Gobernabilidad urbana en Centroamérica

Mario Lungo
Compilador

Gobernabilidad urbana en Centroamérica

FLACSO

guri

320
G62g Gobernabilidad urbana en Centroamérica / comp. Mario Lungo. -- 1. ed. -- San José: FLACSO-GURI, 1998.

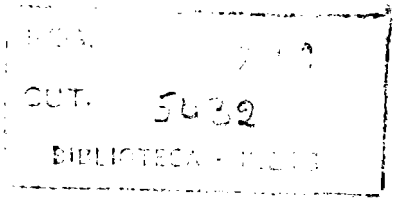
228 p.

ISBN 9977-68-093-0

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

Editora:
Vilma Herrera

350
L972g0



© 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

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

Mario Lungo y Sonia Baires

LA AUSENCIA DE LA DIMENSIÓN URBANA EN LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Desde hace algún tiempo la preocupación por la búsqueda de un modelo de desarrollo socialmente sostenible en Centroamérica ha venido expresándose en los distintos foros regionales, pero fundamentalmente en las reuniones que los Presidentes de los distintos países de la región vienen realizando de manera continua desde hace diez años.

En Panamá, en 1994, los Presidentes de Centroamérica firmaron un acuerdo conocido como la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica,* ALIDES (SICA, 1994), que pretende constituir la estrategia política central de los paises de la región para los años futuros, y se define como la coordinación y concertación de intereses e iniciativas de desarrollo de carácter regional.

CUADRO 1
ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMÉRICA

PRINCIPIOS DE LA ALIDES
1. El respeto a la vida en todas sus manifestaciones
2. El mejoramiento de la calidad de la vida humana
3. El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible
4. La promoción de la paz y la democracia como formas básicas de conviviencia humana
5. El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región
6. El logro de mayores grados de integración económica entre los paises de la región y de éstos con el resto del mundo
7. La responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible

Para implementar la Alianza para el Desarrollo Sostenible, se están diseñando un conjunto de políticas, programas y acciones (de corto, mediano y largo plazo), cuyo objetivo es lograr la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de los países de la región, a través de los siguientes instrumentos: el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, integrado directamente por los Presidentes de los países centroamericanos, y los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible.

El primero de éstos funciona en la práctica a través del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y se apoya en la Secretaría de Integración Centroamericana, organismo encargado del proceso de integración regional cuya sede está en San Salvador, y los segundos, que apenas se están constituyendo, están siendo coordinados en algunos países por los Vicepresidentes de cada país.

Varias iniciativas han tomado cuerpo en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Destaquemos entre ellas el proyecto de lograr una legislación ambiental coordinada para Centroamérica, y el desarrollo de zonas fronterizas. Otras comienzan a ser planteadas, como el manejo de conflictos surgidos a raíz de los procesos migratorios intrarregionales. Algunos procesos, centrales en nuestra opinión para impulsar una opción de desarrollo sostenible, como el papel de las ciudades y el desarrollo urbano en general, aún no están presentes.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible, para ser consecuente con los objetivos que se ha trazado, debería abordar el papel de las ciudades centroamericanas dentro de una opción de sostenibilidad, pero en una visión regional centroamemericana que desborda ampliamente los límites de los Estados nacionales.

Este papel debe incorporar las siguientes dimensiones: la poblacional, lo que remite a las condiciones mínimas de vida a alcanzar por parte de los habitantes de las ciudades en la región; la económica, que conduce a la polémica cuestión de la productividad de las economías urbanas; la ecológica, condicionada por las potencialidades y restricciones ambientales; y la política, vinculada estrechamente a la problemática de las relaciones de gobernabilidad urbana que nos ocupa.

Los sistemas urbanos, y especialmente de las principales ciudades centroamericanas plantean en el corto plazo, por su crecimiento poblacional, territorial, y por las profundas transformaciones económicas y sociales que están experimentando, serios problemas para la sostenibilidad de la región. Por otra parte, la temática de la gobernabilidad urbana, y especialmente la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbana (Lungo, 1998), especialmente en las principales ciudades y en las áreas metropolitanas, es indispensable incorporarlas en las acciones que impulse la Alianza para el Desarrollo Sostenible en los años futuros, si se quiere que la estrategia adoptada sea viable.

