

Gobernabilidad urbana en Centroamérica

Mario Lungo
Compilador

Gobernabilidad urbana en Centroamérica



guri

320

G62g **Gobernabilidad urbana en Centroamérica / comp. Mario Lungo. -- 1. ed. -- San José: FLACSO-GURI, 1998.**

228 p.

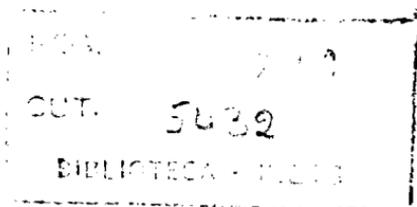
ISBN 9977-68-093-0

1. Gobernabilidad. 2. Desarrollo urbano. I. Título.

Editora:

Vilma Herrera

350
297990



◦ Sede Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Febrero 1998

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 7

Richard Stren

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE
GOBERNABILIDAD. NUEVOS RUMBOS PARA LAS
CIUDADES DEL MUNDO EN DESARROLLO 13

Patricia McCarney

LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO. CONSTRUYENDO
NUEVAS RELACIONES DE GOBERNABILIDAD URBANA 39

Mario Lungo

SEGUNDA PARTE

GOBERNAR DESDE LAS CIUDADES. LA EXPANSIÓN
METROPOLITANA DE SAN SALVADOR 65

Jaime Barba

LA GOBERNABILIDAD URBANA Y LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ	95
--	----

Marian Pérez

DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA: GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE	151
---	-----

Francisco Rodas y Eduardo Velásquez

LA ALIANZA CENTROAMERICANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GOBERNABILIDAD DE LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS	205
---	-----

Mario Lungo y Sonia Baires

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE GOBERNABILIDAD. NUEVOS RUMBOS PARA LAS CIUDADES DEL MUNDO EN DESARROLLO

Patricia McCarney

INTRODUCCIÓN¹

Dentro de un contexto global de profundos cambios, muchos países en desarrollo están realizando reformas estatales extensivas, que crean presión y potencial para lograr nuevas formas de gobernar las ciudades. Por ejemplo, muchos países están realizando una reorganización del gobierno y servicio civil, llevando a cabo procesos de descentralización de estructuras y funciones estatales, e iniciando pasos críticos en la transición a la democratización. Estas reformas plantean interrogantes no simplemente de gobernabilidad, como se le considera frecuentemente en términos de las estructuras y prácticas estatales, sino también de gobernabilidad urbana y siendo la naturaleza del gobierno local un elemento importante en la relación de gobernar. Esto es particularmente cierto, ya

1. Este artículo es la introducción del libro *Ciudades y gobernabilidad. Nuevos rumbos en América, Asia y África*, de la misma autora y que compila una serie importante de trabajos realizados por investigadores de estos tres continentes.

que en muchos países se ha ignorado el renglón del gobierno local en el esfuerzo general del desarrollo.

Como resultado de estas reformas, la reconsideración del paradigma dominante durante los años ochentas, y hasta el presente, se ha vuelto crítica para la comunidad dedicada al desarrollo de las ciudades. Es importante considerar entonces, el cambiante carácter del gobierno local dentro del ámbito de la política urbana. Este replanteamiento del campo urbano todavía no ha sido comprendido, y ciertamente ha sido poco investigado. Las ciudades de América Latina, África y Asia están confrontando cambios profundos como resultado del contexto global cambiante. La importancia de investigar acerca del gobierno local nunca había sido más grande. Es necesario profundizar la cambiante naturaleza de la gobernabilidad urbana en las ciudades del mundo en desarrollo.

Los objetivos de este texto son plantear la noción de gobernabilidad dentro del contexto cambiante en el cual se encuentran las ciudades de los países en desarrollo. También, identificar los nuevos desafíos que enfrentan estas ciudades y sus gobiernos locales, en caso que se pretenda crear una nueva forma de gobernar. La estructura de este artículo está dividida en cuatro partes. La siguiente sección presenta una definición evolutiva de gobernabilidad, en un contexto urbano del mundo en desarrollo. La tercera sección delinea las emergentes perspectivas sobre la gobernabilidad urbana, como consecuencia de los cambiantes contextos local, nacional y global, así como el cambiante terreno de la comunidad donante internacional. Finalmente, la cuarta y concluyente sección aborda los nuevos desafíos que confronta la comunidad dedicada al desarrollo (gobiernos, grupos cívicos, investigadores y donantes internacionales) si se quiere que surja una forma de gobernabilidad, fuerte y potente, en las ciudades de los países en desarrollo.

DEFINICIONES DE LA GOBERNABILIDAD EN UN CONTEXTO URBANO

La comprensión de la gobernabilidad urbana se deriva de la definición de gobernabilidad en sí misma. Ha sido difícil encontrar definiciones buenas y factibles de la misma. Las definiciones existentes parecen caer en dos trampas. Primera, se iguala muy a menudo *gobernabilidad* con *gobierno*; y segunda, muchas veces se enfoca gobernabilidad en el contexto del Estado, concentrándose en la responsabilidad, transparencia y administración del mismo, ignorando el rol de los grupos de la sociedad civil en estas relaciones. A diferencia de mucha de la literatura sobre el gobierno, un cientista político, Michael Lofchie, describe la gobernabilidad como la no predisposición del lugar o carácter de la autoridad real que toma decisiones (Lofchie, 1989). En un estudio elaborado por Hohamed Halfani, Patricia McCarney y Alfredo Rodríguez, que examinó por primera vez la gobernabilidad urbana², esta dimensión de gobernabilidad fue reconocida como valiosa, puesto que amplía el espacio para incluir el rol crítico de las organizaciones en la

2. El estudio al cual se hace referencia fue elaborado en 1991, a sugerencia de la Fundación Ford para ser agregado a la discusión temática sobre la investigación urbana en la Reunión Anual de la red GURI, en Cairo, 1992. Como la gobernabilidad estaba tan pobremente definida en 1991, el documento revisó el entonces uso actual del término, considerando cómo podía ser aplicado a nivel local, y elaboró una definición inicial de gobernabilidad (haciendo énfasis en *la relación* entre el gobierno y la sociedad civil para superar el abordaje centrado en el Estado, dominante en la literatura de esa época). El documento borrador fue entonces distribuido a la red GURI para realizar investigaciones más detalladas durante la segunda fase del proyecto. El documento ha sido publicado en su versión final en el volumen 4 del proyecto GURI, y aparece en la bibliografía de este texto (McCarney et al, 1995).

sociedad civil, donde las estructuras formales del Estado son débiles e incapaces de prestar los servicios básicos:

"Tanto más conocemos que la sociedad civil se organiza en nuevas formas de asociación, a menudo buscando estrategias de sobrevivencia en este nexo cambiante entre la sociedad civil y el Estado, más importante de vuelve reconsiderar nuestro pensamiento sobre el gobierno dentro de una dimensión más amplia. De aquí, el aumento de atención a este concepto de gobernabilidad" (McCarney et al, 1995).

En reconocimiento a las debilidades predominantes del uso del término, estos autores definen gobernabilidad como la *relación* entre los gobernantes y los gobernados, el gobierno y los gobernados". Es esta "relación entre la sociedad civil y el Estado (...) la que distingue el estudio de gobernabilidad de otros estudios de gobierno" (McCarney et al, 1995).

