

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.

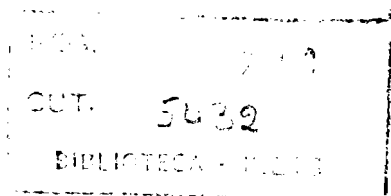
ISBN 9977-68-093-0

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

Editora:

Vilma Herrera

350
297290



° 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

PRESENTACIÓN

Richard Stren

En casi todos los estudios sobre el sector urbano realizados en los años noventas, los investigadores han señalado que en la mayoría de países latinoamericanos el rango de urbanización estimado en 1990 era del 71.4 por ciento, cifra bastante próxima a la de Europa y Norteamérica. Sin embargo, junto con este alto y creciente nivel de urbanización, los países latinoamericanos están apenas recuperándose de una década de recesión que implicó despidos masivos de trabajadores industriales, la multiplicación del empleo terciario con bajos ingresos, el llamado "sector informal", y otros cambios estructurales que pueden resumirse en lo que se ha llamado "desmaterialización" y "desterritorialización".

Algunos autores relacionan estos cambios estructurales y económicos con la creciente penetración de factores económicos globales impulsados por los movimientos de capital, tecnología y fuerza de trabajo. La combinación de poderosas fuerzas globales y efectos locales ha dado origen a un nuevo término: "globalización". Esta nueva relación da mayor importancia a las ciudades. Especialmente significativo es su papel como escenario político. Al igual que en otras partes del mundo los gobiernos latinoamericanos han ido descentralizando poderes y

funciones desde el nivel nacional al local. Al mismo tiempo, las fuerzas democráticas, combinadas con la emergente conciencia respecto al entorno local, han fortalecido las estructuras políticas en las municipalidades, las que hoy cuentan con mucho mayores atribuciones que en el pasado.

En las investigaciones del GURI sobre América Latina, destacan tres aspectos. El primero es que la producción de estudios de las ciencias sociales sobre problemas urbanos en América Latina aumentó de manera impresionante durante los ochentas, en comparación con los niveles de producción de las décadas anteriores. Una segunda observación se refiere a las disciplinas que claramente han tenido una influencia predominante. En la mayoría de los países, la combinación de trabajos realizados por sociólogos y arquitectos daba cuenta de casi la mitad de las principales obras de la lista; como resultado de esto, temas de investigación como los movimientos sociales, la estructura social de las ciudades, y la estructura y función de las redes sociales entre los pobres, han estado entre los mas importantes de la investigación urbana y de la discusión pública de los problemas urbanos en América Latina.

Una tercera tendencia es el desarrollo de un nuevo marco institucional para el financiamiento y realización de las investigaciones. Durante el llamado período estatista", de los años sesentas y comienzos de los setentas, casi todo el apoyo a la investigación provenia de los gobiernos, y en su mayor parte ella tenía lugar en las universidades y en institutos de investigación subvencionadas por el Estado. Sin embargo, el advenimiento en muchos países latinoamericanos de gobiernos militares hostiles a la investigación universitaria y las crecientes restricciones que impusieron tanto a las universidades como a las actividades intelectuales en general, llevaron al surgimiento de nuevas modalidades en este campo.

Estas tendencias del quehacer en torno a la investigación urbana en América Latina tienen paralelos muy cercanos en otras partes del mundo en vías de desarrollo. Pero, de manera más general, reflejan posiciones emergentes entre los investiga-

dores individuales y en las instituciones de investigación, orientadas a la redefinición de la producción del conocimiento. Hoy se está dando a este proceso una atención más focalizada como respuesta a la velocidad de las transformaciones en todo el mundo.

La segunda y tercera fase del programa GURI (Global Urban Research Initiative), de 1993 a 1995, y de comienzos de 1996 a 1997 respectivamente, pueden entenderse en el contexto de los cambios globales en la producción de conocimiento mencionados antes. En la segunda fase, los investigadores decidieron concentrar su trabajo en el tema de la gobernabilidad urbana, escogida entre seis de los temas de la "agenda de investigaciones urbanas" destacados durante la primera fase (gobernabilidad urbana, medio ambiente urbano y sustentabilidad, pobreza urbana, finanzas y economía de las ciudades, y estructura social urbana).

La tercera fase del programa GURI ha profundizado este tema, tomándose la decisión de llevar a cabo un programa comparativo de investigación-acción en el ámbito urbano local. En este libro se presentan un conjunto de artículos que constituyen el resultado de la investigación en la región centroamericana.

De este modo, se analizaron en profundidad las Áreas Metropolitanas de San Salvador, en El Salvador, y de San José, en Costa Rica, y los resultados se compararon con la situación existente con respecto a esta problemática en las otras capitales centroamericanas. El diagnóstico general del gobierno de estas ciudades permitió identificar a los principales grupos de interés y responsables del diseño de políticas, identificando los obstáculos más importantes de cara a la Estrategia de Desarrollo Sustentable impulsada por los presidentes centroamericanos.

El programa GURI, que hoy en día es conocido en toda América Latina y otras partes del mundo, muestra que entre los investigadores urbanos existe una fuerte disposición a enfocar su trabajo hacia problemas locales de carácter práctico; que han estado trabajando, y continuarán haciéndolo, con los funcio-

narios locales encargados de la elaboración de políticas y con los dirigentes sociales de base que hacen frente a los problemas de sus comunidades. El conocimiento y la experiencia local que generan estos proyectos son tan valiosos como los hallazgos generales de las invcestigaciones que ha venido desarrollando el programa GURI en América Latina, Asia y África.

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 Putman 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 centro-americana 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 (Lungu 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 (Lungu, 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.

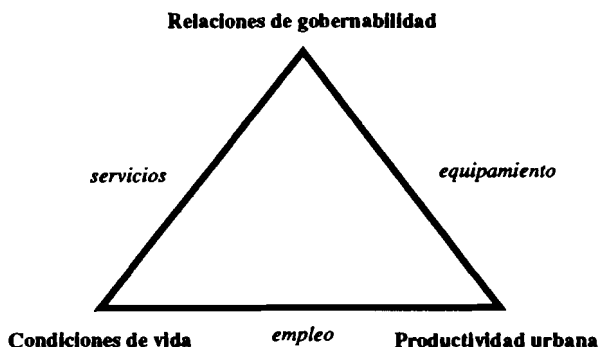
Managua es, quizás, la ciudad que presenta peor situación respecto a las condiciones de vida de la población y mayores índices de pobreza, situación generada por la profunda crisis del país que apenas, y con muchas dificultades, comienza a revertirse. También es una de las ciudades centroamericanas con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

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 esperaba 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. Las 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, Nº 2, abril-junio, México, D.F., 1995.

Lungo, Mario y Marian Pérez. "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas", *Estudios Sociales Centroamericanos*, Nº 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, 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.

LA GOBERNABILIDAD URBANA Y LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El caso del Área Metropolitana de San José

Marian Pérez

**DESARROLLO SOSTENIBLE,
GOBERNABILIDAD Y LA PROBLEMÁTICA
DEL CRECIMIENTO URBANO**

Se entiende por desarrollo sostenible el aumento creciente y sostenido de la calidad de vida de un pueblo tomando en cuenta el balance de aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos.

No se puede pensar en un adecuado desarrollo sostenible si, además de garantizar los grandes equilibrios que permitan el crecimiento material, no se traducen estos beneficios en inversiones en el campo de la salud, la educación, el acceso a la vivienda, al trabajo y a los bienes de la cultura y la recreación.

Junto a este primer equilibrio debe colocarse el de generar pautas de producción y consumo que, aparte de ser eficientes, sean amigables con el ambiente, permitiendo así que el incremento de la calidad de vida no esté reñida con el mantenimiento de los grandes ciclos vitales que posibilitan la sobrevivencia del planeta y de sus habitantes.

Y adicionalmente, es imprescindible también profundizar las prácticas sociales que garanticen la buena convivencia y la integración nacional, en un clima de tolerancia y participación capaz de impulsar el respeto permanente a la diversidad y el ejercicio de la solidaridad social.

Frente al tema del desarrollo sostenible, el de la gobernabilidad tiene que ver con una dimensión más directamente pragmática. Si bien el desarrollo sostenible significa el conjunto de las prácticas articuladas capaces de elevar de manera permanente la calidad de vida de los pueblos, la gobernabilidad tiene que ver con las oportunidades y las limitaciones con las que cuenta una sociedad para poder impulsar políticas de desarrollo no sólo con eficacia, sino también con legitimidad y respaldo social.

En otras palabras, el desarrollo sostenible pone el énfasis en el mediano y el largo plazo y sirve como principio orientador de las grandes líneas que alimentan la vida de un país. En contraste, la gobernabilidad pone el énfasis en un plazo más corto, pues se refiere a la capacidad para impulsar procesos concretos que permitan ir consolidando el modelo de desarrollo sostenible deseado. Es necesario indicar que la esfera en que debe abordarse el tema de la gobernabilidad no es el del gobierno exclusivamente. Más bien, para hablar de gobernabilidad hay que colocarse precisamente en la relación que existe entre la sociedad civil y el Estado o, en otras palabras, entre gobernantes y gobernados.