En este artículo examinamos la perspectiva de un conjunto de actores urbanos entrevistados en las ciudades de San Salvador y San José, en el marco de la investigación sobre gobernabilidad urbana en Centroamérica que dio origen a este libro, respecto a la incorporación de esta problemática dentro de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

LOS ACTORES Y LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Partimos de que toda estrategia para el desarrollo sostenible requiere, para alcanzar logros significativos, la participación de todos los actores, particularmente los locales, de forma novedosa que rompa el centralismo y autoritarismo que ha predominado hasta ahora en la formas de gestión de las ciudades centroamericanas. Este conjunto de actores, los "constructores de la ciudad" incluyen una gama de organizaciones, asociaciones, instituciones. Sus opiniones, y sobre todo sus acciones, determinan en la práctica el rumbo del desarrollo de las ciudades.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad urbana que estamos utilizando (la relación entre el Estado y la sociedad civil en torno a la gestión del desarrollo urbano), el gobierno de la ciudad no está limitado al gobierno local, sino que incluye al gobierno central y a los actores de la sociedad civil: la empresa privada local, nacional e internacional; las organizaciones civiles de distinto tipo; los movimientos sociales y políticos; los organismos internacionales; y otros. Sus múltiples intereses y opciones se estructuran en una trama compleja de relaciones muchas veces conflictivas. Un desarrollo urbano que contribuya a la sostenibilidad exige, entonces, la incorporación en la gestión de los conflictos sociales y las demandas ciudadanas (Rodríguez y Winchester, 1997).

CUADRO 2

POTENCIALIDADES Y PROBLEMAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR —AMSS— Y ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ —AMSJ—*

Potencialidades y problemas del Desarrollo Sostenible	AMSS		AMSJ	
	Problema	Potencialidad	Problema	Potencialidad
Capacidad de pago de los contribuyentes		12		
Capacidades técnicas a escala local	11		19	
Competitividad económica de la ciudad		14		25
Competitividad de las municipalidades	11		19	
Descentralización: autonomía político-administrativa a nivel local		18		21
Democracia local		21		28
Desarrollo económico y empleo		16		22
Agua potable y saneamiento	11			19
Medio ambiente		11		19
Participación de la ciudadanía en la gestión de la ciudad		20		22

Segregación del espacio urbano según grupos socio-económicos	15		26	
Pobreza urbana	19		28	
Prácticas socio-culturales de la población	12		16	
Asentamientos precarios	21		28	
Privatización		10		16
Calidad de vida de los habitantes de la ciudad	11			
Tecnologías modernas		21		25
Descoordinación entre las instituciones que participan en el desarrollo urbano	21		28	
Gestión administrativa de las municipalidades	12			16

* Para efectos de claridad en el cuadro se presenta solamente el número mayoritario de respuestas que corresponden a cada uno de los aspectos anotados.

Así, las distintas percepciones, intereses y aspiraciones sobre la problemática de las ciudades deben ser considerados en cualquier esquema de relación entre actores que tenga como meta establecer nuevas relaciones de gobernabilidad urbana. En la investigación mencionada, las entrevistas realizadas con actores relevantes, tanto en San Salvador, El Salvador, como en San José, Costa Rica, incluyeron tres aspectos que vinculan la problemática urbana con la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Estos aspectos fueron: primero, la identificación de los factores que potencian u obstaculizan una estrategia de desarrollo sostenible; segundo, la percepción de la viabilidad del manejo sostenible del territorio de las áreas metropolitanas; y tercero, las propuestas que permitirían integrar el desarrollo urbano en el marco de los principios y objetivos de esta Alianza. Las opiniones sobre el primer aspecto aparecen sintetizadas en el cuadro 2.

Se observa entre ambas ciudades fuertes coincidencias sobre cuáles son los factores de potencialidad y los problemáticos. Las diferencias en algunos de ellos (capacidad de pago de los contribuyentes, calidad de vida de los habitantes, gestión administrativa de las municipalidades, agua potable y saneamiento), parecen responder lógicamente a la valoración de los actores de la situación actual de cada factor. Por ejemplo, el agua potable y saneamiento, que en San Salvador es percibido como un problema grave para el desarrollo sostenible, no lo es en San José. Esta identificación de problemas y potencialidades puede constituir un buen punto de partida para los esfuerzos planteados por la Alianza para el Desarrollo Sostenible orientados a concretar la Estrategia para el Desarrollo Sostenible en programas y proyectos específicos.

