

Gobernabilidad urbana en Centroamérica

Mario Lungo
Compilador

Gobernabilidad urbana en Centroamérica



guri

320

G62g

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

228 p.

ISBN 9977-68-093-0

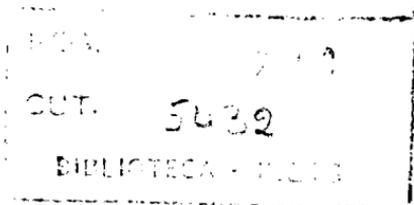
1. Gobernabilidad. 2. Desarrollo urbano. I. Título.

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
<i>Richard Stren</i>	
PRIMERA PARTE	
CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE GOBERNABILIDAD, NUEVOS RUMBOS PARA LAS CIUDADES DEL MUNDO EN DESARROLLO	13
<i>Patricia McCarney</i>	
LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO, CONSTRUYENDO NUEVAS RELACIONES DE GOBERNABILIDAD URBANA	39
<i>Mario Lungo</i>	
SEGUNDA PARTE	
GOBERNAR DESDE LAS CIUDADES. LA EXPANSIÓN METROPOLITANA DE SAN SALVADOR	65
<i>Jaime Barba</i>	

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

Marian Pérez

DESAÍOS 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

SEGUNDA PARTE

GOBERNAR DESDE LAS CIUDADES. LA EXPANSIÓN METROPOLITANA DE SAN SALVADOR

Jaime Barba

REALIDAD METROPOLITANA

Cuando en El Salvador tuvo lugar la generalización de la actividad industrial, a comienzos de los años sesentas, el paisaje urbano en torno a la ciudad de San Salvador experimentó drásticas modificaciones que habrían de tener, en las siguientes décadas, una significación decisiva para el crecimiento urbano¹.

El *cordón industrial* que gradualmente, entre 1960 y 1970, fue configurándose al oriente de la ciudad, es decir, en los límites de la circunscripción municipal de Soyapango, es quizás

1. Recientemente han sido señaladas (Lungo et al, 1996) las tendencias básicas de urbanización en El Salvador, configuradas en las primeras décadas del siglo XX, y aunque se asevera que no experimentaron, con la implantación industrial desde 1950, un cambio de rumbo absoluto, también es cierto que por el modo excesivamente concentrado del despliegue industrial —localizado en el departamento de San Salvador—, la dinámica de crecimiento urbano de los últimos cuarenta años adquirió un carácter polimorfo, desordenado y caótico. Y aquí, el municipio de Soyapango resulta un caso ejemplar.

uno de los fenómenos de reconfiguración socioespacial más importantes en la historia contemporánea de El Salvador. Porque la implantación del segmento más mayoritario del parque industrial nacional, en esa zona, no tuvo consecuencias meramente económicas; implicó, sin duda, un cambio en la composición del PIB y la consiguiente generación de empleos, pero estos factores globales, a su vez, expresaban las mutaciones socioespaciales fundamentales que se habían operado.

Mutaciones territoriales y parque industrial

La constitución fáctica de la aglomeración urbana de Soyapango es el resultado inmediato más claro. Esto significa, entre otras cosas, que el tipo de poblamiento urbano en el municipio de Soyapango pasaría a estar regido por un factor sobredeterminante, que usaba la mano de obra de los alrededores y ocupaba un determinado espacio físico, pero que su lógica de reproducción no consideraba las características propias del municipio receptor. La hoy complicada realidad territorial y social de dicho municipio informa perfectamente acerca de las distorsiones del crecimiento urbano.

El efecto de imán que la actividad industrial de los años sesentas tuvo para la población laboral urbana, no tiene precedentes en el sistema económico de este siglo. Y fue mucho más radical —aunque menos extendido— que la atracción de mano de obra para la actividad cafetalera a finales del siglo XIX².

2. Lamentablemente, en nuestro medio la ausencia de estudios de investigación histórica urbana no permite aún poder precisar estas intuiciones. Sin embargo, la creciente preocupación temática por los problemas urbanos, expresada en diversos trabajos y esfuerzos institucionales, estaría sugiriendo algunas pistas, que dan sustento a lo aseverado. Aquí sólo se señalan algunas: a) a diferencia del empuje agroexportador que se iniciara a partir de la segunda mitad del siglo

Aunque la existencia del *cordón industrial* al oriente de la ciudad de San Salvador no es la única característica distintiva del paisaje urbano metropolitano, sí es una clave insoslayable, que además sigue teniendo implicaciones decisivas en los modos de poblamiento metropolitano, y en los próximos años tendrá un impacto notable en la sostenibilidad urbana.

Todo esto significa que, aunque el soporte físico industrial esté localizado adyacente a un municipio que no es el de San Salvador —eje de la expansión metropolitana—, por la relevancia socioeconómica que connota la implantación industrial, el municipio de Soyapango se fue convirtiendo en una de las aglomeraciones urbanas más importantes del país.

La velocidad, drasticidad y amplitud con que este municipio se urbanizó, en un lapso relativamente corto (1960-1980), si se consideran los largos procesos de reconfiguración urbana de otras regiones del país, es un elemento explicativo y fácilmente conmensurable de la actual constitución fáctica de la Región Metropolitana de San Salvador (cuadro 1).

XIX, el desarrollo industrial perceptible a partir de 1950, amplió a gran escala formas de trabajo estrictamente fabriles, lo que a su vez, se tradujo en una reclasificación social. La actividad cafetalera del siglo XIX «absorbió» a las formas precapitalistas de producción, pero el proceso industrializador de la segunda mitad del presente siglo hizo emerger formas capitalistas de producción más típicas. Y si a esto se agrega que las localizaciones geográficas donde tienen lugar estas dinámicas productivas son completamente diferentes, entonces, sus resultados e implicaciones lo serán; b) no obstante que la población no es lo único que permite identificar las características del poblamiento urbano, sí es un buen indicador para precisar su orientación (o rumbo); así, el proceso de industrialización imprimió un nuevo rumbo para el poblamiento en el sector oriental de los alrededores del municipio de San Salvador.