Se entiende entonces gobernabilidad como la capacidad de una sociedad, en un momento dado, para alcanzar consensos relativos al rumbo que debe tomar el país, para resolver con un grado aceptable de acuerdo general sus problemas más acuciantes, y para convocar a los distintos grupos ciudadanos a participar en el desarrollo de las tareas más urgentes. Entre mayores grados de gobernabilidad existan, la población percibirá que las acciones del gobierno tienen mayor legitimidad, los espacios para el consenso y la unidad nacional serán más

amplios, y habrá mayor capacidad social e institucional para impulsar transformaciones estratégicas en el rumbo del país.

En distintas épocas de la historia costarricense, el Estado ha sido vital para la promoción del desarrollo, mostrándose al mismo tiempo capaz de evolucionar a tono con nuevos tiempos y nuevos problemas. No obstante esta capacidad del Estado costarricense, en los tiempos presentes hay algunas dificultades adicionales que marcan nuevos retos al desarrollo institucional y político del país.

En el contexto de las incertidumbres propias de la globalización, de la crisis económica y del ajuste estructural, se fueron generando distanciamientos crecientes entre las demandas de una población presionada por el peso de lo cotidiano, las nuevas orientaciones del desarrollo y la capacidad institucional del Estado para hacer frente a las anteriores. Esto se ha traducido en el debilitamiento de la cobertura y la calidad de muchos programas institucionales que otrora fueran instrumentos de la cohesión y la movilidad social en Costa Rica y, por ende, se ha ido deslegitimando en la ciudadanía el papel rector de las instituciones, y de paso el papel de los dirigentes políticos y gubernamentales.

La crisis institucional desborda a la propia Constitución política y las leyes, que cada vez más evidencian sus grandes carencias relativas a las necesidades de los nuevos tiempos. La sociedad costarricense se encuentra cada vez más atomizada, más insatisfecha con sus dirigentes, más desarticulada en sus valores fundamentales y sus proyectos colectivos y con mayores incertidumbres para enfrentar el "inevitable mundo globalizado".

Así las cosas, podemos afirmar que Costa Rica se enfrenta hoy en día a un verdadero problema de gobernabilidad que debe ser abordado con prontitud para no deteriorar de manera irrecuperable el tejido social que a través del tiempo ha permitido al país emprender las tareas del desarrollo de una manera integradora y comprensiva.

La situación de ingobernabilidad se hace especialmente agobiante cuando abordamos las tareas del desarrollo asociadas al problema de las ciudades porque, al existir en ellas una mayor concentración de población, se vuelven más evidentes e inmediatos los límites para alcanzar equilibrios entre el crecimiento económico, la equidad, la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del patrimonio ambiental, el fortalecimiento de la vida democrática y el desempeño institucional.

¿QUÉ ES EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ?

La definición de Área Metropolitana de San José fue usada oficialmente por primera vez en el *Censo de Población* de 1950, incluyendo bajo esta denominación además del Cantón Central, a sus cuatro municipalidades vecinas: Montes de Oca, Tibás, Guadalupe y Desamparados. Es probable que la Dirección General de Estadísticas y Censos siguiera así las indicaciones dadas por el consultor Anatole Solow, quien en 1948, y a solicitud del Municipio de San José, realizara el estudio denominado *A Planning Program for the Capital of Costa Rica*. Este primer estudio urbano de la capital del país, analiza la estructura urbana existente, sus tendencias de crecimiento y problemas más acuciantes, formulando recomendaciones para iniciar un proceso de ordenamiento territorial que respondiera a un plan de desarrollo adecuado. Se señala que la mancha urbana de la capital ya estaba constituida por los territorios de esos cuatro municipios y San José, y que Moravia, Alajuelita y Escazú, los otros municipios más próximos, eran sin duda parte del área metropolitana, aunque hubiera un cinturón de cultivos de café entre sus principales centros urbanos y la mancha mencionada.

Solow hace énfasis también en el problema de la total carencia de información confiable sobre ese espacio metropoli-

tano. Cuando realizó su estudio, el Censo de Población de 1950 estaba apenas siendo preparado y el Instituto Geográfico Nacional no contaba con mapas de uso de suelo actualizados que sirvieran de base para los análisis que debían realizarse para poder iniciar un proceso de planificación del territorio. Tampoco había una Oficina de Planificación Nacional o Municipal que pudiera asumir tal función, ni legislación urbana que le diera un marco legal para poder actuar.

Por eso recomienda aprovechar el espacio que la redacción de la Constitución abría para introducir el concepto de que la planificación de las áreas urbanas es necesaria para salvaguardar la salud, seguridad y bienestar de los individuos así como de la comunidad, y que por consiguiente la población, a través de su gobierno local o nacional, tiene el derecho inherente de planificar todas las áreas urbanas en el interés de la comunidad como un todo, evitando interferencias excesivas con los derechos individuales.

Estas inquietudes de Solow fueron parcialmente incorporadas en el artículo 45 de la Constitución, pero no fue sino hasta 1954 que se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución nacional autónoma encargada del problema de vivienda y de planear el desarrollo y crecimiento de las ciudades y otros centros menores. Sin embargo la *Ley de Planificación Urbana*, como el marco legal necesario para que esta función se pudiera asumir, se aprobó sólo en 1968. ¡Veinte años después de que se señalara su urgente necesidad!

La *Ley de Planificación Urbana* incluyó la creación de las oficinas de planificación recomendadas por Solow: la Dirección de Urbanismo, de carácter nacional, y anexa a ella, la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana (OPAM), con carácter de órgano intermunicipal, para formular el Plan Regulador Metropolitano, correspondiente a los territorios de San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Montes de Oca y Curridabat. Esta fue la segunda definición territorial oficial del Área Metropolitana de San José, incluyendo como se ve, a diez municipios.

La Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana realizó estudios de la situación urbana del territorio bajo su responsabilidad y publicó un informe en 1975. Allí se indica que en 1950 la población que en él habitaba era de 182,124 pasando a ser de 328,166 en 1963 y de 487,842 en 1973. Mientras tanto, la mancha urbana que en 1963 cubría un área de 2,396 hectáreas, pasó a cubrir 3,963 hectáreas en 1973, contando todavía con 6,858 hectáreas de buenos terrenos para su futuro desarrollo.

Por consiguiente, según los datos de 1973, del territorio total del Área Metropolitana sólo 21.9 por ciento estaba urbanizado. Los usos del suelo de estas áreas urbanas se distribuían así: 62.8 por ciento en vivienda, 12.3 por ciento en servicios particulares y comerciales, 8.6 por ciento en industria, 10.5 por ciento en servicios gubernamentales y 5.8 por ciento en áreas verdes. Con base a los datos de 1973, el desempleo correspondía a un 3.68 de la población económicamente activa.

Los estudios de la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana no se tradujeron en regulaciones urbanas. De los planes reguladores por territorio municipal que se hicieran entre 1970 y 1973, sólo uno de los diez fue aprobado por el municipio respectivo. Los estudios de tipo metropolitano siguieron en la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana pero no fue sino hasta 1982 cuando se estableció por decreto ejecutivo un conjunto de reglamentos para la denominada Gran Área Metropolitana. Esta nueva definición territorial, ya de carácter regional, con un área de 196,700 hectáreas (3.83 por ciento del territorio nacional, y 54 por ciento de su población), corresponde a treinta y un municipios de cuatro de las siete provincias del país, incluida el Área Metropolitana de San José. El crecimiento de la Gran Área Metropolitana era alrededor de 250 hectáreas por año en esa época, razón por la cual se decidió delimitar el área de desarrollo permitido mediante el llamado anillo de contención urbana, el cual define una "zona de crecimiento urbano", una "zona especial de protección" y "áreas especiales de no construcción" (servidumbres para conducción

de redes de agua, electricidad, oleoducto y similares). Se establece además una zonificación especial para los cuatro distritos centrales de la municipalidad de San José y el reglamento de zonificación parcial de áreas industriales, para toda la Gran Área Metropolitana.

La información relativa a esta nueva unidad territorial de estudio, indica que en 1973 allí radicaba el 58.9 por ciento de los trabajadores remunerados del país, con un ingreso que correspondía al 69.18 por ciento del total del país, lo que evidencia un cierto grado de concentración del ingreso en ella. De igual forma, la inversión pública en la Gran Área Metropolitana correspondió al 55 por ciento del total de la inversión pública del país en 1979.

Sin embargo, el Área Metropolitana de San José siguió teniendo una identidad funcional particular dentro de la Gran Área Metropolitana. Así lo indican dos estudios recientes: el análisis del funcionamiento del Gran Área Metropolitana del Proyecto de Desarrollo Urbano Sustentable de la Universidad de Costa Rica y el análisis *Hacia nuevas formas de gestión en el Área Metropolitana de San José* coordinado por Raúl López.

El análisis funcional urbano de la Gran Área Metropolitana refleja que ésta tiene en realidad cuatro centros funcionales correspondientes a cada uno de los municipios capitales de provincia, con sus respectivos anillos de territorios distritales cuya funcionalidad urbana depende de ellos, separados entre sí por el territorio de un número de distritos que no se encuentran todavía bajo la dependencia funcional específica de ninguno (los distritos más rurales).

Los territorios de la municipalidad de San José y de los otros municipios del Área Metropolitana de San José funcionan en realidad como dos anillos alrededor de un núcleo central conformado por los cuatro distritos centrales del cuadrante original de la ciudad. El primero de estos anillos circundando el núcleo central está constituido por los demás distritos del municipio de San José y algunos del municipio de Tibás. El segundo, por los distritos de los demás municipios antes consi-

derados del Área Metropolitana, más los distritos de Aserri y de la Unión de San Ramón de Tres Ríos, de la provincia de Cartago.

