitaria; tecnologías para la construcción del hábitat y el suministro de servicios de infraestructura y administración de los asentamientos humanos; pobreza urbana y asentamientos precarios; y diseminación de la información (CEPAL 1988).

Aunque su intencionalidad nos recuerda los discursos de los años sesenta, cuando se buscaba la integración de los planes de desarrollo urba-

no con las políticas nacionales de desarrollo, hay evidentemente, un intento de recoger con mayor operatividad la complejidad de los procesos urbanos y una intención de no limitarse únicamente a la atención de los asentamientos urbanos precarios. A la vez, sin embargo, no encontramos una visión alternativa elaborada a las tendencias a desregulación y privatización dominantes.

Aunque el Banco Mundial no tiene una política explícita frente al desarrollo urbano como totalidad, la orientación actual de sus acciones comparte la visión de apoyar el desarrollo de los sectores sociales urbanos de menores ingresos fortaleciendo el trabajo de las organizaciones de base, de las ONG y de los gobiernos locales. Respecto a las segundas, se promueven actividades en dos áreas: la colaboración operacional y el diálogo, este último alrededor de la pobreza, el medio ambiente y la participación popular (Banco Mundial 1991b).

El Banco Mundial ha insistido mucho en el carácter temporal y necesario de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural sobre los sectores pobres. De allí que sus acciones en las áreas urbanas tengan la característica focalizante de otros programas sociales. Pero detrás de lo anterior existe, evidentemente, como opción, la desregulación y privatización de los programas y servicios sociales urbanos, siendo esta tendencia uno de los pilares más importantes en la configuración de una nueva manera de enfrentarse a los problemas del desarrollo de nuestras ciudades.

Subyace en esta visión el supuesto (que no es totalmente erróneo) de que las grandes ciudades no son tanto un problema sino una fuente de producción de riquezas y que lo que se debe hacer es incrementar la "productividad urbana" (noción por otra parte llena de enorme ambigüedad), venciendo los obstáculos siguientes: las deficiencias de la infraestructura urbana, la existencia de regulaciones inapropiadas, la debilidad de las finanzas municipales, y la debilidad de los sistemas financieros nacionales para movilizar recursos para el desarrollo urbano.

Para ello, el Banco Mundial propone una menor ejecución de proyectos públicos, la modernización de la administración urbana local, la reducción de la reglamentación existente, la eliminación de obstáculos al libre funcionamiento del mercado, como la existencia de reservas de tierra urbana pública

o la irregularidad en la tenencia, y, cuestión fundamental, la eliminación de subsidios, especialmente en la prestación de los servicios públicos.

Este es el marco en que se inscribe la nueva concepción sobre el manejo del desarrollo urbano. En esta nueva concepción, la planificación urbana deja de tener el carácter indicativo para el desarrollo de las ciudades de los años sesenta y se reduce al simple instrumento de apoyo informativo para la toma de decisiones.

Propuesta no completamente estructural ni explícita, creemos que ella representa, sin embargo, el reto a que se enfrentarán en el futuro próximo aquellos que postulan la construcción de una ciudad socialmente más justa a través de una gestión urbana democrática.

### 3.

La tarea prioritaria que se impone, entonces, es luchar contra la concepción de que existe un modelo de ciudad ideal a alcanzar, en la que se minimizan o soslayan los conflictos. El hecho de que el crecimiento del Área Metropolitana de San Salvador no ha sido objeto de atención seria por más de veinte años y que se ha abierto un período de amplia discusión sobre el desarrollo futuro del país crea condiciones para pensar en el desarrollo de la capital a partir de nuevos análisis y postulados, como se ha hecho en los casos de São Paulo, Quito, Lima, Montevideo y otras ciudades de América Latina, en los cuales nos apoyamos ampliamente (Rolnik 1993, Carrión 1993 y Ruiz de Somocurcio 1993).

El primero y fundamental de los nuevos postulados es concebir la planificación urbana no como usualmente se hace: un conjunto de instrumentos (planes, programas, leyes, etc.) que norman a priori el rumbo que la ciudad debe seguir, establecido por un grupo de expertos que, en el mejor de los casos, realizan consultas previas con sectores sociales claves de la ciudad. Se trata, hoy, de concebir este proceso de planificación como la creación de espacios y mecanismos de discusión y concertación, permanentes y en distintos niveles, sobre el desarrollo de la ciudad, y en el que estén incluidos todos los actores urbanos.

El segundo es diseñar integradamente la modalidad de gestión urbana que se propone, la legislación que la respalde y el plan de desarrollo de la ciudad, que como sostenemos, no debe prefigurar la ciudad ideal y reducirse por ello a ser un instrumento normativo. Cuestiones como una posible propuesta de reforma urbana deben verse, así, con una visión de integración como la descrita.

Subyacen en estos postulados tres principios básicos: la necesidad de profundizar la democracia en la vida de la ciudad, la descentralización no solo de funciones sino fundamentalmente de poder, y la promoción de la más amplia participación posible. En síntesis, implica la construcción de una nueva ciudadanía.

Se debe evitar, sin embargo, formalizar a priori los espacios y mecanismos de discusión y concertación, pues su puesta en práctica debe también ser concebida como un proceso abierto. El mejor ejemplo del anquilosamiento institucional urbano lo constituyen los gobiernos municipales, cuya estructura se basa en niveles de desarrollo urbano hace mucho tiempo superados. Por eso, también, la pretensión de hacer de los cabildos abiertos la expresión de su democratización carece de fundamentos reales.

Mencionemos, solo a título de ejemplo, cómo se conciben desde esta nueva óptica algunos de los problemas del desarrollo urbano más candentes: la limitación de la tierra urbana y los déficits en el equipamiento y los servicios urbanos.

Respecto a la primera es necesario pensar no solo en términos de su creciente demanda, la cual es una realidad inobjetable, sino también en nuevas formas de utilización del área existente, en muchos casos subocupada, pero diseñando nuevos mecanismos que estimulen una nueva utilización que disminuya la segregación socioespacial y tenga un contenido ecológicamente sostenible. Para esta nueva opción, la normatividad tradicional o las medidas restrictivas son poco útiles.

Respecto a los segundos, debe dejarse de enfrentarlos en función de la ciudad deseada y aisladamente. Es claro que el carácter estructural de su reproducción está estrechamente asociado a las formas de apropiación y utilización de la tierra urbana y al proceso de su valorización.

Un plan de desarrollo de la ciudad puede ser, entonces, un instrumento clave en la democratización del acceso a la tierra y a los servicios urbanos, si se concibe desde esta nueva óptica.

Este plan, pensamos, más que un plan general poco operativo, debería estar constituido por un conjunto de programas articulados alrededor de cuestiones claves del desarrollo urbano, e integrar, con una nueva forma de gestión de la ciudad y una nueva legislación urbana, la política urbana alternativa que acompañe las transformaciones del país.

#### 4.

Aunque los problemas de la tierra urbana y la insuficiencia de equipamientos y servicios urbanos son rápidamente visibles; también lo es el cambio drástico que se ha operado en la base económica de la ciudad. Si recordamos que el modelo de "ciudad ideal" y el proceso de desarrollo urbano están estrechamente asociados a un determinado patrón de industrialización, es necesario analizar las transformaciones en la economía de la ciudad.

Para ello es necesario hacer, previamente, una precisión: la temporalidad de los procesos económicos y de la estructuración urbana son diferentes. Por eso es que el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones se asienta sobre una estructura urbana heredada del pasado, que contiene elementos del modelo económico precedente que no puede soslayar y que constituyen, algunos, obstáculos para las políticas de desarrollo económico que responden a la estrategia de sustitución de importaciones.

Este fenómeno no es exclusivo de los países subdesarrollados; por ejemplo, solo hasta finales de los años ochenta comienzan a observarse con mayor claridad los efectos de la reestructuración, iniciada a principios de los años setenta, de las economías de los países capitalistas centrales, en el desarrollo de sus principales ciudades, lo que ha llevado al calificativo de algunas de ellas como "ciudades globales" (Sassen 1991). Para el caso de países latinoamericanos de tamaño intermedio y para algunos países de Centroamérica y el Caribe, recientemente se han realizado investigacio-

nes sobre el impacto urbano de los programas de ajuste estructural de sus economías (Portes 1989a, Portes y Lungo 1992a, 1992b).

Pero los procesos de estructuración urbana, además de su temporalidad propia, son de una extrema complejidad y están cruzados por condiciones extra-económicas, por lo que no es correcto pensar que la globalización de la economía se traduce directamente en la globalización de los mismos, y que aun en el caso de la primera, los mercados están insertos en relaciones sociales y políticas particulares que hacen que el proceso de globalización de la economía no sea simple y uniforme (Logan y Swanstrom 1991).

El modelo de sustitución de importaciones se apoya, en lo que respecta a las actividades económicas urbanas, principalmente en la producción industrial formal y en las actividades de servicios que este y otros sectores de la economía nacional e internacional requieren. Implica, así, una determinada concentración de población a la que la empresa privada, principalmente, ofrecería empleo formal, el cual se complementa con una importante dotación de infraestructura social y servicios urbanos que estarían bajo responsabilidades del Estado.

Como es conocido, muchos de los supuestos de este modelo de desarrollo urbano no se han cumplido. La industria manufacturera no es la principal fuente de empleo en la mayoría de ciudades latinoamericanas; es el sector servicios el que ofrece mayores oportunidades. Pero este continúa, no obstante, ligado, en gran medida, a la naturaleza de la industria local y a los mercados que abastece.

Los tres niveles de las actividades industriales urbanas que coexisten (las grandes industrias monopólicas, las medianas, que se desarrollan en un ámbito competitivo, y las domésticas, que se basan en los núcleos familiares) han ido modificando la base económica de las ciudades. Es aquí donde aparece la utilidad de la distinción entre economía formal e informal y su articulación (Roberts 1986). Recientemente se han desarrollado propuestas en torno a esta articulación, considerando los posibles efectos de los nuevos tratados de libre comercio (Portes y Schauffler 1992).

Evidentemente, la puesta en práctica del modelo de sustitución de importaciones, aun que sea de manera incompleta, dejó un importante lega-

do: una estructura urbana que tiene elementos que no pueden ser soslayados por el actual proceso neoliberal de reestructuración de la economía y la sociedad. De la misma forma, pensar en un desarrollo urbano alternativo exige conocer los elementos claves de la estructura de las ciudades actuales y considerar los tiempos de su constitución y transformación.

## 5.

La ciudad de San Salvador, el Área Metropolitana para ser más precisos, se ha transformado radicalmente durante las últimas décadas.

Si observamos su dinámica poblacional y territorial encontramos no solo el crecimiento acelerado imaginado, sino que también es perceptible la existencia de flujos migratorios de nuevo tipo, la acentuación de la segregación socioespacial y el deterioro del medio ambiente.

Aunque el ritmo de crecimiento de la población disminuyó durante los años setenta, y más aún en los ochenta, para 1990 esta sumaba, en el AMSS, 957.839, manteniendo un índice de primacía (con relación a las tres ciudades siguientes) de 3,11. Dentro del AMSS, sin embargo, se puede observar un desigual crecimiento de los municipios que la integran. Así, mientras en 1950 el municipio de San Salvador tenía 40 veces más habitantes que el municipio de Soyapango, esta proporción se había reducido a seis veces para 1990, con las consecuencias socioeconómicas y políticas que podemos imaginarnos (Lungo 1992a).

Al conocido déficit habitacional se agrega el hecho de que la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, según fuentes oficiales, era del orden del 82,7% y 69,8%, respectivamente, hacia finales de los años ochenta, lo que se acentúa con la segregación socioespacial, cada día más visible.

En la dimensión de la economía de la ciudad, es evidente la desarticulación del modelo de crecimiento anterior, sin que se vislumbre uno nuevo; la informalización, la desregulación y el crecimiento de la pobreza urbana forman parte del paisaje urbano actual.

Aunque el nivel de desocupación urbana es alto (10% en 1990), la precariedad laboral en la ciudad aparece con mayor claridad al conocer

que en 1988 uno de cada tres de los trabajadores ocupados en el AMSS se encontraba en el sector informal, que es predominantemente un sector de subsistencia, mientras que los hogares en condición de pobreza habían pasado, en la ciudad, del 30% en 1976 al 49,5% en 1990, y el índice general de precios muestra un crecimiento sostenido durante toda la década.

En el ámbito de la gestión de la ciudad emerge rápidamente a la vista el alto nivel de centralización, la burocratización y el debilitamiento de las políticas urbanas.

La centralización y burocratización se dan en el marco de un gobierno local extremadamente débil, por las funciones que cumple y por su poca capacidad financiera (en 1990, las transferencias del gobierno central alcanzaron dos tercios de los ingresos corrientes). La reducción de la inversión social del Estado en la ciudad ocurre mientras el programa de compensación social se dirige prioritariamente hacia las áreas rurales.

El panorama descrito brevemente en los últimos párrafos sugiere que el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador exige una política urbana de nuevo tipo, que integre, como decíamos antes, una nueva modalidad de gestión urbana, una nueva legislación y un plan de desarrollo que rompa con las visiones tradicionales de la planificación urbana, que pretendían construir una ciudad ideal prefigurada.

Lamentablemente, el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo del Área Metropolitana, que se discute desde inicios de 1993, es una expresión de la visión sobre el desarrollo de las ciudades que hemos criticado en estas notas y va en sentido contrario de las tendencias políticas actuales del país, que buscan construir un régimen democrático y ampliar la participación ciudadana apoyándose en la concertación social y política; por ello, esta ley, a pesar de que pueda ser aprobada por la Asamblea Legislativa, es muy limitada y representará, si se pone en vigencia, un obstáculo al desarrollo de la principal ciudad del país, más que un instrumento para su desarrollo.

Resulta claro, entonces, que respecto a la planificación del Área Metropolitana de San Salvador falta mucho por hacer. Es necesario, primero, crear conciencia de las extremadas limitaciones que presenta el enfoque tradicional que hemos descrito someramente y que aún predomina entre

los planificadores urbanos del país, y luego, colocar en el centro de la discusión las nuevas concepciones que han nacido en otros países.

Este es un paso indispensable para impulsar no los diagnósticos poco útiles para recoger la riqueza de los procesos urbanos, sino un conjunto de estudios sobre la estructura y los procesos del AMSS, sin los cuales será imposible diseñar una política urbana integrada en los términos que hemos mencionado antes.

Para lograr lo anterior es preciso crear espacios de discusión, análisis y concertación, tarea solo realizable a mediano plazo. Las posibilidades que ofrece el nuevo período político que se abre en enero de 1992, exigen, impostergablemente, que esta sea iniciada con la mayor objetividad, seriedad y participación de los principales actores urbanos cuanto antes.

## La incidencia del incremento del precio de la tierra urbana y la especulación en la producción de la vivienda popular en San Salvador: 1972-1978\*<sup>1</sup>

### Los alcances de la “vivienda popular urbana”

Es necesario precisar previamente lo que entenderemos por vivienda popular, y más específicamente por “vivienda popular urbana”. En uno de los pocos estudios elaborados sobre esta problemática en el país (FSDVM 1976) se parte de la proposición que sostiene que: “el mercado habitacional popular de una zona urbana está compuesto por tres submercados principales identificables: el submercado de mesones, el submercado de tugurios y el submercado de lotificaciones ilegales”. Otro trabajo más reciente, el “Programa para el mejoramiento integrado de las áreas críticas metropolitanas” (EDURES 1978), aunque no se limita a la problemática de la vivienda popular urbana, parte de ella, y agrega, a los tres grupos mencionados antes, los campamentos y las casas viejas.

Sin negar el aporte de ambos trabajos, particularmente del primero, creemos que limitar, casi exclusivamente, el análisis a la producción no capitalista de viviendas<sup>2</sup> deja de lado los efectos negativos que el alza del pre-

\* Síntesis del IV capítulo de la investigación titulada: “Precio de la tierra urbana y su especulación en San Salvador: 1972-1978”.

1 El siguiente artículo resume los resultados de una investigación sobre esta problemática realizada antes de que se desarrollara en El Salvador la actual guerra revolucionaria. Obviamente, las condiciones han cambiado drásticamente, pero consideramos que las conclusiones expuestas al final conservan toda su validez.

2 Hablamos de producción no capitalista de viviendas cuando estas se producen sin que

cio y la especulación sobre la tierra urbana tienen sobre la producción capitalista de viviendas, que se dirige, aunque en forma limitada, a los niveles más bajos de la demanda solvente, cubiertos por instituciones estatales<sup>3</sup> y, parcialmente, por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM), así como sobre el incremento de la renta que, bajo forma de alquiler, pagan los habitantes de los mesones y viviendas más antiguas y deterioradas. Por esta razón, para efectos de este trabajo comprenderemos por “vivienda popular urbana” a la limitada, en el umbral máximo, por las viviendas producidas por el IVU y el FSV, y en el umbral mínimo, las viviendas totalmente autoconstruidas<sup>4</sup>.

El estudio mencionado de la FSDVM mostraba que en 1976 el 46% del total de la población del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) residía en mesones, colonias ilegales y tugurios, correspondiendo a cada uno de ellos las siguientes proporciones: 58% en mesones, 31% en colonias ilegales y 11% en tugurios.

El estudio de EDURES sostiene que en 1977 el 51% de los habitantes del AMSS vivía en colonias ilegales, mesones, campamentos y tugurios, y afirma que este “estrato” está creciendo más rápido que la población total del AMSS.

Evidentemente, la mayoría de la vivienda popular urbana se encuentra comprendida en este tipo de asentamientos, pero si observamos los ingresos de los grupos familiares favorecidos por el IVU, el FSV y la FSDVM, nos daremos cuenta de que se trata, en buena medida, de grupos familiares de las capas populares salvadoreñas, y que su vivienda debe ser incluida dentro del rubro “vivienda popular urbana”, y, lo que es de gran importancia, el incremento de precios y la especulación sobre la tierra urbana han incidido fuertemente sobre la producción de estas viviendas.

---

exista un proceso de valorización de capital. La producción capitalista de vivienda implica, al contrario, un proceso de valorización del capital allí invertido. Debe distinguirse también el proceso mixto de producción: urbanización por contratistas y autoconstrucción de viviendas por familias.

3 IVU: Instituto de Vivienda Urbana. FSV: Fondo Social para la Vivienda.

4 Como veremos más adelante, se podrían incluir también, dentro de este conjunto, a las viviendas producidas por la FNV (Financiera Nacional de la Vivienda) de un área menor de 65 m<sup>2</sup> de construcción. Esta institución cubre la demanda solvente exclusivamente.

Según el cuadro siguiente, 19.139 familias tenían un ingreso mensual de C400,00<sup>5</sup> o menos, y no estaban comprendidas ni en tugurios, campamentos, mesones, casas viejas o colonias ilegales; podemos suponer que estas familias eran potenciales beneficiarios del IVU, el FSV o la FSDVM, por lo que si se limita el análisis de los efectos del incremento de precios y la especulación sobre vivienda popular urbana a los asentamientos mencionados, se corre el riesgo de olvidar los efectos negativos de estos procesos sobre la vivienda producida por estas tres instituciones.

<b>Cuadro No. 1 Familias con ingresos mensuales de C400,00 o menos en el AMSS, por asentamiento</b>	
<b>Asentamiento</b>	<b>Número de familias</b>
Tugurios y campamentos	12.380
Mesones y casas viejas	39.360
Colonias ilegales	23.360
Otros	19.130
<b>Total</b>	<b>94.230</b>
Fuente: Construido a partir del Cuadro No. 2 y el Cuadro No. 3, Vol. 1. EDURES.	

### La producción de vivienda popular urbana en el AMSS

Definida como lo hemos hecho anteriormente, la vivienda popular urbana puede ser el producto de un proceso de producción no capitalista o de un proceso de producción capitalista. Se da también el caso mixto, por ejemplo cuando una compañía constructora, a requerimiento de una institución o agente social determinado, desarrolla los trabajos de urbanización y dotación de servicios (lotes con servicios), sobre los que posteriormente se desarrollarán programas de autoconstrucción. Hacer la anterior separación es importante y necesario, porque el problema de la tierra

5 En esos años, la equivalencia entre el colón salvadoreño y el dólar era: 1 C = 0,4 USD.

urbana incide de manera diferente, según se trate de una producción no capitalista, capitalista o mixta de vivienda popular urbana.

Respecto a la producción no capitalista y mixta de vivienda popular en el AMSS, no existen datos precisos<sup>6</sup>. Se estimaba, sin embargo, que estos tipos de producción agregarían, durante los años setenta, 180 mil unidades al *stock* existente en 1971, y que el grueso de ellas sería para familias con ingresos menores a C250,00 mensuales. Estos tipos de producción se dedican fundamentalmente a la creación de colonias ilegales, que tienen un crecimiento sensiblemente mayor que los mesones o tugurios; se estima que para 1975 la población urbana viviendo en colonias ilegales en el AMSS era el 20% del total. La producción de mesones es prácticamente nula y más bien parece que la constante pero irregular “renovación urbana” en el AMSS tiende a hacer que su número disminuya. La creación de tugurios, por otra parte, se enfrenta a la poca disponibilidad de tierras públicas de uso marginal y a las dificultades que encuentran los pobladores —actuales y potenciales— para organizarse y promover movimientos que amplíen este tipo de asentamiento popular urbano.

El incremento del precio de la tierra y la especulación sobre ella incidirá, de esta forma, de manera directa, en una mayor pauperización de estos sectores urbanos, ya que, sea bajo la forma de un incremento del alquiler, en los mesones, o bajo la forma de un incremento del precio de la tierra, en las colonias ilegales, estos fondos tienen que ser tomados de los ingresos familiares, sin ningún apoyo de la estructura financiera creada y fomentada por el Estado.

Por otra parte, y esto constituye la esencia que diferencia el efecto del incremento del precio de la tierra y su especulación sobre la producción no capitalista y/o mixta del efecto sobre la producción capitalista de vivienda popular urbana, encontramos que en *las primeras, a diferencia de esta última, los precios de la tierra no tienen un límite determinado por la demanda capitalista de tierra urbana*, ya que ellos no responden a los requerimientos de una ganancia mínima en la imperiosa necesidad de estos sectores

6 El estudio de la FSDVM solo hace un exhaustivo análisis de la situación de lo que allí se llama el mercado formal.

populares de tener un lugar donde asentarse, sin importar si por ello tienen que disminuir aun más su reducido ingreso familiar, en perjuicio de sus otras necesidades sociales.

Respecto a la producción capitalista de vivienda popular urbana, sí se cuenta con datos suficientes para poder hacer un análisis más detallado. Para ello analizaremos la producción del IVU, del FSV y de la FSDVM<sup>7</sup> para los últimos cinco años, que son en los que los procesos de alza que nos ocupan han sido más acentuados.

Las causas del aumento de esta producción guardan estrecha relación no solo con una pretendida solución al problema habitacional, sino con los problemas a que se enfrenta el proceso de acumulación de capital en el país durante estos años y al papel que dentro de este proceso le corresponde jugar al subsector de la construcción de viviendas. En lo que se refiere al problema específico que nos ocupa, este incremento de la producción de vivienda urbana para los niveles más bajos de la demanda solvente está condicionado, y a su vez condiciona, al "mercado de tierras urbanas".

**Cuadro No. 2 Número de viviendas producidas por el IVU, el FSV y la FSDVM en el AMSS, 1972-1978**

Institución	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
IVU	50	40	405	—	400	419	759
FSV	—	—	369	1157	1449	907	2700
FSDVM	—	62	520	530	—	—	—
Total	50	102	1294	1687	1849	1326	3459

Fuente: IVU, FSV, FSDVM.

7 Evidentemente, los programas de la FSDVM no obedecen a la lógica de la ganancia capitalista, pero en la medida, cada vez mayor, en que recurren a empresas constructoras capitalistas para el desarrollo parcial de sus obras, tienden a estar determinados indirectamente por la lógica de la ganancia capitalista.

**Cuadro No. 3 Número de viviendas proyectadas por el IVU, el FSV y la FSDVM en el AMSS, 1979-1982**

Institución	1979	1980	1981	1982
IVU	2054	1650	1350	1400
FSV	2950	3040	3595	3770
FSDVM	436	2000	4400	3500
Total	5480	6690	9345	8670

Fuente: IVU, FSV Y FSDVM.

### Factores determinantes en la producción capitalista de vivienda popular urbana

Para tratar de estudiar este doble condicionamiento es necesario, previamente, precisar cuáles son los factores incidentes en la producción capitalista de vivienda popular urbana. La producción de este tipo de vivienda, como toda producción capitalista, es la de una mercancía, que en el caso particular de la vivienda popular urbana cumple una función en el mantenimiento y la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social, y no debe considerarse solamente como un valor de uso que llena necesidades<sup>8</sup>.

La reducción de su costo de producción solo puede darse en el paso de producción manufacturera a su producción industrial, en la que los capitales ligados a este proceso se invierten única y exclusivamente con el fin de valorizarlo y reproducirlo.

En nuestro caso, el predominio de la producción manufacturera subsiste en razón de la existencia en el mercado de la fuerza de trabajo de una superpoblación relativa que tiene que venderse a salarios por debajo de su valor.

En esta producción, la tierra urbana interviene como condición necesaria a la conversión del dinero en mercancía, así:

8 En el caso de la autoconstrucción, esta necesidad se llena a través de una sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

D	M (vivienda)	D
Transformación del dinero en capital productivo: materiales, maquinaria y equipo, fuerza de trabajo		Transformación de la mercancía (vivienda) en dinero, sin crear nuevos valores
Aquí la tierra urbana aparece como condición indispensable		

Para la adquisición de esta tierra se requiere una masa importante de capital de circulación, que proviene de las fuentes siguientes.

- a) Una cuota inicial que puede tener su origen en los ingresos del futuro propietario, en capital-dinero de rentistas territoriales o en capital productivo del sector capitalista.
- b) El capital financiero, que constituye la fuente principal, y que financia directamente a la empresa constructora y a los compradores. En la medida en que la cantidad requerida para adquirir la tierra necesaria para construcción de viviendas sea mayor, surgirán mayores contradicciones entre el sector construcción y otros sectores productivos, por la distribución del fondo global de capital de circulación disponible.