CUADRO 1
COMPARACIÓN DE TRES MUNICIPIOS METROPOLITANOS
Y ALGUNOS INDICADORES IMPORTANTES

Municipios	Población Total			Población Rural			Área en KM ²	Produc. basura (Tn. diaria)
	1950	1971	1992	1950	1971	1992		
San Salvador	171,270	338,154	415,346	2,319	2,224	3,830	72.25	517
Soyapango	9,530	43,158	261,122	5,459	21,361	14,152	29.72	171
Antiguo Cuscatlán	6,310	8,957	28,187	4,908	3,948	5,727	19.41	20

FUENTE: Mario Lungo y Francisco Oporto, *San Salvador. Estadísticas Básicas*, FLACSO Proyecto El Salvador, San Salvador, 1994, cuadros 7, 10, 54; *La Prensa Gráfica*, 29 de marzo, San Salvador, 1996; Mario Lungo et al, *La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*, PRISMA, San Salvador, 1996, cuadro 21.

En ese sentido, puede decirse que la "historia" de la Región Metropolitana de San Salvador tiene en el despliegue de la actividad industrial un factor fundamental³. Por ello, soslayar esto puede complicar las vías resolutivas de los actuales problemas urbanos. Así, si el soporte físico industrial no estuviera tan concentrado, quizá la urgencia de soluciones globales para las aglomeraciones urbanas, no sería ahora tan apremiante. El solo hecho de la referida concentración industrial en el municipio de Soyapango, ha convertido a ese territorio en un área de dimensiones nacionales. Y si a esto se le agrega la cuestión demográfica, el carácter nacional se vuelve aún más relevante.

Una caracterización más precisa de lo metropolitano

Así, lo que desde los años sesentas se dio en llamar Área Metropolitana de San Salvador y que intentaba aprehender la dinámica de crecimiento urbano de esos años, ya en la presente década ha evolucionado a un concepto mayor (esto es, Región Metropolitana)⁴, y por tanto más problemático y donde el carácter nacional muestra toda su contundencia.

Los municipios circunvecinos al de San Salvador, no obstante que algunos aún tienen cierta relevancia rural, han visto sometida su dinámica propia de desarrollo a la del municipio de San Salvador. La dependencia que la ciudad de San

3. Aunque la concentración industrial al oriente de la ciudad de San Salvador es la más importante de la Región Metropolitana y del país, también hay otras concentraciones industriales menores en todos los rumbos del espacio metropolitano.

4. Ya en el *Metroplan 80*, que fuera la propuesta de diseño estratégico urbano que en los años sesentas se formuló desde el aparato estatal, se hacía mención de la Región Metropolitana, pero al final de cuentas esta categoría se fue relegando, hasta consolidarse la categoría Área Metropolitana de San Salvador.

Salvador tiene del abastecimiento de agua que proviene, por ejemplo, de los municipios de Nejapa y Quezaltepeque, convierte a éstos en municipios metropolitanos; o la necesidad de localización —actualmente en el relleno sanitario del municipio de Apopa y quizá próximamente en el municipio de Nejapa— de las aproximadamente 500 toneladas diarias de basura que se recolectan en la ciudad de San Salvador, terminan de reafirmar el carácter metropolitano de estos municipios receptores de desechos sólidos.

Aunque la acepción de Área Metropolitana pretendía dar cuenta del fenómeno expansivo urbano, por los usos tecnocráticos de la expresión, terminó siendo una categoría únicamente descriptiva y no comprensiva del fenómeno. Se dice Área Metropolitana de San Salvador, y lo que se cita es la sumatoria de los catorce municipios que la configuran.

Por eso es que la categoría Región Metropolitana responde mejor a la realidad de este gran segmento territorial (además de ampliar su extensión); porque sugiere claramente el carácter complejo de la realidad, puesto que la acepción de región connota aspectos geográficos, ambientales, económicos, políticos y sociales. Es más, la emergencia de la Región Metropolitana de San Salvador, debería de llevar —entre otras cosas— a una redefinición del mapa político-administrativo del país.

Aquí en este punto es importante destacar que la percepción de la realidad urbana, de parte de instituciones del Estado, partidos políticos y organismos no-gubernamentales es de un perfil muy modesto, no obstante la contundencia de las evidencias empíricas. El *contexto metropolitano* no puede ser obviado en el quehacer político y económico general del país, a riesgo de persistir en modos ineficaces en la promoción del desarrollo nacional.

Una somera revisión de la actividad del sector construcción de los últimos veinte años —en todas las categorías de vivienda—, revela que es en la Región Metropolitana donde están concentradas sus líneas matrices. Y esto no es una virtud de la actividad del sistema económico nacional, sino una

perversa distorsión. Sin embargo, la crítica a la dominante actividad constructiva, no debería generar una reacción anti-constructivista, puesto que se trata de procesos irreversibles, que deben ser puntos de partida, porque ignorar las consecuencias de más de treinta años de disparatada actividad constructiva sería continuar acumulando más problemas

De ahí que esta reconceptualización del ámbito metropolitano, pueda servir para redefinir la perspectiva urbana del país. Y es que, de no tener lugar esto, se pondría en grave riesgo la reproducción nacional de las próximas décadas. Pero este nuevo modo de ver el país, no puede tener un burdo sesgo economicista, que sólo considere a la Región Metropolitana como un lugar propicio para la inversión productiva, sino que deberá primar el carácter de sostenibilidad —ambiental y social.

El acelerado proceso de reimplantación de plantas maquiladoras de los últimos años sería un ejemplo prístino de lo afirmado: aproximadamente el 70 por ciento de las plantas maquiladoras se han localizado en la Región Metropolitana de San Salvador; y aunque no constituyen hasta ahora (siendo la mayoría del área textil) un riesgo para la sostenibilidad ambiental, sí en un breve período la actividad maquilera ha cambiado la composición de las exportaciones y producido una ya visible modificación de los mercados laborales en la Región Metropolitana. La ausencia de otros elementos que dieran integralidad a la actividad maquiladora, hará que ésta se desarrolle de manera superpuesta al espacio geográfico donde reside. Y esto, una vez más, se traducirá en potenciación del conflicto social.