El análisis de las nuevas formas de gestión para este territorio, al definir el recorte territorial adecuado para promover la conformación de una entidad metropolitana que asuma el papel de ser su gobierno, habla de un Consejo Metropolitano conformado por las diez municipalidades del Área Metropolitana citadas en la *Ley de Planificación Urbana*, más la de Aserri y la de La Unión de San Ramón de Tres Ríos. Lo que es por demás coincidente con el anterior estudio.

En la actualidad la única organización intermunicipal funcional que existe en el Área Metropolitana es el Convenio Cooperativo Intermunicipal, cuyo objetivo inicial era el manejo de los desechos sólidos de estos doce municipios. En el año de 1997 se resolvió conformar en su seno la Comisión Técnica de Urbanismo Intermunicipal. Esta comisión tiene carácter permanente y su objetivo es concertar las políticas de planificación urbana y la formulación de programas intermunicipales para la ejecución de obras y servicios.

LA CONFORMACIÓN DEL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

El Área Metropolitana de San José de 1950 a 1980

Desde que la ciudad de San José fuera designada capital del país en 1837, sus intereses y los de sus clases dominantes estuvieron íntimamente ligados a los del Estado Nacional, razón por la cual su situación de primacía se dio y consolidó sin mayores problemas. Las políticas nacionales implementadas a partir de 1950, orientadas a modificar y modernizar la estructura productiva siguiendo el modelo de desarrollo de

industrias de sustitución de importaciones imperante en esa época en toda América Latina, fueron las que impulsaron su gran crecimiento, transformado de manera radical el territorio en el que se asienta.

Esto ocurrió en un contexto nacional de fuerte dinamismo económico (con crecimientos de la producción del 6.5 por ciento anual y del producto per cápita del 3.1 por ciento anual), acompañado por una mejora importante en la calidad de vida, expresada en la disminución del analfabetismo del 21 por ciento al 10 por ciento entre 1950 y 1980, en un aumento de los años de educación de 4 a 6,7 en el mismo período, en un aumento de 17 años en la esperanza de vida y con una reducción acumulada de la mortalidad infantil del 78 por ciento. Hubo un aumento sostenido y muy pronunciado del gasto social en esos tres decenios, tanto en relación con el gasto público total como en relación con el PIB, donde pasó del 9 por ciento del PIB en 1950 al 24 por ciento del PIB en 1980.¹

Esta política social fue acompañada por una política de salarios reales crecientes. Los salarios mínimos reales crecieron a una tasa anual del 2.1 por ciento entre 1950 y 1969 y del 0,8 por ciento entre 1970 y 1980 permitiendo complementar el consumo público con el privado lo que mejoró rápidamente los niveles de vida de los ciudadanos (ya que la población trabajadora del país es asalariada en un porcentaje alto). La política de salarios crecientes fue concebida como un instrumento para presionar el aumento de la productividad de la fuerza laboral y en esa medida, de la modernización e industrialización de la economía. La pobreza como insuficiencia de ingresos se redujo del 50 por ciento de las familias en 1960 a menos del 20 por ciento a finales de los setentas. La clase media se expandió, llegando a abarcar cerca de la cuarta parte de la población activa del país hacia 1980. Además la estructura

1. Estas notas y las de los próximos dos párrafos fueron extraídas del artículo "Cuando el desarrollo se hace posible en un país pobre: el caso de Costa Rica" (Garnier et al, 1991).

social se modificó hacia una más igualitaria, al reducirse los estratos bajo rural y alto.

La disponibilidad de recursos financieros para lograr los avances sociales fue resuelta gracias al fuerte dinamismo de la economía que se apoyó en el crecimiento de la economía mundial, en la capacidad de captar abundantes recursos externos para inversión en infraestructura económica y social y en la habilidad para reasignar recursos de uso poco productivo (gracias a la abolición del ejército) hacia usos de alta rentabilidad social (salud y educación), y en el uso de los recursos en programas sociales relativamente eficientes. De esta forma, el financiamiento de la política social no se contradijo con el crecimiento económico, sino que ambos fueron complementarios entre sí.

Los efectos de la expansión física acelerada de la ciudad de San José característica fundamentalmente de los años sesentas y setentas, en este contexto de real mejoramiento de las condiciones de vida del país, hicieron realidad las predicciones de Solow de 1948: la ciudad capital se transformó en ese conglomerado de municipalidades que poco a poco fueron constituyendo lo que hoy se denomina Área Metropolitana de San José. Lamentablemente, la ausencia de una planificación territorial clara que orientara el proceso (recuérdese que la Oficina de Plancamiento del Área Metropolitana data de 1969), se tradujo en la pérdida, ya prevista por Solow, de un patrimonio natural importante: una cantidad considerable de las mejores tierras agrícolas del país.

En el proceso, las autoridades municipales del Área Metropolitana de San José no jugaron un papel activo. Lo cierto es que, tanto el gobierno local del Cantón Central de San José como el de los demás municipios que fueron gradualmente incluidos en lo que se consideraba Área Metropolitana de San José, se limitaban a la prestación de servicios poco estratégicos en la determinación del desarrollo de la ciudad (mantenimiento y limpieza de calles y áreas verdes, recolección de basura, administración de patentes), por lo que lo "metropolitano" era

de la incumbencia de las instituciones públicas de servicios de carácter nacional, que fueron los actores centrales en las transformaciones del país en estas décadas.

Estas instituciones autónomas cumplieron un papel importante en los procesos económico y sociales que conformaron el Área Metropolitana de San José, creando las condiciones generales para la producción y el mercado, y simultáneamente contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, generando empleo y dotándola de vivienda, electricidad, telecomunicaciones, agua, entre otros. Asumieron así una función política fundamental al constituirse en intermediarias entre las demandas de la población y el Estado, el que estableció a través de ellas, una forma particular de descentralización administrativa, puesto que las dirigían cuerpos directivos sin representación popular directa.

Hacia finales de los años sesentas, los proyectos desarrollados por estas instituciones, sumados a los de carácter vial ejecutados por el Gobierno central (Ministerio de Obras Públicas y Transportes), habían transformado radicalmente el panorama de la ciudad capital y sus posibilidades de crecimiento, aumentando el área potencialmente urbana.

En estas décadas se planteó el debate sobre la planificación posible en un moderno Estado democrático como el que se quería construir, sin incrementar peligrosamente la concentración de poder (Trejos y Pérez, 1990). ¿Cómo definir la línea límite entre el necesario control global del desarrollo nacional que el Estado debía ejercer y la conveniente autonomía técnica (de las instituciones prestadoras de servicios urbanos) y política (de las municipalidades)?

La aprobación de la *Ley Nacional de Planificación* y con ella la creación de la Oficina Nacional de Planificación en 1963, y la aprobación de la *Ley de Planificación Urbana* en 1968 y con ella nuevas potestades otorgadas al Instituto de Vivienda Urbana, fueron los frutos concretos de este debate. Pero ambas leyes nacieron con un enfoque limitado, producto de la pugna política señalada en el párrafo anterior. En los años

setentas, la legislación sufrió modificaciones tendientes a impulsar procesos de regionalización, los cuales, sin embargo, no pasaron de una desconcentración de funciones, manteniéndose las esferas de decisión y control presupuestario en las instancias centrales de las instituciones autónomas y del gobierno.

Las municipalidades que según la Constitución seguían siendo las máximas autoridades en sus territorios, aunque habían sido fuertemente afectadas por el proceso de centralización estatal de esas décadas, tuvieron un nuevo cuerpo legal que es el que las rige hasta hoy: el *Código Municipal* de 1970. Dicha normativa, aunque se presentó como una conquista del régimen municipal en términos de autonomía, tiene claras limitaciones. Si bien define potestades municipales en casi todas las esferas de la vida en su jurisdicción, el artículo quinto aclara que éstas no deben interferir en los planes de los entes autónomos descentralizados. Si bien se habla de autonomía administrativa, tienen que acatar las directrices de la Contraloría General de la República. La Municipalidad es responsable de lo que se construya en su territorio, pero los permisos de construcción y las regulaciones de uso del suelo que establezcan en sus Planes Reguladores, deben ser aprobados en el Instituto de Vivienda Urbana.

En los años ochentas se da el paso de la unidad oficial de análisis metropolitano del Área Metropolitana de San José a la Gran Área Metropolitana, de los diez municipios definidos en la *Ley de Planificación Urbana* a los treinta y uno definidos en el Decreto Ejecutivo de la Gran Área Metropolitana, #13583-VAH-Oficina Nacional de Planificación de mayo de 1982. En ese marco, el Instituto de Vivienda Urbana propone la creación de una autoridad metropolitana, que autonomizara el departamento de urbanismo transformándolo en un órgano ejecutor del Gran Área Metropolitana, propuesta que tampoco se aprueba, aunque difícilmente un ente como el planteado podría haber asumido potestades político-administrativas sobre un área tan extensa que es además el núcleo económico y político del país.

En 1979 surge el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, cuyas funciones serían coordinar al sector vivienda y asentamientos humanos, conformado por el Instituto de Vivienda Urbana, y otras instituciones autónomas relacionadas con el desarrollo urbano. En el segundo quinquenio de la década, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos asume realmente un papel rector en el desarrollo urbano, particularmente el del Área Metropolitana de San José, por las características de la gestión urbana del período, como se verá más adelante.