### La incidencia de la tierra urbana en la producción de vivienda popular urbana

Para nuestro caso encontramos las siguientes características específicas en lo que respecta a la adquisición de la tierra en que se desarrollan los proyectos.

- La influencia del precio de la tierra en el precio final de la vivienda es sensiblemente más alto que en el caso de las viviendas para los sectores urbanos medios y altos, lo que afecta a la masa de capital asignado a estas partidas.

- El capital financiero de circulación que financia a los constructores o a los consumidores es capital estatal, lo que puede permitirle una tasa de ganancia interna menor que la media social.

Esto se traduce en que las contradicciones entre los fondos asignados a la producción estatal de vivienda popular urbana y los fondos asignados a otras inversiones del Estado que favorecen de manera más inmediata al proceso de acumulación de capital (siendo por eso más rentables), como por ejemplo la provisión de energía eléctrica al sector industrial, se resuelven en favor de estas últimas, incidiendo así, negativamente, en la producción de este tipo de vivienda.

Se observa, sin embargo, un sostenido incremento en el caso del IVU, lo que guarda relación con las nuevas funciones que cumple el subsector de construcción de viviendas —incluso la vivienda popular urbana— en el proceso global de acumulación.

Por otra parte, la inversión del Estado en la adecuación, infraestructura física y equipamiento básico de la tierra urbana favorece claramente a las urbanizaciones de los sectores altos y medios de la población urbana del país, reduciendo al mínimo necesario su intervención en las urbanizaciones de vivienda popular, lo que provoca que, en muchos casos, al desarrollarse estas últimas primero, los proyectos de vivienda para los sectores altos y medios se beneficien de una “plusvalía” adicional no generada, es decir, los propietarios de las tierras en que se desarrollan estos proyectos y las compañías constructoras se apropian de rentas diferenciales generadas por ganancias extraordinarias diferenciales y monopólicas.

Las características específicas anteriormente mencionadas se traducen también en que los fondos asignados a los programas de vivienda popular urbana se ocupen, en buena medida, en la adquisición de tierras, lo que repercutirá en un nivel menor en calidad y cantidad de viviendas a construirse, a lo que viene a sumarse la deficiente dotación de infraestructura física y equipamiento básico a que nos referíamos anteriormente.

Es, entonces, sobre este proceso que incide el incremento de los precios de la tierra urbana y su especulación, *procesos que se han generado fun-*

damentalmente en las modificaciones en la estructura de la demanda de la tierra urbana, y cuyo impacto se da sobre la producción de vivienda popular.

Examinemos con mayor detalle el papel del precio de la tierra en el precio final de la vivienda (ver Cuadro No. 4).

Lo primero que salta a la vista es la sensible diferencia existente entre el peso del precio de la tierra en el precio final de la vivienda, en el caso de la FNV con relación a las otras instituciones, lo que confirma lo que habíamos dicho antes. Resalta también la relativa estabilidad de la proporción en el caso de la FNV, y la disparidad en las otras, que presentan incluso variaciones negativas, lo que podría interpretarse como una cada vez menor incidencia del precio de la tierra urbana en los años en que precisamente asistimos a un incremento acentuado de su precio y especulación.

**Cuadro No. 4 Porcentaje del costo de la tierra urbana en el precio final de la vivienda. IVU, FSV, FSDVM y FNV\***

Año	IVU	FSV	FSDVM	FNV
1974	19,75	30,44	24,00	11,52
1978	30,00	25,96	18,00	11,63
Variación	+ 10,25	- 4,48	- 6,00	+ 0,11

\*FNV (Financiera Nacional de la Vivienda) institución que trabaja con asociaciones de ahorro y préstamo privadas. Se consideran, en este caso, las viviendas menores de 65 m<sup>2</sup>.

Fuente: IVU, FSV, FSDVM y FMV.

**Cuadro No. 5 Variación del área por lotes, 1972-1978 (promedio en m<sup>2</sup>)**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
IVU	109,63	139,12	121,74	121,60	198,32	161,32	-
FSV	-	-	209,52	158,77	169,26	172,49	168,83
FSDVM	60,00	60,00	60,00	68,00	60,00	80,00	54,00

Fuente: IVU, FSV y FSDVM.

Fue, entonces, necesario hacer un análisis más detallado para obtener conclusiones válidas. En primer lugar, habría que ver si el área de los lotes se mantuvo constante o varió y en qué proporción y sentido.

En el cuadro podemos observar el sensible incremento en el caso del IVU, lo que correspondería al incremento porcentual del costo de la tierra urbana en el precio final de la vivienda producida; una disminución en el caso del FSV, lo que correspondería a su disminución porcentual; y una relativa estabilidad en el caso de la FSDVM, donde, sin embargo, la disminución referida es mayor.

Analizamos, en segundo lugar, la evolución de las áreas y los lotes de construcción en los proyectos de cada institución.

En tercer lugar, analizamos la ubicación de los proyectos realizados, lo que guarda estrecha relación con los precios de la tierra.

El IVU es precisamente la institución que ha construido en terrenos ubicados cerca del núcleo central del AMSS y, en ciertos casos, cerca de las unidades de producción más importantes. Al contrario, el FSV y la FSDVM se han visto obligados a desarrollar sus proyectos en la periferia del AMSS, peor dotada de infraestructura física.

La ubicación de los proyectos de vivienda popular urbana tiene, además, un doble efecto: el primero se refiere al hecho ya mencionado de que su construcción produce beneficios adicionales a los propietarios de los terrenos adyacentes, que se ven favorecidos con la dotación de servicios e infraestructura física básica en la cercanía, a los que de otra forma no tendrían —o les resultaría oneroso— acceso, apropiándose así de una “plusvalía de la tierra”, en cuya creación no han participado; el segundo se refiere al hecho de que, aunque paguen menos por la tierra, los usuarios ven, la mayoría de las veces, incrementados sus gastos en otros rubros, particularmente el transporte.

Ligado al problema de la ubicación está el hecho de que el incremento del precio de la tierra urbana y su especulación tiene un carácter desigual en el AMSS. Analizamos esto con mayor detalle para observar su efecto en la producción capitalista de vivienda popular urbana. Para ello nos detuvimos en los indicadores siguientes.

- La concentración de la tierra urbana.
- Los precios de la tierra urbana.
- Los índices de utilidad, determinados para cada zona y/o proyecto en función de: distancia y accesibilidad, habitabilidad, dotación de servicios y estatus<sup>9</sup>.
- El volumen de construcción desarrollado en las distintas zonas del AMSS por la FNV, el IVU, el FSV y la FSDVM a partir de 1972.

La incidencia de este incremento en el precio final de la vivienda no es, sin embargo, la causa única que ha determinado el aumento de este precio final. El alza general de precios, particularmente los materiales y salarios en el sector de la construcción, determinan, tanto o en mayor medida que el incremento del precio de la tierra, el aumento del precio de la vivienda popular urbana.

Sin embargo, dado que la proporción ocupada por el precio de la tierra en el precio final de la vivienda es mayor en el caso de la vivienda popular urbana que en la vivienda de los sectores urbanos medios y altos (hasta el 20% en el primero y abajo del 11% en los segundos), el problema del incremento del precio de la tierra y la especulación, aunque generada fundamentalmente por la demanda y la capacidad de pago de los sectores urbanos medios y altos, traslada sus efectos negativos a los sectores populares urbanos.

Recordamos nuevamente que el incremento de este precio está determinado por una demanda solvente diferente a la que proviene de la necesidad y posibilidad de pago de los sectores populares urbanos, lo que se traduce en obstáculos a la producción del tipo de vivienda que estamos analizando.

El siguiente cuadro, que contiene el monto de los créditos aprobados por la FNV, nos va a permitir observar la tendencia a favorecer, dentro de este sistema, a los sectores urbanos de mayores ingresos.

---

9 Una mayor explicación de este "índice de utilidad" se desarrolló en la versión completa de la investigación.

Cuadro No. 6 Créditos aprobados por la FNV según área de construcción, 1972-1978\* (% del total)

Áreas de construcción	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
- de 65 m <sup>2</sup>	13,24	36,77	69,16	39,84	40,25	32,52	34,96
De 65 M2 a 90 m <sup>2</sup>	50,09	51,72	19,85	17,83	16,29	20,26	18,60
+ de 90 m <sup>2</sup>	36,67	11,51	10,99	42,23	43,46	47,22	46,44
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Incluye solo el primer trimestre.

Fuente: FNV.

Efectivamente, salvo para los años 1972 y 1974, para el tipo de vivienda que podríamos considerar que se dirige también a los sectores populares urbanos (menos de 65 m<sup>2</sup> de construcción), el porcentaje se ha mantenido alrededor de un tercio del total de créditos aprobados, pero para las viviendas con un área de construcción mayor de 90 m<sup>2</sup>, se evidencia un notorio crecimiento a partir de 1975, y para las viviendas con un área entre 65 m<sup>2</sup> y 90 m<sup>2</sup>, se observa una sensible disminución a partir de 1974.

La evolución de los precios de los terrenos urbanizados para estos tres tipos de vivienda según área muestra que aun dentro de las viviendas producidas por este sistema, los efectos negativos de esta alza repercuten con mayor impacto en los usuarios de las viviendas de menor área, dado sus niveles de ingreso.

Cuadro No. 7 FNV: precios promedio de terrenos urbanizados según área de construcción (en colones por varas 2), 1973-1977

Año	Área de construcción		
	De 40 m <sup>2</sup> a 62 m <sup>2</sup>	De 62 m <sup>2</sup> a 94 m <sup>2</sup>	De 95 m <sup>2</sup> a 130 m <sup>2</sup>
1973	16,5	21,9	24,4
1974	17,9	23,8	28,5
1975	22,8	27,3	30,0
1976	24,8	28,2	33,4
1977	27,2	33,5	45,8

Fuente: Financiera Nacional de la Vivienda.

### Algunas conclusiones

- La complejidad del problema es tal que la simple descripción cuantitativa de estas problemáticas, aun en el caso de que fuera muy sofisticada, *no permite ni explicar ni plantear una intervención realista sobre ella.*
- Más útiles son las apreciaciones de los mismos responsables oficiales de las políticas de vivienda impulsadas por el Estado. Leamos al respecto (Rosales y Ulloa 1977):

[...] dado el favorable marco de liquidez actualmente dedicado a la construcción, se ha puesto a disposición de constructores y usuarios (público), grandes contingentes de dinero, que, viéndolo fríamente y con toda la imparcialidad, ha sido el motivo principal en el caso actual para especular con los valores reales de la construcción (tierra y vivienda), la expansión crediticia ha dado motivo, para que todo sujeto de crédito pueda pagar más de lo que se le pide, y esto da motivo para que los que lo usan en forma intermediaria jueguen a su antojo con el recurso, y los precios sean un funesto índice de una tendencia inflacionaria motivada por la presencia de la expansión crediticia.

Palabras en las que aparece manifestada con toda claridad nuestra afirmación de que es la estructura de la demanda de la tierra urbana la que fija su precio y posibilita su crecimiento, y que unida al derecho de propiedad jurídica de la tierra (la otra condición de posibilidad) explican el auge de los últimos años. Repetimos que esta es la verdadera causa del incremento del precio de la tierra urbana y no la especulación sobre ella, aun cuando esta exista y contribuya al proceso en mención.

- Los efectos del proceso estudiado comienzan, aproximadamente a partir de 1977, a incidir más fuertemente en la producción de la vivienda popular urbana por los cambios operados en la estructura de la demanda, que se amplía en sus niveles más bajos por el incremento de las acciones del FSV y de la FSDVM. Se puede plantear, también hipotéticamente, que este cambio en la tendencia va nuevamente a contri-

buir a la concentración de la riqueza, a pesar de un aumento en el número de familias favorecidas. El incremento del precio de la tierra urbana es un mecanismo que juega su papel aquí, pero que no es el único. Recordemos el papel de la creciente desaparición de los mesones del centro del AMSS y la saturación de las tierras donde se “desarrollan tugurios”, es decir, aquellas en que la renta del suelo es nula o baja.

- A pesar del incremento de su precio y su especulación, la tierra urbana representa solo un factor determinante más, y no el más importante, en el alza del precio final de la vivienda popular. Se puede afirmar que *no es porque el precio de la tierra suba que aumenta el precio de la vivienda, al contrario, es el crecimiento del poder de compra de los grupos sociales de mayores ingresos, orientado hacia cierto tipo de viviendas, lo que hace subir el precio de la tierra*<sup>10</sup>.
- Una política de tierras que quiera incidir positivamente en la producción de vivienda popular urbana no debe limitarse a plantear regulaciones respecto a la tierra urbana, uso, precio, imposiciones fiscales, captación de “plusvalías de la tierra” generadas, etc., ya que aunque vaya más allá y regule el proceso de conversión de la tierra rural en tierra urbana, si no aborda *las causas esenciales* que determinan el incremento del precio y su especulación, a las que nos hemos referido insistentemente, no podrá incidir realmente sobre estos procesos, ni crear condiciones favorables para la producción de viviendas de los sectores populares urbanos, afectando, sobre todo, a los sectores de menores recursos económicos.

10 El planteamiento teórico que subyace en este trabajo, y que parte de la tesis de Christian Topalov, de que es la demanda la que determina el precio de la tierra urbana, se desarrolla en el ensayo: “El problema de la tierra urbana: un ensayo de síntesis teórica”. *Revista Interamericana de Planificación* N° 80, diciembre de 1986, México.

## 14 La gestión urbana en San José y Managua durante los años ochenta\*

### Introducción

Si los años cincuenta y sesenta marcaron un giro en la problemática del gobierno de las ciudades centroamericanas, debido a la aceleración del proceso de urbanización en los países de la región y a la implantación del proceso de sustitución de importaciones, dando origen a las numerosas propuestas de planificación urbana y su sesgo centralizante, cuyos límites han sido ampliamente analizados, la crisis de los años ochenta y la reestructuración económica, social y política derivada de ella, cuestionan definitivamente estos esquemas de planificación y las formas de gobierno urbano imperantes hasta estos años. Se abre, entonces, una compleja y dinámica discusión, en la que la redefinición del papel de los gobiernos locales, la descentralización y la participación ciudadana a través de las distintas expresiones de la sociedad civil, en el plano político, junto al rol de la llamada, por algunos autores, economía de los barrios y a las distintas manifestaciones de la cultura popular urbana, emergen con gran fuerza, modificando constantemente los términos de la misma.

Se comienza a hablar, entonces, de gestión urbana, noción cuya ambigüedad es una muestra, a la vez, de la dificultad de conceptualización de

\* Artículo publicado en *Ensayos FORHUM* N° 10 (1993).

una realidad extraordinariamente compleja, en dinámica transformación, y de las limitaciones del instrumental teórico de los analistas urbanos (Lungo y Pérez 1991b).

Es imperativo, sin embargo, *abordar la problemática del gobierno de nuestras ciudades si queremos contribuir a la transformación social de las mismas* en beneficio de los sectores populares. Este es el objetivo del presente trabajo, que trata sobre los problemas y las posibilidades de una gestión urbana democrática en los países centroamericanos en la década de los años noventa, a través del análisis de las formas de gestión urbana llevadas a la práctica, durante la década de los años ochenta, en dos casos: el Área Metropolitana de San José, en Costa Rica, y la ciudad de Managua, en Nicaragua.

La selección de ambos casos tiene explicaciones de tipo político y práctico. Respecto a las primeras, estas ciudades constituyen las aglomeraciones urbanas principales de dos sociedades que son la expresión opuesta de la riquísima realidad, conflictiva y cambiante, vivida por los países de la región centroamericana durante la década de los años ochenta. Efectivamente, Costa Rica, por el modelo de acumulación de capital y sus formas de organización social y política, muy cercanas a las democracias liberales burguesas clásicas, no vivió los conflictos político-militares que han sacudido a la mayoría de los otros países centroamericanos, los cuales, sin embargo, le produjeron efectos indirectos negativos y positivos. Beneficiada por una cuantiosa ayuda externa, la economía del país pudo ser sometida a un proceso de reestructuración en el que se mantuvieron relativamente altos los niveles de la inversión estatal en los programas sociales, dando origen a la calificación de los planes de ajuste estructural impulsados, durante los años ochenta, como heterodoxos, por parte de numerosos analistas, y que le permiten intentar buscar una posición respetable en la división internacional del trabajo que se está configurando.

Por otra parte, la sociedad costarricense une, paradójicamente a su larga trayectoria democrática, fuertes estructuras centralizadoras, que hacen que el papel de los gobiernos locales urbanos sea extremadamente débil, dando peculiares connotaciones a la cuestión de la gestión urbana, en este caso.

Nicaragua constituye el lado opuesto de la estabilidad costarricense. El triunfo de la revolución sandinista, en 1979, dio inicio al proceso de

transformación social más profundo vivido por un país centroamericano a lo largo de este siglo. Inmerso en profundas limitaciones, contradicciones y ataques externos, este proceso comenzó a ser revisado a partir de la derrota electoral de los sandinistas en 1990, pero es evidente que la democratización alcanzada en la sociedad y la economía nicaragüenses no puede ser totalmente dejada de lado por el gobierno actual. Por otra parte, la destrucción provocada por largos años de guerra, el bloqueo económico y la inseguridad por las oscilaciones políticas hicieron que las perspectivas de la economía nicaragüense, y en general del desarrollo del país, no tuvieran certidumbres claras para la década de los noventa.

Pero en este caso también, aunque por razones diferentes, la democratización del sistema político, alcanzada durante los años del gobierno revolucionario sandinista, no alcanzó la estructuración de gobiernos locales urbanos democráticos y fuertes, y los programas de descentralización impulsados se diseñaron exclusivamente al nivel regional (Lungo 1988a) y fueron rápidamente limitados por la guerra y los drásticos programas de ajuste económico promovidos por el gobierno sandinista (Timossi 1990). Así, el gobierno de las ciudades fue, lamentablemente, una temática casi ausente en la agenda política de la revolución sandinista, perdiéndose la oportunidad de desarrollar nuevas modalidades populares de gobierno de las ciudades.

La posibilidad de obtener conclusiones de interés al hacer la comparación de estas experiencias opuestas es, entonces, la explicación política de la selección de estos dos casos. La explicación de tipo práctico es la siguiente: para el caso del Área Metropolitana de San José, se cuenta con abundante información y numerosos estudios, entre los cuales está uno que hemos realizado recientemente (Lungo et al. s/f); también, a lo largo de los años anteriores, hemos estado en estrecho contacto con la realidad urbana de Managua, y aunque no se cuenta con el nivel de información y estudios del caso de San José, creemos tener elementos suficientes para establecer conclusiones preliminares sobre la problemática que nos ocupa.

Para desarrollar las ideas que se exponen en las páginas siguientes optamos por analizar las formas de gestión urbana impulsadas durante la década de los años ochenta, con énfasis en el examen de la gestión de problemas urbanos específica de cada caso: la planificación urbana en el Área

Metropolitana de San José, y las políticas de tierra urbana en la ciudad de Managua. Previamente, haremos, algunas reflexiones generales sobre Centroamérica para enmarcar los problemas a que se enfrenta la gestión urbana en general en la región.

### La gestión urbana: problemas

Los problemas actuales de la gestión urbana en Centroamérica no pueden comprenderse plenamente sin hacer referencia a las transformaciones ocurridas en el proceso de urbanización, durante los últimos años, ya que ellos explican, en gran medida, la caducidad de las formas de planificación, regulación y administración de las ciudades y de las formas de gestión urbana en sentido amplio.

Creemos, también, que para analizar los problemas actuales de la gestión urbana, así como para pensar en formas alternativas de ella, es necesario examinar, por lo menos en sus características esenciales, cuáles son los niveles de reestructuración de la economía, de su desregulación y la privatización de sus áreas más directamente vinculadas con los procesos urbanos. Hay que detenerse, especialmente, en la concepción neoliberal predominante en el momento actual, que, implícitamente, en una forma aún no desarrollada completamente, *postula la privatización de los principales servicios y programas sociales urbanos como un rasgo central de su modelo de gestión urbana.*

También es necesario estudiar las consecuencias, en las ciudades y su gobierno, de los profundos cambios ocurridos en los sistemas políticos de muchos de nuestros países durante la década de los ochenta. Aquí es donde *cuestiones como la democratización política, la democratización económica, el papel de la participación ciudadana y su consolidación, la descentralización del poder y no solo del aparato administrativo estatal, y el reforzamiento de los gobiernos locales* deben ser incorporados en el análisis de los problemas más acuciantes que enfrenta la gestión urbana. Un ejemplo inmediato lo constituye el peso actual de las concepciones “municipalistas”, que limitan, por lo general, el problema de la gestión urbana a la simple eficiencia de la administración municipal.

Durante la década de los años ochenta, la creciente urbanización de las sociedades centroamericanas se mantuvo, prolongando la tendencia conocida de las tres décadas anteriores, pero mostrando rasgos novedosos (Lungo 1990). A diferencia de los sistemas urbanos de otros países latinoamericanos, en Centroamérica no se observa una creciente importancia de las ciudades secundarias ni una disminución de la primacía de la principal aglomeración urbana, persistiendo el llamado fenómeno de la "metropolización".

Respecto a las migraciones, tanto internas como externas, continúan siendo un fenómeno de primera importancia, pero tienen un nuevo contenido. Si en el período entre 1950 y 1980 presenciamos la clásica migración del campo hacia la ciudad, a causa de la ampliación de las relaciones capitalistas de producción, principalmente en la agricultura, a partir de los años ochenta encontramos, ante todo, desplazamientos internos de diferente sentido y una creciente migración hacia el exterior de los países, debido a los conflictos político-militares y a la aguda crisis económica.

En el contexto anterior han ocurrido, con seguridad, importantes cambios en la estructura interna de las ciudades centroamericanas. Fenómenos como la segregación y la polarización de las clases sociales en el ámbito urbano, el surgimiento de nuevas zonas de tugurios, el deterioro del medio ambiente urbano, o la informalización de la economía en las ciudades son signos visibles de lo anterior.

Es quizás en la economía urbana donde vamos a encontrar los cambios de mayor profundidad, siendo el rasgo central su creciente informalización (Pérez Sainz y Menjívar 1991), a la que se suman el impulso adquirido por la producción maquilera y el establecimiento de zonas francas.

En otra dimensión, la política, asistimos, durante los años ochenta en Centroamérica, a una importante movilización y lucha de las masas populares urbanas, a un impresionante florecimiento de movimientos sociales, a una acelerada modificación de los sistemas políticos, etc. El desarrollo, no obstante, de movimientos sociales de rasgos fundamentalmente urbanos es aún incipiente (Lungo 1988b). Pero si las contradicciones y los

conflictos urbanos han estado en un segundo plano por la envergadura de las luchas políticas a nivel del poder global, ellos están, a pesar de todo, presentes, y nos encontramos frente a nuevos agentes, como las organizaciones no gubernamentales, que trabajan activamente en el ámbito del hábitat popular urbano, los servicios y las actividades productivas barriales, etc., tratando de ayudar a los grupos más desfavorecidos, surgiendo en el marco del debilitamiento de las políticas sociales urbanas del Estado, de la creciente privatización de los servicios públicos y de la transformación de la gestión urbana en general.

Conviene destacar, de este panorama, el incremento de los niveles de la pobreza urbana y el deterioro de las condiciones de vida que alcanza también a los sectores sociales medios. Todos estos cambios tienen un importante efecto en la estructura social urbana y en su organización, que se ha ido recomponiendo en una contradictoria articulación con los procesos económicos y políticos.

Aunque no existen suficientes estudios que detallen estas modificaciones, podemos hacer algunos señalamientos preliminares. Primero, pareciera que se está en presencia de una creciente incorporación de las mujeres y los menores de edad al mundo del trabajo asalariado formal y a las actividades económicas informales, lo que, sumado al peso de estas últimas y al estancamiento de la participación masculina en el primero, tiene consecuencias en el comportamiento político de los sectores sociales urbanos más desfavorecidos por este modelo de crecimiento económico. Podemos decir, así, que en Centroamérica la relación entre la urbanización y la economía está vinculada, políticamente, a la constitución de una nueva estructura social urbana, aún en configuración.

¿Cuáles son los problemas claves de la gestión urbana en el contexto antes descrito?

La respuesta tendría que ser especificada para cada caso seleccionado, aunque por la extraordinaria vinculación existente entre los países centroamericanos podemos plantear estos problemas a un nivel general. Así, entonces, trataremos de enunciarlos a continuación, aunque las soluciones tendrían que proponerse particularmente para cada ciudad.

- a) El primer problema al que se enfrenta la gestión urbana en Centroamérica es la creciente población que albergarán sus ciudades en los años futuros; esta población tenderá a ser, sin embargo, cada vez más heterogénea y cambiante en su composición. Heterogénea por las transformaciones en la estructura social urbana mencionada antes, en la cual *los sectores populares serán, por ejemplo, muy diferentes a los conocidos hasta el momento actual*. Cambiante por el carácter nuevo de las migraciones que se está observando durante los últimos años. Las consecuencias para un modelo democrático de gestión urbana son importantes, en la medida en que la población a atender y los grupos sociales que deben participar en esta gestión están en una dinámica transformación.
- b) Un segundo problema está constituido por las diferentes manifestaciones de la segregación y la polarización de las clases sociales en el espacio urbano, donde las antiguas zonas de tugurios ya no serán las mismas, ni física ni socialmente, modificándose sus funciones y sus problemas.
- c) La economía urbana está cambiando rápidamente, tanto al nivel de las actividades, como de las localizaciones de los establecimientos y sus relaciones externas (por ejemplo, las zonas francas). La informalización creciente de la misma y la creciente participación de la mujer en ella introducen nuevos factores en el desarrollo y la gestión de las ciudades.
- d) Las nuevas actividades urbanas, el crecimiento poblacional y el modelo de crecimiento anterior de nuestras ciudades *han deteriorado sensiblemente las condiciones del medio ambiente urbano, agotando irreversiblemente algunos de sus recursos*. La agenda de una nueva forma de gobernar nuestras ciudades debe incorporar la problemática del desarrollo sostenible.
- e) ¿Cuáles servicios y programas sociales urbanos deben ser atendidos y por parte de quiénes? La discusión en torno a la privatización es uno de los problemas de mayor actualidad a la hora de pensar en formas de gestión urbana alternativas.
- f) Vinculado al anterior problema está el punto de *la participación ciudadana en una nueva forma de gestión urbana*. El papel de los movimientos sociales, de las ONG, y de las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil y su relación con el Estado y los gobiernos locales es otra de las preocupaciones claves que atañen a la temática que nos ocupa.