Es decir, los grandes procesos económicos y sociales del país, tienen su pivote en la Región Metropolitana, y puede suceder —como ha venido sucediendo hasta ahora— que aquellos procesos se desarrollen sin considerar la complejidad socioespacial de esta región. Entonces, no habrá políticas macroeconómicas ni planes nacionales de desarrollo que puedan atender convenientemente las complejidades económicas y

sociales derivadas. Asumir la dimensión metropolitana es el gran desafío.

CUADRO 2
PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACIÓN
(MILLONES DE DÓLARES)

Rubros	1995 preliminar	1996 preliminar	1997 proyectado
TRADICIONALES	426	408	351
Café	362	332	270
NO TRADICIONALES	603	640	695
Mercado C.A.	427	455	494
Resto del Mundo	176	186	201
TOTAL	1,029	1,048	1,047
Maquila	648	765	912

Fuente: *La Prensa Gráfica*, sábado 19 de abril, San Salvador, 1997, p. 12-A.

Urgencia de una institucionalidad metropolitana

Los distintos esfuerzos institucionales tendientes a formular políticas de desarrollo urbano, desde aproximadamente los años cincuentas hasta la fecha (FUNDASAL, 1994), han logrado precisar los grandes rasgos que ha venido asumiendo la expansión metropolitana. Pero esto no se ha traducido, dada la discontinuidad —y en algunos casos por la distorsión instrumental—, en una incidencia efectiva en los problemas urbanos. El más reciente empeño, Plan Maestro de Desarrollo Urbano, no tiene garantizada una ejecución plena, puesto que aunque se han establecido importantes coordinadas para el desarrollo urbano,

un diseño estratégico de tales magnitudes requiere de una *política global* que involucre a los actores principales del espacio metropolitano, cuestión aún lejos de concretarse.

Los enfoques estrictamente técnicos o unilateralmente sociales, por sí solos, son incapaces de incidir decisivamente sobre la realidad metropolitana.

La actual forma de gobernar las ciudades de la Región Metropolitana de San Salvador no puede decirse que sea parte de un diseño estratégico donde se consideren los factores fundamentales de su constante expansión. Es más, las estructuras institucionales y administrativas correspondientes se encuentran ampliamente rebasadas en su capacidad de injerencia sobre los problemas de esta amplia zona del país.

Así, no obstante que hay aspectos vinculantes entre los actuales municipios de la Región Metropolitana (agua, transporte, desechos sólidos, tierra urbana), la gestión que se pone en práctica tiene un sesgo localista, que termina por complicar la urgente agenda urbana.

Actores importantes en esta región, como las grandes empresas constructoras o las redes comerciales, tienen un involucramiento metropolitano de facto, pero las contrapartes institucionales que les deberían ser afines, no lo son. Esta incongruencia es uno de los aspectos sustantivos que revelan el carácter caótico de la expansión metropolitana.

PARTIR DE LAS CIUDADES

La reciente recomposición política habida en El Salvador, en marzo de 1997, ha puesto de nuevo a la orden del día el interrogante de *¿cómo gobernar los municipios?*⁵

5. Puesto que el partido político FMLN, que mantendrá el control de los principales gobiernos municipales de la Región Metropolitana de San Salvador tiene históricamente una perspectiva de cambio social,

El período 1979-1988, que significó una acelerada expansión urbana de San Salvador (consolidando su dimensión metropolitana), es empero un lapso de incompetencia institucional y de dispersión e incoherencia de acciones estatales, que ahora en los años noventa hace sentir sus consecuencias.

En los años setentas, dada la rigidez del sistema político, el ámbito de los gobiernos municipales de lo que hoy constituye la Región Metropolitana de San Salvador, estuvo marcado por una orientación político-utilitaria, que fue dejando acumular problemas locales, que bien pudieron haber sido atendidos convenientemente a ese nivel⁶.

En los años ochentas, el país experimentó la profundización del conflicto político, donde el fenómeno guerra fue el eje central. Y puesto que las acciones bélicas mayormente tuvieron asiento fuera de los centros urbanos, éstos —y sus problemas— no figuraron en la lista de aspectos urgentes a atender. El proceso de reforma agraria de significativa importancia para el

es de esperar que el *modo* de gestión de los concejos municipales experimente modificaciones sensibles. Sin embargo, también debe señalarse que las preocupaciones urbanas de dicha fuerza política no están claramente definidas. Es más, puede decirse que el FMLN estaba más capacitado para afrontar los desafíos agrarios de la realidad nacional, aunque contradictoriamente su actual caudal electoral, visiblemente localizado en las áreas urbanas, no se corresponde con su aprehensión del desafío urbano.

6. Es precisamente esta década cuando se produce la implantación guerrillera en la zona rural, así como el despliegue de masas, que aunque ya en 1978 tiene fuerte expresión en la ciudad de San Salvador, su pivote está realmente en el trabajo campesino de las organizaciones populares. Así entonces, la "cuestión urbana" no formó parte de la agenda política y los gobiernos municipales estuvieron en manos del Partido de Conciliación Nacional, de clara inspiración autoritaria, que limitó su gestión a consolidar el dominio político y a ejecutar obras de infraestructura sin considerar el desarrollo urbano.

país fue la llave maestra del *proyecto reformista*, que además tenía la tarea de dar cuenta de la situación militar.

En veinte años, las transformaciones metropolitanas adquirieron relevancia estratégica⁷, puesto que llegarán a constituirse en el talón de Aquiles de cualquier proyecto político. Porque si no se asume la dimensión urbana de muchos de los problemas nacionales, las diversas tentativas por alcanzar cierta rutina de estabilidad política, puede frustrarse.