LOS PROCESOS DE GESTIÓN URBANA EN LA METROPOLIZACIÓN

En el estudio *Gestión urbana y modalidades de participación popular en Centroamérica: caso de Costa Rica* realizado por Jorge Vargas Cullell, hay una caracterización de los procesos de gestión urbana del espacio urbano metropolitano, que se resume más adelante.

Vargas Cullell habla del complejo entramado de capacidades técnicas, jurídicas e institucionales que se combinan con las diversas fuerzas sociales para dar a luz a formas específicas de la gestión urbana.

En ese vértice de fuerzas y tensiones, la gestión urbana no puede ser entendida sino como una esfera de continua negociación, en la que se obtienen equilibrios de diverso grado, capaces de abrir oportunidades de desarrollo y organización del hábitat urbano. Vistas así las cosas, la gestión urbana no es una actividad exclusivamente pública, a pesar de que su peso a menudo recae en las instituciones públicas por su capacidad normativa, financiera o por su capacidad de representar el poder político.

Si comparamos esta noción de gestión urbana con la de gobernabilidad que mencionáramos al inicio encontraremos una enorme coincidencia conceptual. En ambos casos, el énfasis está puesto en la relación entre las diferentes fuerzas que componen

lo público y lo privado y en las oportunidades que los equilibrios resultantes abren para el desarrollo. El ámbito de la gestión urbana es un tema propio de la gobernabilidad.

El estilo de gestión urbana de 1950 a finales de los años ochentas en el Área Metropolitana de San José

¿Cuáles fueron los intereses sociales que se movilizaron a lo largo de las décadas de conformación del Área Metropolitana de San José entre 1950 y 1980? ¿Quiénes los movilizaron? ¿Cómo lo hicieron?

Vargas Cullell identifica como el proceso urbano dominante en el período entre 1950 y 1980, la formación del espacio urbano metropolitano. Proceso impulsado por un estilo de gestión urbana que consistió en la concertación estratégica de intereses entre los grupos reformistas a cargo de la conducción del Estado y los grupos empresariales modernos, ligados al desarrollo industrial y al mercado inmobiliario urbano.

La característica fundamental de este estilo fue el de ser centralizador de poder en las instituciones prestatarias de servicios del Estado, con una cogestión en las instancias directivas de dicho sector, entre grupos empresariales modernos y los grupos reformistas.

Identifica como instrumentos de este estilo de gestión:

- Una amplia y creciente inversión pública directa en obras de infraestructura básica para el desarrollo urbano.
- Una amplia y creciente oferta de recursos públicos como capital de trabajo y de inversión para el sector privado, canalizado a través de licitaciones y crédito bancario.

- La ampliación del sector de instituciones descentralizadas y de empresas públicas a cargo del desarrollo y administración de la provisión de servicios urbanos.
- Una legislación urbana de mínimas regulaciones para la operación del capital privado en el mercado de suelo urbano y localización de actividades económicas en el territorio.
- Restricciones en beneficio de los consumidores en áreas sensibles como los alquileres de vivienda y costos de los servicios urbanos.
- Subsidios regresivos de carácter indirecto en el precio de los servicios, las exoneraciones fiscales y las tasas de interés.

Como actores urbanos clave en este período figuran:

- El gobierno central, sobre todo su sector de instituciones autónomas de servicio, que fue el principal actor directo e indirecto. Las municipalidades, tienen cada vez un papel menor, sobre todo al ser despojadas de la prestación de los servicios públicos básicos.
- Los grupos empresariales, que tienen una participación activa en la inversión, si bien se elimina su participación en la administración de los servicios colectivos, son agentes activos en la urbanización residencial, la instalación industrial y el desarrollo de servicios comerciales.
- Los movimientos urbanos tienen poca importancia en la construcción de la ciudad, en este período en el Área Metropolitana de San José. Juegan un papel más importante en la gestión de los servicios urbanos.

- Se crean oficialmente las organizaciones de desarrollo comunal, que sustituyen a las antiguas Juntas Progresistas como formas de organización de las comunidades. La nueva figura de organización de la sociedad civil, al contrario de la anterior, es una figura articulada al Estado a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, entidad autónoma creada con este fin.

El contexto del desarrollo del país entre 1980 y 1990 y su impacto sobre el Área Metropolitana de San José

El trienio 1980-82 se enmarcó en una crisis económica sin precedentes, evidenciando la ruptura del estilo de desarrollo previo. La producción real tuvo una caída acumulada del 9 por ciento, los salarios reales perdieron cerca del 40 por ciento de su poder adquisitivo y los niveles relativos de desempleo y subempleo se duplicaron, afectando el empobrecimiento a un tercio de los hogares del país. El gasto social se redujo a un ritmo anual del 18 por ciento, mientras que el gasto público total se redujo en un 9 por ciento anual y el PIB en un 5 por ciento anual. Sin embargo, la contracción se tradujo en una reducción de la calidad de los servicios más que de su cobertura².

A mediados de 1982 se inició un proceso de estabilización heterodoxo, combinando el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos con las políticas de apoyo a los grupos pobres y con el estímulo a la demanda interna para reactivar el aparato productivo, para detener el deterioro de los salarios reales y mejorar las condiciones generales de empleo. Al final de esta etapa surgieron varios programas de apoyo a los pobres, enmarcados dentro de lo que se llamó el Plan de Compensación

2. Esta sección también corresponde al documento ya citado presentado en Copenhague.

Social, con el que se captaron recursos externos e internos para financiar un programa temporal de ayuda en alimentos, uno de subsidios de empleo y otros de apoyo productivo a los pobres. Se introdujeron mecanismos de indexación de salarios para detener su deterioro y un Plan de Salvamento de empresas que buscaba proteger fuentes de empleo. Se logró así revertir el proceso de empobrecimiento, estabilizando la economía y expandiendo los salarios reales y el empleo. El proceso de estabilización contempló el mantenimiento del empleo público y la reducción del déficit fiscal, no sólo contrayendo el gasto sino también aumentando los ingresos tributarios, lo que permitió apuntalar financieramente instituciones sociales.

El gasto social fue un componente prioritario en las políticas de ajuste, lo que se expresa en la recuperación que tuvo a partir de 1983, con un crecimiento medio anual de 12.4 por ciento hasta 1986, manteniéndose estable en términos reales hasta 1989, con una expansión media del 3.8 por ciento, dentro del marco de fuertes acciones para restablecer el equilibrio fiscal. En este período la economía se expande por encima del 4 por ciento anual y aunque se aplica una política restrictiva en los salarios reales, el aumento en el empleo permite mantener los niveles relativos de pobreza prácticamente sin cambios. El énfasis en compensación se tornó inevitable por la magnitud de la crisis y sus repercusiones sociales, pero con él se buscó tanto aliviar las consecuencias más severas de la crisis como apoyar el diseño de políticas para afrontar y distribuir más equitativamente los costos sociales de un ajuste estructural objetivamente necesario, preservando las instituciones estatales ejecutoras de la política social.

Si bien los indicadores sociales no mostraron evidencias claras de reversión, en el ámbito de la estructura social los cambios fueron más apreciables: la clase media y los estratos bajos urbanos vieron frenados abruptamente su expansión. Para la clase media esto fue acompañado de pérdidas significativas en su poder adquisitivo, con evidencias sobre una posible fragmentación interna y un alejamiento en relación con los estratos

altos. Para los estratos bajos, la pérdida de su dinamismo fue acompañada de fuertes procesos de empobrecimiento transitorio. Los estratos bajos rurales continuaron perdiendo peso relativo en la estructura social ante la persistencia de cierta movilidad social ascendente y la continuación de los procesos de urbanización y modernización.

Estos cambios se reflejaron claramente en la crisis habitacional del país característica de este período. El sector vivienda y asentamientos humanos fue ineficiente e ineficaz: desintegrado de políticas, directrices y programas, debió competir con otros sectores de la economía por recursos y tuvo requisitos de calificación de crédito inalcanzables para los sectores de ingresos medios y bajos, pues el índice de accesibilidad a vivienda de la población se deterioró en un 50 por ciento entre 1980 y 1985. El problema habitacional se volvió central y en los momentos más agudos de la crisis se produjeron una serie de ocupaciones de terrenos sin precedentes en el país, tanto por su número, como por el tamaño de los asentamientos resultantes. Este fenómeno fue particularmente agudo en el territorio del Área Metropolitana de San José, donde se dieron ocupaciones informales de magnitudes del orden de las 3,000 a 4,000 familias.

Surgieron en este período dos programas de apoyo a los pobres: el Bono Familiar para la Vivienda (un crédito subsidiado a largo plazo para vivienda popular) como respuesta al deterioro de las condiciones y posibilidades de la población para acceder a casa propia y el Programa de Informática Educativa, establecido con el fin de subsanar el deterioro de la calidad de la educación básica y reducir la brecha entre estratos de ingreso, cuya ejecución se encomienda a una fundación privada constituida para este fin.

El bono familiar de la vivienda se estableció en el marco de creación del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, el cual contó con un fondo para subsidiar la vivienda de los más pobres (Fondo de Subsidio para la Vivienda), siendo un componente central del gasto social en vivienda de este período.