Respecto a la propuesta de la Alianza para el Desarrollo Sostenible sobre el manejo sostenible del territorio, los actores de San José (22 de 31), más que los de San Salvador (13 de 22), consideran la propuesta viable. La explicación de la diferencia entre un país y otro puede responder a varias razones, entre las que se identifica la percepción en general más positiva

que negativa, existente en Costa Rica respecto a la viabilidad del desarrollo sostenible, la cual está a su vez vinculada al mayor énfasis de las políticas gubernamentales sobre esta problemática en este país. Entre los razonamientos a favor de la viabilidad pueden citarse que una propuesta de este tipo genera desarrollo y calidad de vida, que de otra manera el espacio urbano será invivible, que hay voluntad política de los presidentes, o que se cuenta además con experiencias previas de que esto es posible.

Las personas que dudan de la viabilidad de la propuesta expresaron una serie de elementos importantes. En San Salvador se señalan aspectos relacionados con la forma en que se toman las decisiones, las particularidades existentes al interior del territorio y la falta de credibilidad de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Se apunta, por ejemplo, respecto a la toma de decisiones, que antes de involucrarse en un proceso regional se debería contar con planes nacionales que respondan a las expectativas y necesidades de los diferentes sectores sociales, políticos y económicos, pues se considera que éstos no han sido tomados en cuenta.

Las particularidades existentes al interior del territorio se refieren a las diferencias culturales y problemas específicos entre los países, así como a las peculiaridades de las áreas metropolitanas. Así, se plantea que con las dificultades existentes para manejarse éstas integralmente al nivel particular, su manejo al nivel regional es dudoso. También, se cuestiona la credibilidad misma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, haciendo referencia al hecho de que este tipo de iniciativas suelen ser declaraciones protocolarias de los mandatarios que no tienen posibilidades ni de organización ni de implementación. Es usual que las intenciones presidenciales no siempre se concretan en proyectos, debido, por ejemplo, a que el manejo sostenible del territorio entra en conflicto con los grandes intereses económicos y con el modelo de crecimiento que se está implementando en la región.

En Costa Rica las dudas respecto al manejo sostenible del territorio se orientan en sentidos similares a las de El Salvador: no hay un enfoque claro desde el Estado y faltan estrategias y acciones concretas en esta dirección; además, las condiciones existentes en Centroamérica bloquean las políticas de ordenamiento territorial.

Respecto a la integración de la problemática urbana dentro de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, los actores en ambos países se orientan a señalar los contenidos de lo que podría ser una gestión urbana que considere la gobernabilidad y la sostenibilidad del desarrollo.

En el caso costarricense las propuestas, bastante generales, abogan fundamentalmente por un marco institucional de concertación sustentado localmente, que mejore la coordinación, favoreciendo la desconcentración y la descentralización de las funciones e incentivando la participación.

En el caso salvadoreño, las propuestas señalaron campos en los cuales se requiere transformar el tipo de gestión actual. Se señaló en primer lugar que las políticas públicas que se formulen deben tener un énfasis en lo económico-social, dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la eliminación de las desigualdades sociales. En este sentido, es necesario reordenar el crecimiento de la ciudad, garantizando la preservación del medio ambiente. Adicionalmente se considera el ámbito centroamericano como un espacio de negociación regional privilegiado para la discusión sobre cómo recuperar el medio ambiente y negociar la deuda externa en beneficio de éste.

En segundo lugar se propone la revisión y ajuste de la legislación urbana y la aprobación de una política de reordenamiento del territorio que regule los usos y la tenencia de la tierra, y que incluya inversiones y políticas de incentivos para las áreas no urbanizables.

En tercer lugar se propone el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector gubernamental a través de modificaciones de la estructura administrativa existente, la

capacitación del personal y de la dotación de recursos financieros adecuados. La estructura administrativa debe ser modificada, principalmente en lo que respecta a las atribuciones de cada uno de los niveles presentes en la misma. El rol del nivel central es restringido a tareas de coordinación, facilitación y apoyo a los planes, de las políticas y acciones de los otros dos niveles de gobierno (el metropolitano y el municipal). Al nivel metropolitano algunos actores consideran conveniente la creación de un Distrito Metropolitano que más allá de obras físicas oriente el desarrollo integral de los municipios que lo conforman. La creación de una instancia de este tipo permitiría una gestión unificada y un mayor acercamiento al ciudadano, dice uno de los entrevistados, así como una mayor posibilidad de tomar decisiones, fortalecer la autonomía metropolitana y racionalizar el uso de los recursos en la solución de los problemas comunes. En cuanto al municipio, las referencias más frecuentes se relacionan con la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de ese nivel de gobierno.