De esta forma, en cuanto al modo de gobernar los municipios metropolitanos, se debe tomar distancia con la visión municipalista —en cualquiera de sus variantes: Democracia Cristiana o la que pueda impulsar el FMLN—, que muy poco puede aportar a la resolución de los problemas urbanos⁸, al

7. Al revisar algunos de los cambios habidos en los municipios metropolitanos en este período, la aseveración referida se refuerza: a) el municipio de Apopa tuvo una tasa de crecimiento poblacional de 1,690 por ciento (Lungo et al, 1996), por cierto una de las más altas del país, y esto le ha dado características muy peculiares que contribuyen a la configuración heterogénea de la Región Metropolitana de San Salvador; b) el agotamiento de los mantos acuíferos en el municipio de San Salvador, llevó a la empresa estatal de agua a desarrollar en años recientes el Proyecto Zona Norte, que consiste en el aprovechamiento para consumo de agua superficial —previo tratamiento— proveniente del río Lempa, representando junto a lo que se obtiene del Acuífero de San Salvador y el de Quezaltepeque-Sitio del Niño, la mayoría de la disponibilidad de recursos hídricos para la Región Metropolitana de San Salvador; y c) los municipios de Soyapango, Ilopango, San Salvador y San Marcos son los lugares donde los procesos de maquila han adquirido mayor relevancia, y por el peso específico en lo económico de este fenómeno, en los años inmediatos configurarán un cuadro socioespacial peculiar.

8. Este señalamiento crítico, también en América del Sur ha sido expresado con bastante claridad: "El municipalismo es una corriente que llevada al extremo cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y

considerar que la autonomía municipal *per se* es capaz de incidir en realidades locales al margen de una realidad metropolitana como la de San Salvador.

Coherencia en la gestión urbana

Adoptar una perspectiva de gestión urbana coherente (Lungo y Pérez, 1991), en este caso, resulta crucial para poder modificar las graves distorsiones de la expansión metropolitana. Pero esto pasa por un fuerte debate en el que deben participar diversidad de actores, porque a diferencia de las perspectivas de cambio que daban soporte a los proyectos de revolución social en Centroamérica, las prácticas hegemónicas no podrán saltar el valladar de la diversidad urbana. Sólo el involucramiento multisectorial puede dar pie a vías de solución.

La gestión urbana entonces, no debe reducirse a aspectos técnico-operativos (diseños modelísticos de la ciudad ideal, por ejemplo), sino que debe tener un fuerte componente político insoslayable. Porque el FMLN, en los próximos años, podrá encabezar los gobiernos municipales metropolitanos, pero si no adopta una perspectiva global (es decir, metropolitana), el resultado a obtener será a lo sumo administrativo. Un buen gobierno, pero una mala gestión urbana.

entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales" (Carrión, 1997).

Política de las ciudades

Hasta el día de hoy en El Salvador —como en toda Centroamérica— se ha carecido de una política de las ciudades. Desde principios de siglo y como un resultado del cambio de matriz económica experimentado al final del siglo XX, las ciudades centroamericanas, y las capitales sobre todo, fueron configurándose sin mayores criterios (Fernández y Lungo, 1988). La dinámica agroexportadora forjaba el modo de vivir en las ciudades.

El caso salvadoreño estuvo marcado de manera notable por el proceso de producción cafetalera. Dado que la actividad cafetalera inicial tuvo su primer impulso en la zona occidental del país (Ahuachapán y Santa Ana), cuestión que se reflejaba en los volúmenes de producción y en las hectáreas dedicadas al cultivo del grano. Por eso es que Santa Ana aún en los primeros años del siglo XX, de hecho, era la "capital económica" del país.

La ciudad de San Salvador adquirirá primacía urbana, después de los años veintes, cuando una combinación de factores demográficos, económicos y políticos, cambia la situación con respecto a Santa Ana.

La ciudad de San Salvador que se fue configurando, no obstante no depender únicamente de la actividad agroexportadora, siguió siendo tributaria de dicho quehacer. Porque en los alrededores de la ciudad habían importantes cafetales y además un poco más al norte un segmento significativo de área dedicada al cultivo de la caña de azúcar.

Aunque entre 1910 y 1930 se produce una ampliación de los servicios, el comercio y un incipiente despunte industrial, la ciudad de San Salvador no experimenta grandes transformaciones en su expansión. Más bien, consolida las tendencias hacia el oriente y después hacia el nororiente (con cierto rango residencial de los sectores acomodados del país).

Será con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de 1960, que el rumbo de la expansión

metropolitana sufrirá un brusco viraje hacia el norte, tendencia que hasta el día de hoy se mantiene para los vastos asentamientos de los sectores populares y que el proceso de desarticulación demográfica, como producto de la guerra nacional, contribuyera a reforzar.

La tendencia de poblamiento metropolitano que desde mediados de los años ochentas tiene un claro rumbo sur, es ostensiblemente diferente a la de orientación norte, por el hecho de dar cabida a los proyectos residenciales de los sectores medios acomodados y de los sectores del capital salvadoreño.

Así entonces, no sólo es la actividad económica la que da sustento a los distintos tipos de asentamientos urbanos en la Región Metropolitana de San Salvador, convergen también razones demográficas, políticas (la guerra, como cuestión central), geográficas (esto es, existencia de antiguos cafetales al sur de San Salvador, que ahora están siendo transformados en áreas residenciales), entre otras.

Y precisamente por esta superposición de situaciones es que la carencia de una política de la ciudad se hace sentir con toda fuerza. El actual caos del municipio de Soyapango, por ejemplo, rebasa cualquier formulación tecnocrática, que quiera corregir sus distorsiones a partir únicamente de diseños generales que no integran la complejidad social y geográfica. De este modo, sin un involucramiento decidido de las empresas industriales que se encuentran al oriente de la ciudad de San Salvador, toda búsqueda de solución para una mejor convivencia en ese sector no tiene garantía de viabilidad. La sola mención de la cantidad de depósitos con material tóxico y contaminante que se encuentra allí localizada, zsin mayor resguardo de seguridad industrial, en el corto plazo, constituye ya un factor de riesgo de grandes magnitudes para la vida en las ciudades circundantes⁹.