Cuando esta definición es aplicada a nivel local, una noción de gobernabilidad urbana ayuda a moverse lejos de las perspectivas centradas en el Estado, que predominantemente se han enfocado sobre la administración urbana, para incluir elementos que a menudo se consideran fuera del proceso de la política pública. Éstos incluyen a las asociaciones civiles, organizaciones del sector privado, grupos comunitarios y movimientos sociales, los cuales tienen de hecho un impacto indeleble en la morfología y desarrollo de los centros urbanos (Castells, 1983; Mabogunje, 1990; Turner, 1990).

Como Hernando De Soto ha señalado, en el caso de Lima, Perú, los aspectos más informales de las actividades del desarrollo urbano constituyen porciones sumamente grandes del proceso urbano. Él afirma que el 83 por ciento de los mercados son del sector informal, 95 por ciento del transporte público está manejado por el sector informal, y entre 50 y 75 por ciento de la vivienda es ocupada por residentes urbanos también del sector informal (De Soto, 1989). Además, en ausencia de una legislación de planificación estricta y de la implementación de las ordenanzas de zonificación local, las grandes organizaciones del sector privado y los intereses comerciales han tenido un

significativo impacto en el uso de la tierra y el desarrollo de las ciudades. Cuando reconozcamos que la mayoría de las actividades vinculadas a la vivienda, el transporte, los servicios de infraestructura, la urbanización, la generación de empleo y el intercambio comercial ocurre fuera de las instituciones formales del Estado, el paradigma tradicional de la administración se convertirá en algo así como una anomalía.

Además, cuando consideramos a la sociedad civil dentro de esta dimensión local, el "propósito" general de esas actividades en un contexto de mercado es aún menos entendido. El concepto del mercado dentro del ámbito urbano se complica todavía más por la interacción de los submercados no regulados, particularmente en la compra, desarrollo y venta de la tierra urbana. Las interrelaciones entre las operaciones más tradicionales del mercado formal en el desarrollo urbano y los submercados informales en el desarrollo de la tierra y la vivienda, forman vínculos horizontales entre los actores de la sociedad civil que necesitan ser investigados, si se quiere que la gobernabilidad urbana sea efectiva. Es el fracaso de conceder a estas interrelaciones características estructurales del proceso de desarrollo urbano, lo que ha sido la principal causa de las ineficiencias del mercado, las incapacidades fiscales y las disfunciones administrativas en las ciudades del Tercer Mundo.

Entonces, se plantea la pregunta crítica: ¿cómo pueden los recién fortalecidos gobiernos locales, establecidos dentro de líneas tradicionales, regular, administrar y manejar el medio ambiente local y la prestación de servicios; asegurar el uso apropiado de la tierra y un desarrollo ordenado de los sistemas espaciales urbanos; y operar dentro de una ciudad no-tradicional que ha sido construida mayoritariamente fuera de cualquier marco regulador? Nuevas relaciones y formas de compromiso son requeridas entre los nuevos gobiernos locales y los grupos de la sociedad civil, que son dirigidos por actores locales fuertes, quienes han sido responsables de la mayor parte de la construcción urbana en el pasado. Esto dicta una mejor comprensión de las políticas urbanas dentro de este escenario

de la relación entre el gobierno local, los intereses comerciales y las comunidades locales.

De esta manera, la gobernabilidad urbana nos permite reconsiderar al gobierno local como algo más que un brazo técnico o administrativo del gobierno central en el mundo en desarrollo. En el marco de la descentralización, la gobernabilidad permite una comprensión del gobierno local como algo más que una estructura burocrática con nuevos poderes y funciones autónomos. Cuando la gobernabilidad urbana es presentada entre los actores de la sociedad civil, comprometiéndose con las estructuras locales del Estado, se abre un nuevo territorio para la revitalización del gobierno local. El reconocimiento de la importancia del nivel local en las discusiones sobre la democratización enfoca una nueva atención sobre esta dimensión del gobierno, en el diálogo sobre el desarrollo.

CONTEXTO CAMBIANTE DE LA GOBERNABILIDAD EN LAS CIUDADES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La gobernabilidad y la reestructuración global

A nivel global, procesos como el creciente rol de las corporaciones transnacionales dentro de las ciudades de los países del Tercer Mundo, la integración de nuevos bloques comerciales, la globalización de las esferas económica y sociocultural, la persistencia de la deuda externa y la atención a las medidas de austeridad se expresan todos en la ciudad.

Aunque la internacionalización de las economías es una característica común, discutida en la mayoría de los esfuerzos realizados para definir el proceso, no parece haber una sola definición de la globalización (Dicken, 1992). Se podría decir que la globalización se refiere a la internacionalización del

capital, la producción, los servicios y la cultura. Un nuevo sistema económico está emergiendo a medida que transacciones económicas y de integración de sistemas de producción están ocurriendo a nivel mundial. La era de la información junto a la lógica estratégica inherente a las operaciones de las corporaciones transnacionales nos empujan hacia algo llamado "la economía globalizada". La pregunta central que confrontan las urbanistas es: ¿cuál es el impacto de este proceso de globalización en las ciudades?

Este contexto global en el cual las ciudades se encuentran como actores clave, es alterado aún más por la creación de nuevos bloques comerciales y nuevas alianzas posindustriales. Las pautas de comercialización Norte-Sur estuvieron originalmente concentradas en la extracción de recursos y posteriormente en las industrias manufactureras, las cuales dependieron fuertemente de los puertos y otras instalaciones de transporte, y de la infraestructura pesada. Sin embargo, las nuevas alianzas posindustriales y los acuerdos comerciales Sur-Sur y Norte-Sur están produciendo nuevas torres de oficinas modernas, zonas francas y áreas de desarrollo empresarial, crecientemente conectadas por sistemas sofisticados de información y telecomunicaciones globales. A fin de atraer y retener a las corporaciones transnacionales, se está incrementando la presión sobre los gobiernos locales para proveer un alto estándar de servicios que mejorará la eficiencia y la calidad de vida de sus ciudades.

Irónicamente, los persistentes y discutiblemente empeorados patrones de endeudamiento global en los países en desarrollo, y las medidas de austeridad impuestas nacional e internacionalmente, han ocasionado cortes fuertes en los gastos de infraestructura urbana. Con la eliminación de nuevas inversiones y la posposición del mantenimiento de la infraestructura existente, el declive general urbano se vuelve cada vez más endémico. Cuando la inversión en infraestructura se reduce en general, la situación de la infraestructura urbana dirigida hacia los sectores pobres urbanos empeora dramáticamente. Para los residentes urbanos pobres, una situación ya de por sí crítica

caracterizada por la falta de servicios urbanos, en particular de agua potable, de drenajes y eliminación de los desechos sólidos, se deteriora aún más. La dualidad física de la extrema pobreza y la extrema riqueza se vuelve entonces más evidente en "la ciudad endeudada y globalizada". Los gobiernos locales están confrontados con la creciente competencia por los servicios básicos para servir las necesidades de la población en general y de los pobres frente a la inversión en aquellos servicios especializados que inicialmente son de uso de los más sofisticados intereses comerciales internacionales. Esta situación ha puesto una serie de presiones sobre los gobiernos locales, y continúa poniendo, de una manera incansable, el cuestionamiento sobre la distribución de los servicios.