Con el establecimiento del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda y la política de subsidio, aunada a la revisión institucional del sector vivienda y asentamientos humanos y el estímulo a la empresa privada y el fomento a la participación popular en la solución de la problemática habitacional, se impulsó un ambicioso programa de vivienda que pretendía construir en cuatro años y en condiciones de financiamiento de mercado, 40,000 viviendas para las clases medias, 18,000 viviendas en un programa de erradicación de precarios y 20,000 viviendas para las áreas rurales.

El estilo de gestión urbana entre 1980 y 1990 en el Área Metropolitana de San José

Vargas Cullell indica en su estudio que en esta década el proceso de metropolización se consolida, y los procesos económicos y sociales que lo acompañan siguen transformado a gran escala la organización del territorio circunvecino. Pero lo característico es que a dicho proceso de metropolización lo acompañan dos situaciones: una distribución desigual de los beneficios de la urbanización y la emergencia de una subcultura urbana, fundamento de la aparición de los nuevos movimientos urbanos. Ambos reflejando un proceso creciente de falta de equidad.

Esto último se expresa en el desbalance territorial en la provisión de servicios y en las nuevas diferencias en los procesos de consumo (los nuevos y exclusivos centros comerciales frente al deterioro y saturación del centro de la ciudad y las grandes zonas de concentración territorial de grupos de bajos ingresos).

El impacto de la crisis se traduce en un cambio radical en el estilo de gestión. Distingue dos subperíodos, correspondientes cada uno a un quinquenio.

Subperíodo 1980-1985 (Época del impacto de la crisis económica e inicio de los procesos de restructuración de la economía).

El estilo de gestión urbana pasa a ser uno de confrontación de intereses, entre los grupos a cargo de la organización y conducción de las actividades estatales, las municipalidades, los grupos empresariales y los movimientos sociales urbanos. Dicho estilo se basó en la ruptura del estilo de gestión anterior al abandonar el Estado el rol de promotor de la metropolización como resultado de la crisis económica y las políticas de estabilización.

Su característica fundamental es la dispersión de los centros de toma de decisiones. Ahora los diversos grupos actúan por separado, buscando la satisfacción de sus intereses por medio de sus propias acciones. El Estado deja de ser el punto de referencia de la gestión urbana y se convierte en un agente más: los movimientos urbanos más importantes se lanzan a la creación de asentamientos de tugurios en precario.

Los instrumentos característicos de este estilo de gestión son:

- Cambios en las políticas del sector de instituciones estatales prestatarias de servicios públicos, con el propósito de corregir los déficit de operación y poder atender el servicio de la deuda externa (servicios telefónicos y eléctricos, por ejemplo).
- Las invasiones urbanas por parte de los movimientos reivindicativos, como medio de solventar sus necesidades de vivienda y servicios

Los actores urbanos clave en este período son:

- El gobierno central y, especialmente el sector descentralizado del Estado que se limitan a administrar la red de infraestructura y servicios existente, sin inversiones sig-

nificativas de reposición o de ampliación, procurando mejorar sus balances financieros.

- Las municipalidades, que presionadas por la población y por el tremendo recorte de sus capacidades de proveer servicios, se alían en muchos casos con los movimientos urbanos en sus presiones sobre el gobierno central y el sector descentralizado, o se mantienen al margen.
- Los grupos empresariales que disminuyen su participación: se abstienen de nuevas inversiones, frenan el desarrollo de nuevas urbanizaciones y probablemente reorientan sus capitales hacia otros sectores más rentables: el sector financiero o las actividades de exportación.
- Los movimientos urbanos que tienen un papel primordial en la gestión urbana: desarrollan la ciudad por medio de la creación de nuevos asentamientos, además de procurar alterar las políticas de fijación de tarifas.

Subperíodo: 1985-1990 (Época de la nueva estabilización, aunque frágil, caracterizada por el establecimiento del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda).

El estilo de gestión urbana pasa a ser uno de concertación restringida a un sector clave de la metropolización como lo es la vivienda, entre los grupos a cargo de la organización y conducción de las actividades estatales sectoriales, los grupos empresariales ligados a la actividad y los movimientos sociales urbanos por vivienda. De esta concertación fueron excluidos los municipios y los demás movimientos urbanos

La característica fundamental de estilo fue la centralización del poder de la gestión urbana en el sector institucional de la vivienda, particularmente en el ministro del ramo y en una nueva institución: el Banco Hipotecario de la Vivienda.

Los instrumentos de gestión urbana utilizados fueron:

- Una amplia inversión pública en vivienda.
- Una oferta extendida de recursos públicos como capital de trabajo para los capitales privados.
- La ampliación de la demanda de vivienda mediante una política de subsidio habitacional directo, que permitió elevar la capacidad de compra de las familias y la adquisición de una casa por los sectores de bajo y medio ingreso.
- La negociación del gobierno central con los frentes multi-comunales de vivienda, lo que le permitió cooptarlos.

Los actores urbanos del subperíodo fueron:

- El gobierno central, especialmente el sector institucional de vivienda, que reasume la promoción de la urbanización.
- Las municipalidades, que fueron rebasadas por la concertación restringida de intereses: sus atribuciones no se consideraron, ya fuera porque se las ignorara o se las presionara a tal punto que tuvieran que ceder.
- Los grupos empresariales, que son promotores de una cantidad muy importante de urbanizaciones tanto de vivienda de medio y alto nivel como de interés social.
- Los movimientos urbanos de vivienda que tienen un papel clave en el surgimiento del estilo de gestión de concertación restringida, como uno de los socios de esa concertación. Pero esto dio paso a su cooptación.
- Los movimientos urbanos por otras reivindicaciones que, excluidos de la concertación, enfrentan condiciones similares al subperíodo anterior: restricción de los servicios urbanos y alza de tarifas.

Vargas Cullell señala que en el proceso de gestión urbana característico de este quinquenio, las inversiones en vivienda no fueron acompañadas por inversiones proporcionales en los servicios complementarios necesarios (redes de servicios públicos en educación, salud, recreación, vías de transporte, recolección de basura, telecomunicaciones). La única excepción notable fue la provisión de agua potable, que constituía un problema crítico a mediados de los años ochentas y que fue solventado con una fuerte inversión en 1989, con la que se construye un nuevo acueducto que logra suplir la demanda metropolitana por primera vez en muchos años.

En vista de la sucesión de estilos de gestión en la década de los ochentas, Vargas Cullell indica que en su opinión no se logra consolidar un estilo definido en la perspectiva de largo plazo. Señala como indicios: la recesión de la economía (que tiende a traducirse en una caída de la inversión pública y privada en el desarrollo urbano), la prioridad de sanear las finanzas públicas de la política económica (lo que lleva a restricciones en el gasto público y en la inversión), la disminución de la prioridad del sector vivienda en la política gubernamental, y el problema estructural del financiamiento de la reposición y extensión de la red de infraestructura y servicios que presta el Estado, con las claras restricciones al endeudamiento externo prevalecientes.

Todas estas situaciones permearon los procesos de gestión urbana en el marco de las dos administraciones de la década de los noventas y que no fueron analizadas en el estudio en mención.

El contexto del desarrollo del país entre 1990 y 1997³

La relativa estabilidad alcanzada en años anteriores en la mayoría de las variables macroeconómicas se empezó a deteriorar nuevamente desde mediados de 1993, con un claro retroceso en 1994, cuando se presentó un marcado déficit fiscal (6.9 por ciento del producto), con una inflación del 13.5 por ciento y un elevado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que continuó erosionando las reservas monetarias internacionales. Hubo una desaceleración en el ritmo de aumento del producto interno bruto que llegó a 4.5 por ciento, luego de crecer al 7.7 por ciento y al 6.3 por ciento en los dos años precedentes.

Producto de estas dificultades y de las políticas seguidas para contrarrestarlas, la actividad económica se desaceleró durante 1995, con un crecimiento anual de 2.5 por ciento, lo que se tradujo en un estancamiento del producto per cápita, acompañado por altas tasas de interés. La inflación alcanzó 23.2 por ciento aunque empezó a ceder en 1996, con la reducción del déficit fiscal que permitió reducir las tasas de interés.

Las medidas de ajuste tuvieron un impacto negativo en el mercado de trabajo, elevando en un 1 por ciento el desempleo abierto y reduciendo el salario real en un 2.1 por ciento, aunque la reducción no fue generalizada y tendió a proteger los salarios de menores ingresos. Parte del ajuste se concentró en el sector público, donde los esfuerzos por contener el déficit fiscal involucraron medidas de reducción de personal. El empleo público pasó de representar el 15.3 por ciento de los ocupados del país en 1994 al 14.7 por ciento en 1995.

Ante este panorama, la gestión de política económica del Estado se orientó a la profundización de la reforma financiera

3. Las notas que se transcriben a continuación corresponden a un estudio elaborado por el Juan Diego Trejos en el marco del proyecto ATN-S-F-4642-BID-Segunda Vicepresidencia de la República.

y a la generación de condiciones apropiadas para el mejoramiento de la competitividad del aparato productivo nacional.

En el campo del desarrollo social se combinó el fortalecimiento de programas universales de salud y educación con la ejecución de programas de corte selectivo dirigidos a poblaciones meta claramente identificadas, en lo cual destaca el Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

En el campo ambiental, para promover el desarrollo sostenible, se actuó en tres campos: manejo adecuado de los recursos, control y prevención de la degradación del medio ambiente y promoción del cambio de actitud ante los retos de este tipo de desarrollo.