9. El accidente industrial en la empresa Químicas Láser (localizada precisamente en la zona referida) hace unos años, así como el también reciente accidente, en 1997, por deficiente manipulación de

Y es que, pensar en soluciones totales (que no globales) para atender los problemas urbanos de la Región Metropolitana de San Salvador, sería volver a reeditar los esquemas que han venido siendo completamente ineficaces en los últimos años, y que de algún modo han terminado por paralizar todo tipo de iniciativa tendiente a atender los problemas de la ciudad.

Un Plan de Desarrollo Metropolitano, considerado como un producto técnico, que intente establecer coordenadas esenciales a la dinámica urbana, sólo tiene sentido si le son intrínsecas cuestiones esenciales como uso del suelo, recursos hídricos, asentamientos humanos existentes, inversión económica y papel del Estado. Si únicamente se atienden criterios funcionales de la ciudad, los resultados serán pírricos. O si solamente se consideran los intereses económicos de los inversionistas privados, marginando a los asentamientos populares, nada de lo proyectado caminará adecuadamente. Las soluciones unilaterales tienden a imponerse autoritariamente o su efectividad se vuelve nula.

La dificultad de construir un instrumento adecuado para el desarrollo urbano tiene múltiples obstáculos, que no sólo guarda relación con la unilateralidad de las soluciones, sino que tiene que ver con las viejas percepciones que ostentan quienes deciden los destinos del país¹⁰.

cloro de parte de la empresa SILCA en la zona del puerto de Acajutla, al occidente del país, están mostrando el tipo de desastres urbanos que pueden esperarse. A esto debería agregarse la contaminación creciente de aguas superficiales (río Acelhuate, lago de Ilopango, como lo más relevante) como producto de las descargas de aguas servidas sin ningún tipo de tratamiento (Martínez Linares, 1987).

10. El Acuerdo de Paz que puso fin a la guerra nacional, no obstante la extraordinaria vitalidad que trajo al país como plataforma básica de entendimiento, se quedó sumamente corto en cuanto a la identificación del perfil urbano de El Salvador. Y este desfase, entre realidad urbana y percepción de los actores de la ciudad, está a la base de muchos de los equívocos en las acciones urbanas que se ponen en práctica.

La ciudad, como espacio de convivencia social, no está dada de una vez y para siempre. Se va construyendo gradualmente. Pero no de forma secuencial o por etapas prefijadas, puesto que la intervención en su configuración de diversos procesos económicos y sociales, inhiben cualquier modelo rígido.

Quizás el más adecuado enfoque en este sentido, es aquel que parte de la idea que la "ciudad se produce"¹¹. Los actores en el espacio urbano varían de acuerdo a las características específicas de la realidad socioespacial que se trate. Aunque, sí es posible delimitar al menos tres ámbitos (público, corporativo-privado y comunitario), donde se inscriben los diversos actores, aunque un actor pueda tener presencia en otros de los ámbitos. Lo decisivo, en todo caso, consiste en el hecho de establecer o precisar dónde se concentra la participación principal de un actor.

Evolución metropolitana de San Salvador

La Región Metropolitana de San Salvador, en ese sentido, no escapa a lo señalado. Si se comparan períodos específicos de la historia nacional durante el siglo XX, puede verse con

11. "El espacio intraurbano se organiza de manera desigual como consecuencia de la forma que adopta la distribución de las actividades y grupos sociales en el marco de una configuración diferenciada de los elementos del medio construido, que constituyen la base material para su localización en la ciudad (...) La organización del espacio urbano no es, entonces, un simple reflejo de la estructura social, sino que ambas se ven mediadas por la producción del marco construido, dentro del cual la renta del suelo tiene un papel destacado como elemento regulador y reproductor de la división social del espacio" (Schteingart, 1989)

claridad que ni los actores tienen el mismo peso específico, ni la situación en el ámbito urbano ha permanecido estática.

En los años veintes, la generalización de los servicios básicos (agua, luz) y la pavimentación de buena parte de la ciudad de San Salvador, cambió el perfil agrario que aún ostentaba, y en esto el papel de las políticas estatales (ámbito público) tuvo primacía. Agregado a esto, el incipiente despliegue de grandes talleres artesanales y algunos establecimientos manufactureros (ámbito corporativo-privado) terminó de completar el cuadro del nuevo rostro de la ciudad de San Salvador (Urrutia, 1924). Quizás hasta antes de los años cuarentas, lo que caracterizaba a la ciudad de San Salvador no era el modo peculiar de su expansión, sino el hecho de completar su imagen de ciudad. El soporte físico construido, aún en esos años, no significaba un dato decisivo.

Aunque los años veintes dan lugar al nacimiento del movimiento laboral vinculado a los grandes talleres artesanales, así como a la estructuración de asociaciones de trabajadores del sector comercial y del Estado, después de los acontecimientos políticos de 1932 y dado el fuerte sesgo agroexportador de la economía nacional, la acción social ciudadana (ámbito comunitario) tuvo, una bajísima beligerancia.

Es entre 1940 y 1960, cuando se produce el primer gran radical cambio del paisaje urbano. La producción de viviendas, de diversos tipos, tiene su primer ciclo de masificación y esto permite rastrear la mancha urbana con mayor precisión. Aquí, la implantación de las fábricas —con varios cientos de trabajadores cada una— localizadas en el *cordón industrial* al oriente de la ciudad de San Salvador, será la característica más relevante. El apareamiento de típicos problemas urbanos como el de los desechos sólidos, no es todavía un asunto apremiante. Incluso, los niveles de contaminación del río Acelhuate no se mostraban tan críticos.

Si en los años veintes el Estado y el capital extranjero (luz, ferrocarriles) tuvieron un papel principal en la configuración de la ciudad, en el período 1940-1960, de nuevo el Estado

adquiere una presencia importante, lo mismo que el capital privado nacional que efectúa la transferencia de algunos recursos de la agroexportación hacia el incipiente sector industrial. El capital extranjero, aparece aquí, tal vez con mayores montos de inversión que antes, pero más de un modo asociado.