Los gobiernos endeudados a través del mundo y no sólo en países en desarrollo, están examinando las maneras de reformar el Estado, o de "reinventarse" a sí mismos (Osborne y Gaebler, 1992). En Canadá, por ejemplo, las reducciones masivas en el servicio civil y los autoimpuestos programas de austeridad en los niveles superiores del gobierno limitan la transferencia de fondos de apoyo hacia los niveles más bajos del gobierno. Estos cambios han dictado una nueva línea de cuestionamiento sobre cómo se puede reestructurar mejor el gobierno local, para mejorar la eficiencia y crear una gobernabilidad más efectiva. Las municipalidades en Toronto, por ejemplo, están actualmente en un debate sobre propuestas para reestructurar las antiguas fronteras del Área Metropolitana de Toronto y crear la Gran Área de Toronto, la cual incluiría no sólo fronteras más amplias, sino también una base de impuestos reformada.

El movimiento de "menos gobierno" en Canadá y otros similares en los países en desarrollo, producidos por las medidas de austeridad en los niveles superiores del gobierno, han resultado en la expansión de responsabilidades locales, no sólo para mejorar los servicios, sino para mejorar la capacidad fiscal y hacer más eficiente la capacidad de generación de ingresos. Esta mayor responsabilidad está necesariamente asociada con una elevada necesidad de responsabilidad del gobierno local, y

fundamentalmente de mejoramiento en la relación de gobernabilidad urbana.

Cuando se considera la gobernabilidad urbana dentro de este contexto global cambiante, hay necesidad de ampliar este concepto. Esta perspectiva expansiva de la gobernabilidad debe incluir grupos de la sociedad civil, no sólo los que están actuando para garantizar su sobrevivencia en una situación de pobreza, sino también otros actores del sector privado, los cuales tienen los más altos y crecientes intereses en las ciudades. Estos grupos estarán en el futuro, más activamente involucrados con los niveles de gobierno, especialmente en el campo de la infraestructura y el desarrollo urbano de la tierra. Mientras esto implica nuevas formas de acción cívica vis a vis el gobierno local, también sugiere nuevas relaciones horizontales a través de los grupos en la sociedad civil.

Gobierno local y reestructuración nacional

A nivel nacional, muchos países están transitando hacia la democratización, e implementando programas extensivos de reforma estatal y reajuste estructural con su acompañante, la estrategia de descentralización. Recientemente, estas iniciativas han introducido cambios dramáticos dentro de los territorios urbanos administrados por los gobiernos locales en el mundo en desarrollo.

Mientras muchos de los países en desarrollo emprenden los pasos iniciales necesarios para las transiciones democráticas, el rol del gobierno local está siendo reformulado y especificado. Esto puede surgir de la noción tocqueviliana que el gobierno local es un campo de entrenamiento para la democracia, o simplemente de la concepción que el gobierno está más cerca de la gente como parte y parcela de la reforma democrática. En cualesquiera de los casos, el surgimiento del gobierno local como un actor importante en el movimiento de democratización

es significativo. La importancia de abordar la noción de gobernabilidad urbana a nivel local está por lo tanto en un punto crítico. En este sentido, el conocimiento comparativo y el intercambio de experiencias son cruciales si se quiere profundizar el proceso de reforma.

El surgimiento de los programas de ajuste estructural en muchos países está creando nuevas presiones sobre la ciudad e imponiendo el inicio de reformas a los nuevos gobiernos locales. Junto a los elementos usuales —la devaluación de la moneda, la liberalización comercial, los incrementos en las tasas de interés, la eliminación de los controles de precios/apoyos y otros subsidios estatales, y la privatización—, es la reforma de las estructuras estatales que acompañan al ajuste estructural (incluyendo la descentralización de los poderes estatales y las responsabilidades de los gobiernos subnacionales y autoridades locales) lo que la constituye en una de las fuerzas más significativas que han cambiado el rol del gobierno local.

Operando bajo los programas de ajuste estructural y sufriendo serios problemas de deuda, los gobiernos centrales están examinando alternativas para poder descentralizar algunas de las cargas en la prestación de servicios a nivel local. Hasta muy recientemente, en muchas partes de África, Asia y América Latina, la norma ha sido la centralización de los Estados. En ciertas instancias, el centralismo es comprensible como una condición percibida de ser particularmente importante después de luchas por la independencia y durante períodos de conflicto nacional y regional. En otras situaciones, el centralismo está inmerso en la naturaleza misma del autoritarismo.

A pesar de esto, los resultados para el nivel local son los mismos: el gobierno local ha sido normalmente el socio débil en la relación de gobierno dentro del mundo en desarrollo, careciendo de poder político y financiero para actuar. Ahora, sin embargo, el Banco Mundial informa que el esfuerzo de descentralización se ha extendido ampliamente. De los setenta y cinco países en desarrollo con poblaciones de más de cinco millones, todos, excepto doce, han iniciado algún tipo de transferencia de

poder a los gobiernos locales (Banco Mundial, 1995). El registro de estrategias exitosas de descentralización está aún incompleto, como las diversas experiencias lo muestran.

En algunos casos, se ha podido identificar problemas derivados de los primeros esfuerzos de descentralización. Por ejemplo, mientras la autoridad para la provisión de servicios es a menudo transferida a niveles locales del gobierno, los ingresos financieros no lo son. Los pagos por transferencias intergubernamentales siguen siendo poco seguros, y los poderes para aumentar los ingresos localmente no existen. En general, la autonomía financiera real, o sea el poder para actuar sobre las funciones locales recién adquiridas, sigue siendo débil. Agregado a esto, la necesidad de entrenar oficiales gubernamentales locales, de fortalecer el lugar de trabajo del servicio civil y hacer eso lo suficientemente atractivo para atraer y retener a personal calificado, han sido reconocidos como los elementos clave de la implementación exitosa de las estrategias de descentralización. Estas lecciones de la experiencia pasada están dirigiendo una creciente atención a las formas de fortalecer a los gobiernos locales para mejorar el nivel de éxito en los esfuerzos de descentralización.

Los estudios sobre la descentralización no han sido muy bien integrados con los estudios sobre la democratización, ni con las más recientes discusiones sobre la gobernabilidad. Es claro que la descentralización de ninguna manera garantiza un gobierno local más representativo y responsable, ni tampoco uno más democrático. Si se quiere una mejor gobernabilidad en las ciudades a través del mundo, se necesita ahora reenfocar a través de un solo lente los vínculos entre las varias tendencias de la investigación sobre democratización, descentralización y gobernabilidad urbana.

Gobernabilidad local y el nuevo escenario urbano

A nivel local, el contexto urbano para considerar la gobernabilidad también está cambiando. Además del crecimiento rápido y continuo de las ciudades del Tercer Mundo, el proceso de ajuste estructural ha agravado la violencia urbana, empeorando la pobreza y generando otros costos sociales. Esta situación, tanto como las aparentes incapacidades perpetuas de los gobiernos locales para satisfacer las demandas de infraestructura básica, están enfocando su atención en la necesidad de fortalecer el gobierno local. Al mismo tiempo y en respuesta a la incapacidad del Estado para abordar estos problemas locales, las organizaciones de la sociedad civil se están expandiendo. Estas asociaciones están promoviendo programas de autoayuda, construyendo redes sociales y grupos de apoyo mutuo, y creando otras formas de vida asociativa a fin de satisfacer sus necesidades de servicios básicos.