Todos los problemas antes esbozados remiten a dos cuestiones que subyacen en este trabajo: *la caducidad de las formas actuales de gestión de las ciudades centroamericanas* y los tiempos límites para su transformación, relacionado esto último con *los horizontes críticos* que presentan los problemas antes señalados. Intentaremos acercarnos a una visión propositiva en la última parte de este trabajo. Antes, veamos la situación de los casos seleccionados.

### El caso del Área Metropolitana de San José (AMSJ)

Para abordar el análisis de la gestión urbana del AMSJ es necesario observar los principales rasgos del sistema urbano costarricense, en el que se destaca, inmediatamente, su extraordinaria continuidad desde el siglo pasado, y al que se suman la primacía de la ciudad de San José; la concentración de la mayoría del resto de la población urbana en ciudades medias, que mantienen un nivel de población similar entre ellas; la ubicación de la mayoría de estas ciudades medidas en el valle central del país, a una distancia promedio de 15 kilómetros de San José; la existencia de una gran cantidad de pequeñas ciudades y asentamientos rurales alrededor de la capital y de estas ciudades medias, y la similitud de las funciones económicas de estas últimas (Lungo et al. s/f).

Este conjunto conforma un denso tejido urbano que impone características peculiares al AMSJ, cuya población no ha parado de crecer desde los años cincuenta, a pesar de no haber existido flujos migratorios de importancia hacia esta aglomeración urbana.

	1950	1963	1973	1984	1990
AMSJ (a)	190,3	320,2	540,1	719,6	861,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de 1950, 1963, 1973 y 1984, y los datos de la Dirección General de Estadística y Censo para enero de 1990.

A los datos anteriores se suma el nivel de primacía demográfica del AMSJ, que se explica parcialmente a partir de 1950, por la profunda modificación en el sistema político y el nuevo modelo de desarrollo económico, que sumó a la agro-exportación la creación de una industria sustitutiva de importaciones, procesos que acentuaron la centralización del Estado costarricense (Trejos y Pérez 1990).

Cuadro No. 2					
Costa Rica: índices de hegemonía del AMSJ					
1984			1990		
I	II	III	I	II	III
16,8	8,5	6,0	13,0	6,5	4,5
I: relación con la 2ª ciudad.					
II: relación con la 2ª y la 3ª ciudades.					
III: relación con la 2ª, 3ª y 4ª ciudades.					
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de 1984 y del Cálculo de población al 1º de enero de 1990, DGEC.					

Así, en 1975, la región metropolitana cuyo núcleo principal es el AMSJ, albergaba dos tercios de las empresas que representaban una proporción similar del valor de la producción industrial y generaban más de cuatro quintos del empleo en este sector (Hall 1984), además de concentrar la fuerza de trabajo más adiestrada, los mejores niveles de dotación de equipamientos y servicios urbanos, y las principales instituciones estatales; aparte de constituir una proporción sustancialmente mayoritaria del mercado interno del país. Lo anterior ha llevado a algunos investigadores a plantear la constitución de una "región metropolitana" durante la década de los años setenta (Carvajal y Vargas 1988b).

Las tendencias anteriores continuaron a lo largo de los años ochenta. Tomamos por ejemplo algunos datos de la dimensión económica. Hacia 1989, un análisis de la fuerza de trabajo en el AMSJ mostraba que constituía casi el 60% de la fuerza de trabajo urbana total (278.018 de 464.000 trabajadores); el 23% de ellos tenía estudios post-secundaria; 82% accedía al seguro social; 78% era asalariado; 21% ocupaba puestos técnico-geren-

ciales, etc. (Trejos 1991), en un contexto en que la reestructuración de la economía en curso acentuaba la concentración de las actividades productivas en el AMSJ.

Por otra parte, el desempleo en el AMSJ, para 1989, era de 2,6%, menor que el desempleo urbano del país, que llegaba a 3,8%, y aunque los niveles de pobreza habían subido del 15% al 19% a lo largo de la década de los ochenta, en esta aglomeración urbana se construyó una importante cantidad de viviendas y la cobertura del servicio de agua potable llegaba a casi la totalidad de los hogares al final de la época.

Estamos, pues, en presencia de un área metropolitana de singular peso económico, social y político, pero cuya estructuración a lo largo de la historia siguió un peculiar proceso de agregación de ciudades y asentamientos rurales, que se acompañó de una atomización del gobierno local y una centralización del aparato estatal (Lungo y Pérez 1991a).

La definición de Área Metropolitana de San José ya había sido usada oficialmente en 1950 en el censo de población de ese año, incluyendo, bajo esta denominación, además del Cantón Central (menos un distrito aún rural), a las áreas urbanas de cuatro municipalidades vecinas. A partir de entonces, y gracias a la consolidación del moderno aparato estatal impulsado desde 1950, que crea a los entes públicos descentralizados de carácter nacional encargados de la prestación de servicios básicos, entre ellos el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el concepto "metropolitano" perneó los enfoques que rigieron los análisis de las transformaciones de la estructura física del territorio en que se asienta la capital. Sin embargo, el término nunca fue claramente definido, ni desde el punto de vista conceptual, ni del técnico o político (Carvajal y Vargas 1988b).

Lo cierto es que esta situación no pareció preocupar a las autoridades municipales, pues tanto el gobierno local del Cantón Central de San José como el de los demás municipios que fueron gradualmente incluidos en lo que se consideró AMSJ se limitaban a la prestación de servicios poco estratégicos en la determinación del desarrollo de la ciudad, por lo que lo "metropolitano" era de la incumbencia de otras instituciones de carácter nacional.

Nos referimos a las instituciones públicas de servicios, las cuales fueron actores centrales en las transformaciones del AMSJ durante estas dé-

cadadas. Estas instituciones autónomas cumplieron un papel importante en los procesos económico-sociales que conformaron el AMSJ, asumieron una función política fundamental al constituirse en intermediarias entre las demandas de la población y el Estado, que estableció, a través de ellas, una forma de descentralización administrativa particular, ya que eran regidas por cuerpos directivos sin representación popular directa.

El primer planteamiento concreto sobre la conveniencia de crear un gobierno metropolitano se hizo en 1952 a través de la Caja Costarricense de Seguridad Social, institución encargada, en esa época, de los pocos programas de vivienda social del Estado, además de ser la depositaria de las tierras públicas destinadas para este fin.

Con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en 1954, el patrimonio estatal para vivienda social (tierras incluidas), la responsabilidad de asumir todo lo referido a programas y proyectos estatales de habitación, y la regulación del proceso de urbanización le fueron asignados al INVU.

Su acción en los años cincuenta se concentró en la construcción de la ciudad satélite de Hatillo. Este proyecto, localizado en el Cantón Central de San José, tuvo una enorme repercusión en términos de urbanismo, pues en su concepción se comenzaron a definir, simultáneamente, las normas técnicas que regirían el crecimiento físico de las ciudades costarricenses, fundamentalmente la capital.

En realidad, los años cincuenta y sesenta fueron de consolidación de las primeras grandes instituciones autónomas de carácter técnico, características del aparato estatal implantado para impulsar el modelo de desarro-

- 1 Dos problemas urbanos de clara escala metropolitana fueron los únicos que, en distintos momentos, plantearon el conflicto de lo metropolitano frente a lo municipal, aunque sin resolverlo: las inundaciones periódicas de diferentes zonas del AMSJ y el manejo de los desechos sólidos. Y esto porque ambos servicios (el de evacuación de aguas pluviales y el del manejo de la basura) se mantenían aún bajo la administración de diferentes municipalidades, pero su escala rebasaba claramente los límites territoriales de consecuencias de la falta de coordinación en la atención de los mismos. El último problema, de gran vigencia al iniciarse la década de los años noventa, pone en relieve la contradicción entre el nivel metropolitano de procesos urbanos y las limitadas jurisdicciones municipales en el caso del Área Metropolitana de San José.

llo basado en la sustitución de importaciones. Además del INVU, tuvieron un enorme crecimiento el Instituto Costarricense de Electricidad (fundado en 1943, para asumir este servicio y luego el de la telecomunicación), y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, hoy Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ente encargado del sector desde 1961). Hacia finales de los años sesenta, los proyectos desarrollados por estas instituciones, más los de carácter vial del Estado central, habían transformado radicalmente el panorama de la ciudad capital y sus posibilidades de crecimiento, aumentando enormemente el área potencialmente urbana en una aglomeración con fuertes rasgos rurales (en 1973, del área total de los cantones integrantes del AMSJ, solo el 21% era, en realidad, tierra urbanizada).

Fue durante estas décadas que se planteó el debate alrededor de la planificación urbana posible en un moderno Estado democrático como el que se quería construir sin incrementar peligrosamente la concentración de poder. La aprobación de la Ley nacional de planificación, y con ella la creación de la Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN) en 1963, y la aprobación de la Ley de Planificación Urbana en 1968, y con esta nuevas potestades otorgadas al INVU fueron los frutos concretos de este debate. Pero ambas leyes nacieron con un enfoque limitado, producto de contradicciones políticas. En todo caso, y respaldados por esos cuerpos legales, la OFIPLAN y el INVU comenzaron a plantear la creación de un área metropolitana. Sin embargo, al considerar solo las variables de tipo administrativo y físico, olvidando la dinámica económica de la urbanización y sus procesos sociales, los diferentes intentos para su demarcación limitaron el concepto metropolitano a una sumatoria de áreas de pobladas censadas como urbanas, sirviendo, en la práctica, solo para medir la intensidad del crecimiento urbano alrededor de San José, y obviando la dimensión histórico-social del fenómeno. Entre 1970 y 1980, el INVU y la OFIPLAN hicieron cinco ensayos diferentes de delimitación del AMSJ, propuestas realizadas sin abarcar las mismas unidades administrativas, con temporalidades diferentes y en espacios distintos.

En todo caso, lo que quedó claro en los años setenta fue la pertinencia del enfoque metropolitano para analizar el desarrollo de la aglomeración urbana del Valle Central. Esto permitió que el INVU, apoyándose en la ley de Planificación Urbana, creara la Oficina de Planificación del Área Metropolitana (OPAM) en 1970, definiendo, de paso, al delimitar las municipalidades que tendrían que contribuir a su financiamiento, cuáles territorios constituían dicha área.

La OPAM hizo estudios y recopiló datos valiosos, pero dadas las limitaciones de la Ley de Planificación Urbana, que no definía claramente autoridades ni competencias, los problemas y necesidades planteados no formularon con claridad un diagnóstico que apoyara un proceso de planificación que rigiera el desarrollo urbano en este ámbito territorial.

Por otro lado, las municipalidades que según la Constitución seguían siendo las máximas autoridades en sus territorios, aunque habían sido fuertemente afectadas por este proceso de centralización del Estado, tuvieron un nuevo cuerpo legal: el Código Municipal de mayo de 1970. Dicho código, aunque fue presentado como una conquista del régimen municipal en términos de autonomía, tenía claras limitaciones. Baste indicar que con el nuevo Código se creó el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), como ente autónomo responsable de las municipalidades, y entendiéndose por esto la canalización, intermediación y supervisión de los financiamientos para inversiones mayores que estas requirieran. Hay que mencionar, por otra parte, que en Costa Rica no hay elección directa de presidentes municipales o alcaldes, y que el AMSJ está regida por 11 consejos municipales, correspondientes a los cantones que la integran. Hasta 1970 existía la figura del Jefe Político, nombrado directamente por el poder Ejecutivo, por lo que había una ingerencia directa de este en las municipalidades. Dicha figura fue sustituida por la del Ejecutivo Municipal, funcionario administrativo nombrado por el Concejo y responsable ante él para ejecutar las decisiones que este tomara en relación al desarrollo del municipio. En teoría, esto reforzaba la autonomía municipal. Sin embargo, si bien el Código define potestades municipales en casi todas las esferas de la vida del de su jurisdicción, el artículo quinto aclara que estas no deben interferir en los planes de los entes autónomos descentralizados,

y si también se habla de autonomía administrativa, los municipios tienen que acatar las directrices de la Contraloría General de la República.

Para 1976 las contradicciones de este modelo de gestión urbana eran evidentes, lo que obligó a realizar un Congreso de Municipalidades, que presentó la propuesta de crear un Distrito Metropolitano para regular los problemas urbanos del AMSJ, el cual estaría regido por un cuerpo representativo de delegados municipales. Esta no fue aprobada.

Solo el Concejo Cooperativo Intermunicipal (COCIM), conformado por las municipalidades del AMSJ para compartir el mismo relleno sanitario para procesar la basura, se llegó a concretar mediante convenios intermunicipales.

En los años ochenta, los estudios del AMSJ se transformaron en estudios de la Gran Área Metropolitana (GAM), y se pasó de 11 municipios a 32, y de una provincia a cuatro. En este marco ampliado, el INVU propuso la creación de una Autoridad Metropolitana que autonomizara el Departamento de Urbanismo de la institución, transformándolo en un órgano ejecutor del GAM, propuesta que tampoco se aprobó, aunque difícilmente un ente técnico como el planteado podría haber asumido potestades político-administrativas sobre un área tan extensa, que constituye, además, el núcleo económico y político del país.

Por otro lado, durante esta década surge una nueva entidad: el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, cuyas funciones vienen a superponerse a las del INVU y de otras instituciones responsables del desarrollo urbano, y a las de las municipalidades. También en los años ochenta, los efectos de los planes de ajuste estructural a los que tuvo que someterse el país en función de la reestructuración económica a nivel mundial, terminaron de complicar el panorama. Por ellos se disolvió la OPAM, se limitó la acción del Departamento de Urbanismo del INVU, se redujeron los presupuestos municipales y desaparecieron muchas regulaciones de tipo urbano. Además, para poder obviar limitaciones a acciones vitales en términos políticos, como la de atención al problema de los grupos de presión por vivienda surgidos a principios de esta década, se generalizó la práctica de hacer declaratorias de emergencia, lo que permitía pasar por encima de cualquier autoridad, sobre todo la municipal (Lungo y Pérez 1991c).

## El caso de la ciudad de Managua

Antes del triunfo de la revolución sandinista, en 1979, el régimen municipal en Nicaragua se caracterizaba por su extrema debilidad política y económica y por el tratamiento especial para la ciudad de Managua, la que, al ser denominada “distrito nacional”, carecía de un gobierno local que dirigiera su desarrollo.

A partir del triunfo revolucionario se constituyó la Junta de Reconstrucción de Managua, presidida por un ministro delegado de la presidencia de la república, pero las funciones de planificación urbana pasaron a ser responsabilidad del recién creado Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH), que asumió el papel de los gobiernos locales en esta problemática. Managua inició así la década de los años ochenta, con dos personas con rango de ministros con responsabilidades sobre su desarrollo.

En 1982, con el decreto de regionalización del país, se creó la Región III, que comprendía fundamentalmente a la región de Managua, provocándose una superposición adicional, al sumarse una tercera persona con rango ministerial a la atención de la problemática de la ciudad capital. La drástica reducción del Estado en 1988, llamada “compactación”, cambió esta situación, al designar a la misma persona como delegado de la Región III y alcalde de la ciudad; el MINVAH desapareció. Por primera vez a lo largo de la década, Managua tenía una sola persona como responsable de su desarrollo, mientras la nueva Ley Municipal tendió a reforzar los poderes de los gobiernos locales.

Dada esta situación, a la que se sumaron las prioridades nacionales dirigidas hacia el desarrollo agropecuario y la atención de regiones poco atendidas por los gobiernos anteriores, y las exigencias de la guerra de agresión que se impuso al país, es explicable que la planificación global de la ciudad y de aspectos sectoriales de su desarrollo ocuparan poca atención, a pesar de la existencia de planes colaborativos de gobiernos extranjeros de relativa envergadura. Podríamos decir, entonces, que la gestión urbana en el caso de Managupopular, en abierta contradicción con un proyecto revolucionario de transformación social, era uno de sus rasgos característicos.

Podemos observar este carácter fragmentario e irregular de esta gestión urbana y el prácticamente nulo papel en ella del gobierno municipal a través del análisis de las políticas de tierra urbana a lo largo de la década (Morales y Lungo 1991).

La primera cuestión que se puede constatar es que no existió una política claramente definida en torno a la tierra urbana, a pesar de que las expropiaciones y las confiscaciones decretadas dotaron al gobierno de una importante herramienta de gestión y planificación, al incrementarse la tierra pública urbana sustancialmente en los primeros años de la revolución.

Entre 1950 y 1979 la población de Managua creció aceleradamente, lo que originó un mercado inmobiliario que fue decisivo en la conformación de la estructura física de la ciudad, donde los repartos ilegales fueron uno de los elementos claves, calculándose que hacia 1980 más del 70% de la población vivía en urbanizaciones de este tipo. El terremoto de 1972 contribuyó a este proceso, al posibilitar la red vial creada después del sismo, el incremento de la especulación y la concentración de la tierra urbana.

Con el inicio del gobierno revolucionario la tenencia de la tierra urbana sufrió un giro radical, ya que el Estado accedió a una importante cantidad de la misma que le permitió impulsar programas habitacionales en beneficio de los sectores populares. La gestión de la tierra urbana en Managua se expresaba entonces, principalmente, a través de los distintos proyectos habitacionales, y no en su utilización como un instrumento para planificar el desarrollo físico integral de la ciudad.

**Cuadro No. 3 Managua: evolución de la tenencia de la tierra urbana, 1979-1989**

Tipo de propiedad	1979		1989	
	Ha	%	Ha	%
Area estatal	562	6	2.191	25
Area privada	6.314	73	4.686	54
Vialidad	1.784	21	1.784	21

Fuente: Elaborado por Ninette Morales con base en datos del registro del Departamento Banco de Tierra, 1982, y Alcaldía de Managua, 1989.

Estas tierras, adquiridas por el Estado principalmente a inicios de los años ochenta, se dedicaron, en una parte, a partir de 1982, al programa conocido como "Urbanizaciones progresivas", que se limitaba a dotar de un lote a cada familia, dado que se ubicaban, generalmente, dentro de la trama urbana dotada de infraestructura mínima. En la práctica, constituyó el único programa viable de ejecutar, al carecer, el Gobierno, de los recursos necesarios para realizar proyectos habitacionales completos, a pesar de que las leyes habitacionales emitidas entre 1979 y 1982 conferían al Estado no solo el control de una parte importante de la tierra urbana sino también la potestad de regular las relaciones inquilinarias. El MINVAH adquirió una capacidad constructiva propia que se calculaba, en 1985, en la posibilidad de edificar casi 6.000 viviendas de 45 m<sup>2</sup> y habilitar 7.800 lotes anualmente. Hay que señalar, sin embargo, que esta capacidad se dedicó fundamentalmente a la construcción de asentamientos rurales (Lungo et al. 1988).

Tipo	Rural	Urbana	Total
Viviendas completas	2.596	6.902	9.498
Módulos básicos	9.773	3.566	13.344
Lotes	-	32.430	32.430
Total	12.374	42.898	55.272

Fuente: MINVAH, Dirección Técnica, 1988.

Para el manejo de esta tierra urbana adquirida mediante confiscaciones y expropiaciones, que cuadruplicó el área de la tierra urbana pública en Managua (la propiedad estatal era de 562,04 hectáreas en junio de 1979 y pasó a 2.191,30 hectáreas, al sumarse las confiscaciones, las expropiaciones y el área central, cuyo uso y propiedad estaba congelado por encontrarse sobre fallas geológicas), se creó la Corporación Nicaragüense de Bienes Raíces (CONIBIR), adscrita al MINVAH, en una modalidad de gestión centralizada en la que la participación del gobierno local y de las organizaciones de base urbanas estaba definitivamente ausente.

Aunque el gobierno dio tierra a diferentes instituciones estatales, se calcula que el sector vivienda fue el más beneficiado, cubriendo el 56% de las tierras expropiadas. Como señalábamos antes, el principal beneficiado fue el programa de "Urbanizaciones progresivas", que al constituir 90 nuevos barrios rompió con la histórica segregación urbana heredada de la dictadura somocista. En la ciudad de Managua se construyeron 4.162 viviendas completas, del total de 6.902 hechas en todo el país; 672 módulos básicos de 3.566; y 19.944 lotes del total de 32.430 habilitados a nivel nacional, entre 1979 y 1989.

Paralelamente, en los años iniciales del gobierno sandinista, cobraron importancia las tomas de terrenos urbanos, continuando una tendencia existente desde los años cincuenta y que cobró un renovado impulso luego de las elecciones presidenciales de febrero de 1990, cuando el sandinismo fue derrotado.

**Cuadro No. 5 Managua: lotes de tierra urbana tomada, 1950-1990**

1950/1979	1979/1989	1990	Total
7.125	13.253	7.367	27.745
Fuente: Ninette Morales et al. (1990).			

La población involucrada suma alrededor de 44.300 personas, lo que constituye aproximadamente el 4% de la población de la ciudad, equivalente a ciudades secundarias cabeceras regionales como Bluefields. Esto se convierte en un nuevo reto para el gobierno de esta ciudad.

Hay, sin embargo, a mediados y finales de los años ochenta, un cambio significativo en la política de la tierra urbana en Managua. Al transformarse la Junta de Reconstrucción de Managua en Alcaldía se le concedió participación en las decisiones sobre el uso de la tierra urbana pública, y en 1988, la Ley de Municipios confirió al gobierno local la facultad de regular el uso del suelo público, y la declaración de utilidad pública de bienes inmuebles para proceder a su expropiación. Con ello se fortaleció jurídicamente la participación del gobierno local en la gestión de la tierra urbana. La posterior descentralización de la Alcaldía de Mana-

gua en seis distritos urbanos, en 1989, también pretendía, entre otros, el mismo objetivo. No obstante, el carácter democratizante de esta medida descentralizadora fue una reacción tardía y se planteó nuevamente al margen de una efectiva y real participación popular en la gestión urbana de este bien clave para el desarrollo de cualquier ciudad.

En la base de esta tardía concepción de gestión urbana se encontraban premisas equivocadas y una orientación estatista y altamente centralizadora del modelo de transformación social impulsado por el sandinismo. *Partiendo de que la tierra urbana era un bien no reproducible y bajo el principio de que ella debía ser un bien social y no una mercancía*, se decidió otorgarla gratuitamente. Así, en julio de 1981 se condonaron todas las deudas pendientes de los pobladores de los "repartos intervenidos" (constituídos la mayoría por repartos ilegalmente urbanizados antes de 1979), no se incluía el precio de la tierra al establecer el valor de las viviendas producidas por el Estado, y era gratuita la signación de lotes en las "Urbanizaciones progresivas" y en la asignación de tierras a las diversas instituciones estatales.

Junto a lo anterior, se limitaron los montos de los arriendos y la valoración catastral, definida en 1978, quedó rápidamente obsoleta por el proceso inflacionario que se inició desde inicios de los años ochenta. En este contexto, el mercado inmobiliario se contrajo, aunque se mantuvo latente, pero a medida que las condiciones económicas se agravaron y se liberaron progresivamente los precios de los bienes y servicios en general, el mercado inmobiliario se reactivó, fijándose precios cada vez más alejados del valor catastral y dolarizándose las operaciones de compra-venta y arriendo.

En síntesis, la gestión de la tierra urbana bajo el gobierno sandinista produjo un cambio significativo en la estructura de la tenencia, llegando a controlar este alrededor de una tercera parte del área comprendida dentro del límite urbano, y produciendo una redistribución de la misma, principalmente a través de los programas habitacionales, uno de cuyos efectos positivos fue posibilitar el acceso a los sectores populares urbanos de menores ingresos, mientras rompía con el patrón de segregación urbana imperante.

No obstante, al partir de la premisa errónea de que la tierra urbana había dejado de ser una mercancía, se olvidó que el precio de la tierra

urbana seguía regido por el mercado, aunque este tuviera un bajo perfil y funcionara distorsionadamente. La tierra urbana continuó regida por la ley del valor y tenía, por lo mismo, un precio, hecho que no podía ser obviado al pretender impulsar un modelo de desarrollo urbano que favoreciera a los sectores populares.

Pero aún más, esta modalidad de gestión urbana, al ser altamente centralizada y brindar pocos espacios a la participación ciudadana, estaba condenada a fracasar, tal como la realidad lo mostró dolorosamente a mediados de 1991, cuando se intentó anular las leyes que, lamentablemente de forma tardía y precipitada, decretaron, en marzo y abril de 1990, la regularización y la legalización de los bienes inmuebles otorgados por el gobierno sandinista durante diez años.

Aunque es cierto que la población organizada se involucró de diferentes maneras y en distintos momentos en la lucha por la tierra urbana, jugando un papel clave en la asignación de los lotes a las diferentes familias, *faltó una verdadera institucionalización de la participación popular en el proceso global de gestión* (Morales et al. 1990). Lo que sí es posible afirmar es que existe hoy una mayor beligerancia de la población urbana de menores recursos en torno a esta problemática, tal como lo muestran las tomas de tierras a partir de 1990, *pero su potencialidad depende de su inserción en un modelo alternativo, democrático de gestión urbana* que incluya no solo la cuestión de la tierra urbana pública y privada. Porque, más allá de la forma en que la primera se utilizó en la ciudad de Managua durante los años ochenta, no vamos encontrar un proyecto de desarrollo global de la ciudad en que ella se inserte y que orientara su uso como uno de los instrumentos privilegiados para impulsar cualquier modelo de desarrollo urbano. Esta grave ausencia *obliga a recordar que es necesario contar con una idea del tipo de ciudad que se quiere construir, dentro de un modelo alternativo de transformación social*, para poder pensar en una modalidad democrática de gestión urbana.