El estilo de gestión urbana entre 1990 y 1997 en el Área Metropolitana de San José

Siguiendo la línea de pensamiento de Vargas Cullell, creemos que el proceso urbano dominante en este período fue el de un proceso de modernización de sectores de la estructura urbana consolidada, lo cual se tradujo en una tendencia mayor hacia la segregación espacial. Se consolidan nichos de vivienda y servicios mucho más diferenciados que en los períodos anteriores, con nuevos centros comerciales, edificios bancarios y hoteles de grandes cadenas, obras de renovación urbana en parques urbanos y en barrios viejos de la ciudad articuladas al sector turismo en la zona central, casinos y nuevas zonas francas de exportación en la Gran Área Metropolitana. El sector inmobiliario pasa a desarrollar conjuntos habitacionales para sectores de mayores ingresos y la inversión en vivienda social pasa a ser aparentemente secundaria durante el primer quinquenio y sólo recupera un cierto dinamismo a raíz del refinanciamiento del Fondo de Subsidio par la Vivienda, a partir de 1996.

Es posible hablar de dos subperíodos, correspondientes cada uno a las dos administraciones que lo componen, a saber: el que va de 1990 a 1994 y el segundo a partir de 1994 hasta la fecha.

Subperíodo 1990-1994

El estilo de gestión urbana es de continuidad de la concertación restringida en lo que a la problemática de vivienda para los sectores populares se refiere, con una alianza más clara con las entidades autorizadas (no públicas) del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Simultáneamente se establece una concertación estratégica con los empresarios ligados a la apertura financiera y comercial, al sector turismo y al sector de zonas francas. Espacios todos donde se dirige el apoyo de infraestructura estatal.

El estilo se caracteriza por una alianza de estos sectores con el capital financiero estatal, en condiciones poco claras para el Estado (incluida la quiebra de uno de sus principales bancos). El Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos sigue siendo clave en la mediatización de los grupos de vivienda.

Los instrumentos usados en vivienda fueron fundamentalmente modificaciones a la *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*, de manera que el bono familiar pasa a ser gratuito y la canalización de la mayoría de éstos a través de las mutuales de ahorro y préstamo y del sistema cooperativo, disminuyendo sustancialmente la acción de las entidades estatales en este campo.

Los instrumentos utilizados en la concertación estratégica con los sectores comercial, turístico e industrial fueron la canalización de créditos importantes, regulaciones urbanas flexibles y en algunos casos casi inoperantes, e inversión estatal en infraestructura vial y de servicios.

Subperíodo 1994-1997

El proceso urbano dominante en el período es el intento de restablecer equilibrios en la segregada estructura de la capital,

con una atención claramente dirigida a suplir las carencias en las áreas más pobres en términos de las redes de servicios básicos y de educación y salud, que habían sido descuidadas en la última década, y, una vez superadas las restricciones en gastos de los dos primeros años, el inicio de programas de mantenimiento de la infraestructura urbana en general, principalmente la vial y de los servicios públicos (basura, telecomunicaciones y otros).

El estilo de gestión ha sido el de una concertación estratégica con los grupos más pobres directamente atendidos por los programas del Plan Nacional de Combate a la Pobreza durante todo el período y una divergencia de intereses con los grupos medios y altos, cuyas demandas en créditos accesibles para vivienda e inversión, y en mejoramiento de las redes de servicios de infraestructura, no estaban siendo atendidos. Este estilo tiende a modificarse en concertación restringida en virtud de las inversiones en mejoramiento de infraestructura y telecomunicaciones de los últimos tiempos, en la disponibilidad de créditos a tasas de interés más accesibles, y en los nuevos planes de transporte y mejoramiento ambiental del Área Metropolitana de San José, producto de programas de desarrollo sostenible que empiezan a dar sus frutos.

La característica fundamental de este estilo de gestión es su fragilidad y atomización. Las intervenciones se han dado en esquemas muy innovadores de carácter interinstitucional, pero cuyo mandato descansa en decretos ejecutivos fácilmente anulables.

Instrumentos:

- Una amplia inversión social integrada a escala de asentamiento, en obras de infraestructura básica, educación, salud con fondos nacionales y de préstamos internacionales.
- Un amplio programa de titulación para regularizar la situación de tenencia en los asentamientos más pobres y

refinanciamiento de instituciones del Estado a los que éstos adeudaban.

- Un refinanciamiento del Banco Hipotecario de la Vivienda, con títulos especiales en el mercado financiero, que permite reanudar la atención masiva a la problemática habitacional.
- Aprobación de la nueva ley de inquilinato que reactiva el mercado de vivienda en alquiler.
- Programas especiales realizados por comisiones creadas por decreto para atender las problemáticas más agudas del Área Metropolitana de San José (basura y transporte).
- Reducción sustancial de las tasas de interés en créditos de vivienda y para la producción.
- Creación de la Entidad Reguladora de Tarifas de Servicios, modernizando la regulación estatal sobre éstos y la posibilidad de mejoramiento de servicios.
- Creación del Ministerio del Ambiente y Energía, con nuevas potestades para regular la calidad ambiental de todo el país, incluida el Área Metropolitana de San José.
- Programas de reducción de contaminación atmosférica y del agua, impulsado por el Ministerio del Ambiente y Energía.
- Programas especiales para el ordenamiento del problema del transporte en el casco de San José
- La aprobación de la *Ley de Traspaso del Impuesto Territorial a los Municipios*, con lo que se inicia un proceso de

mayor interés por parte de éstos, por supervisar el uso de su territorio.

- El decreto de revisión del reglamento de la Gran Área Metropolitana de 1982, reforzando las áreas de protección que éste establecía y que venían siendo sistemáticamente violadas.

Actores:

- El sector social del Estado —que coordina los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda y Asentamientos Humanos y Planificación Nacional y Política Económica— con las entidades autónomas de servicio, en su accionar sobre las áreas más deterioradas del territorio.
- Las municipalidades que inician un agresivo programa de formulación de planes reguladores que les permitan controlar mejor su territorio y aumentar la recaudación del impuesto territorial. Pero sus acciones siguen aún muy desarticuladas de los programas fundamentales del gobierno central.
- El Ministerio del Ambiente y Energía, que inicia el programa de recuperación ambiental del Área Metropolitana de San José.
- Las comisiones ad-hoc, creadas por decreto para resolver problemas específicos del territorio: la de transporte metropolitano, la del problema de los desechos sólidos, la del programa de titulación.
- Los movimientos urbanos —aún mediatizados— siguen actuando de manera atomizada y puntual. Se incrementa eso sí, la participación en ellos de grupos de nicaragüenses indocumentados.

El panorama de incertidumbre institucional y legal que queda luego de esta reseña, apunta a la importancia de tomar cartas en la problemática del desarrollo del Área Metropolitana de San José. ¿Cuáles son las lecciones positivas de este proceso y cuál debería ser el marco para articular las voluntades de los diferentes actores en un proceso de desarrollo sostenible?

**LA GOBERNABILIDAD Y LA
SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO
URBANO DEL ÁREA
METROPOLITANA DE SAN JOSÉ**

El mejoramiento real de las condiciones de vida de la población en las décadas de los años cincuentas a los ochentas, caracterizado por un buen equilibrio en las esferas social y política, dado el consenso social general que permitió un grado de gobernabilidad envidiable, encubrió los desequilibrios económicos (por los niveles de endeudamiento) y ambientales (dada la explotación irrestricta del recurso tierra y del agua) que aparecieron en toda su magnitud con el impacto de la crisis económica de principios de los ochenta.

Los cuatro subperíodos que le siguieron ponen de manifiesto las maniobras para recuperar ese grado de gobernabilidad, con una clara disyuntiva entre el restablecimiento del necesario equilibrio macroeconómico y la recuperación de los niveles de calidad de vida de la población. Los grandes perdedores en esta disyuntiva fueron el ambiente (la pérdida de recursos no renovables y la contaminación) y la funcionalidad urbana (recargo de las redes de infraestructura y de servicios urbanos) en el espacio metropolitano.

En el recuento de los estilos de gestión que se han sucedido a partir de la crisis económica, queda clara su inestabilidad. El énfasis dado en el subperíodo 1985-1990 a la problemática habitacional evidenció la insuficiencia de medidas

que se concentran en un aspecto del mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin considerar los componentes en las esferas ambiental, económica y los otros aspectos de la esfera sociocultural. La ausencia de planificación se tradujo en un incremento de las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad ciudadanas y en un desbalance claro de poder social que redundó en diferencias importantes en la participación de los actores en las formas de crecimiento del espacio metropolitano.

En el último subperíodo revisado, enmarcado en un planteamiento explícito de recuperación del desarrollo sostenible, las medidas para revertir el impacto ambiental y la disfuncionalidad de la estructura urbana del tipo de crecimiento imperante, topan sin duda con el problema de la limitación de recursos de inversión y la inoperancia de esquemas de funcionamiento institucional en proceso de reestructuración. Los avances positivos en calidad de vida que se trataron de lograr con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza con su énfasis en educación, salud y desarrollo local, se vieron también obstaculizados por este vacío dejado por el desmantelamiento de estructuras tradicionales del fuertemente centralizado esquema de gobierno costarricense, sin tener todavía instancias descentralizadas territorialmente, ya fueran municipales o privadas.