El concepto de gobernabilidad urbana nos permite abordar estas dos realidades —la capacidad declinante de las estructuras estatales y la creciente capacidad de las asociaciones civiles— de una manera más articulada y significativa dentro del contexto político local. Esta nueva comprensión va más allá de las consideraciones de participación política en el sentido tradicional e incita a investigaciones en la nueva definición de participación con acciones locales. Idealmente, este examen ayudará a promover nuevos canales de compromiso entre los actores de la sociedad civil, los políticos del gobierno local y los burócratas.

La rápida tasa de crecimiento urbano en el mundo en desarrollo está bien documentada y no necesita ser detallada. Hay dos hechos demográficos básicos que sugieren que el rol estratégico del gobierno local en la gobernabilidad merece una mayor atención. Primero, más de la mitad del mundo en desarrollo estará urbanizado para el año 2020. Segundo, la mayoría de las ciudades más grandes del mundo pronto se

encontrarán en el mundo en desarrollo (UNCHS, 1987; Banco Mundial, 1995).

Las fallas y deficiencias de los servicios locales también llaman la atención sobre la necesidad de fortalecer el nivel local de gobierno. Se estima que "al menos 170 millones de personas en las áreas urbanas carecen de una fuente de agua potable cerca de sus hogares, y el agua abastecida a aquellos que tienen acceso a la misma está frecuentemente contaminada. El acceso al saneamiento básico, a la recolección de los desechos sólidos, el transporte público, así como a la educación y los servicios de salud, plantean problemas similares" (Banco Mundial, 1995).

Ante esta incapacidad del Estado para abordar estos problemas locales, las organizaciones de la sociedad civil han entrado en escena, a menudo por necesidad, y se han organizado para resolver estas demandas y exigencias no cubiertas. Existen ahora organizaciones de comunidades invasoras, asociaciones de inquilinos, asociaciones de ahorro y crédito, comités de desarrollo de áreas, comités de seguridad, grupos de mujeres y, aun, consejos de asesores sobre investigación independiente y administración:

"No es simplemente el deterioro de la infraestructura pública, el deterioro de los servicios o la ineficiencia administrativa... es la extraordinaria flexibilidad de las agencias no estatales que desafían el monopolio de las instituciones del Estado lo que está formando el carácter de las ciudades de hoy, el cual es de sorprendente importancia. En la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo, la mayor parte de la vivienda, el transporte, el empleo y el comercio ocurre afuera de las instituciones formales estatales" (McCarney et al, 1995).

Las asociaciones en las ciudades de América Latina, Asia y África ya no aspiran solamente a obtener sus necesidades de subsistencia. Su mandato organizacional en relación a sus bases locales de apoyo se han ampliado con el tiempo. Su propia capacidad administrativa ha mejorado y está más sofisticada, ahora se extiende a la creación de política local. Las organizaciones cívicas están imponiendo cuotas e impuestos y/o

cuotas de membresía para poder cumplir con sus mandatos, y estableciendo normas, procedimientos institucionales, y sistemas de responsabilidad y transparencia en sus operaciones. También, como resultado de la confianza ganada en sus respectivas comunidades, se ha expandido su habilidad para organizar a su membresía como una sola voz política.

Por eso, estos grupos, junto a otros más formales del sector privado, constituyen una sociedad civil más urbana que ha aumentado su espacio político y económico, y creado un bloque de poder en estos centros urbanos. Aunque es fácil ver positivamente estas formas de vida asociativa como una sociedad civil políticamente activa y socialmente cooperante, alguna reticencia es también necesaria para no idealizar el rol de la sociedad civil urbana. En muchos casos, estos actores locales han tenido que organizarse para acceder a los servicios esenciales que los gobiernos han optado por no proveer, intencionalmente o por negligencia. Esto puede ser por incapacidad fiscal o administrativa, o por una política intencionalmente escogida por los oficiales públicos sobre cuáles áreas de la ciudad recibirán servicios de atención prioritaria.

Los interrogantes deben formularse más agudamente: ¿están las asociaciones locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunales de base y otras, excesivamente cargadas en sus actividades? Más específicamente: ¿los barrios de los sectores de más altos ingresos están recibiendo los servicios de agua, alcantarillado y recolección de desechos sólidos por parte del gobierno? ¿Podría decirse que los grupos civiles que proveen estos mismos servicios esenciales, en los barrios de más bajos ingresos, están injustamente sobrecargados? ¿Hasta qué punto están las actividades recargando a los grupos de mujeres? ¿Cuáles son los costos de oportunidad de los hogares pobres al participar en estas organizaciones comunitarias para acceder a estos servicios? Estos interrogantes necesitan ser abordados reconociendo las limitaciones de tiempo de los hogares en condición de pobreza, especialmente los hogares jefados por mujeres, cuando se

considere la evolución de nuevas relaciones estatales en el esfuerzo para la gobernabilidad urbana.

Otra limitación o freno en la tendencia a tener una visión romántica de la sociedad civil es la relacionada con la fragmentación. Cuando el gobierno local es débil en la provisión de los servicios básicos y en la regulación del contexto urbano, el resultado es una fragmentación considerable en el funcionamiento de los servicios urbanos a lo largo de la ciudad, y en cómo los patrones de uso del suelo —en su mayor parte no están planificados— han llegado a atrincherarse dentro de la dinámica urbana. Esta fragmentación física ocurrida en el marco de una sociedad civil activa frente a un Estado débil a nivel local, puede también llevar a hacer que las ciudades sean ingobernables en el largo plazo. Cuando ocurren cosas como que la base local de impuestos —necesaria para la prestación de los servicios básicos— se vuelve insostenible, o cuando la legitimidad de la autoridad del gobierno local es socavada, y aún más, al producirse un aumento en la vulnerabilidad del gobierno, entonces podría verse afectada seriamente la capacidad democrática a nivel local. Este contexto local nos lleva a reconsiderar la naturaleza de la política a nivel local y a reexaminar la esencia de las relaciones Estado-sociedad y el rol del gobierno local como un nivel significativo en la relación de gobierno.

La gobernabilidad local y la asistencia para el desarrollo

Dentro de la comunidad internacional de donantes hay también un contexto cambiante que afecta la evolución de la gobernabilidad urbana del mundo en desarrollo. Durante los últimos años, el tema de gobernabilidad ha recibido más atención por las agencias donantes. Ha habido movimientos notables en la política y programación dentro del sector urbano del Banco Mundial y otras agencias. Estos cambios revelan una

progresión de los proyectos de vivienda e infraestructura dirigidos a los sectores pobres durante la década de los setentas, a las actividades de administración urbana a nivel de las ciudades durante los años ochentas, y al énfasis creciente en el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de buena gobernabilidad a nivel local durante los años noventas.

Esta reciente transición en los proyectos y la programación refleja un viraje profundo de los aspectos más técnicos de la administración de las ciudades a los aspectos más políticos de gobernar las mismas. Este movimiento crea más conciencia sobre la importancia del gobierno local, no sólo en términos de la capacidad administrativa, sino también en términos de la comunidad a ser servida, su papel en la prestación de servicios y la naturaleza de las estructuras representativas de los gobiernos locales. Como ha sucedido con cambios previos (McCarney, 1994), el Banco Mundial argumenta que estos actuales cambios de énfasis son el resultado del aprendizaje de las experiencias de sus propios proyectos de trabajo durante este mismo período (Banco Mundial, 1995).