### La gestión urbana: posibilidades

El análisis hecho alrededor de los casos del AMSJ y la ciudad de Managua permite plantear algunas ideas respecto a una gestión urbana democrática y sus posibilidades.

- La primera se refiere al alcance y al contenido de la gestión urbana. Partiendo de que ella va más allá de la simple gestión municipal ya que “se gestiona” también desde las organizaciones de la sociedad civil, y que el poder local no se puede reducir al gobierno local, la gestión urbana implica, para las políticas de descentralización y reforzamiento de los gobiernos locales, nuevos y complejizados contenidos. Tocamos, aquí, una de las cuestiones más difíciles de delimitar teóricamente. Pensamos, con el riesgo que implica caer en cierto esquematismo, en cuatro elementos integrantes de la misma:
  - a) La planificación urbana, que se puede desagregar en políticas y programas, y que debe incluir las más diversas formas de participación de la sociedad civil, perdiendo el carácter centralizante que la ha caracterizado, tiene que ser esencialmente estatal en su conducción en los dos niveles básicos, central y local. De esta manera puede enfrentar el riesgo de atomización de esfuerzos y propuestas que se generaría al dejar la gestión urbana bajo una pretendida libertad de mercado.
  - b) La regulación urbana, que incluye a las leyes y a las normas, y que debe seguir la misma lógica que el punto anterior.
  - c) La inversión urbana, que se puede dividir en pública y privada, y esta última, a su vez, en dos: la inversión individual o de grupos con fines lucrativos, y la inversión de grupos de base o de organizaciones no gubernamentales que buscan objetivos primordialmente de beneficio social.

- d) La administración urbana, que aunque también es fundamentalmente estatal, puede pasar a ser responsabilidad privada, particularmente por parte de instituciones de la sociedad civil de distinto tipo.
- Esta concepción ampliada de la gestión urbana incide decisivamente en el sistema político imperante y nos lleva al tema del agotamiento del modelo de gestión urbana actual y la existencia de “horizontes críticos” alrededor de los problemas urbanos, esbozados anteriormente, de impostergable solución. Esta cuestión está íntimamente ligada a las tendencias que están impulsando organismos e instituciones multilaterales que buscan la privatización y la atención por parte de las organizaciones no gubernamentales de muchos servicios y programas sociales urbanos (Banco Mundial 1991b).
  - Regresando a la cuestión de la planificación urbana, sus límites y su caducidad actual, lo que nos queda claro es la inviabilidad de la planificación formal y tecnocrática que se desplegara en América Latina a partir de los años sesenta. Hoy día el actual *modelo neoliberal postula que la planificación, en cualquiera de sus expresiones, es esencialmente opuesta a la democracia, y plantea la necesidad, de “desestatizar” los planes de desarrollo urbano, remitiendo esta tarea a la sociedad civil, lo que en sus términos quiere decir su atomización a través de la privatización de procesos y servicios urbanos* manejados sectorial y aisladamente. Omite esta concepción que aun en los procesos económicos regidos por el libre mercado existen niveles mínimos de regulación, y que el Estado, aunque cambie de funciones, no desaparece.
  - Una gestión urbana democrática que se oponga a la privatización como modelo de gestión urbana, que vea más allá de la simple “rentabilidad económica”, que trascienda a lo que se podría llamar “rentabilidad social” *exige conocer las modificaciones que, en el proceso de urbanización actual, está introduciendo la reestructuración de la economía y de la sociedad en curso.*
  - Llegamos, así, a tres tópicos cruciales sobre una gestión urbana democrática. El primero toca la posibilidad de impulsar procesos de auto-gestión urbana, los cuales no deben ser planteados al margen del sis-

tema político que los contextualiza, a riesgo de contribuir una fragmentación de la gestión que no contribuiría a una real democracia en el gobierno de nuestras ciudades.

El segundo gira en torno al papel de los “planes de desarrollo urbano” como instrumentos de gestión. Partiendo de la constatación de que el plan como modelo ideal de ciudad a desarrollar ha sido ampliamente descartado por la historia, consideramos de gran utilidad los aportes de experiencias concretas como la gestión de Izquierda Unida en Lima (83-86) o la del Partido de los Trabajadores en São Paulo (90-93), que conciben el “plan urbano” como un instrumento y un espacio para la solución de las contradicciones que plantea el crecimiento urbano.

Agregaríamos, sin embargo, que un plan urbano solo puede contribuir a la democratización de la gestión urbana si se inscribe dentro de la idea/proyecto de la ciudad/sociedad que se quiere alcanzar, lo que implica no abandonar una cierta dosis de utopía dentro del planeamiento de transformación social.

El tercer tópico remite a la participación popular. Pensamos que ella es necesaria pero no suficiente para que la gestión urbana sea efectivamente democrática. Es necesaria la existencia de mecanismos que hagan efectiva esta participación (por ejemplo el plan urbano en la concepción antes descrita), y de la idea/proyecto sobre la ciudad mencionada en el párrafo anterior.

Si, como sostenemos, el poder local no se limita al gobierno local, la gestión urbana metropolitana no dependería entonces, exclusivamente, de las acciones (planificación, regulación, inversión y administración) que ejecuten las instrucciones centrales del Estado y los gobiernos locales, sino también de la intervención de distintos organismos de la sociedad civil, directa o indirectamente, en la gestión urbana.

La participación de los sectores sociales populares urbanos en la gestión urbana tiene tres vías de canalización: mediante los movimientos reivindicativos urbanos que al triunfar logran modificar aspectos del desarrollo de las ciudades; mediante la ejecución de programas propios, generalmente apoyados por organizaciones no gubernamentales; y mediante las

acciones de instituciones del gobierno central o local, en las cuales la incorporación de sus intereses sea real.

El grado de incidencia de la participación de estos sectores urbanos en la gestión urbana tiene una estrecha relación con la presencia de uno o varios movimientos reivindicativos urbanos, y su grado de "organicidad" y de la existencia de la idea/proyecto de la ciudad/sociedad antes mencionada.

Elas permiten calificar el nivel de la participación popular en la gestión urbana y, lo que es fundamental en nuestra opinión, entenderla como una forma de gestión política local dentro de un sistema político global. Y evitar el error de olvidar que esta temática está íntimamente ligada al problema del poder político, y poder vincular correctamente la democracia y los procesos de democratización con una nueva forma de gestión urbana.

Insistimos en que no hay que olvidar que *la gestión urbana no es necesariamente democrática o eficiente por la sola participación popular*. Para que sea democrática debe ser parte de una sociedad democrática global. Para que sea eficiente debe contar con una racional integración de sus elementos componentes. Solo en estas condiciones, la participación popular puede adquirir su sentido pleno.

Las ideas anteriores pueden orientar la búsqueda de nuevas modalidades de "gestión urbana con participación ciudadana", término que preferimos al de "gestión urbana popular", con el cual nos referiríamos a prácticas específicas de gestión realizadas por sectores populares, mientras que el primero incorpora la participación de los diferentes grupos o actores urbanos. Esta búsqueda es una tarea urgente en los casos del AMSJ y de Managua, tal como se deriva de la descripción de ellos hecha anteriormente.

El mantenimiento, y sobre todo el desarrollo de la democracia costarricense exigen una nueva forma de gobernar la principal concentración urbana del país. La profundización de la democratización iniciada por el gobierno sandinista también plantea la necesidad de una gestión urbana democrática para la ciudad de Managua.

## 15 Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica. Los casos de San José y San Salvador

**Desarrollo urbano y políticas sociales:  
una relación contradictoria y complementaria**

**A** bordar el tema de las políticas sociales y la ciudad exige, pensamos, analizar el proceso de desarrollo urbano en que estas se inscriben. Esto es de especial exigencia en un período en que el desarrollo reciente de las ciudades en América Latina muestra inéditas facetas: fuertes transformaciones en el sistema urbano, flujos migratorios de nuevo tipo, informalización e internacionalización creciente de las economías urbanas, crecimiento de la pobreza, surgimiento de distintos mecanismos de subsistencia, segregación socioespacial acentuada, etc. (Portes 1989a).

En este contexto, donde se está constituyendo una nueva estructura social, el debilitamiento de la tradicional intervención estatal frente a los problemas urbanos, y sobre todo el radical giro que ella está experimentando (desregulación, privatización, descentralización, etc.) exige un análisis crítico y objetivo que no es fácil de hacer en el caso de los países centroamericanos, por la profundidad de la crisis económica y política vivida en los años ochenta y el poco tiempo transcurrido desde que las políticas sociales en el ámbito urbano de Centroamérica han comenzado a dar este giro.

Intentaremos, no obstante, acercarnos a la problemática de las políticas sociales y la ciudad en los países de la región tomando dos casos muy dife-

rentes: San José, en Costa Rica, y San Salvador, en El Salvador. En el primer caso observaremos un alto nivel de desarrollo del Estado y de sus políticas sociales hasta que, a finales de los años ochenta, estas comienzan a debilitarse drásticamente. En el segundo caso estamos ante un Estado débil y políticas sociales precarias, las que asumen rápidamente un sentido compensatorio en los mismos años.

En el análisis preliminar que haremos de ambos casos subyace una premisa: la relación entre desarrollo urbano y políticas sociales es contradictoria y, a la vez, complementaria. Complementaria porque el tipo de crecimiento urbano en nuestros países, profundamente desigual, exige programas sociales para contrarrestar este tipo de crecimiento; contradictoria porque este mismo crecimiento urbano impide que recursos provenientes de la riqueza nacional se dediquen a estos programas. La tensión permanente entre desarrollo urbano y políticas sociales es, así, el marco en que se producen y resuelven los conflictos urbanos que con tanta frecuencia sacuden a nuestras ciudades.

### **Las tendencias recientes de la urbanización en Centroamérica (Lungo 1992b)**

Durante los años ochenta, la creciente urbanización de las sociedades centroamericanas, de predominante historial agrario, se mantuvo con la prolongación de las tendencias conocidas de las tres décadas anteriores (Cuadro No. 1).

Hay que señalar, sin embargo, que la evolución del sistema urbano en los países de la región centroamericana es diferente al de la mayoría de los otros países latinoamericanos, donde encontramos una creciente importancia de las llamadas ciudades secundarias y una relativa disminución de la primacía de la ciudad más poblada de cada uno de ellos. En Centroamérica observamos, al iniciarse la década de los ochenta, la permanencia del fenómeno de concentración urbana, ya visible en los años sesenta (Cuadro No. 2).

	1960	1970	1980	1985	1990
Guatemala	33,0	35,7	38,5	40,0	42,0
El Salvador	38,0	39,4	41,5	42,7	44,4
Honduras	22,7	28,9	35,9	39,7	43,6
Nicaragua	39,6	47,0	53,4	56,6	59,6
Costa Rica	36,6	39,7	46,0	49,8	53,6
Panamá	41,2	47,6	50,6	52,5	54,8

(\*) La definición del término *urbano* corresponde a la utilizada en cada país.  
Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 1989.

	1970	1980	1985
Guatemala	13,7	16,1	23,2
El Salvador	4,8	5,9	6,5
Honduras	2,3	1,8	1,7
Nicaragua	5,3	7,2	8,7
Costa Rica	10,3	11,9	15,0
Panamá	4,8	5,9	6,0

Fuente: Helmut Nuhn, 1990 (para los datos de 1960 y 1970, excepto para San José en 1970, por cambios en la circunscripción). Cálculos propios a partir de cifras oficiales para 1980.

En esta tendencia, especialmente para los casos de Managua y San Salvador durante la década de los ochenta, los conflictos político-militares han jugado un importante papel, y podemos decir, en general, que salvo en el caso de Honduras, no encontramos un reforzamiento de la segunda ciudad o del conjunto de ciudades secundarias de cada país.

No existen, por otra parte, estudios detallados sobre los cambios de la población a nivel regional interno, lo que aportaría información para una

comprensión global de la dinámica del proceso de urbanización en Centroamérica durante los años ochenta, donde las migraciones, tanto internas como externas, han sido un fenómeno de primera importancia y de un nuevo carácter.

Especialmente importante, por las peculiaridades de sus características, es el caso de la ciudad de Guatemala, donde este fenómeno comienza a ser sujeto de análisis (Bastos y Camus 1990).

En efecto, si en el período entre 1950 y 1980 presenciábamos la clásica migración del campo hacia las ciudades a causa de la introducción de las relaciones capitalistas de producción en la agricultura, en los años ochenta encontramos, ante todo, desplazamientos internos y una creciente migración hacia el exterior, debido a los conflictos político-militares mencionados. Las cifras siguientes muestran la profundidad de estos flujos (Cuadro No. 3).

**Cuadro No. 3 Centroamérica. Migraciones internas y externas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, 1986 (%)**

	Población		Migración	
	total	total (a)	interna	emigración (a)
El Salvador	100	20/35	11	9/24
Guatemala	100	10/12	7	3/5
Nicaragua	100	15/16	4	11/12

(a) Las dos cifras constituyen las estimaciones mínima y máxima.

Fuente: Linda S. Peterson (1988).

En el contexto anterior nos enfrentamos, con seguridad, a radicales cambios en la estructura interna de las ciudades centroamericanas. Fenómenos como la segregación y la polarización de las clases sociales en el ámbito urbano, el surgimiento de nuevas zonas de tugurios, el deterioro del medio ambiente urbano, o la informalización de la economía, entre otros, adquieren características que deben ser investigadas.

Así, por ejemplo, solo a partir de los años ochenta los cambios que se habían venido operando en la relación entre población y medio ambien-

te urbano se revelan en toda su magnitud, principalmente en ciudades como San Salvador o Managua, donde los conflictos militares ocurridos han tenido un importante impacto, al reducirse la capacidad del Estado para enfrentar estos problemas (Lungo 1989b).

Que la pobreza y el desempleo en las ciudades centroamericanas se han incrementado es evidente, y lo comprueban los datos. Que ello exprese cambios en la estructura de clases sociales urbanas también lo es. Sin embargo, no existe una relación directa con una polarización o segregación espacial aunque estas se pudieran haber acentuado.

Así, en el Área Metropolitana de San José, un estudio oficial sobre los asentamientos precarios, hecho en 1987, mostraba su enorme dispersión en el territorio urbano (INVU 1987).

Pero es quizás en la economía urbana donde vamos a encontrar los cambios de mayor profundidad en los años ochenta. El rasgo central es su creciente informalización (Pérez Sáinz y Menjívar 1991). Sin embargo, creemos que no basta con su cuantificación y el análisis de sus características específicas, sino que es necesaria su contextualización. Pensamos, por ejemplo, que hay determinaciones diferentes en el caso de la informalización de la economía urbana en Nicaragua, donde se desarrolló un proyecto radical de transformación social en medio de una guerra de agresión; en el caso de El Salvador, donde, durante los ochenta, se dio un agudo conflicto político y militar interno; y en Costa Rica, país en el que la reestructuración de la economía nacional ha avanzado más.

Debe también ser sujeto de análisis el desarrollo de las zonas dedicadas a la industria de exportación exclusivamente, tanto a nivel de la oferta y tipo de empleo como al de su ubicación espacial, ya que posiblemente tengan una importante incidencia en los rasgos de la urbanización durante los años noventa (Portes y Lungo 1992a).

Estos cambios en la economía de nuestras ciudades tendrán, indudablemente, consecuencias en la estructura social urbana, lo que nos conduce a otra dimensión, la política. Durante la pasada década, en Centroamérica, asistimos a una impresionante movilización y lucha de las masas populares urbanas, a un florecimiento de movimientos sociales, a una acelerada modificación de los sistemas políticos, etc. Sin embargo, y a pesar

de numerosos esfuerzos, no encontramos movimientos sociales que podamos calificar como típicamente urbanos. Hay aquí un importante campo de investigación y debate que apenas se inicia (Lungo 1988b).

Efectivamente, si las contradicciones y los conflictos urbanos han estado en un segundo plano por la envergadura de las luchas políticas, ellos están, a pesar de todo, presentes, y nos encontramos frente a nuevos agentes como las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito del hábitat popular, los servicios y las actividades productivas urbanas, tratando de ayudar a los grupos sociales más desfavorecidos. Movimientos feministas, ecologistas y otros emergen con su actuación en el marco de un debilitamiento de las políticas sociales del Estado y de una creciente privatización de los servicios públicos, mientras la descentralización y el reforzamiento de los gobiernos locales se convierten en temas de importantes discusiones y acciones.

Las políticas de reestructuración económica y la deuda externa tienen, también, profundas consecuencias en la realidad urbana centroamericana (Roberts 1989). El proceso de urbanización en esta región, así como en toda el área del Caribe presenta, entonces, una nueva dinámica, que debe ser estudiada en todas sus dimensiones; entre ellas, su relación con la transformación de las políticas sociales.

### **San José: de los programas sociales fuertes hacia una compensación social urbana débil**

Con la profunda modificación del sistema político costarricense ocurrida a mediados de siglo, en el cual las dimensiones interventora y benefactora constituían el eje de las políticas económicas y sociales impulsadas, vemos surgir un importante número de leyes e instituciones relativas a los programas sociales. Junto al Código de Trabajo y el Consejo Nacional de Salarios, nacieron el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, entre otras, que desarrollaron importantes acciones que explican, en parte, la relativa igualdad social que vivió el país entre 1950 y 1970.

Cuando este modelo económico-social comenzó a dar muestras de agotamiento en la década de los setenta, se dictaron otras leyes y se crearon otras instituciones para atender los focos de pobreza urbana y rural que comenzaban a ser visibles. Son los años de la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), y de la promulgación de la "Ley de asignaciones familiares", que tratan de detener el deterioro de las condiciones de vida de los sectores urbanos y rurales de menores ingresos.

Entre 1949 y 1970 se crearon 22 instituciones con objetivos sociales, que se concentraron en el área de salud y educación, y para 1980 estas ascendían a 126. Este proceso de ampliación estuvo acompañado de un incremento significativo en el gasto. Evidentemente, en la década del setenta se dio una expansión de la política social que respondía a la crisis que comenzaba a sufrir el modelo de desarrollo costarricense, impulsándose distintos tipos de acciones en el campo y las ciudades (Valverde et al. 1990). En esta década se creó el 47% de las instituciones del área social, crecimiento institucional que va acompañado de un incremento importante en el número de empleados públicos.

En 1974 se creó una institución clave para atender los problemas de desigualdad social: la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, orientada a resolver problemas de desnutrición y falta de vivienda de las familias de los trabajadores de menores ingresos, mientras que el Instituto Mixto de Ayuda Social atendería los casos de pobreza extrema.

Al iniciarse los años ochenta, la crisis económica implicó una reducción en términos reales de los recursos que el Estado dedicaba para enfrentar esta situación de deterioro social; la adopción de medidas para reducir el gasto fiscal que los programas de ajuste estructural exigían, la elevación de las tarifas de algunos servicios públicos, etc. obligaron a algunas instituciones a disminuir la cobertura de sus programas, despedir personal o reducir sensiblemente los gastos de compra y mantenimiento de equipo. Durante los años ochenta, entre los programas que se dirigían a combatir la pobreza, se destacan los referidos a educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social. Para 1983 el subsidio global de estos programas representó el 16% del PIB de ese año, distribuido de la siguiente manera:

educación 39%, salud 38%, agua y depuración de aguas negras 9%, vivienda 7%, alimentación-nutrición 5% y seguridad social 2%.

El 60% del subsidio total benefició a los pobladores urbanos y el 40%, a los rurales. El 33% del monto global favoreció a las familias pobres. La mayoría de estos programas ayudaron a las familias de menores ingresos, salvo en el sector de la vivienda, donde los más pobres obtuvieron solo un 11% del total de subsidios.

La evolución del comportamiento del gasto social muestra dos tendencias claras: una, entre 1975 y 1980, caracterizada por un ritmo creciente de 6,6% como promedio anual; otra, entre 1980 y 1985, cuando la tendencia creciente disminuye, y se incrementa el gasto social a un promedio anual de 0,8%. En este proceso, los sectores de salud y educación serían los más afectados; la caída más notoria ocurrió en 1982 y 1983, a partir de esa época empezó a darse un crecimiento lento que no logró alcanzar, hacia finales de la década, los niveles que se tenían antes de la crisis. Solo los programas de vivienda lograrían alcanzar los niveles que se tenían en el quinquenio 1975-1980, mientras el nivel de pobreza crecía.

Analicemos ahora los programas dirigidos a combatir la pobreza en el Área Metropolitana de San José, impulsados fundamentalmente por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

Cuadro No. 4 Costa Rica, área urbana: niveles de pobreza e indigencia (%)

	AMSJ		Resto de área urbana		Total área urbana	
	P	I	P	I	P	I
1981	15	5	17	6	16	5
1988	19	5	22	6	21	6

Fuente: PREALC 1990b.

El responsable del DESAF es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los programas cubiertos por dicho fondo son aquellos que tienen a su cargo el desarrollo de acciones dirigidas a familias de escasos recursos, entre ellos el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

Los fondos del DESAF atienden las áreas siguientes: salud, alimentación y nutrición, vivienda, fomento de actividades productivas y de empleo, capacitación y formación profesional, y protección al menor y al anciano. En el área de salud, alimentación y nutrición, de los programas que lo integran, se destaca el de los "Centros infantiles de atención integral" (CEN-CINAI), dirigido a grupos urbanos marginales. El área de vivienda tiene dos programas que inciden decisivamente en el AMSJ: uno que atiende el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), y otro que es desarrollado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): el Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI), y el "Programa nacional de vivienda de interés social", respectivamente. El área de fomento de actividades productivas y de empleo está compuesta por seis programas, de los cuales tres están dirigidos a la población urbana y rural: el de confección de uniformes escolares, el de elaboración de alimentos y el de ayuda a microempresas. La cuarta área la integran tres programas; de estos es fundamentalmente uno el que alcanza de forma más específica a las comunidades urbanas: el de "organización y desarrollo de la comunidad". La institución responsable del programa es la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), que se inició en 1975, con 65 asociaciones de desarrollo comunal y 33 comités de desarrollo comunal. A partir de 1989 se le dio un nuevo enfoque para que sirviera de apoyo a los programas que financiaba la DESAF a nivel nacional. La quinta área, de protección al menor y al anciano, tiene ocho subprogramas, de los cuales tres tienen una incidencia directa en la población urbana.

En 1989, el financiamiento que se otorgó al Ministerio de Salud, al BANHVI y a la CCSS representó el 70% del total del presupuesto asignado al DESAF; si incluimos el presupuesto entregado en ese mismo año al Ministerio de Educación Pública, tenemos que los programas que ejecutan estas cuatro instituciones con recursos del DESAF absorben el 85% del total del presupuesto de este fondo.

A pesar de la disminución del gasto social durante los ochenta, se encuentran, en el caso de la ciudad de San José, importantes programas sociales que explican, junto a los niveles de empleo mantenidos, aceptables condiciones de vida para la mayoría de la población. Sin embargo, al

inicio de los años noventa comenzó a darse un giro importante que puede cambiar la situación prevaleciente hasta el momento.

**Cuadro No. 5 Distribución del gasto público social (%)**

	Educación	Salud	Trabajo y seguridad	Vivienda	Otros
1975	15,5	24,5	10,1	2,1	47,8
1976	16,2	22,2	9,0	2,5	51,0
1977	15,0	20,2	7,5	2,3	55,0
1978	15,4	23,4	8,6	2,1	55,5
1979	15,5	26,4	9,6	2,4	46,0
1980	15,4	25,0	7,9	3,4	48,0
1981	15,5	20,5	6,6	1,8	55,0
1982	13,8	17,6	7,1	1,5	60,0
1983	12,5	17,1	6,1	2,3	62,0
1984	12,8	17,4	7,9	2,5	59,2
1985	12,7	17,1	8,9	2,2	59,2

Fuente: J. M. Valverde et al. (1990).

Con la llegada del partido social-cristiano al gobierno, en 1990, la política social se comenzó a modificar, acercándose al modelo compensatorio neoliberal prevaleciente en los otros países. Dos componentes coexisten: uno existencialista, el "Plan de promoción social", y el otro desarrollista, el "sector social productivo". El primero es estrictamente compensatorio frente a la pobreza extrema y se concretó a través del bono para la vivienda y el bono alimentario. Este último se dirigía hacia zonas urbanas precarias en las ciudades de San José, Limón y Puntarenas, y pretendía cubrir a menos del 50% de los pobres urbanos (Menjívar y Trejos 1990).

El segundo componente impulsado por el primer vicepresidente de Costa Rica tenía por objetivos la creación de empleos y el mejoramiento de los ingresos; tendría una duración de cuatro años; se concentraría principalmente en zonas críticas de las ciudades de Puntarenas y Limón,

y en áreas rurales deprimidas; beneficiaría a 90 mil microempresarios; y estaría integrado por ocho subprogramas (Primera Vicepresidencia de la República 1989).

Evidentemente, en Costa Rica, el ciclo del fuerte desarrollo de políticas sociales, que elevó las condiciones de vida de la población urbana a partir de los años cincuenta está llegando a su fin.

### **San Salvador:**

#### **el limitado impacto urbano del Fondo de Inversión Social frente a los niveles de pobreza existentes**

Un estudio reciente (Briones 1992) muestra el alarmante crecimiento de los niveles de pobreza en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Los datos del siguiente cuadro muestran la aceleración experimentada durante los últimos años (Cuadro No. 6).