Un último punto, adicionalmente incluido en las respuestas es el referido a la participación ciudadana. Se señala la necesidad de garantizar la participación de la sociedad civil a través de diversas formas y mecanismos de participación en las decisiones estratégicas del área metropolitana. Específicamente se llama la atención sobre la importancia de incentivar la participación de la iniciativa privada, orientando sus intervenciones y potenciando sus beneficios sostenibles; la organización de niveles de gobierno submetropolitano y comités de ciudadanos y organizaciones locales. Esta participación ciudadana debe basarse en la información, el conocimiento de los problemas y de las soluciones propuestas.

Las opiniones de los actores reflejan un conocimiento de los problemas que enfrenta la sostenibilidad del desarrollo y señalan propuestas para mejorar las relaciones de gobernabilidad en las ciudades, que al ser incorporadas a la Alianza para el Desarrollo Sostenible tendrían la posibilidad de con-

vertirse en mandato para todos los gobiernos de la región y de concretarse en programas y proyectos de corto y mediano plazo.

EL ROL DE LAS CIUDADES PRINCIPALES EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Como hemos indicado antes, la Alianza para el Desarrollo Sostenible no ha definido el rol de las ciudades en la construcción de una estrategia de desarrollo sostenible para los países del istmo, mientras que la revisión hecha sobre la situación de las principales ciudades centroamericanas, a través de la opinión de los principales actores urbanos, señala con claridad que éste es un factor ineludible.

Propuestas realizadas en otros países en torno a los problemas y oportunidades que presentan las ciudades para impulsar un desarrollo sostenible, sugieren que se debe trabajar a partir de las siguientes premisas:

a. La necesidad de articular lo global y lo local.

b. La necesidad de enfrentar la creciente complejidad de los espacios urbanos.

c. La inseparabilidad de la ciudad y su territorio.

d. La necesidad de recuperar el derecho a la ciudad a través de nuevas formas de gestión urbana.

Pensando en el desarrollo sostenible a nivel centroamericano, hemos avanzado en otro trabajo algunas ideas (Lungo, 1996). La primera es que, dado el marco de integración y globalización de las economías, se debe buscar que el desarrollo de las principales ciudades contribuya a articular los mercados nacionales, a reducir los niveles de pobreza y exclusión social

existentes, a generar nuevas relaciones de gobernabilidad urbana de carácter democrático y a mantener los recursos naturales y edificados existentes. Es decir, este desarrollo urbano debe incidir positivamente tanto en el capital natural, el capital físico construido, el capital social y el capital cultural, y no sólo en el crecimiento de la economía.

Lo anterior exige ir más allá de una política coordinada regionalmente de modernización de la infraestructura y las comunicaciones, como postulan los que se limitan a ver el desarrollo sostenible desde el ángulo del incremento de la competitividad económica (Umaña, 1998), retomando las ideas impulsadas en los años sesentas sobre la necesidad de crear una red vial que integrara físicamente a los países centroamericanos. Exige incorporar aspectos inéditos en este debate como la construcción de la ciudadanía social (Jelin and Hershberg, 1997), y la exclusión social (FLACSO/PRODERE/PNUD, 1996), postergadas hasta el momento en nuestros países.

Obviamente lo anterior no es evidente a nivel centroamericano, ya que apenas se comienza a discutir en nuestros países la necesidad de pensar en el rol de las ciudades en el desarrollo nacional de cada uno de ellos. La revisión hecha sobre el estado de esta cuestión para las ciudades de Guatemala, Tegucigalpa y San Pedro Sula en Honduras, Managua y Panamá, a partir de los resultados de las entrevistas realizadas en San Salvador y San José, confirman lo anterior.