En años recientes, otras agencias internacionales han adoptado la noción que los gobiernos locales deberían "facilitar", en vez de proveer, refugio y servicios urbanos (UNCHS, 1987). Esto refleja una tendencia más amplia en el mejoramiento del gobierno local, no tanto como el constructor y proveedor de la infraestructura local y los servicios, sino como la entidad mejor equipada para crear un ambiente "apropiado" que facilite a otros, en el sector privado y la comunidad, su incorporación a dichos esfuerzos.

El Banco Mundial recientemente produjo un importante reporte denominado *Gobernabilidad: la experiencia del Banco Mundial*, en el cual el término gobernabilidad es definido como "la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo" (Banco Mundial, 1993). Aunque no aborda el nivel local específicamente, otros documentos del sector urbano del Banco Mundial han empezado a enfocarse menos en las preocupaciones

tradicionales y tecnocráticas de la administración urbana, que fueron comunes en su trabajo en los años ochentas, y más en los asuntos relacionados con la gobernabilidad durante los años noventas. Actualmente, los temas de discusión están más relacionados con el gobierno local, cubriendo aspectos tales como la acción comunitaria y hasta qué punto las elecciones locales funcionan como "un referendo de la actuación del gobierno local". Según el Banco Mundial, la participación local puede ser más efectiva:

"Los gobiernos locales podrían tomar medidas para asegurar consultas más periódicas con sus constituyentes, desarrollar canales más fuertes para el monitoreo de la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios locales, y vincular más fuertemente el avance profesional de los empleados públicos a la sensibilidad mostrada con sus constituyentes" (Banco Mundial, 1995).

NUEVOS DESAFÍOS EN EL CAMPO DE LA GOBERNABILIDAD URBANA

En medio de estos cambios del contexto global, nacional y local, las ciudades en los países en desarrollo están siendo confrontadas con retos críticos de gobernabilidad. Un enorme potencial está siendo creado para los nuevos marcos desde donde podrían gobernarse las ciudades. El gobierno local, frecuentemente considerado aquí como el nivel ignorado de la relación gubernamental, requiere un análisis más profundo sobre bases locales, si se quiere crear las estructuras apropiadas que aseguren sistemas urbanos dinámicos en el futuro. En base a este análisis, es posible generar nuevos rumbos para el trabajo futuro sobre la gobernabilidad urbana.

Nuevos interrogantes sobre la descentralización: más allá de la perspectiva tecnocrática y administrativa

Varios estudios sobre los programas de descentralización han documentado los problemas asociados con la más relacionada autoridad financiera y responsabilidad funcional. Esto es un rasgo común en muchas experiencias de descentralización mencionados aquí y en otros trabajos (Stren, 1989; Laleye y Olowu, 1989; El Sammani et al, 1989; Kulaba, 1989).

A medida que se gana experiencia en los experimentos de descentralización, la necesidad de realizar un análisis más profundo es también reconocida. No solamente es importante examinar los aspectos estructurales y administrativos de la descentralización, pues aun cuando éstos están en su lugar, el gobierno local no necesariamente es efectivo ni representativo. El aspecto más tecnocrático de la descentralización no determina automáticamente un sistema de gobierno local confiable y sensible a las necesidades y demandas de los ciudadanos locales. Si se quiere desarrollar estructuras de gobierno local representativas de la ciudadanía local, que posean canales más abiertos de comunicación y participación, entonces lo que se requiere es una mejor comprensión de las organizaciones políticas locales, cómo están organizadas y cómo se vinculan con su membresía en el terreno.

Existe también la necesidad de profundizar nuestro conocimiento acerca de las relaciones intergubernamentales requeridas para apoyar los nuevos esquemas de descentralización que están siendo establecidos. En un contexto de fortalecimiento del gobierno local y de una sociedad civil autopotenciada y comprometida, vistos como socios activos en el proceso de desarrollo urbano, ¿queda todavía un rol de los niveles superiores del gobierno central? ¿Debería el nuevo rol de los niveles superiores de gobierno ser recetado en la actual era de reformas, cuando las medidas de austeridad están dictando la naturaleza del ejercicio de descentralización? Con

esta tendencia hacia "menos gobierno", ¿hasta qué punto es también políticamente conveniente descentralizar el manejo de conflictos a nivel local? ¿Hasta qué punto deberían los niveles superiores optar por salirse de la relación gobernante en las ciudades de un país?

Dado que la descentralización no ha llevado necesariamente a la democratización a nivel local, se necesita realizar investigaciones que repiensen las relaciones entre descentralización, democratización y gobernabilidad (McCarney et al, 1995).

Nuevas formas de compromiso

Un número importante de estudios sobre la problemática enfrentada han sido recientemente completados entre las instituciones con base social y los sistemas formales del gobierno. Por ejemplo, Joel Migdal identifica el dinamismo de la sociedad civil como factor que la hace fuerte —a menudo el resultado de la actividad organizativa por satisfacer los desafíos reales y cotidianos de la sobrevivencia—, y el conservadurismo y los aspectos no innovadores del Estado, que lo hacen débil, producto de las anticuadas estructuras burocráticas heredadas del período colonial (Migdal, 1988).

Otra investigación de la misma naturaleza (Mabogunje, 1995) examina el rol de las instituciones políticas, económicas y sociales locales en las ciudades. Ahí se presentan varios ejemplos de estas instituciones como las Asociaciones Voluntarias de Comunidades de Origen en la región occidental de África, el despegue notable del sistema de bancos comunitarios en Nigeria, y los esquemas *harambee* de autoayuda en Kenia. Debido a su carácter autóctono —su crecimiento y desarrollo están basados en las necesidades y preocupaciones locales de sus respectivas comunidades—, estos sistemas se han ganado la confianza de los ciudadanos a quienes sirven y quienes aportan dinero y trabajo para darles mantenimiento.

Sin embargo, cuando las estructuras formales del gobierno local entran en contacto con estas instituciones en el campo de trabajo, surgen los problemas de compromiso entre el Estado y la sociedad:

"No es sorprendente que uno de los varios problemas de muchas ciudades en los países en desarrollo es el pobre estado de su administración. Al no proporcionarse la situación legal apropiada a las estructuras institucionales más conocidas por la población y con las cuales pueden relacionarse, la participación de la población ha sido considerablemente castrada. Al negar a la gente esta participación, la institución formal importada se niega a sí misma la legitimidad para aumentar los ingresos requeridos para proporcionar servicios efectivos en la ciudad. Pero esto, en cambio, sirve al propósito de algunos intereses creados en la administración de los centros urbanos que prefieren una falta de responsabilidad y transparencia. El resultado es que muchas funciones de la administración urbana continúan siendo realizadas por instituciones 'informales' que son reconocidas por la mayoría de los habitantes urbanos, a las cuales proporcionan contribuciones financieras significativas, porque son transparentes y responsables con la población" (Mabogunje, 1995).