La evolución anterior se da en el conocido contexto de reducción del gasto público en programas sociales. Así, en El Salvador, los porcentajes de los presupuestos nacionales asignados a los servicios de educación y salud disminuyeron, entre 1970 y 1988, del 28% al 12,7% y del 13,0% al 8,2%, respectivamente (Menjívar y Trejos 1990). Aunque los porcentajes anteriores corresponden al nivel nacional y es conocido el mayor impacto de la pobreza en las áreas rurales en la región centroamericana, ellos indican una tendencia que guarda relación, junto con otros factores, con el incremento de los niveles de la pobreza en el caso de San Salvador.

En El Salvador, a diferencia de Costa Rica, la debilidad de la política de los programas sociales fue muy clara durante las décadas anteriores, razón por la cual, por motivos de espacio, nos limitaremos al análisis de los programas impulsados a partir de 1989.

	1976/1977	1986	1988	1990
Pobreza	30,0	42,2	46,1	49,5
Extrema pobreza	10,0	13,8	15,2	17,0
Pobreza relativa	20,0	28,4	30,9	32,52
No pobres	70,0	57,8	53,9	50,0

Fuente: Carlos Briones (1992).

Al igual que en Costa Rica, en El Salvador hubo dos tipos de programas: uno de corto plazo, dirigido a paliar los efectos inmediatos del ajuste estructural de la economía, y otro de mediano plazo, que buscaba reorientar los proyectos sociales tradicionales (educación, salud y vivienda) y los más recientes (saneamiento básico). Este último programa pretendía integrar las diferentes acciones sectoriales para incrementar la formación de capital humano entre las familias más pobres (FUSADES 1991).

El programa de corto plazo se concretó en el llamado "Programa social de emergencia" (PSE), compuesto por tres subprogramas: el "plan de desarrollo comunal urbano de emergencia", la "construcción de infraestructura comunal intensiva en mano de obra" y el "Fondo de inversión social" (FIS). Los dos primeros dependían de la Comisión Nacional de Restauración (CONARA), unidad del Ministerio de Planificación que jugaría un papel eminentemente contrainsurgente durante la guerra que durante once años se desarrolló en El Salvador.

El primer subprograma se dirigía principalmente hacia las poblaciones marginales en estado de extrema pobreza de la capital y las principales ciudades del país, a través de la construcción de infraestructura y acciones en salud, educación y alimentación. Hasta mediados de 1991 se habían realizado 318 proyectos, siendo el presupuesto total de este subprograma muy limitado (USD\$ 4,5 millones aproximadamente).

El segundo subprograma buscaba fortalecer a los gobiernos locales a través de dos componentes: "Municipalidades en acción" y el "Plan oriente 1989". A mediados de 1989 se habían cubierto casi la totalidad de municipios del país.

El tercer subprograma, el “Fondo de inversión social” constituyó, realmente, el mecanismo para impulsar las políticas de compensación social de corto plazo. Fue creado para un período limitado a cuatro años y su función principal fue la captación de recursos nacionales y extranjeros para financiar los proyectos de las municipalidades, ONG y comunidades organizadas, dirigidos a los sectores más pobres de la población.

Los tipos de proyectos que financió el FIS son los siguientes:

a) Infraestructura social:	construcción en educación, guarderías o albergues, unidades de salud, letrinas y lavaderos.
b) Infraestructura socioeconómica:	agua potable, alcantarillado, mejoramiento de caminos.
c) Infraestructura productiva:	riego y drenaje, sistema de acopio, mercados, reforestación.
d) Infraestructura de mejoramiento urbano:	empedrado y adoquinado de calles, cunetas y canales, muros de protección, electrificación.
e) Equipamiento:	de unidades de salud, escuelas, guarderías y albergues.
f) Servicios:	salud, alimentación, huertos, atención psico-educativa, capacitación productiva, organización comunal.

Una revisión de la ejecución del FIS hacia el final del primer trimestre de 1992, muestra, sin embargo, un desigual desarrollo de los proyectos, donde predominan las construcciones escolares y obras viales menores. Territorialmente tiene una cobertura dispersa por todo el país y muy poco impacto en el Área Metropolitana de San Salvador.

Pero lo que interesa destacar, para los objetivos de este trabajo, es cómo la implementación del plan de reconstrucción nacional, surgido de los acuerdos de paz firmados entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, ha reorientado el financiamiento otorgado por el FIS hacia la reconstrucción de la infraestructura dañada

da por la guerra, y, por este motivo, hacia zonas y pequeños poblados, principalmente rurales. Aunque consideramos que esta reorientación es un hecho de justicia en el país, señalamos, que los programas de compensación urbanos, especialmente en la capital, serán aún más débiles en los años futuros que en el momento actual (FUNDASAL 1992).

Respecto al programa social de mediano plazo, que está realmente diseñado a mediano y largo plazos, se plantea que corresponde al Estado, y cumpliendo su papel subsidiario, debe asumir aquellas actividades que por su naturaleza no pueden ser desarrolladas por el sector privado: educación básica, salud primaria preventiva, vivienda mínima, agua potable y alcantarillado.

No hay, sin embargo, más allá de las orientaciones compartidas con enfoques neoliberales similares impulsados en la mayoría de los países latinoamericanos (focalización del gasto social, subsidios directos a la demanda, descentralización de la ejecución, etc.), mayores precisiones sobre proyectos específicos, ni mucho menos un tratamiento especial a los problemas de la pobreza en las ciudades más grandes. Solo los programas de apoyo a la microempresa, que están fuera de la competencia del FIS, parecen ser los que están orientados a combatirla.

## Conclusiones

La rápida revisión hecha de las políticas sociales en los casos de San José y San Salvador muestra que la tensión actual entre desarrollo urbano y políticas sociales está lejos de resolverse, y que esto exige un replanteamiento a fondo de la relación que nos preocupa. No basta plantear dogmáticamente posiciones a favor o en contra de la regulación, la privatización o la descentralización (Coing 1989). No es correcto dismantelar instituciones o programas públicos sin proponer alternativas viables. No se debe hacer recaer en las organizaciones de la sociedad civil (repentinamente tan en boga), el peso de los problemas urbanos heredados y los generados por la reestructuración económica en curso. Sobre todo, pensamos, hay que luchar contra la atomización organizativa y reivindicativa

de los sectores populares urbanos, lo que conduce a una nueva forma de instrumentalización de los mismos.

Quisiéramos, más bien, pensar que es posible, como lo está intentando la Prefectura de São Paulo (Prefectura de São Paulo 1991), diseñar un plan de desarrollo de nuestras ciudades que, elaborado concertadamente, resuma los contradictorios intereses que expresan la cada día más heterogénea composición social de sus habitantes. La pobreza urbana es un problema crucial, pero un desarrollo urbano integral ni debe abordarla aisladamente ni se limita a impulsar programas para combatir sus manifestaciones aparentes.

## El Centro Histórico de San Salvador. Transformación económica, espacios públicos y vivienda\*

### Introducción

La situación actual del Centro Histórico de San Salvador es, en muchos aspectos, paradójica. Mientras por un lado su dinamismo comercial refuta cualquier apreciación de declinación económica, por el otro estamos en presencia de un patente ejemplo de segregación espacial y exclusión social, con una clara diferenciación entre el antiguo centro y las áreas de la población de altos ingresos del oeste y el suroeste de la ciudad.

Han ocurrido importantes cambios en la economía del Centro Histórico. En un movimiento que se inició en los años cincuenta del siglo pasado y se aceleró en las décadas siguientes, las sedes de los bancos, los establecimientos de servicios especializados para las empresas, los almacenes más prestigiosos y los pocos hoteles importantes se desplazaron del área central y se relocalizaron en la zona oeste. En esta, nuevos y lujosos centros comerciales y hoteles de lujo acompañaron a las familias de altos ingresos que habían comenzado el éxodo del Centro Histórico desde los años treinta.

\* Versión actualizada del artículo publicado en el libro *The Social Sustainability of Cities*, de Mario Polèse y Richard Stren (Eds.), editado por University of Toronto Press, en 2000.

No obstante, un significativo número de pequeños y medianos establecimientos comerciales y de servicios, orientados al consumidor final, permanecen en el área central, ampliándose incesantemente. Por la razón anterior, la idea de que es necesaria una revitalización de su economía no es totalmente correcta. Esta valoración se basa en un diagnóstico que confunde el deterioro físico, inmediatamente perceptible, y la pobreza urbana imperante, con la declinación económica.

Pero es necesario, también, rechazar el voluntarismo "paseísta" de quienes postulan la idea de que es posible hacer que el Centro Histórico vuelva a ser lo que era a mediados del siglo XX, o incluso antes, a inicios del mismo, cuando alcanzó su mayor esplendor (Lungo y Baires 1988, Herodier 1997). El antiguo Centro Histórico ha cambiado de rostro definitivamente, y más que una revitalización económica, lo que se impone para lograr su rescate es impulsar una serie de iniciativas que combinen la restauración de las edificaciones de valor arquitectónico, el mantenimiento de la traza urbanística colonial (Salazar 1996), la rehabilitación de los espacios públicos perdidos, la recuperación de su función residencial y la reorganización del transporte público, aprovechando su gran dinamismo económico. Solo así se podrán revertir la segregación espacial, la exclusión social y la inseguridad ciudadana que ambas conllevan.

En este sentido, en lugar de concentrar los esfuerzos en la restauración edilicia, aunque esta es fundamental y deba realizarse como se ha hecho en muchas ciudades latinoamericanas, se debe impulsar un plan de rescate integral como el esbozado en las líneas anteriores. Este plan debe, antes, ser guiado por la respuesta a dos interrogantes cruciales:

- a) ¿Las diferencias existentes entre las áreas centrales, este y noreste de la ciudad, con las áreas oeste y suroeste, han producido ya, irreversiblemente, una "ciudad dividida", basada en la segregación espacial y la exclusión social, entre otros factores?
- b) ¿Dada la profundidad de estos procesos, aún es posible impulsar un desarrollo urbano socialmente sostenible en San Salvador?

Las respuestas a estas interrogantes son ineludibles para el futuro de la ciudad, constituyen un desafío para el gobierno de la ciudad y del Área Metropolitana, y para los habitantes de estas y, particularmente, del Centro Histórico. Conducen, inmediateamente, a la urgencia de conformar nuevas relaciones de gobernabilidad urbana, democráticas, participativas y flexibles. En términos metafóricos, se trata de construir “puentes urbanos permanentes”, a través de los cuales los responsables de las políticas urbanas y los ciudadanos conviertan el Centro Histórico en un espacio de integración e inclusión y reduzcan la desigualdad, la inequidad y el temor prevaletentes, avanzando hacia un desarrollo urbano socialmente sustentable:

Para que la gestión del desarrollo de una ciudad sea exitosa, sus políticas deben promover la sustentabilidad social. Entendemos por esta un desarrollo compatible con la evolución armoniosa de la sociedad civil que estimule un medio ambiente donde sea compatible la cohabitación de grupos sociales cultural y socialmente diversos que estimule la integración social, mientras mejora las condiciones de vida de todos los segmentos de la población (Polèse y Stren 2000).

La lucha contra la segregación espacial y la exclusión social es esencial para el rescate de las áreas centrales. Dado el estado actual del Centro Histórico de San Salvador, es una tarea prioritaria que exige el repoblamiento del mismo, la recuperación de los espacios públicos y lagarantía de la seguridad ciudadana. Esta no es fácil, especialmente por ser un espacio abandonado y estigmatizado por la mayor parte de los habitantes de la ciudad.

### La evolución del Centro Histórico

Las tendencias descritas anteriormente han sido reforzadas por la rápida expansión de la urbanización en todo el país, durante las últimas cuatro décadas, por los programas de ajuste estructural y liberalización de la eco-

nomía de los años noventa y, en términos generales, por el proceso de globalización e integración de las economías centroamericanas. Todo esto ha conducido a que el Área Metropolitana de San Salvador tienda a cumplir nuevas funciones al nivel de Centroamérica y el Caribe (Lungo 1993b).

Fundada hace más de 450 años, la ciudad de San Salvador se consolidó como el principal centro urbano del país a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. De capital político-administrativa del Estado nacional creada en el marco del modelo de exportación agropecuario (Browning 1975 y Lindo 1990), se fue convirtiendo en la sede de los establecimientos manufactureros creados a inicios del siglo pasado, de bancos y de compañías aseguradoras, así como de los principales almacenes de importación (Martín 1981).

La mayor parte de estos establecimientos se localizaron en el Centro Histórico de la ciudad, modificando drásticamente el patrón anterior de usos del suelo. En ese mismo período de consolidación, fueron edificados los principales símbolos de la capital: el Palacio Nacional, la Catedral, los almacenes más importantes, las sedes bancarias y los hoteles, compactamente alrededor de las tres plazas históricas. Y en las inmediaciones, las residencias de las familias de mayores ingresos.

Esta evolución corresponde, aunque en una escala más modesta, a tendencias similares en las grandes ciudades latinoamericanas, y se extendió hasta inicios de los años treinta, cuando comenzó el desplazamiento residencial de estas familias hacia la zona oeste, mientras la urbanización generaba un crecimiento poblacional que vio surgir el problema de la falta de vivienda para los grupos sociales de menores ingresos, convirtiéndose esta cuestión, como en otras ciudades del continente, en un "problema social" (Arango 1989).

Hacia 1950 este desplazamiento residencial había llegado, casi completamente, a su final, y desde 1930 las residencias abandonadas se transformaron en almacenes, la minoría, o se dividieron, la mayoría, en viviendas de una sola habitación para cada familia, que compartían los servicios sanitarios. Este tipo de vivienda popular, común en América Latina, será conocido como "mesones" en El Salvador, y se convertirá en la princi-

pal forma de hábitat de las familias pobres en las principales ciudades del país hasta el tercer cuarto del siglo XX, constituyendo una de las manifestaciones de segregación espacial y exclusión social.

A pesar de este desplazamiento residencial, el Centro Histórico conservó sus funciones de integración social y cultural para los habitantes de la ciudad hasta finales de los años cincuenta. Este continuó siendo la sede de las instituciones del gobierno central, los bancos y empresas de servicios especializados, los principales almacenes, el lugar de los clubes y casinos de los ricos, de los hoteles de lujo e importantes restaurantes. Todo esto, compartiendo el espacio con los locales de los sindicatos y asociaciones de artesanos.

Por esos días se acostumbraba “ir al centro” en los fines de semana, días festivos y las vacaciones, especialmente en las noches. Las fiestas patronales de la ciudad, en el mes de agosto, eran organizadas y contaban con la participación de señoras y señoritas de las familias pudientes, aunque ya no habitaran en este lugar, manteniéndose importantes tradiciones culturales (Rodríguez 2002). El Centro Histórico, en síntesis, era un espacio donde compartían diferentes grupos sociales.

A partir de los años sesenta, comenzó el éxodo de los principales establecimientos económicos y la transformación de la economía del Centro Histórico, además de su deterioro físico y ambiental. Grandes centros comerciales y nuevos edificios para los bancos y empresas de servicios especializadas, hoteles y restaurantes de lujo se construyeron en el oeste de la ciudad, mientras el creciente sector informal se fue apoderando de las aceras, calles, parques y plazas en el área central. Se acrecentaron drásticamente la inseguridad y la violencia urbana, lo que hizo que el Centro Histórico se convirtiera en un simple “lugar de paso”, en lugar de un espacio de convivencia; fenómeno también común en la mayoría de áreas centrales de las principales ciudades del mundo, y que ha sido descrito así:

Sin lugar a dudas, en oposición a la seguridad del espacio privado –la casa–, la violencia del espacio público –la calle– es una de las principales características cotidianas de las metrópolis del mundo industrial subdesa-

1 Este tipo de vivienda tiene distintas denominaciones en los diferentes países, entre ellas “conventillos”.

rrollado: el espacio público en las metrópolis constituye la negación de la ciudadanía (Kowarick 1991).

La evolución del Centro Histórico fue drásticamente afectada por la nueva política de crecimiento basada en la sustitución de importaciones y la creación del Mercado Común Centroamericano, en 1960. La dinámica general de la economía del país y de la ciudad se modificó. Nuevas zonas industriales fueron creadas en la periferia, se amplió el sistema financiero, crecieron los servicios y el comercio, y hubo una rápida expansión de la construcción de conjuntos residenciales para grupos de ingresos medios y medio-bajos. Consecuentemente, se construyeron nuevas redes de infraestructura urbana, transformando el paisaje urbano. En este contexto, las inversiones en el Centro Histórico pasaron a ocupar un lugar secundario.

Esos años fueron, también, testigos de la formación del Área Metropolitana de San Salvador y de los primeros intentos por planificarla, que culminaron en la formulación de un ambicioso Plan de Desarrollo, presentado al final de esa década, Conocido como METROPLAN 80 (CONAPLAN 1969). Este planteaba el rol de San Salvador como una ciudad con funciones para toda la región centroamericana, pero el desarrollo del Centro Histórico ocupaba una posición secundaria dentro del mismo. A pesar de que no fue implementado, METROPLAN 80 contribuyó a que en los años siguientes se prestara escasa atención a la evolución del Centro Histórico.

Este recibió un golpe decisivo a raíz del terremoto del 10 de octubre de 1986, que destruyó, ante todo, el área central de la ciudad. Las sedes de los bancos y establecimientos de servicios especializados que aún permanecían en la zona se trasladaron definitivamente al sector oeste, mientras cada espacio vacío pasaba a ser ocupado por las actividades económicas informales.

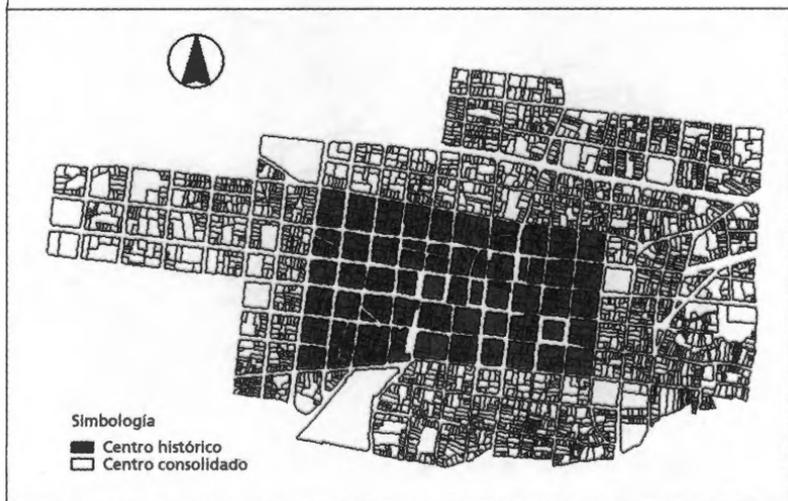
El profundo deterioro que vive el Centro Histórico en la actualidad ha suscitado numerosas discusiones e ideas para su recuperación. PLAMADUR brindó los lineamientos generales en el Plan de Recuperación del Centro que formulara en 1997. La Oficina de Planificación del Área

Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) avanzó sustancialmente en su desarrollo, al elaborar el Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador, entre 1999 y el año 2000.

Es necesario precisar, para efectos de comprensión de los datos y propuestas que se exponen más adelante, los límites territoriales de lo que comprende el Centro Histórico. El Plan para la Recuperación del Centro de PLAMADUR define dos zonas en el área central de la ciudad: el Centro Histórico y el Centro Consolidado, constituido el segundo por el entorno inmediato del primero (ambos forman parte, también, aunque sus límites difieren ligeramente, del Distrito Comercial Central, delimitado por la OPAMSS a finales de los años ochenta). Los dos se encuentran dentro de los límites del Municipio de San Salvador, que es la capital del país y que integra, junto a otros trece municipios, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). El siguiente mapa muestra los límites del Centro Histórico y del Centro Consolidado, y su ubicación dentro del Municipio de San Salvador. Cuando se habla de área central en este artículo, se hace referencia al Centro Histórico y al Centro Consolidado.

Mapa No. 1

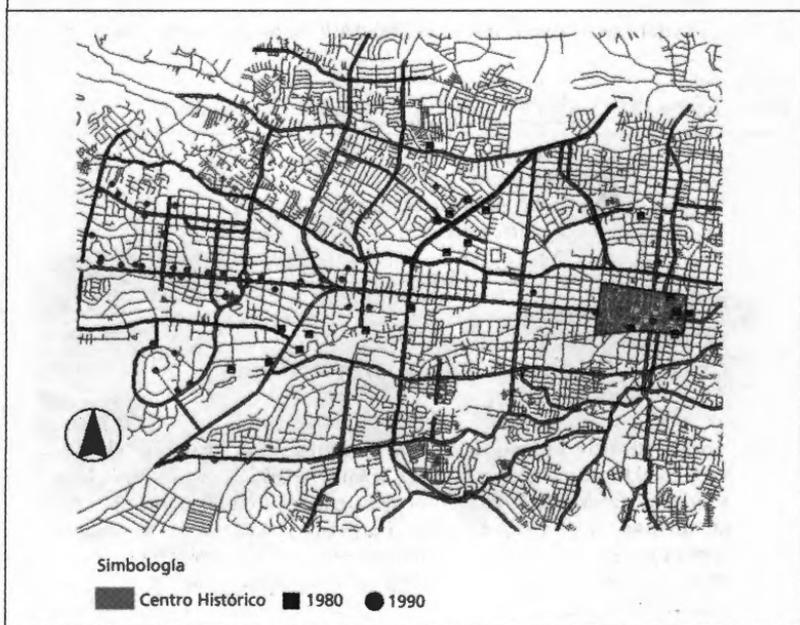
San Salvador. El Centro Histórico y el Centro Consolidado



## La transformación de la economía del Centro Histórico

La importancia de la economía del Centro Histórico de San Salvador está directamente relacionada con la presencia de actividades comerciales y de servicios al consumidor, principalmente de ingresos medios y bajos, dado que no existe una significativa concentración de actividades industriales manufactureras en el área. El éxodo hacia la zona oeste de la ciudad desde inicios de los años sesenta, de las sedes bancarias, las compañías financieras y de seguros, y los almacenes destinados a la población de ingresos altos, provocó un cambio radical en el perfil de la economía del Centro Histórico (ver Mapa No. 2), a lo que se sumó la acelerada aparición de actividades económicas informales.

Mapa No. 2 San Salvador. 1980-1993, relocalización de los principales establecimientos económicos



Esta transformación no implica, sin embargo, como se sostuvo anteriormente, una declinación de esta economía, sino, al contrario, que emerge un nuevo perfil de la misma caracterizado por:

- La heterogeneidad y mezcla de diversos servicios orientados a los consumidores finales.
- Un claro predominio de pequeñas empresas y microempresas.
- La creciente informalización del mercado laboral (Briones 1996).

Este proceso ha tenido un profundo impacto negativo en la demanda de viviendas, en la ocupación de los escasos espacios públicos y las calles, y ha modificado sustancialmente el mapa de actores sociales en el área central de la ciudad.

Sector	%
Servicios	52,39
Comercio	22,39
Industria manufacturera	17,95
Construcción	5,97
Agricultura	1,30

Fuente: Censo de 1992, DIGESTYC.

Los estudios de PLAMADUR estimaron que el 54% de los empleos en el área central correspondía al sector informal, porcentaje que debe ser mayor en el Centro Histórico, donde la Municipalidad señala que solo las actividades del Mercado Central ocupan a más de 20 mil trabajadores, la gran mayoría en el sector informal. Estas transformaciones en la economía del Centro Histórico han ocurrido en un contexto de informatización de toda la economía metropolitana (Cuadro No. 2).

El área central presenta, también, altos niveles de pobreza y violencia, aunque no se cuenta con datos precisos para la primera. Al nivel del Área Metropolitana, el porcentaje de pobreza es de alrededor del 40% de todas las familias, en las cuales el 30% de los jefes de familia son mujeres.

Cuadro No. 2 Área Metropolitana de San Salvador.

Empleo en la economía informal, 1988-1989 y 1994 (%)

Sector	988-1989	1994
<i>Según sectores:</i>		
- Industria manufacturera	21,3	24,9
- Construcción	5,8	6,0
- Comercio	42,1	39,0
- Transporte y comunicaciones	6,6	6,2
- Finanzas	0,4	0,2
- Servicios	12,9	13,5
<i>Según categoría ocupacional:</i>		
- Administradores	6,1	8,0
- Propietarios	55,3	56,2
- Familiares sin remuneración	9,2	12,0
- Asalariados permanentes	11,1	11,0
- Asalariados temporales	18,4	11,6

Fuente: Briones (1996).

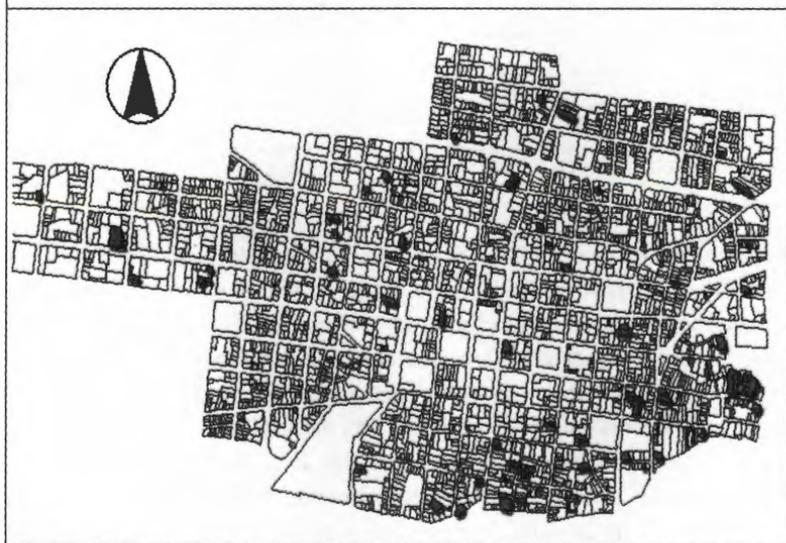
Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio y una universidad localizada en el área central mostró que los principales problemas en esta última eran la delincuencia, la congestión del tráfico, las bandas juveniles, la falta de estacionamientos, los vendedores ambulantes y la recolección de los desechos sólidos (CCIES-Universidad Tecnológica 1995).