Toda esta dinámica productiva también tuvo efectos más allá de la ciudad de San Salvador y repercutió en los municipios aledaños a ésta y en las ciudades al occidente del país, sobre todo. En esto, la ampliación del sistema vial en todo el país tuvo un papel decisivo.

En estos años, la población de la ciudad de San Salvador crece, todavía no tan rápido como para dejar rezagado al equipamiento urbano; y quizás eso explica la no explosividad social que este fuerte crecimiento urbano produce. Es decir, no hay en este período una típica movilización social en torno a los problemas urbanos (espacio comunitario). Lo que sí se da es la emergencia del movimiento sindical de cuño contestatario, que por un lapso breve (1966-1968), logra adquirir presencia significativa, pero puesto que su orientación obrerista estaba atada a una concepción de lucha política que tenía mayor interés en los problemas agrarios del país, aquella movilización laboral no pudo asentarse en la ciudad de San Salvador o en Soyapango, con un carácter más territorial. La ciudad comenzaba ya su vertiginosa expansión, pero en el ámbito comunitario no hubo procesos de acción social que intervinieran en la configuración de la referida expansión¹².

Pero es a partir de los años setentas que la ciudad de San Salvador empieza a caracterizarse por el modo peculiar de su expansión: subordina a los municipios circunvecinos a su diná-

12. Desde 1964 hasta cerca de 1970, el Partido Demócrata Cristiano tuvo bajo su cargo la Alcaldía Municipal de San Salvador, donde se dio una interesante dinámica de relación con sectores populares urbanos, más entre sectores juveniles de ese partido que entre la dirigencia propiamente partidaria. Sin embargo, esto no logró configurarse como un movimiento social urbano.

mica, de manera tal que lo que de aquí en adelante sucede en el espacio urbano tiene un carácter metropolitano. Y donde la fuerza expansiva de las necesidades y requerimientos de la ciudad de San Salvador, son el pivote.

El resultado conmensurable de más de dos décadas de este tipo de expansión metropolitana ha sido que buena parte de los municipios aledaños a San Salvador, carecen de un dinamismo urbano propio, esto es, responden o son impactados fuertemente —aunque de modo diverso— por el crecimiento de la ciudad capital. Así se explica, por ejemplo, el peculiar caso del municipio de Apopa, que en el período señalado (1970-1990) ha experimentado grandes modificaciones como producto de la expansión metropolitana de San Salvador.

Aunque los efectos de la guerra nacional (1980-1992) no fueron iguales en el territorio nacional, fenómenos como el desplazamiento masivo de salvadoreños hacia lugares más seguros (cabeceras departamentales, ciudades secundarias), sí fue una constante difícil de precisar, pero real. En ese sentido, dicho desplazamiento masivo en algún porcentaje significativo fue recepcionado en los municipios al norte del de San Salvador. Pero, no obstante este factor distorsionador, la expansión metropolitana no fue afectada decisivamente por esta circunstancia.

Lo mismo puede decirse del fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos, si bien deviene un factor económico relevante a nivel general de la economía, su peso en la configuración del espacio urbano metropolitano no parece tener las mismas dimensiones.

Es claro entonces que, en el período referido, se desdibujó el perfil tradicional de las ciudades entorno a San Salvador. Aquí el ámbito público no es que desapareciera, pero al descender sensiblemente las inversiones privadas (ámbito corporativo-privado) y concentrarse el aparato estatal en la coyuntura de guerra, el ya desordenado crecimiento metropolitano potenció su caos. Hubo una amplia recomposición agraria, pero no tuvo lugar un rediseño urbano nacional.

La reactivación de actividades económicas que trajo la posguerra ha exigido que se articule un esfuerzo institucional de gran envergadura para atender el crecimiento urbano nacional,¹³ replanteando seriamente las coordenadas de crecimiento y desarrollo de las ciudades.

El ámbito comunitario en este intenso lapso tampoco ha podido tener un peso específico relevante en el proceso de construcción de las ciudades. Primero, porque las energías sociales de cambio durante mucho tiempo estuvieron enderezadas hacia el involucramiento político nacional, que hasta 1992 se centró en la guerra.

Segundo, porque en todos estos años, la sobrevivencia económica ha gravitado pesadamente sobre la conciencia social ciudadana, y ha postergado tentativas de acción política en los territorios urbanos. La política ha quedado en manos de los partidos políticos, pero un porcentaje grande, casi el 50 por ciento de la ciudadanía, al optar por el abstencionismo electoral, está mostrando su indiferencia a sus formulaciones. Entonces, la política se hizo en las ciudades, pero no *desde las ciudades*.

Y tercero, porque las modalidades de organización político y social tradicionales e institucionales han sido rebasadas por la intensa mutación estructural habida en estos años¹⁴.

13. "El PLAMADUR-AMSSA intenta proponer una organización territorial conducente a la creación de un Área Metropolitana policéntrica. Según el PLAMADUR, 'el objetivo primario de la primera propuesta de organización territorial es la definición de límites precisos a la construcción y a la sucesiva articulación de la realidad edificada actual en entidades urbanas bien definidas y reconocibles'". (Oficina de Planificación Estratégica, 1996).

14. Aquí quizá radica la importancia de la nueva representación política en los concejos municipales en la Región Metropolitana, que si bien éstos no tendrán una clara aprehensión de los complejos problemas urbanos, sí tienen una explícita intención política: se apuesta por la participación ciudadana. Y esto puede tener repercusiones importantes en la convivencia social urbana, haciendo que el ámbito

La agenda urbana

De este modo, el auténtico clima de libertades públicas que vive El Salvador como consecuencia del Acuerdo de Paz de 1992, ha permitido que en los años subsiguientes se haya venido registrando todo un proceso de discusión en torno a los problemas más acuciantes del país. Aunque la agenda urbana aún es incipiente y se encuentra en manos de "especialistas", la gravedad de algunos problemas urbanos está obligando a que ésta se vaya configurando con mayor precisión.