Se vive el impasse creado por la incertidumbre colectiva sobre la bondad que pueda tener un proceso de descentralización de funciones, hacia un régimen municipal tan débil como el costarricense. Aunada a una desconfianza en la prestación de servicios clave por parte del sector privado, cuya lógica de rentabilidad no es nada atractiva para una sociedad acostumbrada a un Estado benefactor relativamente eficiente, hasta hace poco tiempo (poco más de una década). Todo ello enmarcado en la clara percepción de que si hay algo que el gobierno costarricense no ha hecho bien ha sido regular y monitorear, por lo que nada asegura que pueda asumir de manera adecuada este nuevo rol.

Así las cosas, ¿cuáles alternativas quedan para lograr impulsar un desarrollo sostenible adecuado, en un marco de gobernabilidad?

**LA PERCEPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA
DEL ÁREA METROPOLITANA DE
SAN JOSÉ DE SECTORES CLAVE Y
LAS ALTERNATIVAS VIGENTES**

Este apartado se fundamenta en el procesamiento de los datos obtenidos de la encuesta que preparara para el estudio regional del que este trabajo es parte. El procesamiento de cada variable permitió un balance de las opiniones emitidas, con las limitaciones propias de un instrumento que fue diseñado para sondear opiniones. Por consiguiente, la interpretación de los resultados es muy libre y de carácter indicativo, correspondiendo los porcentajes que se indican, a porcentajes sobre el número de respuestas válidas que recibió cada pregunta.

Es importante indicar que muchos de los entrevistados señalaron su disconformidad con el enfoque absolutista de algunas de las preguntas: se privatiza o no, se descentraliza o no. Los que así lo hicieron indican que la coyuntura actual señala que se pueden hacer muchas cosas "parcialmente", manteniendo el control público de aquello que sea sustantivo para el desarrollo del país, y transfiriendo potestades sobre lo operativo.

Los entrevistados

El siguiente cuadro muestra la distribución por sectores de las personas seleccionadas para las encuestas:

CUADRO 1

Sector	Subsector	Número	Porcentaje
	Municipales	4	13
	Gubernamentales	5	16
	Personalidades	8	26
	Académicos	5	16
	Políticos	2	6.5
	Sociedad Civil	3	9.5
	Empresa Privada	4	13
TOTAL		31	100

En el grupo correspondiente a funcionarios municipales se incluyeron personas vinculadas a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (organización política de las municipalidades del país), a la dirección de desarrollo urbano de las municipalidades, a los programas de descentralización y estudios de la problemática metropolitana.

Los funcionarios de gobierno incluidos son personas clave de los Ministerios de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Energía y Minas, de Planificación Nacional y Política Económica, y de Seguridad Pública.

El grupo de personalidades incluyó a los entrevistados de la Contraloría General de la República, de la Oficina Reguladora de Tarifas de los Servicios Públicos, de la prensa, consultores de los programas especiales de intervención en la problemática de transportes y desechos del área metropolitana, miembros de la prensa que se han referido al tema y representantes de dos organismos regionales centroamericanos (el Banco

Centroamericano de Integración Económica y el Centro de Prevención de Desastres Naturales de América Central).

Entre los académicos figuran investigadores de la problemática urbana metropolitana de la Universidad Nacional y de la Universidad de Costa Rica, e investigadores y formuladores de programas de seguimiento y evaluación del desarrollo sostenible del país.

En el grupo de los políticos se entrevistó a personas vinculadas a dos de las tendencias políticas que se disputarán los puestos de gobierno en las elecciones de 1998.

Por último, el grupo correspondiente a la ciudadanía incluyó representantes de las principales organizaciones no gubernamentales que trabajan en campos relacionados a la temática y de la Confederación Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (formada a raíz del Convenio Bilateral Costa Rica-Holanda para el Desarrollo Sostenible), y a representantes de la Unión de Cámaras y Empresas Privadas, de la Cámara de la Construcción, de la Cámara de Industrias y del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

Balance de las encuestas

Para efectos del análisis se agruparon las preguntas de la encuesta en los tres grandes ejes temáticos de esta reflexión: la gobernabilidad, las características de los instrumentos de la gestión, y la perspectiva del desarrollo sostenible en el contexto de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Se consideraron para el tema de la gobernabilidad, las preguntas 1, 2, 8 y 10, partiendo de que esta última reflejaría la percepción de los entrevistados sobre el control de las estructuras vigentes en los procesos urbanos del Área Metropolitana de San José, la 1 y la 2 la percepción de cuáles son estas estructuras (identificando su no reconocimiento con una

posible no legitimación), y la 8 la percepción sobre su funcionamiento y necesidad de reemplazo.

Para el tema de la caracterización de las formas de gestión vigente se agruparon las preguntas 3, 4, 5, 6, 7, y 9. Y para el tema del desarrollo sostenible las preguntas 11, 12, y 13.

La gobernabilidad

a) El crecimiento de la población y la forma de expansión física del Área Metropolitana de San José reflejan problemas de gobernabilidad. Así lo indica el 87.1 por ciento de los entrevistados, contra un 9.7 por ciento que no responden y uno que indica que el problema no lo constituyen las variables señaladas sino lo inadecuadas que son las estructuras de poder público vigentes para responder a las demandas de la población y sus acciones sobre el territorio.

¿Por qué constituyen un problema? De los 31 entrevistados, 25 indicaron por lo menos una razón para ello y 14 indicaron dos.

En la primera respuesta, en el 48.4 por ciento de los casos se indica que tanto el crecimiento de la población como la forma de expansión física del Área Metropolitana de San José se dan sin planificación y en forma caótica, lo cual refleja ausencia de regulaciones efectivas del uso del territorio. Un 12.9 por ciento adicional indica que esto a su vez obstaculiza el que se puedan impulsar procesos de ordenamiento territorial con normativas que respondan a una planificación y otro 12.9 por ciento habla que el incremento en condiciones de pobreza, vulnerabilidad e inseguridad también obstaculizan el que gobernantes y gobernados actúen conjuntamente en pro de objetivos de desarrollo claros.

En la segunda respuesta se vuelve a insistir en el problema de la dificultad de revertir la falta de planificación imperante (29 por ciento). Un 9.7 por ciento adicional indica el problema

de la presión sobre los recursos y un 3.2 por ciento subraya el problema de desbalances de poder y las diferencias en la participación de actores que la forma de crecimiento genera.

Esta visión refuerza las conclusiones del apartado sobre los estilos de gestión urbana en el Área Metropolitana de San José: la concertación de los intereses sociales en las diferentes épocas ha legitimado una forma de uso del territorio con muy pocas restricciones: normativas (y las pocas no siempre aplicadas), inversión en infraestructura para satisfacer demanda pero no orientada por una visión clara de desarrollo territorial, administración y mantenimiento territorialmente diferenciados. Y una clarísima ausencia de planificación con visión de futuro —punto ausente en las formas de gestión urbana características de la gobernabilidad del Área Metropolitana de San José.

b) ¿Cuáles son las estructuras de gobierno que están enfrentando estos problemas? ¿A quiénes les compete actuar?

Lo primero que llama la atención al analizar los resultados de las entrevistas es el porcentaje de no respuesta: 38.7 por ciento en la identificación de las estructuras del poder central que deben intervenir, 54.8 por ciento de las de escala metropolitana y 32.3 por ciento de las de escala municipal. Al estar inoperante la única instancia metropolitana que existe (la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana) el porcentaje relativo a la escala metropolitana es comprensible, pero no así los otros —lo que se puede interpretar como un reconocimiento de la irrelevancia de estas intervenciones.

La otra cara de la moneda es que, según los entrevistados, los municipios tienen más que decir en relación al Área Metropolitana de San José (67.6 por ciento), que las instancias del gobierno central (61.3 por ciento) o las de una escala metropolitana (45.2 por ciento).

En todo caso, se reconoce la importancia de los ministerios y de las instituciones autónomas en conjunto (35.5 por ciento) y por separado: autónomas 9.7 por ciento y ministerios en un 16.1 por ciento. Para un total de 61.3 por ciento.

El nivel metropolitano se concibe en un 16.2 por ciento como competencia de oficinas metropolitanas de instancias del gobierno central, y sólo un 19.4 por ciento habla de un gobierno metropolitano y un 9.7 por ciento de una coordinación entre las municipalidades que integran el Área Metropolitana de San José.

El poder incuestionable de los municipios se refleja en el 64.5 por ciento que los reconoce, aunado al 3.2 por ciento que indica que están articulados a estructuras locales de poder (asociaciones de desarrollo).

CUADRO 2
PORCENTAJE DE RESPUESTAS INDICADORAS DE MAYOR INGERENCIA
NECESARIA

	Central	Regional	Metropolitano	Municipal	No respuesta
Organización	32.2	19.4	22.6	9.7	16.1
Desarrollo económ.	48.4	12.9	9.7	9.7	19.4
Medio ambiente	22.6	32.3	6.5	19.4	19.4
Seguridad pública	25.8	25.8	16.1	16.1	16.1
Agua potable	19.4	32.3	19.4	12.9	16.1
Desechos líquidos	9.7	19.4	25.8	25.8	19.4
Desechos sólidos	3.2	6.5	19.4	54.8	16.1
Transporte público	16.1	22.6	38.7	9.7	12.9
Infraestructura vial	22.6	22.6	25.8	12.9	16.1
Cultura y recreación	9.7	16.1	9.7	41.9	22.6
Salud	48.4	19.4	6.5	6.5	19.4
Educación	38.7	19.4	9.7	16.1	16.1

¿En cuáles áreas de decisión tienen prevalencia estas instancias?