### Uso del suelo y desaparición de los espacios públicos

Los análisis preliminares de PLAMADUR identifican diferentes características para las dos primeras zonas. La primera presenta un alto nivel de transformación física, una gran cantidad de predios vacantes y numerosos destruidos y dañados por el terremoto de 1986, como se puede apreciar en el Mapa No. 3; la segunda es más compacta, aunque de menor densidad (la mayoría de edificaciones tiene uno o dos pisos).

Mapa No. 3

San Salvador. Tierra vacante en el área central



El uso comercial es claramente predominante en el Centro Histórico, reforzando esta monofuncionalidad la segregación espacial y la exclusión social; en el Centro Consolidado existen numerosos establecimientos educativos de los niveles secundario y universitario (Cuadro No. 3); en ambos se encuentra una significativa cantidad de instituciones gubernamentales, en la parte norte del segundo se ubica el complejo conocido como el

Centro de Gobierno que alberga varios ministerios y sedes de instituciones autónomas. Esta última característica es favorable para impulsar programas de recuperación de la función residencial perdida y proyectos de rehabilitación y ampliación de espacios públicos.

Cuadro No. 3 Uso del suelo en el área central de San Salvador

	Centro Histórico	Centro Consolidado
Bloques o manzanas	59	130
Edificios de valor histórico	350	134
Uso del suelo (% del área total):		
a. comercio	83,0	66,0
b. educación / recreación	3,0	10,0
c. vivienda	0,2	11,0
d. otros	13,8	13,0
Fuente: PLAMADUR (1997).		

Un estudio anterior (ISAM /Adenauer Stiftung 1994) indicaba que los espacios recreativos del área central representaban solo el 1,9% del total del Municipio de San Salvador, lo que demuestra su poco peso. Adicionalmente, muchos de estos espacios están ocupados por puestos de ventas fijas y vendedores ambulantes como resultado de la intensa informalización de la economía del sector; por otra parte, el hecho de que el mercado central se encuentre localizado en esta área contribuye a saturar los pocos espacios públicos existentes; finalmente, como se señaló antes, la concentración de las rutas de autobuses termina por crear un congestionamiento de la zona que llega, en ciertas horas, a situaciones críticas.

- Hay calles en el Centro Histórico de San Salvador por donde circulan 636 autobuses por hora.
- El 54% de las aceras y vías está ocupado por ventas ambulantes.
- Solamente un tercio de los vendedores de la calle proviene del Municipio de San Salvador.
- 89% de las edificaciones están ocupadas por almacenes o bodegas.

Datos de 1995 revelan que, para todo el Municipio de San Salvador, las áreas verdes ocupaban solo el 2,12% del total del territorio (VMVDU 1996), y si la proporción de espacios públicos ha sido siempre poca en el Centro Histórico, su acelerada ocupación y desaparición en las últimas dos décadas es una tendencia que hay que revertir urgentemente si se quiere impulsar un desarrollo urbano socialmente sustentable.

En este sentido es importante destacar los esfuerzos realizados por el actual gobierno municipal, que ha recuperado las tres plazas principales del Centro Histórico, está reconstruyendo el parque Cuscatlán, el principal parque urbano de la ciudad, y ha comenzado a construir un nuevo centro deportivo en el borde norte del Centro Consolidado. Por otra parte, el gobierno central, a raíz de la realización de los XIX Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, ha reconstruido varios espacios e instalaciones deportivos en la ciudad y ha elaborado recientemente el Plan Maestro del Centro Recreativo Cultural San Jacinto, que configurará la nueva centralidad de este tipo en la ciudad.

### La función residencial

Una clara comprensión de la necesidad e importancia de la recuperación de la función residencial en el Centro Histórico ha ganado, poco a poco, la adhesión de distintos grupos sociales e instituciones públicas y privadas. La revisión de los datos demográficos refuerza esta tendencia.

	1950	1961	1971	1992
Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), total	213.363	352.299	564.967	1.494.000
Municipio de San Salvador:				
a. total	171.270	255.744	338.154	442.664
b. tasa de crecimiento	-	49	32	31
c. densidad	2.371	3.540	4.680	6.127
d. % del AMSS	80	73	60	40

Como se muestra en el Cuadro No. 4, la población total del Municipio de San Salvador y su densidad ha crecido dos veces y medio entre 1950 y 1992, pero su proporción en relación con la población total del Área Metropolitana de San Salvador se ha reducido a la mitad.

Lo que los datos anteriores nos muestran es que la mayor parte de la nueva población del Municipio de San Salvador se ha localizado en las zonas sur y oeste de la ciudad, mientras se ha acentuado el despoblamiento del área central. PLAMADUR calculó que, a mediados de los años noventa, solamente 13 mil personas la habitaban, aunque se estima que su capacidad, en las condiciones actuales, excede los 60 mil.

A pesar de la inexistencia de estudios sobre la estructura social de la población que vive en el área central, es visible la significativa proporción de ancianos que viven solos y de niños que habitan en la calle. A partir del censo de 1992, se estima que 48% de esta población es mayor de 35 años; 53% tiene un nivel educativo primario (nueve años), mientras solo el 14% ha completado el nivel secundario (12 años). La información disponible es claramente insuficiente y limita las conclusiones. No obstante, la pérdida de la función residencial en el Centro Histórico es evidente; sus habitantes representan únicamente el 3% del total de la población del Municipio de San Salvador.

La disminución de la población está asociada con la casi inexistente inversión pública o privada en nuevas viviendas en el área central de la ciudad. Gradualmente, mientras la mayoría de las grandes residencias se convirtieron en "mesones", locales comerciales o bodegas, otras fueron

simplemente abandonadas por sus propietarios, en un proceso de continua degradación. Hacia 1947 se estimaba que los “mesones” constituían aproximadamente 40% del total de viviendas existentes en los municipios que constituyen hoy el Área Metropolitana de San Salvador, cifra que subió al 58% en 1975 (FUNDASAL 1976). No existen datos exactos sobre el número actual de “mesones” en el área central, pero un estudio reciente (FUNDASAL 1995), mostró que este tipo de vivienda popular había disminuido sensiblemente desde los años setenta, siendo una de las razones la destrucción de “mesones” provocada por el terremoto de 1986 (ver cuadros No. 5 y 6).

**Cuadro No. 5 Área Metropolitana de San Salvador.  
Tipos de vivienda urbana (%)**

Tipo	1971	1977	1986	1993
Tugurios	8,9	9,0	11,8	11,4
“Mesones”	31,7	27,8	9,9	7,8
Colonias ilegales	19,3	15,8	16,5	16,1
Otros	40,1	47,4	61,8	64,7

Fuente: FUNDASAL (1995).

**Cuadro No. 6 Área central de San Salvador. Número de cuartos en mesones antes y después del terremoto de 1986 (a)**

	Número de cuartos	Habitantes
Antes de 1986	9.903	54.474
Después de 1986	2.643	11.890

(a) Incluye varios barrios que no forman parte ni del Centro Histórico ni del Centro Consolidado.  
Fuente: Lungo (1988c) (a partir de estadísticas oficiales).

Las estimaciones de PLAMADUR, basadas en el censo de 1992, calcularon la existencia de 4.300 viviendas en el área central, que estaban ocupadas por un promedio de 3,5 personas, 4% de estas viviendas se encontraba vacío.

De los habitantes incluidos en el censo, 60% vivía en casas independientes, 20% en apartamentos, y 20% en mesones. Estas cifras, aunque aproximadas, permiten calcular que cerca de 2.600 personas viven en mesones, en el área central de la ciudad. Una comparación con los datos del Cuadro No. 4 confirma que un segmento importante de esta población aún habita en mesones. Apreciaciones realizadas en el trabajo de campo sugieren que se trata de los estratos más pobres y de mayor edad, y que estos “mesones” se localizan en el sector sureste del Centro Consolidado.

Este hallazgo es significativo por ser, este sector, donde se encuentra la mayoría de tugurios. Muchas de las personas que trabajan en actividades económicas informales en el Centro Histórico probablemente viven en este tipo de vivienda.

Con relación a las formas de tenencia de la vivienda, el diagnóstico de PLAMADUR indica que 44% de la población censada en 1992 alquilaba sus viviendas; de estos, 41% rentaba cuartos de “mesones”, y 35%, viviendas independientes. La tenencia es un factor clave para un desarrollo urbano socialmente sustentable, al ser la base para el sentido de pertenencia al área de la ciudad donde se habita. El acceso a la propiedad o la modernización de la Ley de Inquilinato, actualmente obsoleta, es fundamental para la recuperación de la función habitacional en el Centro Histórico.

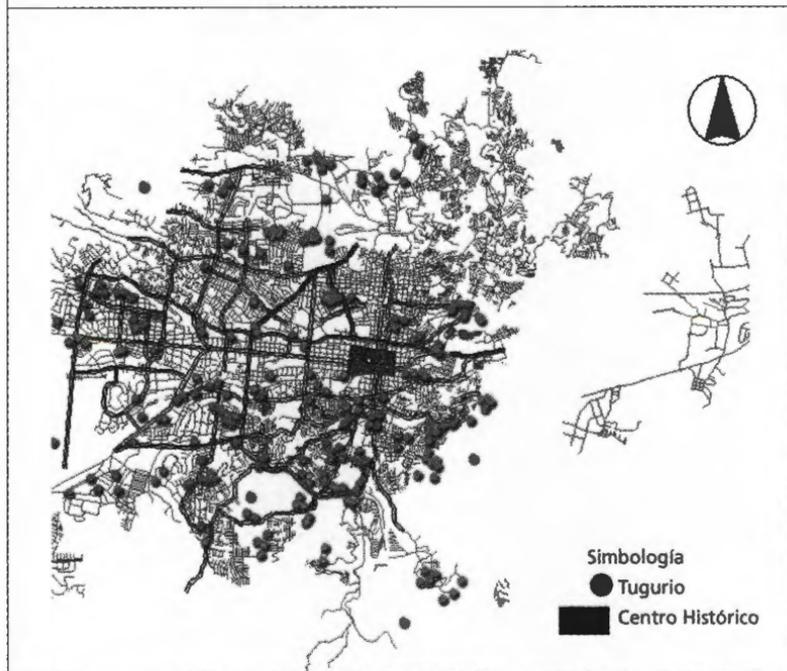
### Segregación espacial y exclusión social

Un rápido análisis del desarrollo espacial de la ciudad revela con claridad los altos niveles de segregación espacial prevalecientes. Esto es particularmente evidente cuando se comparan las zonas oeste y suroeste, por un lado, y el resto del Área Metropolitana, incluido el Centro Histórico de San Salvador. Se trata, a primera vista, de una ciudad dual.

No obstante, un examen más detallado de la evolución espacial muestra la existencia de numerosos “bolsones de pobreza” inmersos en medio de las áreas residenciales de los grupos sociales de ingresos medios y altos.

Muchos de estos “bolsones” se ubican a lo largo de las quebradas que descienden del volcán de San Salvador, situado en el costado poniente. La geografía ha promovido, así, una involuntaria coexistencia espacial pero que no elimina la segregación.

Mapa No. 4  
San Salvador. Localización de tugurios



El Centro Histórico, como hemos dicho al inicio de este artículo, se caracteriza por un generalizado estado de degradación física, donde, como se puede observar en el Mapa No. 4, resaltan tugurios de extrema pobreza en los sectores sur y sureste, principalmente. A lo anterior se suman la desigualdad en la provisión de servicios y la obsolescencia de las redes de infraestructura. Mientras toda la ciudad puede ser descrita como

un espacio segregado donde se encuentran repartidos "bolsones de pobreza", el Centro Histórico puede ser calificado como un gran "bolsón de pobreza" situado en medio de la primera.

La segregación espacial observada en las grandes ciudades de los países en desarrollo ha sido la base para la frecuente interpretación dualista de la ciudad. Sin embargo, esta interpretación unidimensional ha sido ampliamente criticada (Balbo 1991), partiendo de que la segregación residencial es solo uno de los factores que contribuyen a la exclusión social, a pesar de su importancia. Un estudio realizado en tres países centroamericanos que intentó cuantificar la exclusión social definió a esta última como los mecanismos a través de los cuales personas y grupos son marginados de la participación en intercambios, prácticas y derechos a la integración social y, consecuentemente, de la identidad (FLACSO-PNUD 1995).

Entre estos mecanismos se encuentran la exclusión a la información, a la toma de decisiones, al acceso a servicios, etc., a los que se suman las normas sociales excluyentes, las prohibiciones y los controles ilegales. Sin embargo, este estudio no logró incorporar la dimensión territorial en su totalidad. Particularmente en el caso de las grandes ciudades, la segregación espacial, así como la pobreza urbana deben ser incluidas como indicadores de exclusión social (Rolnik y Cymbalista 1997).

El concepto de exclusión social va más allá de la simple medición de la pobreza urbana o la segregación espacial. Él permite introducir otro elemento: la vulnerabilidad social, que ha demostrado su utilidad en varios estudios en que se ha utilizado tratando de captar la complejidad de los procesos urbanos (Moser 1996).

En otro trabajo (Sabatini 1997), se presenta un interesante intento de ampliar el concepto de segregación urbana. Partiendo de la premisa de que la segregación social del espacio es un rasgo común de las ciudades occidentales, especialmente fuerte en América Latina, a veces más evidente que la misma pobreza urbana; se sugiere que la segregación del espacio en las ciudades incluye, ante todo, tres dimensiones: la primera, la diferencia entre los niveles de riqueza de la población en diferentes zonas; la segunda, las divisiones geográficas entre las áreas residenciales; y la tercera, la segregación social subjetiva.

Mientras la primera remite a la pobreza urbana y la segunda a la segregación espacial, la tercera se refiere a un aspecto de la realidad urbana que está ausente en la mayoría de los análisis: la autopercepción de los habitantes de la ciudad. Estas tres dimensiones pueden constituir un marco útil para describir la exclusión social en el Centro Histórico de San Salvador. En primer lugar, aquí se evidencia un alto nivel de pobreza urbana más que en otras zonas de la ciudad. Luego, como consecuencia del intenso proceso de degradación de su medio físico, esta área es fácilmente delimitable e identificable con la pérdida de la función residencial y la práctica ausencia de espacios públicos. Finalmente, la mayoría de los habitantes de la ciudad, subjetivamente, ven al Centro Histórico como una zona estigmatizada, donde es inconveniente vivir y un lugar inseguro para visitar.

En suma, este es un ejemplo manifiesto de exclusión social urbana, originado en la ausencia de políticas urbanas que enfrentaran las transformaciones en la economía, la relocalización de actividades productivas clave y el desplazamiento continuo de sus antiguos habitantes. El Centro Histórico ha sido excluido, de facto, del desarrollo por las políticas públicas y la gran empresa privada, contribuyendo a “demonizar” la imagen de este sector de la ciudad. Luchar contra esta percepción y revertir la tendencia al deterioro no es una tarea fácil. Impulsar su recuperación implica, al mismo tiempo, respetar las transformaciones que allí han ocurrido. Es, a la vez, un requisito indispensable para el desarrollo socialmente sustentable de la ciudad.

Una reflexión sobre la delincuencia y la inseguridad: aunque estas no se limitan al área central sino que es un atributo compartido por toda el Área Metropolitana de San Salvador (Lungo y Baires 1988), pareciera que esta cuestión requiere una especial atención, que no puede limitarse a impulsar programas de vigilancia y acción policíaca. Exige la incorporación de respuestas sociales, culturales y políticas, particularmente dirigidas a las necesidades e inquietudes de los jóvenes. La recuperación de los espacios públicos, tarea ya iniciada, debe promoverse con mayor fuerza, ya que constituye un elemento fundamental para un desarrollo urbano socialmente sustentable.

## Hacia nuevas políticas para el desarrollo del Centro Histórico

En el momento actual, las acciones tomadas por el gobierno municipal para rescatar el Centro Histórico de San Salvador son aún extremadamente limitadas y discontinuas. El énfasis ha sido colocado en la recuperación de espacios públicos: las plazas históricas, las aceras y las calles, invadidas por el comercio informal y controlado, en muchos casos, por grupos de delincuentes. El gobierno central, a través de CONCULTURA, solo ha contribuido con la elaboración de un inventario del patrimonio histórico construido y con la restauración del Palacio Nacional.

En términos de planificación, siguiendo los lineamientos del Plan de Rescate del Centro de San Salvador formulado por PLAMADUR, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), con apoyo del Programa de Gestión Urbana para América Latina (PGU.AL), precisó sustancialmente estos lineamientos en el Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador. Sin embargo, y a pesar de los éxitos iniciales que condujeron a la creación de una Corporación para el Rescate del Centro Histórico, conformada por el gobierno municipal y la gran empresa privada, no se logró la incorporación definitiva de la última en este esfuerzo, quedando limitada la responsabilidad de la ejecución del Plan a una oficina de la Municipalidad de San Salvador, sin contar con los recursos financieros para realizar proyectos que desencadenaran el proceso de recuperación, ni las atribuciones legales para intervenir en aspectos cruciales como la reorganización del transporte o la seguridad ciudadana.

En el fondo de esta situación, y más allá de las diferencias de orden político temporal entre el gobierno municipal y el gobierno central (pertenecientes a partidos opuestos), los obstáculos fundamentales para la recuperación del Centro Histórico de San Salvador son los siguientes:

- Uno, la centralización imperante en la estructura política del país y la consecuente debilidad del gobierno de la ciudad, que ha impedido la construcción de una visión compartida de rescate del Centro Histórico.

- Dos, la estigmatización dominante en la mayoría de los habitantes de la ciudad sobre el Centro Histórico, lo que dificulta su apropiación social y su participación en la construcción de esta visión compartida.
- Tres, las orientaciones del modelo de crecimiento económico y de las inversiones públicas, que no promueven las inversiones en esta área de la ciudad.
- Cuatro, la descoordinación entre los ministerios e instituciones autónomas del gobierno central, donde prevalece una especie de feudalización de las políticas públicas que bloquea la ejecución de acciones concertadas.
- Cinco, la poca importancia y debilidad de la planificación urbana en el país, a pesar de la existencia de una Ley de Desarrollo y una Oficina de Planificación del Área Metropolitana, lo que resta peso y legitimidad al Plan de Rescate del Centro Histórico.

A pesar de los avances que implica la formulación de este plan, es indispensable introducir cuestiones esenciales como el análisis y promoción del desarrollo de redes sociales y capital social en la población que habita y utiliza el área central de la ciudad, para vincular las actividades de la economía informal con las propuestas del plan y luchar contra la segregación y la exclusión social, además de la restauración de las edificaciones patrimoniales, la rehabilitación de la traza urbanística original, la recuperación de los espacios públicos y la reorganización del transporte ya iniciados.

En este caso no existen significativas diferencias étnicas o raciales, como en otras ciudades; lo que hay que superar para impulsar un desarrollo socialmente sustentable son las profundas desigualdades económicas y sociales, fuente de la segregación espacial y la exclusión social.

Pero, ante todo, hay que construir una visión compartida en torno al futuro del Centro Histórico. Aquí los obstáculos más acuciantes, tanto para el desarrollo de este como para el Área Metropolitana, son el centralismo, la debilidad de los gobiernos municipales y la poca conciencia y participación de la sociedad civil, que se manifiesta en las contradicciones y superposiciones de las leyes y las normas urbanísticas, y la frag-

mentación de las competencias institucionales. La construcción de una nueva gobernabilidad urbana (McCarney et al. 1995) emerge como una tarea impostergable.

**Cuadro No. 7 San Salvador.**

**Principales problemas de la gestión urbana<sup>2</sup>**

Componente	Nivel Administrativo	Problemas
Legislación urbana	Nacional, metropolitano y local	General, contradictoria y obsoleta
Marco institucional	Nacional, metropolitano y local	Centralizado, sectorial y contradictorio
Instrumentos de regulación	Metropolitano y local	Generales y de poca fuerza
Instrumentos económicos	Nacional y local	No planificados y contradictorios

Fuente: Elaboración propia.

La ejecución del plan de rescate del Centro Histórico es una oportunidad para contribuir a construir esta nueva gobernabilidad urbana, especialmente por la necesidad de incorporarla a la empresa privada, ya que las propiedades públicas son mínimas en el Centro Histórico, lo que exige un enorme grado de establecimiento de consensos entre los diferentes actores involucrados. Esto posibilitaría también la recuperación del sentido de apropiación e identidad social de este espacio urbano.

Las acciones y programas aislados, sin la participación ciudadana, tanto por parte del gobierno municipal como de las instituciones del gobierno central (como el plan de reorganización del transporte público) tienen pocas posibilidades de éxito.

- 2 Entendemos por "gestión urbana" cuatro procesos íntimamente ligados: planificación, regulación, administración e inversión urbanas (estas últimas, públicas y privadas). La participación ciudadana en estos procesos contribuye a la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbana. Esta concepción difiere del enfoque de la planificación urbana tradicional.

Finalmente, es necesario afirmar que, para impulsar el desarrollo socialmente sustentable del Centro Histórico, es necesario realizar análisis en profundidad sobre las transformaciones ocurridas o en curso en la economía del área central, sobre las dificultades y posibilidades de recuperar la función residencial perdida y sobre los eventos a realizar para contribuir a nuevos usos de los espacios públicos. Se trata, en síntesis, de construir una nueva “centralidad” para este espacio histórico.

## Epílogo

# Fugacidad de los momnetos, perdurabilidad de los recuerdos

San Salvador, finales de abril de 1992

Geraldina:

Muchas veces te dije que San Salvador me parecía una ciudad con pocos rincones donde la poesía pudiera hacer su nido. Quizá esta impresión de la ciudad, de sus barrios, de sus calles, tuviera que ver con las escasas construcciones antiguas —a pesar de que ya casi cumple 500 años— que los frecuentes y obstinados terremotos que ponen a bailar el valle en que ella descansa han permitido permanecer en pie. Pero no, creo que la raíz de esta persistente visión es el invisible silencio que cubría las ruidosas expresiones de sus habitantes, allí donde la represión, el reino de lo prohibido, el terror de lo proscrito hacían de San Salvador un mundo de expresiones más subterráneas que visibles, más subyacentes que manifiestas, sujetas a la disciplina de largas dictaduras militares.

Tú la conociste durante las primeras semanas de este promisorio año.

Recuerdo la impresión que te causara el vuelo de cientos de pericos al atardecer, yendo hacia el bosque que lleva su nombre. Recuerdo, aun más nítidamente, el asombro reflejado en tu rostro al ver cómo, por primera vez, el 16 de enero, los muchachos del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) enarbolaban sus rojas banderas, indicio de que muchas cosas habían cambiado en el país.

Hoy deseo, en tu compañía, y a través de esta carta, repensar la visión que me ha acompañado desde mis iniciales vivencias en un barrio popular de San Salvador, y tratar de descubrir estos rincones donde la poesía ha ido anidando a lo largo de estos años. Porque hoy, a pesar de este caos urbano que se vive cotidianamente, he llegado a la certidumbre de que ellos existen, que son muchos, y que allí se alberga la memoria de las hermosas acciones que la lucha del pueblo ha realizado durante los últimos años.

Acompáñame, pues, en algunos momentos de este recorrido.

1977-1980. Tiempo de luchas nuevas. La ciudad comienza a cambiar de rostro. De ser una típica ciudad latinoamericana, con su segregación social y espacial, sus *shopping centers* y sus tugurios, su modernidad y ancestrales rasgos, se fue convirtiendo, por esa época, en una ciudad en la que las murallas iban ocultando paulatinamente las fachadas de las mansiones, diseñadas para la distinción de sus propietarios, mientras el tradicional control social y político de los ciudadanos era cada día más acentuado, hasta el punto en que sus noches se fueron vaciando de tríos y serenatas.

¿Qué había ocurrido? San Salvador se vio, en esos años, "invadida" por nuevos pobladores. Poco a poco llegaron los campesinos en forma masiva y organizada, ya no individual y temerosamente, como en épocas pasadas, en búsqueda del casi imposible trabajo. Llegaron rompiendo el orden establecido y transformando la ciudad, con ojos deslumbrados por la riqueza nunca vista, con gestos huidizos, asustados por los nuevos ruidos y colores percibidos, pero con la conciencia clara. Poco a poco la ciudad se pobló de rincones de subversión ante la injusta disciplina reinante.

De esos años, Geraldina, data la transformación del valor simbólico de la catedral de San Salvador y de otros edificios y espacios urbanos, por eso es que el lugar de las concentraciones populares se ha trasladado de la Plaza Libertad a la Plaza Cívica, enorme atrio de la catedral donde descansa el asesinado arzobispo Monseñor Romero.

En esos tiempos, también, la ciudad fue testigo de numerosas marchas y masacres de los manifestantes que cambiaron el color de sus calles. Una de ellas, efectuada el 22 de enero de 1980, mostró la profundidad alcan-

zada por el desarrollo del movimiento popular. Quedó marcada en la historia de la ciudad por su doble dimensión: la amplitud de la participación popular y el nivel de la represión que dejara decenas de muertos y heridos. Pero también esta manifestación, en la que participaran cerca de 200 mil personas, señaló los límites de la lucha política pacífica y de las formas de la autodefensa que las masas habían creado. A partir de entonces, la milicia se convertiría en guerrilla, el fantasma de una insurrección nunca llegada rondaría la ciudad y esta se poblaría de dolorosos silencios.

1983-1988. Tiempos de silencio y renacimiento. Pasaron casi tres años en que la ciudad pareció inmovilizarse. Pocas construcciones nuevas se veían debido a la guerra y a la crisis económica. Muchos de sus habitantes emigraron al extranjero. San Salvador comenzó a convertirse en un paso intermedio en el largo y arriesgado viaje hacia otros países, modificándose el sentido de los flujos migratorios que la cruzaban.

Pero poco a poco el movimiento popular resurgió con nuevas modalidades de organización y lucha, con nuevos contenidos en sus reivindicaciones, recuperando el espacio urbano perdido mientras el eco de la guerra, que se profundizaba en las áreas rurales, tan cercanas por la limitada dimensión territorial del país, era cada día más perceptible.