A este cuadro favorable de apertura a la discusión de la "cuestión urbana" se ha venido a sumar la recomposición política en los principales municipios de la Región Metropolitana de San Salvador. Puesto que en el programa del FMLN no es cuestión central la perspectiva urbana como tal, llevará algún tiempo para que las contradicciones entre las políticas municipalistas —que en un principio se emprenderán— y la realidad metropolitana muestren la necesidad de una plataforma de acción urbana de carácter global.

También debe señalarse como un factor positivo de impulso para la agenda urbana, el hecho que la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador haya podido mantenerse activa en los últimos años, no obstante haber perdido bastante el perfil político-institucional que le es inherente y haberse reducido al aspecto técnico de la cuestión.

El otro esfuerzo institucional que en los próximos años contribuirá a consolidar la discusión urbana en el país es la puesta en ejecución (previo debate multisectorial) de las propuestas emanadas del Plan Maestro de Desarrollo Urbano, que tienen cobertura nacional.

comunitario adquiera la dimensión real que le corresponde en la producción de las ciudades.

Otro modo de gobernar las ciudades

Así mismo, resulta favorable para la agenda urbana en nuestro país que en los últimos ocho años en América Latina se hayan desarrollado importantes experiencias de gestión urbana, que han comenzado a ser discutidas críticamente. Y puesto que han sido experiencias donde fuerzas políticas de izquierda han tenido el papel protagónico, para la perspectiva de cambio social en El Salvador esto resulta relevante. Y quizá, la experiencia de mayores alcances sea la que ha venido dándose en Brasil y donde el Partido de los Trabajadores la ha encabezado¹⁵. De manera sumamente sintética, unas primeras conclusiones, pertinentes para la experiencia salvadoreña que ahora se inicia, pueden inferirse de la experiencia iberoamericana de gestión urbana, y son las que tienen que ver con la comprensión de los problemas urbanos y su vinculación con el desenvolvimiento nacional.

En ese sentido, se destaca la cuestión de los actores urbanos, como elemento insoslayable de cualquier propuesta de cambio en las ciudades. Y esto se traduce en un modo distinto de gestionarlas.

En el caso de la Región Metropolitana de San Salvador, por el tipo de expansión metropolitana prevaleciente, el municipio de San Salvador es el eje rector del dinamismo urbano. Siendo así, se esperaría que quienes de hecho propician la expansión metropolitana deberían contar con algún tipo de coordinación más o menos efectiva (aunque flexible) que hiciera posible una mejor forma de vivir en las ciudades. Pero la

15. La bibliografía (en portugués y español, sobre todo) que hace referencia a esto, en los años recientes se ha incrementado ampliamente, aquí sólo se señalan posibles puntos de apoyo para emprender un acercamiento preliminar (Maier Fontes et al, 1995; Jacobi, 1995; Bittar, 1992; Leal, 1994; Rolnik, 1993; Harnecker, 1995; Rolnik, 1997).

realidad es que estos actores urbanos históricamente se han mantenido divorciados entre sí o han jugado papeles unilaterales. El resultado palpable ha sido el actual amorfo crecimiento urbano de San Salvador y sus alrededores.

Aunque una enumeración de los distintos actores urbanos debería de ser exhaustiva, para efectos de la exposición de un planteamiento general como el que aquí se presenta, sólo se identifican los actores fundamentales del espacio urbano, porque de esta manera resulta más clara la vinculación entre los problemas estructurales de las ciudades y los actores que más inciden en ellos.

Los actores fundamentales de la ciudad

En primer lugar, debe señalarse al Estado como un actor fundamental, porque históricamente ha sido el depositario de las políticas generales que han configurado el espacio urbano. Aunque, desde 1989, con el viraje experimentado en la gestión gubernamental, al acceder al poder del Estado el partido Alianza Republicana Nacionalista —que reestructuró algunas de las coordenadas económicas del país—, el peso relativo del Estado en cuanto a disponibilidad de recursos económicos ha disminuido.

Pero, los concejos municipales —sobre todo de los alrededores de San Salvador—, como parte de la institucionalidad estatal deben ser considerados elementos clave de este actor fundamental, no obstante que sus modos de involucramiento cambien de orientación con cada nuevo período de gobierno municipal. Esta incoherencia, en cuanto posible fuente de contradicciones principales, tiene aspectos positivos puesto que es precisamente en los territorios urbanos de dichos municipios donde se va concretando el crecimiento metropolitano. A veces imponiéndose el interés corporativo-empresarial sobre el bienestar general, y aunque existe un marco legal (*Código*

Municipal) que debería regular esto, muchas veces por ausencia de una clara beligerancia estatal —a nivel local— no hay intervenciones adecuadas.

Por eso, el momento actual resulta sumamente interesante, porque se ha dado una inesperada intersección entre la necesidad de un rediseño estratégico del espacio metropolitano —del que el Plan Maestro de Desarrollo Urbano es una expresión estatal "por arriba"— y la recomposición política en los municipios metropolitanos, que son una expresión estatal "por abajo".

Lo curioso es que, el ordenamiento territorial que desde el Plan Maestro de Desarrollo Urbano se está proponiendo, con seguridad, va encontrar una férrea oposición entre algunos actores que tendrían que redefinir su inserción en el espacio urbano, porque entre las propuestas están la delimitación de áreas restringidas (se entiende que para construcción) y áreas protegidas; reordenamiento del transporte, entre otras. Lo que se abrirá, entonces, es una amplia polémica donde el forcejeo puede adquirir un perfil crítico. La inversiones pública y privada experimentarán drásticas modificaciones.

Entonces, aquí es donde la recomposición en los concejos municipales metropolitanos, que por el agrupamiento partidario que tendrá esta cuota de poder político en el ámbito local y que explícitamente está poniendo énfasis en la participación ciudadana, puede resultar un componente positivo para la proyección de las ciudades en los próximos años. Pero habrán dificultades si se entiende por participación sólo aquella que se articula desde los sectores populares, ya que en las ciudades hay una compleja variedad de sectores sociales que deben ser considerados.