En Guatemala, aunque la ciudad presenta el mayor nivel de primacía urbana entre los países centroamericanos, y se tiene conciencia del ámbito metropolitano, el peso del gobierno municipal hace que no se discuta la posibilidad de impulsar nuevas formas de gestión metropolitana. En Honduras ocurre lo mismo, aunque esto se explicaría por la existencia de dos ciudades importantes dentro de la red urbana nacional, Tegucigalpa y San Pedro Sula, capital político-administrativa la primera, y principal centro económico urbano la segunda (Caballero, 1997). Por esta razón es que prevalecen en la agenda urbana en la ciudad de Tegucigalpa, los temas asociados a la

pobreza y a las condiciones de vida en general, y no se plantean nuevas formas de gestión urbana. Managua presenta las mismas tendencias que la capital de Honduras, situación que se debe, en buena medida, a la crisis política y económica de las dos décadas pasadas que acentuó el empobrecimiento del país en general (Morales, 1997). Finalmente. El caso de Panamá es sumamente complejo dado que al ámbito territorial metropolitano de la ciudad de Panamá, sumamente fragmentado por la existencia de la Zona del Canal, se superpone esta última, que cuenta con una importante infraestructura y cuya gestión está en manos de u ente autónomo de extraordinario peso económico y político, la Administración de la Región Interoceánica, que está, por su parte impulsando su propio plan de desarrollo y tiene formas netamente empresariales de gestión del territorio bajo su jurisdiccción.

El panorama anterior permite comprender por qué en la Alianza para el Desarrollo Sostenible el papel de las ciudades metropolitanas centroamericanas está ausente, lo que impone una doble tarea: crear la conciencia de la existencia de un ámbito metropolitano a nivel nacional (Lungo et al, 1997), y, paralelamente, comenzar a discutir el rol de estas concentraciones urbanas en el desarrollo sostenible de Centroamérica.

LA GESTIÓN METROPOLITANA COMO UN INSTRUMENTO PARA POTENCIAR LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Dentro de la problemática esbozada antes, un lugar privilegiado deben ocupar las áreas metropolitanas ya que Centroamérica no se escapa de las tendencias globales de urbanización, que muestran que desde la conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Vancouver en 1976, conocida como HABITAT I, 141 ciudades han alcanzado más de un millón de habitantes, estando

situadas 100 en los paises en desarrollo, lo que hace que el fenómeno de la metropolización ya no sea exclusivo de los países desarrollados. Más aún, 10 de las 14 ciudades que tienen más de diez millones de habitantes se encuentren en los países en desarrollo, tendencia que continuará acentuándose en los próximos años.

La gran mayoría de las ciudades metropolitanas están integradas por varios municipios, rasgo común a los países desarrollados y en desarrollo, lo que hace muy difícil la introducción de una perspectiva metropolitana (Sivaramakrishnan, 1997). Por esta razón, en la mayor parte de casos, existen una serie de acuerdos entre distintos gobiernos locales y los gobiernos centrales respectivos para garantizar la provisión de servicios urbanos como el agua potable, el transporte o el manejo de lo desechos sólidos, los cuales tienen claramente un carácter metropolitano.

En algunos países han existido importantes esfuerzos para la creación de gobiernos metropolitanos, como el Greater London Council, en Inglaterra, abolido por la administración Thatcher, o la Metropolitan Manila Commission, en las Filipinas, cuya accidentada trayectoria es una reflejo del temor del gobierno central ante una entidad metropolitana de indudable fuerza. En América Latina, sólo Brasil ha intentado, con momentáneo éxito, avanzar en la configuración de gobiernos metropolitanos. En la Constitución brasileña de 1974, se estableció la creación de ocho instituciones multimunicipales para la elaboración de planes de desarrollo metropolitanos y la coordinación de las inversiones. Esta decisión fue, sin embargo, anulada por la Constitución de 1988, que devolvió estas funciones a los gobiernos municipales. Actualmente en América Latina, solamente en Quito existe un real gobierno metropolitano.

Dada la complejidad de las funciones metropolitanas, la multiplicidad de actores que intervienen es prácticamente inevitable y los intentos que se han llevado a la práctica en los países en desarrollo se limitan a la elaboración de planes de

desarrollo y a la creación de fondos de inversión conjunta para proyectos específicos (Sivaramakrishnan, 1997).

Subyace en esta limitación, la lucha contra el centralismo que ha impedido el desarrollo de las fuerzas y capacidades locales. No obstante, los ámbitos territoriales metropolitanos requieren de la construcción de nuevas *centralidades*, de carácter democrático, que no deben confundirse con el centralismo tradicional.