Y la actividad económica de la ciudad también cobró renovado impulso.

Surgió una multitud de nuevos establecimientos productivos y comerciales; la construcción comenzó a vivir un dinamismo que presagiaba el auge que tendría hacia finales de los años ochenta; y se estabilizó el valor de la moneda nacional frente al dólar. ¿Cómo explicarte estos cambios en medio de una guerra tan violenta? Por un lado, la voluminosa ayuda militar y económica externa permitió mantener la economía a flote. Por otro, extraña paradoja de la historia salvadoreña, los emigrantes, los que huyeron de la miseria y de la muerte, comenzaron a enviar dólares a sus familiares que permanecían en el país, mientras los grupos económicos más pudientes depositaban sus capitales en los bancos del extranjero. Esto proporcionó a la economía salvadoreña un inesperado aporte que permitiría su crecimiento, y paliar, así sea parcialmente, los negativos efectos de la

reestructuración de la economía y el Estado que se impuso en el país en los años finales de la década anterior.

Los trabajadores salvadoreños que vivían en Los Ángeles, San Francisco, Washington y otras ciudades, y que sumaban casi el 20% del total de la población del país, se convirtieron así en los salvadores de un modelo en crisis.

San Salvador se fue inundando de inéditas contradicciones mientras crecía aceleradamente en medio de la dura guerra que el país aún vivía. La última moda norteamericana coincidía con una miseria que espantaba al más insensible, y llegó a la ciudad un nuevo tipo de habitante: el humilde trabajador que vuelve con una capacidad de consumo incrementada sustancialmente, haciendo florecer el comercio capitalino, generando demanda de nuevas viviendas y, lo que es de crucial importancia, introduciendo modificaciones sustanciales en la cultura urbana, cuyos efectos aún no han sido visualizados en toda su dimensión. Incluso los programas de reconstrucción física de las áreas centrales de la ciudad, destruidas por el terremoto que la asolará (una vez más) en octubre de 1986, fueron aprovechados para impulsar la reactivación de la economía de la ciudad.

1989-1991. Tiempo de nuevas voces. Pero la guerra también llegó, por primera vez en toda su profundidad, a la capital, en noviembre de 1989, cuando el FMLN lanzó una ofensiva que buscaba modificar las condiciones que impedían encontrar una solución política negociada al largo conflicto que duraba ya casi nueve años. Y fueron pocos, pero intensos, los días de combate que transformaron la vida de los habitantes de la ciudad. Creo, Geraldina, que simultáneamente al sufrimiento y al dolor causados por la destrucción y la muerte, se adquirió conciencia de la magnitud del enfrentamiento, hasta ese momento confinado al campo y algunas ciudades del interior del país, y se interiorizó la certeza de que la única salida era negociar una solución política.

Y San Salvador, en medio de su impetuoso crecimiento acelerado, ahora por la reconstrucción que provocara la ofensiva militar del FMLN, volvió a ver sus calles inundadas por miles de manifestantes. Esta vez, en su mayoría, sus propios habitantes, algunos de los cuales, como los emple-

ados públicos, nunca habían reclamado públicamente sus derechos. Pero también comenzaron a manifestarse los pobladores de los tugurios, las mujeres, los desplazados por la guerra, los familiares de los presos políticos y los cooperativistas del sector que creó la reforma agraria de 1980. Y plantearon una demanda que desbordaba los problemas de la ciudad: la paz.

Nuevos rincones de la capital se fueron llenando de esta nueva exigencia, en la discusión, cada día más abierta, de sus pobladores.

Las pintas en las paredes expresando este requerimiento y los comunicados en los periódicos acompañaron a los versos de los poetas y los dibujos de los pintores en esta creciente demanda colectiva, en un proceso cada día menos reprimido, abiertamente permitido, pareciendo que el largo período de prohibición de las voces y opiniones ciudadanas estuviera llegando a su desaparición.

1992. Tiempo de paz. Cuando tú llegaste por primera vez a San Salvador, a principios de este año, la atmósfera había cambiado radicalmente. Hacia finales del año pasado, junto a la brisa que refresca sensiblemente la temperatura y despeja el cielo de la capital, junto a sus coloridos atardeceres, llegó el silencio de las armas, y los habitantes de la ciudad, sin proponérselo, tuvieron tiempo para ver las transformaciones que ella había experimentado durante los once años de guerra en que la premura de la misma impedía tomarse el tiempo para la observación y la reflexión.

Y se encontraron con que había muchos más pobres que antes. Que el centro de la ciudad había cambiado de rostro en un proceso de deterioro casi imparable. Que la centralidad de San Salvador se había vuelto difusa. ¿Cuál es el verdadero centro de la ciudad en este momento? podría preguntarse cualquier habitante de la misma. Hay varios centros, responderían los interrogados. Encontraron que existían nuevas colonias de desbordante riqueza; que el número de vehículos automotores se había multiplicado; que el servicio de transporte colectivo se había fragmentado en cientos de pequeñas unidades que recorrían la ciudad sin rutas aparentemente definidas, sin paraderos fijos; que el agua era más escasa y la energía eléctrica, racionada, a pesar de que el sabotaje por la guerra había terminado; vieron a miles de trabajadores y empresas que hacían del mundo

de la informalidad el sello dominante en el ámbito urbano.

Pero, ante todo, observaron que se había configurado una nueva estructura social urbana, cuyos rasgos son aún de difícil definición, pero que se expresa en las nuevas formas de organización social.

Y en este cambiante paisaje urbano, el Estado, históricamente limitado a las funciones policiaco-represivas, estaba aun más lejano de los problemas que enfrentaban los ciudadanos cotidianamente, mientras surgía una multitud de organizaciones en la sociedad civil, dedicadas a atender los problemas de los más pobres. ¿Ante quién reivindicar sus derechos ciudadanos en este momento de transformación?

Llegó la paz, y con ella tiempos nuevos para los habitantes de la capital del país. Tiempos de dudas y esperanzas; de la incertidumbre que plantea el reto de ejecutar el novedoso conjunto de acuerdos de paz firmados entre el gobierno y el FMLN y que da fin a la guerra, mientras los fusiles aún caminan por las calles de San Salvador.

La incertidumbre que provoca escuchar las retardatarias voces que claman por volver a la situación existente antes de los años ochenta y se niegan a reconocer lo mucho que ha cambiado el país.

La esperanza que rodea el esfuerzo por construir la democracia que nunca ha existido plenamente en El Salvador y que debería conducir también a la construcción de una ciudad verdaderamente democrática, de una realmente nueva San Salvador.

En ese momento en que conociste por primera vez la ciudad de la que tantas veces te había hablado, y en la que te decía que había pocos rincones para el descanso de la poesía, comencé a dudar de mi antigua certeza.

Por eso he querido recorrer contigo, en un rapidísimo viaje, su historia reciente, y me he dado cuenta de su enorme, inasible y a ratos invisible riqueza. Quizás podría decirte que en San Salvador se conjugan la fugacidad de los momentos con la perdurabilidad de los recuerdos, mientras escucho las voces ecologistas que se levantan, con gran debilidad aún, para evitar la destrucción del bosque de los pericos, y que tú, todos nosotros, y los que vengán a conocer en el futuro nuestra caótica ciudad, puedan disfrutar de su ruidoso vuelo en el atardecer de los próximos veranos.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2002). "Ciudadela El Recreo. Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda". Bogotá, Colombia.
- Altshuler, Alan y David Luberoff (2003). *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investments*. Washington: Brookings Institution Press - Lincoln Institute of Land Policy.
- Angotti, Thomas (1987). "Urbanization in Latin America. Toward a Theoretical Synthesis". *Latin American Perspectives*, issue 53, vol. 14, N° 2.
- Arango, Silvia (1989). *Historia de la arquitectura colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arantes, Otilia (2000). "Uma estratégia fatal". En *A cidade do pensamento único*, O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato. Petrópolis: Editora Vozes,.
- Arauz, Armando (1978). "El Municipio y el Desarrollo Nacional". *Cuadernos CEDAL* N° 9. San José.
- Arriola, Joaquín (1993). "Los procesos de trabajo en la zona franca de San Bartola". Documento N° 93-2, IIES-UCA. San Salvador.
- Ascher, Francois (1995). *Métapolis, ou l'avenir des villes*. Paris: éditions Odile Jacob.
- Ascher, Francois (2001). "La nouvelle révolution urbaine: de la planification au management stratégique urbain". En *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, Ariella Masboungi (Coord.). Paris: La Documentation FranVaise.

- Auby, Jean Bernard (2001). "L'aménagement, le droit, le contrat". En *Fabriquer la ville. Outils et méthodes; les aménageurs proposent*, Ariella Masbounji (Coord.). Paris: La Documentation FranVaise.
- Avilés, Isabel (1998). "El financiamiento de la infraestructura urbana en Managua". En *Economía y Desarrollo Urbano*, M. Lungo y M. Polése (Comps.). San José: FLACSO/GIM.
- Bairoch, Paul (1985). *De Jéricho á Mexico. Ville et économie dans l'histoire*. París: Gallimard.
- Balbo, Marcello (1991). "Frammentazione della città e pianificazione urbana nel terzo mondo". Istituto Universitario di Architettura di Venezia, noviembre.
- Banco Mundial (1991a). "Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's". Washington.
- Banco Mundial (1991b). "Cooperation between the world Bank and NGOs: 1990 Progress Report". Washington: World Bank.
- Banco Mundial (1994). "El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation". Informe de investigación 12315-ES, junio. Washington.
- Banco Mundial (2000). "Cities in Transition". Washington.
- Barba, Jaime (1997). "Gobernar desde las ciudades. La expansión de San Salvador". En *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Mario Lungo (Comp.). San José: FLACSO-Costa Rica, GURI.
- Barrelo, Pablo Emilio (1980). *El repliegue (de Managua a Masaya)*. México: Cartago.
- Bartone, Cari et al. (1994). *Toward Environmental Strategies for Cities*. Washington: The World Bank, Urban Management Program.
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller y Cristina Blanc-Szanton (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects. Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Langhorne: Gordon and Breach.
- Bastos, S. y M. Camus (1990). *Indígenas en ciudad de Guatemala: subsistencia y cambio étnico*. Guatemala: FLACSO.
- Bittar, Jorge (1992). *O modo Petista de governar*. São Paulo: Cadernos de Teoría e Debate.
- Blomberg, Lennart (1993). *Field Survey of Refugees and Immigrants from Central America in Belize*. Belmopan: ACNUR.

- Borja, Jordi (1984). "Descentralización: una cuestión de método". *Revista Mexicana de Sociología* N° 4. IIS-UNAM.
- Borja, Jordi (1995). *Barcelona, un modelo de transformación, urbana*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- Borja, Jordi (2001). "El proyecto metropolitano: el manejo de una variable geométrica". En *Los retos del gobierno urbano*, M. Freiré y R. Stren (Eds.). Bogotá: Banco Mundial - Alfaomega.
- Briones, Carlos (1991). "Economía informal en el Gran San Salvador". En *Informalidad urbana en Centroamérica*, J. P. Pérez Sainz y R. Menjivar (Coords.). Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad.
- Briones, Carlos (1992). "La pobreza urbana en El Salvador. Características y diferencias de los hogares pobres, 1988-1990". *Documentos de Trabajo* N° 91. San Salvador: IIES-UCA.
- Briones, Carlos (1996). *Pobreza urbana*. San Salvador: UCA editores.
- Browne, Enrique (1992). "¿Planificación para planificadores o para el cambio social?". Santiago.
- Browning, David (1975). *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador: Dirección de Publicaciones, Ministerio de Cultura.
- Burgos, Elizabeth (1985). *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*. México: Siglo XXI editores.
- Cabarrús, Carlos Rafael (1983). *Génesis de una revolución*. México: ed. de La Casa Chala.
- Calvo Buezas, Tomas (1994). "Mexicanos en USA: identidad entre dos fronteras y civilizaciones". *Desarrollo* N° 24. Madrid.
- Carmona, Marisa y Rod Burgess (2001). *Strategic Planning and Urban Projects*. Delft: Delft University Press.
- Carrión, Fernando (1993). "Quito: una experiencia de gestión urbana (1988-1992)". San Salvador: FLACSO.
- Carvajal, Guillermo y Jorge Vargas (1988a). "Proceso de metropolización en el Valle Central de Costa Rica: 1940-1980". En *La estructuración de las capitales centroamericanas*, Rodrigo Fernández y Mario Lungo (Comps.). San José: EDUCA.
- Carvajal, Guillermo y Jorge Vargas (1988b). "El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 371

- 1950-1980". En *La estructuración de las capitales centroamericanas*, Rodrigo Fernández y Mario Lungo (Comps.). San José: EDUCA.
- Castells, Manuel (1992). *La ciudad informacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castillo, Eduardo (1997). "Plan de Desarrollo Metropolitano de Guatemala, Metrópolis 2010". Ponencia presentada en el simposio Ciudades, en Barcelona, España.
- Castillo, Manuel e Irene Palma (1994). "Central American International Emigration: A Survey of Trends and Impacts" (Proyecto: Emigration Dynamics in Developing Countries: Sub-Saharan Africa, South Asia, and Latin America and the Caribbean). En *International Migration*. IOM/UNFPA, diciembre.
- CCIES-Universidad Tecnológica (1995). "Encuesta sobre los problemas del Centro de San Salvador". San Salvador.
- CEPAL (1988). "La CEPAL y los asentamientos humanos: desarrollo urbano equitativo". Santiago: CEPAL.
- CINDE (Coalición de Iniciativas para el Desarrollo)-CEDEM (Centro de Estudios Democráticos) (1994). "El Salvador hacia el año 2000: una plataforma de política económica y social de consenso". San Salvador. Mimeo.
- Cohen, Michael (1996). "The Hypothesis of Urban Convergence: Are Cities in the North and South Becoming More Alike in an Age of Globalization?". En *Preparing for the Urban Future*, M. Cohén, B. Ruble, J. Tulchin y A. Garland (Eds.). Washington: The Woodrow Wilson Center Press.
- Coing, Henri (1989). "Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo". En *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*, Martha Scheingart (Comp.). México, D.F.: Trillas.
- CONAPLAN-Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1969). *METROPLAN 80*. San Salvador.
- Corporación para el Desarrollo de Santiago (1996). *Memoria de Gestión 1994-1995*. Santiago.
- CSUCA (1978a). "Estructura agraria, dinámica de población y desarrollo capitalista en Centroamérica". San José: EDUCA.

- CSUCA (1978b). "Estructura demográfica y migraciones internas en Centroamérica". San José: EDUCA.
- Cuenya, Beatriz (2001). "Una década de propuestas y debates en torno a la gestión del proyecto Retiro. 1991-2001". En *Globalización, forma urbana y gobernabilidad*, A. Falú y M. Carmona (Eds.). Córdoba: Universidad Técnica de Delft - Universidad Nacional de Córdoba.
- Cuervo, Luis Mauricio (1987). *Crecimiento económico y concentración urbana. América Central, siglo XX*. Bogotá: CEDE, Universidad de Los Andes.
- Cuervo, Luis Mauricio (1992). "Colombia: cambios recientes en su economía regional y urbana". *Revista Interamericana de Planificación* N° 99-100, julio-diciembre. Guatemala.
- Cuervo, Luis Mauricio (1993). "Cambio económico y reestructuración espacial en América Latina". Ponencia presentada en la V Reunión del Grupo Latinoamericano de Investigación Urbana, agosto, en Bogotá, Colombia.
- Cuervo, Luis Mauricio (1994). "Cambio económico y primacía urbana en América Latina". Ponencia a presentar en el XIII Congreso Mundial de Sociología, julio, en Bielefeld, Alemania.
- Cuervo, Luis Mauricio et al. (1988). *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP.
- Cuervo, Luis Mauricio et al. (1997). *Economía de la Región Metropolitana de San Salvador*. San Salvador: PRISMA.
- Daher, Antonio (1993). "Santiago estatal, Chile liberal". En *Metrópoli, globalidad y modernización*, A. Bolívar, R. Coulomb y C. Muñoz (Coords.). México: FLACSO-UAM. AZCAPOTZALCO.
- De Gracia, Francisco (2001). *Construir en lo construido*. Guipúzcoa: Nerea editores.
- Díaz, Alvaro (1992). "Nuevas tendencias en la estructura social chilena. Asalaración informal y pobreza en los ochenta". *Proposiciones* N° 20. Santiago: SUR.
- Durand, Jorge y Douglas Massey (1992). "Mexican Migration to U.S. A Critical Review". *Latin American Research Review* vol. 27, N° 2. Albuquerque.

- EDURES (1978). "Programa para el mejoramiento integrado de las áreas críticas metropolitanas". San Salvador: Ministerio de Planificación.
- Ellin, Nain (1996). *Postmodern Urbanism*. Londres: Basil Blackwell.
- Evans, Peter (1991). "Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales". En *Teorías del desarrollo nacional*, Alejandro Portes y Douglas Kincaid (Comps.). San José: EDUCA.
- Ezquiaga, José María (2001). "Projetos de transformação urbana na Madri do fim do século". En *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*, P. Abramo (Org.). Rio de Janeiro: IPPUR - Universidade Federeale do Rio de Janeiro.
- Fauné, Angélica (1994). "Las familias centroamericanas". *Familias siglo XXI* N° 20. Santiago: ISIS Internacional, ediciones de las mujeres.
- Ferrán, Carlos (2001). "O efeito territorial dos 'grandes projetos urbanos'". En *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*, P. Abramo (Org.). Río de Janeiro: IPPUR - Universidade Federeale do Rio de Janeiro.
- Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México (1994). *Centro Histórico. 1991-1994*. México.
- Fix, Mariana (2001). *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- FLACSO-PNUD (1995). "Análisis de la exclusión social al nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala". San José.
- Frieden, Bernard y Lynne Sagalyn (1994). *Downtown, inc. How America Rebuilds Cities*. Cambridge: The MIT Press.
- Friedmann, John (1992). *The Politics of an Alternative Development*. Cambridge: Basil Blackwell.
- FSDVM-Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (1976). "La Vivienda Popular Urbana en El Salvador". Abril. San Salvador.
- FUSADES-Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (1991). "Informe trimestral de coyuntura" N° 2. San Salvador.
- FUSADES-Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (1992). "Informe trimestral de coyuntura" N° 2. San Salvador.

- FUNDASAL (1976). *La vivienda popular urbana en El Salvador*. San Salvador.
- FUNDASAL (1992). *Carta Urbana* N° 3, abril. San Salvador.
- FUNDASAL (1995). *Estadísticas básicas de los asentamientos populares urbanos del AMSS*. San Salvador.
- Funkhouser, Edward (1997). "La migración internacional salvadoreña. Un perfil". En *Migración internacional y desarrollo*, Mario Lungo (Comp.). San Salvador: FUNDE.
- GAES (Grupo de Apoyo del Ministerio de Planificación)-MIPLAN (Ministerio de Planificación) (1994). "Evaluación de programas compensatorios y combate a la pobreza". Abril. San Salvador. Mimeo.
- Garay, Alfredo (2004). "El montaje de una gran intervención urbana". En *Grandes proyectos urbanos*, Mario Lungo (Comp.). San Salvador: Lincoln Institute of Land Policy, UCA Editores.
- Georges, Eugenia (1990). *The Making of a Transnational Community: Migration, Development, and Cultural Change in the Dominican Republic*. Nueva York: Columbia University Press.
- Goldring, Luin (1992). "Blurring Borders: Community and Social Transformation in Mexico-U.S. Transnational Migration". Ponencia presentada en la conferencia *New Perspectives on Mexico-U.S. Migration*, octubre 23-24, en Chicago, Estados Unidos.
- Grasmuck, Sherri y Patricia Pessar (1991). *Between Two Islands: Dominican International Migration*. Berkeley: University of California Press.
- Guarnizo, Luis (1992) "One country in two: Dominican-Owned Firms in New York and The Dominican Republic". Disertación Ph D., departamento de Sociología, The Johns Hopkins University, Baltimore.
- Guarnizo, Luis (1996). "El surgimiento de formaciones sociales transnacionales. Las respuestas de los Estados Mexicano y Dominicano a la migración transnacional". En *Migración internacional y desarrollo*, Mario Lungo (Comp.). San Salvador: FUNDE.
- Guerra Borges, Alfredo (1993). "Globalización y regionalización, sus repercusiones en Centroamérica". (Por publicarse en la revista *Presencia*, San Salvador).

- Halfani, Mohamed, Patricia McCarney y Alfredo Rodríguez (1994). "Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries". Toronto: Universidad de Toronto.
- Hall, Carolyn (1984). *Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectiva histórica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Hall, Peter (1996). "La ville planétaire". *Revue Internationale des sciences sociales* N° 147. París: UNESCO/ERES.
- Hamilton, Nora y Norma Chinchilla (Eds.) (1995). "Central Americans in California: Transnational Communities, Economies and Cultures". *Monograph paper N° 1*. Los Angeles: The Center for Multiethnic and Transnational Studies. University of Southern California.
- Harris, Nigel (1991). "Towns: The Maispring of Economic Development in Third World Countries". *Journées Internationales de Lille*. Lille: Fédération Mondiale de Cités Unies.
- Harris, Nigel (Ed.) (1992). *Cities in the 1990's. The challenge for Developing Countries*. University College London Press.
- Hart, Alberto (1976). "Hacia una política urbana. El legado del Estado salvadoreño: 1950-1975". FUNDASAL.
- Harvey, David (1989). *The condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hataya, Noriko (1993). *El proceso de urbanización, problemas urbanos y orientación política en el Japón: una revisión histórica*. Tokio: Institute of Developing Economies.
- Heller, Agnes (1985). *Sociología y vida cotidiana*. Barcelona: ediciones Península.
- Hemispheric Migration Project (1995). *Central American Migration to México and the United States: a Post-NAFTA Prognosis*. Washington: Georgetown University.
- Herodier, Gustavo (1997). *San Salvador: El Esplendor de una Ciudad*. El Salvador: Trade Litho Inc. Equipo Editorial.
- Hewitt, Eleanor (1989). "Flujos de ayuda financiera internacional para el desarrollo urbano". *EURE* vol. XV, N° 45. Santiago.

- Hiernaux, Daniel (1993). "La ciudad de México frente a los cambios económicos. Las nuevas perspectivas de la apertura". En *Metropolización, globalización y modernización*, A. Bolívar, R. Coulomb y C. Muñoz (Coords.). México: FLACSO-UAM. AZCAPOTZALCO.
- Hinkelammert, Franz (1991). "El papel regulador del Estado y los problemas de la autorregulación del mercado". *Pasos* N° 33.
- IFAM (1980). "El régimen municipal en Costa Rica". San José.
- Ingallina, Patrizia (2001). *Le projet urbain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- INVU-Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (1987). "Estudio de identificación de asentamientos en precario". San José.
- Jacobs, Jane (1975). *La economía de las ciudades*. Madrid: Península.
- Jaramillo, Samuel (1989). "El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿hacia un nuevo paradigma de interpretación?". En *La investigación urbana en América Latina*, Tomo 2, Mario Unda (Ed.). Quito: CIUDAD.
- Jelin, Elizabeth (1994). "Las familias en América Latina". *Familias siglo XXI* N° 20. Santiago: ISIS Internacional, ediciones de las mujeres.
- Jelin, Elizabeth (1996). "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad". En *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (1996). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Jonas, Susanne (1996). "Rethinking Immigration Policy and Citizenship in the Americas". *Social Justice* vol. 23, N° 3. San Francisco.
- Kayden, Jerold (2000). *Privately Owned Public Space. The Hew York City Experience*. Nueva York: John Wiley and sons.
- Kowarick, Lucio (1991). "Ciudad y ciudadanía. Metrópolis del subdesarrollo industrializado". *Nueva Sociedad* N° 114. Caracas.
- Laquian, Aprodicio (1983). *Basic Housing: Policies of Urban Sites, Services and Shelter in Developing Countries*. Ottawa: IDRC.
- Lavell, Allan, Manuel Argüello y Jorge Cornick (1986). *Mercados de trabajo y la dinámica del desarrollo urbano: Costa Rica y Honduras, 1978-1984*. San José: CSUCA.

- Lee, Douglas (1973). "Requiem for large-scale planning models". *Journal of the American Institute of Planners* No. 39.
- Libercier, Marie-Hélène y Hartmut Schneider (1996). *Les migrants. Partenaires pour le développement*. Paris: OCDE.
- Lindo, Héctor (1990). *Weak Foundations. The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century*. Berkeley: University of California Press.
- Logan, John y Todd Swanstrom (1991). "Urban Restructuring: a critical view". En *Beyond the City Limits*, J. Logan y T. Swanstrom (Eds.). Philadelphia: Temple University Press.
- Lungo, Mario (1985). "De la ciudad, de sus luchas...". En *América Latina, lucha y esperanza*. Panamá: Centro de Capacitación Social.
- Lungo, Mario (1986). "El continuado resurgimiento de la lucha política en El Salvador". *Crítica* N° 26-27, enero-junio. México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Lungo, Mario (1987). *Las luchas de las masas en el Salvador*. San Salvador: UCA editores.
- Lungo, Mario (1988a). "Estado y descentralización territorial en Centroamérica". *Cuadernos de Investigación del CSUCA* N° 48, diciembre.
- Lungo, Mario (1988b). "Movimientos urbanos y regionales en América Central en la década del 80". *Medio Ambiente y Urbanización* N° 25, diciembre. Buenos Aires.
- Lungo, Mario (1988c). "San Salvador. El hábitat popular después del terremoto". *Medio Ambiente y Urbanización* N° 24. Buenos Aires.
- Lungo, Mario (1989a). "La investigación urbana en Centroamérica". En *Lo urbano. Teoría y métodos*, Mario Lungo (Comp.). San José: EDUCA.
- Lungo, Mario (1989b). "Medio ambiente y población en las ciudades centroamericanas". En *Población y medio ambiente en América Latina*, Carlos Reboratti (Comp.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lungo, Mario (1990). "Tendencias del proceso de urbanización en Centroamérica en los años 80". *Cuadernos de Investigación del CSUCA* N° 59 y *Cuadernos del CENDES* N° 13-14, enero-agosto.
- Lungo, Mario (1992a). "La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ¿ejes de una gestión urbana neoliberal?". En *Procesos urbanos*, Mario Lungo. San Salvador: ISTMO editores.