En segundo lugar, como actor fundamental en la configuración de las ciudades deben considerarse las empresas industriales. En lo que respecta a la actual Región Metropolitana de San Salvador, la implantación industrial que se dio entre 1950-1970, sobre todo en el área al oriente de la ciudad de San Salvador, impactó de manera definitiva sobre el territorio inmediato, provocando su acelerada urbanización. Pero no

puede decirse que el parque industrial haya seguido expandiéndose sostenidamente.

El modo como ahora las empresas industriales configuran el espacio urbano, tiene que ver con los procesos industriales mismos. Aunque en volumen, no son los desechos industriales los que priman en la Región Metropolitana¹⁶, sí son los que pueden generar mayor riesgo de contaminación, más que todo porque el parque industrial se encuentra localizado en zonas de elevada densidad poblacional y porque hasta ahora la desidia empresarial ha ido incubando prácticas inadecuadas de manejo de material tóxico y contaminante. Es pues, la calidad de vida en las ciudades la que las empresas industriales impactan: contaminación de ríos y quebradas, contaminación atmosférica y riesgo de accidentes industriales.

Aunque la fácil localización geográfica de las distintas áreas industriales en la Región Metropolitana de San Salvador permite identificar con más precisión la relación impacto/vías resolutivas, por la excesiva concentración industrial al oriente de la ciudad de San Salvador, una perspectiva de lenta gradualidad quizá no sea el camino expedito para enfrentar el problema de la sostenibilidad urbana. Aquí hay un importante (y peligroso) desafío para la gestión urbana.

En tercer lugar, el sector construcción es indudablemente un actor fundamental dentro de las ciudades, puesto que es el que en concreto va marcando la pauta de la mancha urbana. Y es que la forma inmediata de poder reconstruir el recorrido del crecimiento urbano es estableciendo el rumbo que va siguiendo el soporte físico construido. Por lo tanto, en cualquier planteamiento global de rediseño del espacio urbano en la Región Metropolitana de San Salvador, su involucramiento es imprescindible. Sin embargo, en los últimos treinta años las empresas

16. "(...) es interesante que en ambos meses, los desechos industriales y gubernamentales corresponden al 13 por ciento del total de los mismos, [pero] estos desechos poseen una capacidad potencial de impacto a la salud muy importante" (García, 1997).

constructoras se han movido sin mayores restricciones dentro el espacio urbano, y por lo tanto, son arte y parte de las incoherencias y extravíos de "la construcción de la ciudad".

Aunque en años recientes se han sumado al sector construcción instituciones que realizan labores de proyección social en el ámbito de la vivienda (FUNDASAL que es pionera en esto, Visión Mundial, Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, Fundación Hábitat), éstas ni en volumen de producción de viviendas ni en montos de inversión, constituyen la parte más importante de este sector. Son los constructores privados a quienes les corresponde la mayor responsabilidad en cuanto a la dinámica constructiva.

En cuarto lugar —y su importancia es cardinal y no siempre reconocida—, merece especial atención el papel del capital financiero (bancos) en la configuración urbana. Si bien es cierto que son las empresas constructoras las que materialmente edifican la ciudad, la realidad es que las líneas de crédito y los rangos del tipo de vivienda a financiar, quedan a discreción de los bancos. Esto hace, desde luego, que sean corresponsables del tipo de ciudad que se construye, y no de manera indirecta. Pero hay una razón mayor: es fácil identificar las imbricaciones existentes entre los más importantes bancos y las empresas constructoras de mayor desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Bitar, Jorge. *Modo petista de gobernar*, Teoría & Debate, Sao Paulo, 1992.

Carrión, Fernando. "Regionalización y descentralización post Bucaram", *Ecuador Debate*, 40, abril, Quito, 1997.

Fernández V., Rodrigo y Mario Lungo Uclés (Compiladores). *La estructuración de las capitales centroamericanas*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, 1988.

FUNDASAL. *Carta Urbana 1992/1993*, Libros de FUNDASAL, San Salvador, El Salvador, 1994.

García, Gilberto. *Procesos de degradación ambiental. Riesgos por contaminación de desechos sólidos en la RMSS*, Proyecto "Mitigación y prevención de la contaminación municipal e industrial en el área del Gran San Salvador (RMSS)", Mecanografiado, San Salvador, El Salvador, 1997.

Harnecker, Marta. *El Sueño era Posible*, LOM Ediciones, Santiago, 1995.

Leal, S. M. R. *Para além do Estado: tendências, limites e alcances das novas formas de gestão urbana local*, Tesis de doctorado, IE-UNICAMP, Campinas, 1994.

Jacobi, Pedro. "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil: Las alcaldías Petistas", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII, N° 2, abril-junio, México, D.F., 1995.

Lungo, Mario y Marian Pérez. "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas", *Estudios Sociales Centroamericanos*, N° 55, San José, 1991.

Lungo, Mario et al. *La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador, 1996.

Maiores Fontes, Breno Augusto Soto. "Gestión local en el Nordeste de Brasil: en busca de nuevos paradigmas", *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII/Núm. 2, abril-junio, México, D. F., 1995.

Martínez Linares, Julio. "El recurso agua en El Salvador", *Sóteer*, 1, mayo, San Salvador, 1987.

Oficina de Planificación Estratégica. "El concepto de ciudad policéntrica como uno de los objetivos del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada", *Informe Trimestral*, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, No. 4, abril-junio, San Salvador, 1996.

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

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

Schteingart, Martha. *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, D.F., 1989.

Urrutia F. Carlos. *La Ciudad de San Salvador*, Imprenta Nacional, San Salvador, 1924.

Ziccardi, Alicia. "La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas", *Comercio Exterior*, Vol. 45, Nº 10, octubre, México, D.F., 1995.

Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro (Coordinadores). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, Universidad Autónoma Metropolitana-

Unidad Xochimilco/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1995.