En un sugerente trabajo sobre el Buenos Aires metropolitano (Pírez, 1994), se sostiene que estas nuevas *centralidades* no implican disminuir el papel de los municipios, sino la creación de espacios e instancias socio-culturales y políticos que permitan construir la visión de ciudad y los consensos y acuerdos que permitan impulsar una gestión urbana metropolitana capaz de responder a los desafíos del proceso de metropolización.

La ciudad metropolitana de finales del siglo XX sigue siendo una entidad polimunicipal que busca la organización funcional de un territorio discontinuo y desequilibrado. Y es con esta estructura, planes y formas de gestión, obsoletas para la creación de fuertes liderazgos locales y autoridades de mayor peso, que es necesario trabajar. Al respecto se han avanzado importantes ideas (Borja, 1997): en el plano político, la elección directa y proporcional de los concejos municipales siguiendo una actualizada división distrital de la ciudad e impulsando innovadoras formas de participación ciudadana; en el plano financiero, dotar a los gobiernos locales de efectiva autonomía y recursos para realizar sus tareas de gestión; en el plano administrativo, garantizar la contratación de personal técnico de alta capacidad y su permanencia al margen de los cambios políticos, modernizar la gestión estableciendo acciones conjuntas con la empresa privada e introducir moderna modalidades de comunicación en la prestación de sus servicios.

Pensar en nuevas formas de gestión urbana que permitan manejar ámbitos territoriales metropolitanos requiere de una visión compartida de la ciudad y de acuerdos, a distintos niveles: local, regional, nacional e incluso internacional, entre los

distintos actores intervinientes (Rodríguez y Winchester, 1997), ya que las muchas demandas y conflictos que emergen en estos ámbitos no pueden ser resueltos por los municipios aisladamente. Centroamérica, por sus estrechas vinculaciones históricas y geográficas, constituye un buen ejemplo de cómo la cuestión metropolitana tiene que incorporar factores extra-nacionales.

Ya hace algunos años exploramos esta problemática para la ciudad de San José de Costa Rica (Lungo y Pérez, 1991), calificándolo de un caso de *atomización del gobierno local y centralización estatal*. Efectivamente, en 1975, el Valle Central del país, cuyo núcleo poblado principal era el Área Metropolitana de San José, albergaba $^{2}/_{3}$ de las empresas que representaban una proporción similar del valor de la producción industrial y generaba más de $^{4}/_{5}$ del empleo de este sector, concentrando además la fuerza de trabajo más adiestrada, los mejores niveles de dotación de equipamientos y servicios urbanos, las principales instituciones estatales, además de constituir la mayor parte del mercado interno, lo que llevó a que algunos investigadores plantearan la tesis de la constitución de una "región metropolitana" a partir de la década de los años 50 (Carvajal y Vargas, 1988).

Concluimos en ese trabajo, primero, que la gestión urbana metropolitana no debía verse como la suma de gestiones municipales, aunque éstas se coordinen, porque la *gestión urbana va más allá de la gestión de los gobiernos locales*, ya que también gestionan las organizaciones de la sociedad civil; segundo, que la propuesta de creación de un gobierno metropolitano debería verse a la luz de las pecualiaridades del sistema político costarricense que, paradójicamente, era el más democrático y el más centralizado en Centroamérica; tercero, que había que replantear los instrumentos de gestión urbana tradicionales, particularmente los planes de desarrollo urbano, y crear los espacios, hasta ese momento inexistentes, de participación ciudadana en la gestión urbana, reconociendo que una gestión urbana no es necesariamente democrática y eficiente con la sola participación de los sectores populares (Bleitrach, 1972).

La configuración de este espacio metropolitano ha hecho acercarse a la realidad urbana costarricense a la realidad urbana de las otras principales ciudades centroamericanas, emergiendo con fuerza manifestaciones de pobreza y exclusión social antes poco perceptibles por su bajo nivel. Investigaciones posteriores muestran que esta tendencia continúa (Lungo, 1997).

Un análisis de las propuestas actuales presentadas por el Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada, conocido como PLAMADUR, dentro de su componente de fortalecimiento institucional, plantea la creación de un gobierno metropolitano. Nuevamente, retomando una de las conclusiones del estudio hecho sobre el caso de la ciudad de San José, sostenemos que hay que ubicar esta cuestión en la historia y el contexto político actual del país.