Estos estudios reflejan una línea de cuestionamiento que exige nuevas investigaciones sobre esta interrelación, así como investigación a ambos lados de la relación Estado-sociedad. Este abordaje de tres puntas es necesario, si el involucramiento o, en algunos casos, el reinvolucramiento del Estado y la sociedad civil es mejor entendido y apoyado. Si se quiere desafiar los modelos occidentales de gobierno local en el mundo en desarrollo, y si se aspira a construir modelos más autóctonos, es esencial nuestra comprensión sobre la naturaleza dual del sistema local y la investigación sobre los problemas esperados del involucramiento entre instituciones civiles y las —todavía en evolución— estructuras del gobierno local. Actualmente, los nuevos rumbos en el campo de la gobernabilidad urbana poseen

un tremendo potencial para el progreso de las ciudades y del desarrollo futuro.

Reconsiderando las nociones sobre capital social y sociedad civil desde una perspectiva global

Al mismo tiempo que los académicos de los países en desarrollo y la comunidad de desarrollo en general examinan las actuales transiciones a la democracia en muchos países, un cuestionamiento significativo sobre las razones para el éxito de unos gobiernos democráticos y las fallas de otros ha sido realizado en el mundo desarrollado. El proyecto, conducido por Robert D. Putnam y dos colegas, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, realizó extensivos estudios de caso sobre los gobiernos regionales en Italia durante un período de veinte años. El libro resultante de este estudio (Putnam et al, 1993), ha sido bastante leído y frecuentemente citado por académicos y profesionales. Sus resultados apuntan a la importancia crítica de la comunidad cívica para hacer funcionar mejor la democracia, encontrándose con las más exitosas democracias en las regiones de Italia con una herencia de involucramiento cívico —en algunas instancias desde la Edad Media—. Según Putnam y sus colaboradores, este involucramiento incluye asociaciones de vecinos, sociedades corales, cooperativas, clubes deportivos y partidos de masas. La idea central que emerge de este estudio es que las fuertes redes horizontales de involucramiento cívico ayudan a generar capital social. En otras palabras, ellos fomentan la confianza, la reciprocidad, la cooperación comunitaria y la ayuda mutua.

Los principios de Putnam y sus colaboradores que hacen énfasis en la importancia del involucramiento cívico a nivel local y el rol del capital social en la relación de gobierno tienen mucho en común con los que están surgiendo en otros ámbitos del mundo en desarrollo. Estos argumentos surgen de estudios en el contexto de países desarrollados, pero refuerzan la

importancia crucial del gobierno local y los nuevos conceptos sobre gobernabilidad para las transiciones democráticas que están ocurriendo en el mundo en desarrollo. Putman y sus colaboradores destacan la importancia del capital social y su longevidad, mientras es alimentado durante un tiempo por grupos fuertes de la sociedad civil dentro de un mundo desarrollado, se ha mostrado en párrafos precedentes que estos mismos elementos ya existen en muchas ciudades del mundo en desarrollo. El desafío es cómo preservar estos elementos citados como fundamentales para el funcionamiento democrático, mientras también se fortalece la participación del Estado a partir de formas que potencien el capital social de la ciudad.

Los riesgos son altos. Gobiernos locales muy fuertes pueden inadvertidamente debilitar el rol de los grupos de la sociedad civil, destruyendo así el capital social esencial para la preservación del funcionamiento democrático. El rol del gobierno local como un actor esencial en la relación gobernante no puede ser tampoco subestimado. Las asociaciones locales han sido activas y se han fortalecido debido a las debilidades de la capacidad estatal. En algunas instancias, estas asociaciones están excesivamente recargadas con la oferta de servicios en la ciudad. Esta fragmentación física apunta a una potencial fragmentación paralela en la gobernabilidad de las ciudades, lo que eventualmente pondría el proyecto democrático en peligro. Un nuevo alineamiento entre Estado y sociedad civil —un desafío encarnado en la noción misma de gobernabilidad— constituye el reto principal que confrontan ahora las ciudades en el mundo en desarrollo. La posibilidad dual para el cambio fundamental en el gobierno local y el autopotenciamiento de la comunidad urbana crean el potencial y el espacio para nuevas y potentes formas de gobernabilidad en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Castells, Manuel. *The city and the grassroots*, University of California Press, Berkeley, 1983.
- De Soto, Hernando. *The other path: the invisible revolution in the Third World*, I. B. Taurus (London)/Freedom House (New York), 1989.
- Dicken, Peter. *Global shift: the internationalization of economic activity*, London, 1992.
- El Sammani, Mohamed O. et. al. "Management problems of greater khartoum", en *African cities in crisis: managing rapid urban growth* (Richard Stren and Rodney R. White, eds.), Colorado, 1989.
- Kulaba, Saitiel. "Local government and the management of urban services in Tanzania", en *African cities in crisis: managing rapid urban growth* (Richard Stren and Rodney R. White, eds.), Colorado, 1989.
- Laleye, O. and Dele Olowu. "Decentralization in Africa", *Policy Seminar Report*, Nº 21, Washington, 1989.
- Lofchie, Michael. "Perestroika without glasnost: reflections on structural adjustment", en *Beyond autocracy in Africa*, Georgia, 1989.
- Mabogunje, Akin L. "Local institutions and an urban agenda for the 1990s", en *Urban research in the developing world: vol. 4, Perspectives on the city* (Richard Stren and Judith Kjellberg Bell, eds.), Toronto, 1995.

- Mabogunje, Akin L. "Urban planning and the post-colonial state de Africa: a research overview", *African Studies Review*, 33, 1995.
- McCarney, Patricia L. *Shifting agendas inside donor agencies*, Cambridge, 1994.
- McCarney, Patricia L. et al. "Towards and Understanding of Governance: the Emergence of an Idea and its Implication for Urban Researcha in the Developing Contries", en *Urban Researcha in the Developing World: vol. 4, Perspectives on the City*, (Richard Stren and Judith Kjellberg Belí (eds.), CUCS/University of Toronto, Toronto, 1995.
- Migdal, Joel S. *Strong societies and weak states: state society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton, 1988.
- Osborne, David y Ted Gaebler. *Reinventing goverment: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, 1992.
- Putnam, Robert D. et al. *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*, Princenton, 1993.
- Stren, Richard. "Urban local government in Africa", en *African cities in crisis: managing rapid urban growth* (Richard Stren and Rodney R. White, eds.), 1989.
- Turner, John F. C. "Barriers, channels and community control", en *Living city: towards a sustainable future* (David Cadman and Geoffrey Payne, eds.), London, 1990.

UNCHS. *Global report on human settlements 1986*, New York, 1987.

World Bank *Governance: the World Bank experience*, Washington, 1993.

_____. *Better urban services: finding the right incentives*, Washington, 1995.

LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO. CONSTRUYENDO NUEVAS RELACIONES DE GOBERNABILIDAD URBANA

Mario Lungo

GOBERNABILIDAD 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, entenderemos aquí 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, Halfani y Rodríguez, 1995; McCarney, 1997).

En el contexto de procesos de reestructuración global que están implicando profundas modificaciones en la economía y en el papel del Estado, las relaciones entre éste y la sociedad civil están cambiando drásticamente, emergiendo 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.