- Lungo, Mario (1992b). "La urbanización en Centroamérica en los años 80". En *Procesos urbanos*, Mario Lungo. San Salvador: ISTMO editores.
- Lungo, Mario (1993a). "La urbanización del Área Metropolitana de San Salvador: tendencias a partir de 1970". *Avances* N° 1. San Salvador: FUNDE.
- Lungo, Mario (1993b). "Las ciudades y la globalización: una mirada desde Centroamérica y el Caribe". *Revista Interamericana de Planificación* N° 104. San Antonio, Texas.
- Lungo, Mario (1993c). "Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica. Los casos de San José y San Salvador". *El Salvador en Construcción* N° 10.
- Lungo, Mario (1994a). "Los establecimientos y el empleo en el sector servicios en San Salvador y San José. Un análisis comparativo entre 1980 y 1992/93" (no publicado).
- Lungo, Mario (1994b). "La planificación en el desarrollo local en el contexto centroamericano actual". Ponencia presentada en el seminario Planificación Local y Modernización del Estado, enero, en San Salvador, El Salvador.
- Lungo, Mario (1994c). *Una alternativa para San Salvador*. San Salvador: FLACSO.
- Lungo, Mario (1994d). "La autoridad única y la gestión compartida del transporte público en el Área Metropolitana de San Salvador: una propuesta". *Alternativas para el Desarrollo* N° 22.
- Lungo, Mario (1995). "Notas en torno a la planificación y desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador". En *La Planificación de la ciudad. Experiencias Latinoamericanas*. San Salvador: CADES-FLACSO.
- Lungo, Mario (1997a). "Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Lecciones de dos trayectorias diferentes". *Espacios* N° 8. San José: F.Ebert/FLACSO.
- Lungo, Mario (1997b). *Reestructuración económica, reforma del Estado y mercados de tierra urbana*. Cambridge: Lincoln Institute.
- Lungo, Mario et al. (1992). "Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica: los casos de San José y San Salvador". *El Salvador en Construcción* N° 10, diciembre.

- Lungo, Mario y Kay Eekhoff (1997). "Remesas y microempresas". Investigación realizada para la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). San Salvador.
- Lungo, Mario y Manuel Ángel Castillo (1996). *La migración internacional en Centroamérica*. San Salvador-Guatemala: Consejo de Integración Social Centroamericano-UNICEF.
- Lungo, Mario y Mariam Pérez (1991a). "Área Metropolitana de San José: ¿coordinación de gobiernos locales o gobierno metropolitano?". *Medio Ambiente y Urbanización* N° 35.
- Lungo, Mario y Mariam Pérez (1991b). "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas". *Estudios Sociales Centroamericanos* N° 55, enero-abril.
- Lungo, Mario y Mariam Pérez (1991c). *Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana: los casos de Managua y San José*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia.
- Lungo, Mario y Nancy Piedra (1991). "Políticas habitacionales y ajuste de las economías centroamericanas de los años 80". En *Políticas habitacionales y ajustes en las economías de los 80*, A. Sugranyes (Ed.). Guatemala: CSUCA-IDESAC-SIAP.
- Lungo, Mario y Roxana Gómez (1994). "La precarización del empleo formal en el Área Metropolitana de San José". Mimeo del estudio *Development Patterns and Policy Options: Latin American Employment in a Restructuring World Economy*. FLACSO-FIU-LACC.
- Lungo, Mario y Sonia Baires (1988). "Población y economía en la consolidación de la capital salvadoreña: 1880-1930. En *La estructuración de las capitales centroamericanas*, R. Fernández y M. Lungo (Comps.). San José: EDUCA.
- Lungo, Mario, Ángeles López, María Safie, Mariam Pérez y Rolando Rivera (1988). "Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana. Análisis comparativo de los casos de Nicaragua y Costa Rica". Investigación realizada para el Centro de Estudios del Hábitat Popular, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Lungo, Mario, Francisco Oporto y Roberto Chinchilla (1996). *La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*. San Salvador: PRISMA.

- Lungo, Mario, L. Ramírez y M. Oliver (1988). *Desarrollo de asentamientos rurales en Nicaragua*. Managua: PNUD, Proyecto HABITAT NIC. 86.006.
- Lungo, Mario, Mariam Pérez y Nancy Piedra (s/f). La urbanización en Costa Rica en los años 80: el caso del Área Metropolitana de San José, 1991 (el trabajo forma parte de la investigación "Urbanization in the Caribbean Basin during the years of the crisis", dirigida por Alejandro Portes, The John Hopkins University, Baltimore. (Por publicarse por FLACSO).
- Marcuse, Peter (1993). *Missing Marx*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Martín, Percy (1981). *El Salvador*. San Salvador: UCA editores.
- Martin, Percy (1985). *El Salvador del siglo XX*. San Salvador: UCA Editores.
- Martínez Aher, Joan (1991). "La Barcelona olímpica". *Ecología política* N° 2. Barcelona.
- Martínez, Severo (s/f). *Motines de Indios*. México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Masboungi, Ariella (2001). "De l'intention à la réalisation". En *Fabriquer la ville. Outils et methods: les aménageurs proposent*, A. Masboungi (Coord.). Paris: La Documentation FranVaise.
- Massey, Douglas et al. (1987). *Return lo Aztlan: The Social Process of Inernational Migration From Western Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Massiah, Gustave y Jean-Francois Tribillon (1988). *Villes en développement*. Paris: La Découverte.
- McCarney, Patricia L. (1997). "Consideraciones sobre la noción de gobernabilidad. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo". En *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Mario Lungo (Comp.). San José: FLACSO-Costa Rica, GURI.
- McCarney, Patricia, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez (1995). "Towards an Understanding of Governance". En *Perspectives on the City*, Richard Stren y Judith Kjellberg Belí (Eds.). Toronto: CUCS/University of Toronto.

- Menjívar, Rafael y Juan Trejos (1990). *La pobreza en América Central*. San José: FLACSO.
- MIDEPLAN-Ministerio de Planificación (1986). *Migración interna de Costa Rica*. San José: MIDEPLAN.
- MIPLAN-Ministerio de Planificación (1992). "Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples". San Salvador. Mimeo.
- Ministerio de Vivienda (1997). "Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico". Panamá.
- Minujin, Alberto y Eduardo Bustelo (1997). "La política social esquiva". *Espacios* N° 8. San José: F.Ebert/FLACSO.
- MIVAH-PNUD y CNUAH-FINNIDA (1990). *Crecimiento residencial en la gran Área Metropolitana*. San José: MIVAH-UNDP.
- Molina, Eugenia (1990). "Repercusiones político-administrativas del acuerdo firmado entre los frentes de vivienda y el Estado durante la administración Arias Sánchez". Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica.
- Montes, Segundo (1987). *El Salvador 1987: salvadoreños refugiados en los Estados Unidos*. El Salvador: Instituto de Investigaciones e Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana de El Salvador "José Simeón Cañas".
- Morales, Ninette y Mario Lungo (1991). "La gestión de la tierra urbana pública en Managua durante el Gobierno Sandinista". *Estudios Sociales Centroamericanos* N° 55, enero-abril.
- Morales, Ninette, Martha Acevedo y Mayela Díaz (1990). "Toma de tierras urbanas en Managua". Mimeo.
- Moreno Sánchez, Manuel (1993). "La Reforma de la Ciudad de México". *Nexos* N° 23.
- Moser, Caroline (1996). *Confronting Cities. A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Poor Communities*. Washington: Banco Mundial.
- Municipalidad de Guatemala (1995). "Plan de Desarrollo. Guatemala 2010". Guatemala.
- Noisette, Francois (2002). "La ville face aux grands investissements". *Villes en Développement* N° 57. Paris.

- Nuhn, Helmut (1990). "Estructura y desarrollo del sistema de ciudades en Centroamérica y Panamá". En *Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central: el caso de Panamá*, H. Nuhn y A. McKay (Eds.). Hamburg: Wayashah.
- Núñez, Carlos (1980). *Un pueblo en armas (informe del frente interno)*. Managua: Secretaría de Prensa y Propaganda del FSLN.
- OIT-PREALC (1988). "La pobreza en el área metropolitana de San Salvador". San Salvador.
- ONUDI (1993). *Evaluación de la industria del calzado en Costa Rica*. San José.
- ONU-HABITAT (1987). *Global Report on Human Settlements 1986*. London: Oxford University Press.
- PANORAMA (1993). "Panorama Internacional". Agosto 9. San José.
- Payeras, Mario (1982). *Los días de la selva*. San José: EDUCA.
- Pérez Sainz, Juan Pablo y Rafael Menjívar (1991). *La informalidad urbana en Centroamérica: entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad.
- Pérez, Marian (1998). "Gobernabilidad y sostenibilidad en el Área Metropolitana de San José". En *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Mario Lungo (Comp.). San José: FLACSO-Costa Rica, GURI.
- Peterson, Linda S. (1988). "Migración Centroamericana: presente y futuro". *Revista de la Integración y Desarrollo en Centroamérica*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- PLAMADUR (1997). *Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada*. San Salvador: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Polèse, Mario (1990). "Croissance urbaine et développement économique: quel est le lien? Un petit tour de la question". *Villes et Développement* Cahier N° 6-90. Montreal.
- Polèse, Mario (1998). "Ciudades y empleo en Centroamérica: elementos para el diseño de estrategias de desarrollo económico con base urbana". En *Economía y desarrollo urbano en Centroamérica*, Mario Lungo y Mario Polèse (Coords.). San José: FLACSO-Costa Rica, GIM.

- Polèse, Mario (2000). "Learning from Each Other: Policy Choices and the Social Sustainability of Cities". En *The Social Sustainability of Cities*, M. Polèse y R. Stren (Eds.). Toronto: University of Toronto Press.
- Polèse, Mario y Richard Stren (2000). "Understanding the New Socialcultural Dynamics of Cities: Comparative Urban Policy in a Global Context". En *The Social sustainability of Cities*. University of Toronto Press.
- Portes, Alejandro (1989a). "Latin American Urbanization in the Years of the Crisis". *Latin American Research Review* vol. XXIV, N° 2. Albuquerque: University of New Mexico.
- Portes, Alejandro (1989b). "El sector informal: definición, controversia y relación con el desarrollo nacional". En *Lo urbano: teoría y métodos*, Mario Lungo (Ed.). San José: EDUCA.
- Portes, Alejandro (1993). "Paradoxes of the Informal Economy: The Social Basis of Unregulated Entrepreneurship". En *Handbook of Economic Sociology*, Neil J. Smelser y Richard Swedberg (Eds.).
- Portes, Alejandro (1994). "Paradoxes of the Informal Economy: The Social Basis of Unregulated Entrepreneurship". En *The Handbook of Economic Sociology*, N. Smelser y R. Swedberg (Eds.). Princeton: Princeton University Press.
- Portes, Alejandro (1995). "Transnational Communities: their emerging and significance in the contemporary world system". *Working papers* N° 16, Department of Sociology, abril. Baltimore:, The Johns Hopkins University.
- Portes, Alejandro y Alex Stepick (1993). *The City on the Edge*. California University Press.
- Portes, Alejandro y José Itzigsohn (1994). "The Party on the Grassroots: a Comparative Analysis of Urban Political Participation in the Caribbean Basin". Mimeo.
- Portes, Alejandro y Julia Sensenbrenner (1993). "Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action". *American Journal of Sociology* N° 98.

- Portes, Alejandro y Luis Guarnizo (1991). *Capitalistas del trópico: La inmigración en los Estados Unidos y el desarrollo de la pequeña empresa en la República Dominicana*. Santo Domingo: FLACSO.
- Portes, Alejandro y Mario Lungo (Coords.) (1992a). *Urbanización en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Portes, Alejandro y Mario Lungo (Coords.) (1992b). *Urbanización en el Caribe*. San José: FLACSO.
- Portes, Alejandro y Richard Schauffler (1992). "The Informal Economy in Latin América: Definition, Measurement and Policies". *Working papers* N° 5. Program in comparative and international development, Department of Sociology, The Johns Hopkins University.
- Portes, Alejandro y Richard Schauffler (1993). "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector". *Population and Development Review* N° 19.
- Portes, Alejandro, Carlos Dore-Cabral y Patricia Landolt (Eds.) (1997). *The Urban Caribbean. Transition to the New Global Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Portes, Alejandro, José Itzigsohn y Carlos Dore-Cabral (1994). "Urbanization in the Caribbean Basin: Social Change during the Years of the Crisis". *Latin American Research Review*.
- Poweil, Kenneth (2000). *La transformación de la ciudad*. Barcelona: Ediciones Blume.
- Pradilla, Emilio (1974). "La política urbana del Estado colombiano". En *Estructura de clases y política urbana*, Manuel Castells (Comps.). Buenos Aires: ediciones SIAP.
- Pradilla, Emilio (1993). *Territorios en crisis, México 1970-1992*. México: Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana.
- PREALC (1981). *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago: OIT.
- PREALC (1990a). "La deuda social en Costa Rica". San José.
- PREALC (1990b). "La magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80". *Notas sobre la economía y desarrollo* N° 494-495, julio-agosto.
- Prefectura de Río de Janeiro (1999). "Cidade Inteira. A política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro". Río de Janeiro.

- Prefectura de São Paulo (1991). "Plano Diretor do Município de São Paulo" (Projeto de Lei). *Diário oficial*, Município de São Paulo, N° 37, 27, febreiro. São Paulo.
- Prefectura de São Paulo (2000). "Guarapiranga. Recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo". São Paulo.
- Primera Vicepresidencia de la República (1989). *El sector social productivo*. San José.
- PRISMA (1997). "Perfil ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador". San Salvador.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar de (1992). "Les contradictions de la maîtrise du développement urbain: le cas du Brésil". *Cahier villes et développement* N° 6-92. Montreal.
- Rakesh, Mohan (1995). "Urbanization and Economy". En *Perspectives on the City*, R. Sten and Judith Kjeíberg Belí (Eds.). Toronto : University of Toronto.
- Ramírez, Guillermo y Noemí Stolarsky (1993). *Proyectos urbanos metropolitanos*. México: Fundación Distrito Federal.
- Ramírez, Luis, Mario Lungo y Manuel Oliver (1988). "Desarrollo de asentamientos rurales en Nicaragua". Informe del Proyecto PNUD\ HABITAT NIC 86/006. Managua: MINVAH.
- Reyes, María Auxiliadora (1998). "La localización espacial de las actividades industriales y comerciales en Managua". En *Economía y Desarrollo Urbano*, M. Lungo y M. Polése (Comps.). San José: FLACSO/GIM.
- Roberts, Bryan (1986). "Industrialización, clase obrera y mercado de trabajo". En *Cambio regional, mercado de trabajo y vida obrera en Jalisco*, G. de la Peña y A. Escobar (Comps.). Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Roberts, Bryan (1989). "Urbanization, migration and development". *Sociological Forum* vol. 4, N° 4, december. New York.
- Roberts, Bryan (1990). "Urbanización, migración y desarrollo". En *Teorías del desarrollo nacional*, Alejandro Portes y Douglas Kincaid (Comps.). San José: EDUCA.

- Roberts, Bryan (s/f). "The Social Dimensions of Citizenship" (no publicado).
- Rodas, Francisco y Eduardo Velásquez (1997). "Gobernabilidad urbana. El caso de la ciudad de Guatemala". En *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Mario Lungo (Comp.). San José: FLACSO-Costa Rica, GURI.
- Rodríguez, América (1994). "La descentralización de los programas sociales en El Salvador". Septiembre. San Salvador: Fundación Ebert. Mimeo.
- Rodríguez, América (2002). *San Salvador. Cultura urbana*. San Salvador: Dirección de Publicaciones, Ministerio de Educación.
- Rodríguez, Arantxa (1995). "Planificando la revitalización de una vieja ciudad industrial: innovaciones de la política urbana en Bilbao Metropolitana". *Revista Interamericana de Planificación* N° 110. Cuenca, Ecuador.
- Rojas, Eduardo (1989). "El financiamiento del desarrollo urbano en América Latina: estrategias posibles frente a la crisis externa". *EURE* vol. XXV, N° 45. Santiago.
- Rojas, Eduardo (1999). *Old Cities, New Assets. Preserving Latin America's Urban Heritage*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Rojas, Eduardo (2004). "La recuperación de áreas centrales, una oportunidad de desarrollo urbano sostenible". En *Grandes proyectos urbanos*, Mario Lungo (Comp.). San Salvador: Lincoln Institute of Land Policy, UCA Editores.
- Rolnik, Raquel (1993). "São Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana". En *La planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*, Mario Lungo (Coord.). San Salvador: FLACSO.
- Rolnik, Raquel (1997). *A cidade e a lei*. São Paulo: Nobel.
- Rolnik, Raquel y Renato Cymabalista (1997). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: POLIS.
- Rolnik, Raquel, Lucio Kowarick y Nadia Somekh (1990). *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense.
- Rosales, Carlos y Francisco Ulloa (1977). "El Problema de la tierra y la vivienda en el AMSS". Ponencia presentada en el 2° encuentro de Arquitectos, septiembre, en San Salvador, El Salvador.

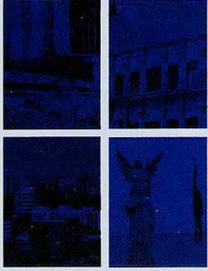
- Ruiz de Somocurcio, Jorge (1993). "Lima: plan de estructuración urbana. Un nuevo conocimiento de la metrópoli". San Salvador: FLACSO.
- Ruiz de Somocurcio, Jorge (1999). "Plan Maestro del Centro de Lima". *Medio de Construcción* N° 151. Lima.
- Sabatini, Francisco (1997). *Liberalización de los mercados de tierra y segregación social en ciudades latinoamericanas: el caso chileno*. Cambridge: Lincoln Institute.
- Sachs, Céline (1994), "Cities and Management of Social Transformations". Trabajo preparado para el Scientific Steering Committee, Management of Social Transformations Programme, UNESCO, junio. París.
- Salazar, Flora (1996). "Estructuración urbana del centro de San Salvador". *Realidad* N° 52. San Salvador.
- Sandroni, Paulo (2004). "Financiamiento de grandes proyectos urbanos". En *Grandes proyectos urbanos*, Mario Lungo (Comp.). San Salvador: Lincoln Institute of Land Policy, UCA Editores.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokio*. New Jersey: Princenton University Press.
- Sassen, Saskia (1996). "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today". *Social Justice* vol.23, N° 3. San Francisco.
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and its Discontents*. Nueva York: New York Press.
- Schneider, Cathy (1993). "Chile: the underside of the Miracle". *NACLA* vol. XXVI, N°4.
- Schteingart, Martha (1973). *La urbanización dependiente en América Latina*. Buenos Aires: ediciones SIAP.
- Schteingart, Martha (1995). "Urban Research in México, Colombia and Central América". En *Urban Research in the Developing World. Latin América*, Richard Stren (Ed.). Toronto: University of Toronto.
- Serageldin, Ismail, Ephim Shluger y Joan Martin.Brown (Eds.) (2001). *Historic Cities and Sacred Sites: Cultural Roots for Urban Futures*. Washington: The World Bank.
- Serageldin, Ismail, Michael Cohén y K.C. Sivaramakrishnan (Eds.) (1995). *The Human Face of the Urban Environment*. Washington: The World Bank.

- Singer, Paul (1974) *Economía política de la urbanización*. México: Siglo XXI editores.
- Smith, Neil (2000). "Transformando la escala de las ciudades: globalización y urbanismo neoliberal". En *Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminaciones de género*, L. M. García, F. Sabaté, M. A. Mejías y V. Martín (Eds.). Tenerife: Departamento de Geografía, Universidad de La Laguna.
- Smolka, Martim (1997). *The Functioning of Urban Land Markets in Latin America: Some Characteristics*. Cambridge: Lincoln Institute.
- Sousa Santos, Boaventura de (1991). "Subjectividade, cidadania e emancipação". *Revista Crítica de Ciências Sociais* N° 32.
- Stedman, Pamela y David Reed (1996). "Los retos del desarrollo sostenible y la reforma del Banco Mundial y del FMI". *Boletín PRISMA* N° 15. San Salvador.
- Swyngedouw, Erik, Frank Moulaert y Arantxa Rodríguez (2002). "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy". *Antipode* vol. 34, N° 3.
- Tardanico, Richard (1992). "Economic Crisis and Structural Adjustment: the Labour Market of San José". *Comparative Urban and Community Research* N° 4.
- Tardanico, Richard y Mario Lungo (1993). "Local Dimensions of Global Restructuring: Changing Labor Market Contours in Urban Costa Rica". San José: FIV-LACC-FLACSO. Mimeo.
- Timossi, G. (1990). "Debt and structural adjustment in Central America". *Latin American Perspectives* vol. 17, N° 4.
- Trejos, Juan Diego (1991). "Informalidad y acumulación en el AMSJ, Costa Rica". En *Informalidad urbana en Centroamérica: entre la acumulación y la subsistencia*, Juan Pablo Pérez Sainz y Rafael Menjivar (Coords.). Caracas: FLACSO-Nueva Sociedad.
- Trejos, María Eugenia y Mariam Pérez (1990). "Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural en Costa Rica". *Estudios Sociales Centroamericanos* N° 52, enero-abril.
- Tribillon, Jean-François (1993). "La Banque Mondiale et la recherche urbaine". *Villes en Développement* N°19, marzo.

- Tuchlin, Joseph S. (1993). "Las fuerzas globales y el futuro de la ciudad latinoamericana". *Medio Ambiente y Urbanización* N° 43/44, junio/septiembre. Buenos Aires.
- Umaña, Nidia (1997). "Gobernabilidad y estrategia de desarrollo sustentable en el Área Metropolitana de San Salvador". *El Salvador en construcción* N° 13. San Salvador.
- UNCHS-United Nations Centre for Human Settlements (1996). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*. Inglaterra: Oxford University Press.
- Uribe, Alvaro y Mario Lungo (s/f). *Panamá y San Salvador. Formas de gobierno y relaciones de gobernabilidad en los 90s*. Panamá: GURI.
- Vainer, Carlos y Fernanda Sánchez (2002). *Belém, arena política, arena urbanística: o espaço em disputa na retomada das águas*. Belém: IPPUR.UFRJ - Prefeitura Municipal de Bélem - LILP.
- Valverde, José M. et al. (1990). *Crisis y política social en Costa Rica 1980-1988. Tendencias y perspectivas*. San José: CSUCA-IIS-UCR.
- Valverde, José M., Jorge Vargas y Allan Lavell (s/f). "Movimientos sociales regionales; teorización y conceptualizaciones a través de un análisis de caso: la huelga de 1979 en la región atlántica de Costa Rica".
- VMVDU (1996). "Indicadores urbanos y de vivienda de las tres principales ciudades de El Salvador". San Salvador.
- Walton, John (1984). "La economía internacional y la urbanización periférica". En *Ciudades y sistemas urbanos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Woolfson, Olga (1998). "El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural y la conservación integral del Centro Histórico de Quito". *La Era Urbana* N° 1. Quito.
- Wyman, Mark (1993). *Round-Trip To America. The Immigrants return to Europe, 1880-1930*. Nueva York: Cornell University Press.
- Zilberg, Elana (1997). "La relocalización de la cultura en la migración internacional salvadoreña". En *Migración internacional y desarrollo*, Mario Lungo (Coord.). El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Zilberg, Elana (s/f). "La relatinización de Los Angeles" (no publicado).

Zukin, Sharon (1997). "Cultural Strategies of Economic Development and the Hegemony of Visin". En *The Urbanization of Injustice*, A. Merrifield y E. Swyngedouw (Eds.). Nueva York: New York University Press.

Este libro se terminó de  
imprimir en mayo de 2011  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador



La prolongación del pensamiento y las ideas de Mario Lungo están contenidas en este volumen. No serán todas las ideas porque se trata de una antología venida de la conversación de los autores de la misma con el autor de la obra. Se trata de una selección de su aporte vasto y múltiple, porque fue un tipo comprometido con la sociedad de América Latina desde su pequeño país El Salvador, que militó en sus luchas de manera directa e indirecta; y un académico de prestigio, que le valió ser reconocido no solo en su región centroamericana sino también fuera de estos horizontes. El compromiso fue su signo y su camino.

Fue arquitecto que diseñaba y construía; urbanista que planificaba ciudades; y científico social que interpretaba el funcionamiento de la sociedad. Pero también era docente universitario que impartía cátedra en distintas universidades de la región; era investigador sobre los temas más significativos de la realidad de América Latina; era impulsador de la integración regional mediante la creación y fortalecimiento de redes. Las universidades, los centros de investigación, las redes de intercambio, las oficinas de gobierno y las ONG por donde pasó pueden dar fe de su inquebrantable voluntad de conocer para transmitir y de conocer para cambiar.

Su voz se escuchó permanentemente en seminarios, talleres, congresos y cursos; así como su pensamiento se leyó en los muchos libros, artículos y ponencias que escribió. Fue un autor prolífico en temas y libros, por eso se hizo una compilación de sus trabajos. Queremos que sus aportes estén presentes, pero hoy tenemos la suerte de homenajearnos con su propia palabra, con su propio pensamiento; como él lo hacía por nosotros. Ahora debemos leer esta antología que hemos preparado, como una forma de decirnos que Mario está con nosotros para acompañarnos en este caminar por mejores ciudades para mejores ciudadanos y mejores ciudadanos para ciudades donde todos seamos lo que él quiso: sujetos de derechos.



**OLACCHI**  
Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Quito**  
DISTRITO  
METROPOLITANO