En El Salvador, la construcción de un régimen de democracia y la participación social apenas se reinician luego de más de cincuenta años de dictadura militar y diez años de guerra civil, y la recuperación de los espacios locales y el fortalecimiento de los gobiernos municipales enfrenta aún serios obstáculos, por lo que promover la creación de un gobierno metropolitano tiene todavía pocas posibilidades de éxito. Sobre todo cuando se cuenta con un organismo de coordinación metropolitano para la ciudad de gran fuerza: el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, que cuenta con una *Ley de Ordenamiento y Desarrollo para el Área Metropolitana de San Salvador*. Las actuaciones recientes de este organismo señalan que puede ser un espacio de gran utilidad para la construcción de *nuevas relaciones de gobernabilidad urbana* que contribuyan a democratizar la gestión del desarrollo de este ámbito territorial y al desarrollo sostenible del país.

Las ciudades centroamericanas, y especialmente las áreas metropolitanas, en medio de sus fuertes, crecientes e ineludibles vinculaciones que responden no sólo al actual proceso de globalización, mantienen peculiaridades que hacen que la gestión urbana metropolitana asuma formas y grados muy

diversos. No obstante, una estrategia de desarrollo sostenible para la región centroamericana como la postulada por la Alianza para el Desarrollo Sostenible, requiere que las ciudades jueguen un papel activo dentro de la misma, y esto exige repensar las formas de gestión urbana actualmente en vigencia y las propuestas que se están formulando en este momento. Estas nuevas formas de gestión urbana deben descansar en relaciones de gobernabilidad urbana también de nuevo tipo que rompan con el verticalismo, el centralismo y el populismo que ha caracterizado al gobierno de las ciudades del istmo.

BIBLIOGRAFÍA

Bleitrach, Danielle. "Région métropolitaine et appareils hégémoniques locaux", *Espaces et societes*, Nº 7, Paris, 1972.

Borja, Jordi. "Cities: New Roles and Forms of Governing", in *Urban Future* (M. Cohen et al, eds.), The Woodrow Wilson Center, Washington, 1997.

Caballero, Lily. *Tegucigalpa y San Pedro Sula: gobernabilidad y carácter de la ciudad,* investigación realizada para el proyecto GURI III, no publicada, Tegucigalpa, 1997.

Carvajal, Guillermo y Jorge Vargas. "El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el Valle Central de Costa Rica. 1950-1980", en *La estructuración de las capitales centroamericanas* (R. Fernández y M. Lungo, compiladores), Editorial Universitaria Centroamericana, San José, 1988.

FLACSO/PRODERE/PNUD. *La exclusión social en Centroamérica,* San José, 1996.

Jelin, Elizabeth and Eric Hershberg (eds.) *Constructing Democracy*, Westview, Boulder, Colorado, 1996.

Lungo, Mario, "De Estambul a Centroamérica: las ciudades en el marco de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible", en *Centroamérica en Estambul. Los Planes Nacionales de Acción*, CYTED, San Salvador, 1996.

Lungo, Mario. "Costa Rica: Dilemmas of Urbanization in the 1990s", in *The Caribbean Cities* (Alejandro Portes, Carlos Dore and Patricia Landolt, eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

Lungo, Mario y Marian Pérez. "Área Metropolitana de San José: ¿coordinación de gobiernos locales o gobierno metropolitano?, *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº 35, Buenos Aires, 1991.

Lungo et al, Mario. *La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, PRISMA, San Salvador, 1997.

Lungo, Mario."Los planes de desarrollo urbano. Construyendo nuevas relaciones de gobernabilidad urbana", publicado en este libro, 1998.

Morales, Ninette. *Gobernabilidad urbana y la ALIDES: el caso de la ciudad de Managua"*, investigación realizada para el proyecto GURI III, no publicada, Managua, 1997.

Pírez, Pedro (1994): *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor, Buenos Aires, 1994.

Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. "Fuerzas globales, expresiones locales", en *Ciudades y gobernabilidad en*

América Latina, A. Rodríguez y L. Winchester (editores), Ediciones SUR, Santiago, 1997.

Sivaramakrishnan, K.C. "Urban Governance. Changing Realities", in *Urban Future* (M. Cohen et al, eds.), The Woodrow Wilson Center, Washington, 1997.

Secretaría de Integración Centroamericana. *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, Panamá, 1994.

Umaña, Carlos. "Nuevo corredor interamericano. Un proyecto del siglo XXI", *Tendencias*, Nº 67, San Salvador, 1998.