Dentro de éstas, las *relaciones de gobernabilidad urbana* constituyen el conjunto de relaciones, multifacéticas y contradictorias, que en una trama compleja se tejen entre el Estado y la sociedad civil en torno al desarrollo de una ciudad. En esta trama 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 ha sometido el gobierno central y las organizaciones que actúan a nivel nacional exclusiva o principalmente.

En ese conjunto de *relaciones de gobernabilidad urbanas* el grado de democratización de ellas es diferente, así como su nivel de incidencia. 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 un desarrollo 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 su concentración son analizadas con otra óptica.

Los planteamientos elaborados por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial (Serageldin, 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, ha permitido construir una propuesta teórico-metodológica que resulta ser útil para analizar las relaciones entre desarrollo urbano y sostenibilidad (Lungo et al, 1996). En ésta 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 fundamentalmente se estaría expresando 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 garanticen 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 de las culturas urbanas. Obviamente, también han existido esfuerzos por hacer una lectura integrada

de los procesos urbanos (Lungo, 1989; Schteingart, 1995; Portes y Lungo, 1992; Portes et al, 1997).

En este trabajo se intenta hacer una nueva lectura sobre el proceso de urbanización en Centroamérica se caracterice estar centrada en la exploración de las condiciones de vida y la productividad urbana en las principales ciudades y 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 las principales ciudades 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 se irá conformando en estas zonas 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 que tienen las ciudades capitales señalado antes.

La excepción la constituye Honduras, donde encontramos desde los años 50 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, aún 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 relevantes 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 80, y que sentaron 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; Umaña, 1997).

En San José, se presencia el agotamiento de un Estado que impulsó durante las décadas pasadas novedosos esquemas de política social (Pérez, 1997); 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 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, por publicarse), y la fortaleza del gobierno municipal. Las dudas más fuertes surgen alrededor de las condiciones políticas del país cuyo proceso de pacificación, luego de 30 años de conflicto armado no es aún 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 presenta también importantes ventajas derivadas de los menores niveles de pobreza prevalecientes en el país, y 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, por publicarse). 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.

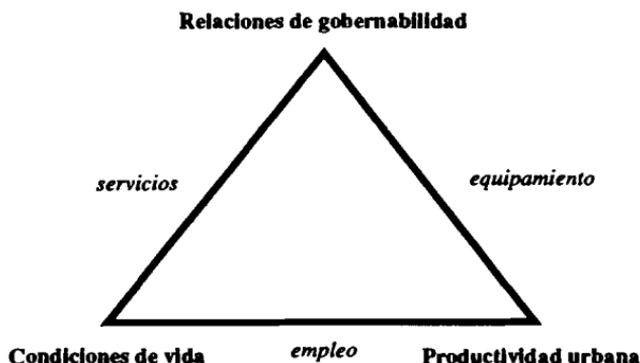
Managua es, quizás, la ciudad que presenta peor situación respecto a las condiciones de vida de la población y mayores índices de pobreza, situación generada por la profunda crisis del país que apenas, y con muchas dificultades, comienza a revertirse. También es una de las ciudades centroamericanas con una base infraestructura física 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 80, 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 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 sí 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 1



LAS RELACIONES DE GOVERNABILIDAD EN LAS PRINCIPALES CIUDADES CENTROAMERICANAS

Es difícil hacer una caracterización general y única de las relaciones de gobernabilidad en las principales ciudades centro-

americanas en la década de los 90. 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, establecen o no consensos y acuerdos que permiten solucionar problemas y hacer una ciudad más gobernable, está relacionada con la manera como 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 90 dificulta trascender la afirmación general, compartida por investigadores urbanos de la región, 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.

En la investigación se detectaron, a través de entrevistas con actores claves en las ciudades de San Salvador y San José, y en base a información secundaria en las ciudades de Guatemala, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Managua y Panamá, los problemas urbanos de mayor importancia, calificándolos con relación a la gobernabilidad. Cuatro problemas son los más compartidos: 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, sólo en Guatemala y San Salvador se discute la conveniencia o no de crear un gobierno metropolitano (Rodas, por publicar; Barba,

CUADRO 1
ACTORES Y RELACIONES DE GOBERNABILIDAD EN LAS PRINCIPALES CIUDADES CENTROAMERICANAS

Ciudad	estructura estatal	sociedad civil	vinculaciones Estado/sociedad civil	grado de conflictividad propriadamente urbana (a)
San Salvador	centralizada, sectorial, gob. municipal fuerte sólo políticamente	débil, fragmentada, no existen organizaciones urbanas fuertes	no hay espacios ni mecanismos, gob. municipal impulsa participac. y accountability	débil y esporádica hasta recientemente
San José	centralizada, sectorial, gob. municipal débil	relativamente fuerte, fragmentada, existen tradición de organización comunal	existen mecanismos pero bajo tutela del gobierno central	frecuente aunque está disminuyendo
Guatemala	centralizada, sectorial, gob. municipal fuerte	relativam/ fuerte, fragmentada, débil organiz. 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 concertación creados anteriormente	alta
Tegucigalpa	centralizada, sectorial, gob. municipal con poder relativo	débil, fragmentada, tradición de organización barrial	no existen espacios ni mecanismos	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 organiz. barrial	hay pocos espacios y mecanismos de concertación	alta pero esporádica en los últimos años

(a) La conflictividad urbana se refiere a los conflictos surgidos en torno a la generación y uso de bienes y servicios y la asignación de responsabilidades por los mismos.

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), y 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 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 constituir el alcalde la segunda figura política a nivel nacional.

La cuestión de la propiedad y la tenencia de la tierra urbana y suburbana, problema crucial en el proceso de expansión territorial, emerge como un problema generador de conflictos urbanos de gran fuerza sólo en el caso de Managua, lo que se explica por las políticas del gobierno Sandinista durante los años 80, revertidas luego de su derrota electoral en 1990.

A partir de los problemas señalados y la lectura que hiciéramos 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 1).

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 éstos y los

sectores medios; la infraestructura para los empresarios privados. Es quizá la seguridad ciudadana 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 cada vez más amplios consensos: la degradación del medio ambiente urbano, que es visualizado como un problema de interés general, y a través del cual es posible ir construyendo nuevas *relaciones de gobernabilidad urbanas* de carácter democrático 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.

Quizá de las ciudades principales de Centromérica, sea San Pedro Sula 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, unido 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 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 éstos se lleven a la práctica, los planes pueden constituir un instrumento clave para la construcción de relaciones de gobernabilidad urbana de nuevo tipo.

Hasta los años 70 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 entra en crisis y desde inicios de los años 80 comienza a ser sustituida en varios países por nuevos enfoques de planificación. Destaquemos dos entre ellos: el primero 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. Varias críticas se han expresado 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 Sao Paulo (Bittar, 1992).

El enfoque utilizado en las ciudades brasileñas contrapone, 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 y 1997).

El METROPLAN de los años 60. 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 realiza hacia fines de los años 60 (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, habiendo sido precedido por un conjunto de leyes y planes sectoriales que se implementaron sólo parcialmente (Lungu, 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 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, pero respondiendo en realidad a las diferentes lógicas que conviven en la ciudad y que son manifestación de los intereses de los diferentes grupos sociales que la habitan.

Otro factor adicional del contexto en que se elabora METROPLAN 80 era el carácter del sistema político salvadoreño, basado en regímenes militares de corte represivo desde la década de los años 30. 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 tener a 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 80 instituciones para evaluar los problemas del Área Metropolitana de San Salvador y como éstos 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 sólo uno de los catorce 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 diferenció 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 90. Un tímido intento por incorporar la participación de los actores locales

Casi tres décadas se suceden entre la elaboración de METROPLAN 80 y el Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador, conocido por PLAMADUR, presentado públicamente en agosto de 1997. La elaboración de este plan presenta algunos cambios importantes que permiten visualizar un plan de desarrollo más acorde con la situación actual 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 produce en un contexto socio-político 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 abre un período de transición democrática en el cual se logra una modificación sustancial del sistema político que plantea 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 eficientes formas para el consenso y la participación de la colectividad, de los empresarios, de los ciudadanos comunes, de los administradores públicos, es un componente esencial para la metodología de la planificación, a cada nivel (PLAMADUR, 1995).

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 del 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 bien precisos y fáciles de entender, tanto para la preparación como 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 del consenso mucho más fuerte que la establecida por METROPLAN 80. Sin embargo, su desarrollo muestra cuan limitadamente la participación ciudadana fue incorporada en la fase de elaboración del Plan.

En primer lugar, el Plan no fue suficientemente difundido. En segundo lugar, la propuesta careció de mecanismos concretos para la búsqueda del consenso, y los que se propuso para la recepción de opiniones y retroalimentación resultaron ser 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

Ventanilla 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 fueron 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 para que la participación ciudadana y el consenso se produjeran, lo cierto es que el plan desde su diseño original no concretó este punto. Esto, junto con 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 no logrado de romper con la concepción de planificación urbana tecnocrática.

Ampliando la participación local en el PLAMADUR. El papel de los gobiernos municipales

El proceso de elaboración del PLAMADUR sólo constituyó un tímido intento de participación social en la elaboración del plan. Su presentación abre, 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. Es necesario antes, sin embargo, 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 quienes les 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 hizo suyo el 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 el hecho de la ausencia de un programa de difusión de los análisis y propuestas planteadas por el plan.

El proceso de discusión del PLAMADUR tomó fuerza sólo 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 éstos 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 hasta ese momento 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 al nivel local. Consideramos que éstos 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Avilés, Isabel. "El financiamiento de la infraestructura urbana en Managua", en *Economía y Desarrollo Urbano*, M. Lungo y M. Polése (compiladores), FLACSO/GIM, San José, 1998.
- Barba, Jaime (1998): "Gobernar desde las ciudades. La expansión de San Salvador", 1998, publicado en este libro.
- Bartone, Carl et al. *Toward Environmental Strategies for Cities*, Urban Management Program, The World Bank, Washington, 1994.
- Bittar, Jorge. *O modo Petista de governar*, Cadernos de Teoria e Debate, Sao Paulo, 1992.
- Borra, Jordi. *Barcelona. Un modelo de transformación urbana*, Programa de Gestión Urbana, Quito, 1995.
- Burguess, Rod; Carmona, Marisa; and Kolstee, Theo. *The Challenge of Sustainable Cities. Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries*, ZED Books, London, 1997.
- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica. *METROPLAN 80*, San Salvador, 1969.
- Cuervo, Luis Mauricio. *Crecimiento económico y concentración urbana. América Central, siglo XX*, CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1987.
- Harvey, David. *The condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford, 1989.

- Jelin, Elizabeth and Hershberg, Eric (editors). *Constructing Democracy*, Westview, Boulder, Colorado, 1996.
- Lungo, Mario. "La investigación urbana en Centroamérica", en *Lo urbano. Teoría y métodos*, Mario Lungo (compilador), EDUCA, San José, 1989.
- Lungo, Mario. "Notas en torno a la planificación y desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador" en *La Planificación de la ciudad. Experiencias Latinoamericanas*, CADES-FLACSO, San Salvador, 1995.
- Lungo, Mario. "Costa Rica: Dilemmas of Urbanization in the 1990s", in *The Caribbean Cities*, Alejandro Portes, Carlos Dore and Patricia Landolt (editors), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
- Lungo, Mario. "Pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes", en *Espacios*, Nº 8, FLACSO/F.Ebert, San José, 1997.
- Lungo, Mario y Mariam Pérez. "Gestión urbana. Algunas consideraciones teóricas", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, Nº 55, enero-abril, San José, 1991.
- Lungo, Mario y Oporto, Francisco. *San Salvador Estadísticas Básicas*, FLACSO, San Salvador, 1994.
- Lungo, Mario et al. *La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, PRISMA, San Salvador, 1996.
- Martínez Aher, Joan. "La Barcelona olímpica", en *Ecología política*, Nº 2, Barcelona, 1991.

- McCarney, Patricia; Halfani, Mohamed and Alfredo Rodríguez. "Towards an Understanding of Governance", in *Perspectives on the City*, Richard Stren and Judith Kjellberg Belf (editors), CUCS/University of Toronto, Toronto, 1995.
- McCarney, Patricia L. "Consideraciones sobre la noción de gobernabilidad. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo", 1998, publicado en este libro.
- Morales, Ninette (por publicar): *Gobernabilidad urbana y la ALIDES: el caso de la ciudad de Managua*, GURI, Managua.
- Municipalidad de Guatemala. *Plan de Desarrollo. Guatemala 2010*, Guatemala, 1995.
- Pérez, Marian. "Gobernabilidad y sostenibilidad en el Área Metropolitana de San José", 1998, publicado en este libro.
- Portes, Alejandro y Mario Lungo. *Urbanización en Centroamérica*, FLACSO, San José, 1992.
- Portes, Alejandro; Dore-Cabral, Carlos; and Patricia Landolt (editores). *The Urban Caribbean. Transition to the New Global Economy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
- PRISMA. *Perfil ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador*, San Salvador, 1997.
- Reyes, María Auxiliadora. "La localización espacial de las actividades industriales y comerciales en Managua", en *Economía y Desarrollo Urbano*, M. Lungo y M. Polése (compiladores), FLACSO/GIM, San José, 1998.

Rodas, Francisco y Eduardo Velásquez. "Gobernabilidad urbana. El caso de la ciudad de Guatemala", publicado en este libro, 1998.

Rolnik, Raquel. "Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana", en *La planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*, Mario Lungo (coordinador), FLACSO, San Salvador, 1993.

Rolnik, Raquel. *A cidade e a lei*, Nobel, Sao Paulo, 1997.

Schteingart, Martha. "Urban Research in Mexico, Colombia and Central America", in *Urban Research in the Developing World. Latin America*, Richard Stren (editor), University of Toronto, Toronto, 1995.

Serageldin, Ismail; Cohen, Michael; and K.C. Sivaramakrishnan (editors). *The Human Face of the Urban Environment*, The World Bank, Washington, 1994.

Stedman, Pamela and David Reed. "Los retos del desarrollo sostenible y la reforma del Banco Mundial y del FMI", en boletín PRISMA, Nº 15, San Salvador, 1996.

Umaña, Nidia. "Gobernabilidad y estrategia de desarrollo sustentable en el Área Metropolitana de San Salvador", en *El Salvador en construcción*. Nº 13, San Salvador, 1997.

Uribe, Alvaro y Mario Lungo. *Panamá y San Salvador. Formas de gobierno y relaciones de gobernabilidad en los 90s*, GURI, Panamá, por publicar.