El cuadro 2 nos permite identificar como esferas del gobierno central: el desarrollo económico, la salud y la educación. Esfera del nivel metropolitano: el transporte público. Y esfera del nivel municipal: el manejo de desechos sólidos, la cultura y la recreación. La organización del territorio y la infraestructura vial son claramente no municipales, pero los otros tres niveles de gobierno deberían tener alguna ingerencia. Así como el problema medio ambiental pareciera ser esfera de la escala regional y central —con un pequeño grado de la escala metropolitana también.

La seguridad pública es problema del gobierno central y regional.

El suministro de agua potable es de la esfera de lo regional, con aportes del gobierno central y de la escala metropolitana. Y el procesamiento de los desechos líquidos, una esfera de acción para instancias de escala municipal y metropolitana.

El balance general indica que la gobernabilidad en el Área Metropolitana de San José depende de un equilibrio cuidadoso entre diferentes esferas del poder público. Las esferas de articulación entre lo central y lo regional son la seguridad pública y el medio ambiente, entre lo central, lo regional y lo metropolitano: la organización del territorio y la infraestructura vial y entre lo municipal y lo metropolitano, el tratamiento de desechos líquidos. El poder central aparece como responsable de lo que para la sociedad costarricense son esferas centrales de equidad: el desarrollo económico, la educación y la salud. El poder local aparece responsable de las cuestiones referidas al servicio crítico bajo su responsabilidad: el manejo de la basura, y la cultura y recreación. Y lo metropolitano y lo regional se refieren a temas tradicionalmente manejados a esta escala por las instancias del gobierno central encargadas de ellos.

Ahora bien, en el Área Metropolitana de San José ha habido serios indicios de ingobernabilidad en los siguientes campos: organización del territorio, seguridad pública, desechos

sólidos, infraestructura vial (mantenimiento) y vivienda (variable no incluida en la encuesta). Indicios en términos de claros conflictos entre las instancias del gobierno central, los municipios y las instancias de la sociedad civil.

Tanto en el caso de la organización del territorio como en el caso de la infraestructura vial pareciera haber una indefinición de instancias responsables. En ambos una instancia de carácter regional metropolitano coordinada con instancias del poder central pareciera estar haciendo falta.

En desechos sólidos pareciera que la instancia municipal no está respondiendo de manera adecuada.

c) ¿Hace falta una clara instancia metropolitana?

Un 58.1 por ciento de los entrevistados indican que sí y el resto que no. La balanza se inclina entonces por una nueva estructura institucional de articulación, aunque no de manera absoluta.

¿Por qué sí? Porque la realidad metropolitana es unitaria en virtud de prácticas, conflictos que le dan carácter (22.6 por ciento) y la instancia metropolitana permitiría una planificación y ejecución integral (22 por ciento). Esto permite además economías de escala y mejora las relaciones intermunicipales.

¿Por qué no? Le resta poder a los municipios (22.6 por ciento) por lo que se aboga más por una instancia de coordinación intermunicipal. Una instancia metropolitana tendería a concentrar poder político por el peso nacional del Área Metropolitana de San José (9.7 por ciento), y puede ser una instancia más de burocracia inoperante (6.5 por ciento).

d) Conclusiones

Las instancias políticas que han actuado tradicionalmente en el espacio del Área Metropolitana de San José, con leyes que les demarcan con claridad sus esferas de acción siguen siendo reconocidas como tales: ministerios e instituciones autónomas del gobierno central y municipalidades a escala local.

Los problemas surgen en aquellas esferas donde todavía no hay claridad de mando, donde los mandatos se superponen: ordenamiento territorial (Instituto de Vivienda Urbana y municipios y ahora Ministerio del Ambiente y Energía), medio ambiente (Ministerio del Ambiente y Energía y municipios), vialidad urbana (Ministerio de Obras Públicas y Transportes y municipios), seguridad pública (Ministerio de Seguridad Pública y municipios y/o comunidades). El problema es que todas estas esferas tienen impacto sobre toda el Área Metropolitana de San José, no sólo sobre los municipios donde se puedan estar permitiendo impactos negativos importantes.

Precisamente por este problema pareciera que una instancia metropolitana es pertinente. La balanza pareciera inclinarse por un ente con perfil intermunicipal que coordine con las instancias correspondientes del Estado. Pero aquí el punto clave es el que precisamente se señala como el principal problema de las formas de expansión del Área Metropolitana de San José en relación a la gobernabilidad: no puede haber acciones correctivas a menos que se tenga un control permanente sobre el impacto que el crecimiento urbano está teniendo en el territorio y la calidad de vida de la población que en ella habita. Es la discusión sobre el impacto que estos problemas tienen y las alternativas de intervención lo que eventualmente puede alimentar un consenso que permita establecer la planificación de la que se ha carecido.

Las actuales formas de gestión

Las preguntas de este apartado se refieren todas a la evaluación de los instrumentos de gestión urbana vigentes. Veamos un balance general.

a) La planificación. ¿Quién debería hacerla en este espacio? El 64.5 por ciento de los entrevistados indicaron que un

ente público metropolitano y un 12.9 por ciento que el sector público nacional. Esto coincide claramente con la visión de la pregunta 2 donde se identifican los responsables por el ordenamiento del territorio, el medio ambiente y la infraestructura vial. Así como la esfera de la seguridad pública —instancia de fuerza que en última instancia impone la autoridad.

¿Qué tipo de planificación? No toda iniciativa debe normarse (58.1 por ciento). Sí, cualquier uso del territorio debe partir de una información y coordinación con otras instancias en marcha (96.8 por ciento) y los planes de uso deben ser flexibles y concertados (90.3 por ciento) sin que quede libre a cada colectividad la decisión de cómo debe urbanizar (51.6 por ciento), lo cual indica una ligera inclinación a que haya una normativa mínima, no rígida.

b) ¿Con qué tipo de regulación? El mercado no debe quedar libre para regular los usos (93.5 por ciento). El Estado debe regular los usos para el beneficio de las mayorías (77.4 por ciento) y su papel debe ser el de facilitar la coordinación entre los distintos actores que inciden en el desarrollo de la ciudad (90.3 por ciento).

c) ¿Cuáles consecuencias trae la administración descentralizada de los instrumentos de gestión? Nuevas asociaciones entre actores (51.6 por ciento), nuevas relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales (54.8 por ciento). Los entrevistados no creen que la descentralización haga la gestión urbana más eficaz (83.9 por ciento), ni que acarree más responsabilidad a los elegidos (83.9 por ciento), ni que mejore la relación de la municipalidad con los ciudadanos (74.2 por ciento), ni que promueva más colaboración intermunicipal (74.2 por ciento), ni que aumente la iniciativa municipal (58.1 por ciento), ni los recursos disponibles (80.6 por ciento). En todo caso indican que la descentralización es incipiente (96.8 por ciento).

Las dificultades para la descentralización son: el manejo centralizado de los recursos financieros (54.8 por ciento), la incapacidad de los municipios para responder a todas las responsabilidades (64.5 por ciento) y la reticencia del gobierno central a ceder poder (64.5 por ciento).

No son obstáculo para la descentralización: el control presupuestario del Estado (71 por ciento), ni el aumento en el peso de la carga fiscal de los contribuyentes (80.6 por ciento).

d) ¿Cuáles inversiones en el espacio urbano metropolitano podrían privatizarse? El tratamiento de aguas servidas (61.3 por ciento), la recolección de desechos sólidos (87.1 por ciento), el tratamiento de los desechos sólidos (77.4 por ciento), el transporte colectivo (74.2 por ciento), el equipamiento para recreación (51.6 por ciento), y los estacionamientos urbanos (77.4 por ciento).

¿Cuáles no deben privatizarse? El agua potable (54.8 por ciento), las vías públicas (51.6 por ciento), la salud (67.7 por ciento) y la educación (71 por ciento).

¿En cuáles no hay opinión mayoritaria en un sentido o en el otro? Drenaje de aguas servidas, electricidad y equipamiento para cultura.

El desarrollo sostenible

a) Se identifican como factores que favorecen una estrategia del desarrollo sostenible: la competitividad económica del Área Metropolitana de San José (80.6 por ciento), la descentralización (67.7 por ciento), la democracia local (90.3 por ciento), el desarrollo económico y el empleo (71 por ciento), el agua potable (61.3 por ciento), el medio ambiente (61.3 por ciento), la participación ciudadana (71 por ciento), la privatización (51.6 por ciento), las tecnologías modernas (80.6 por ciento), y una eficiente gestión municipal (51.6 por ciento).

La obstaculizan: la capacidad técnica a escala local (61.3 por ciento), la competitividad fiscal de las municipalidades (61.3 por ciento), la segregación del espacio urbano por grupos socioeconómicos (83.9 por ciento), la pobreza urbana (90.3 por ciento), las prácticas socioculturales de la población (51.6 por ciento), los asentamientos precarios (90,3 por ciento) y la descoordinación institucional (90,3 por ciento).

Y no son factores claramente reconocidos como a favor o en contra: la capacidad de pago de los contribuyentes y la calidad de vida.

b) ¿Es viable promover el manejo integral sostenible de los territorios de las áreas metropolitanas como lo propone la Alianza para el Desarrollo Sostenible? El 71 por ciento de los entrevistados indicó que sí y el 25.8 por ciento que no.

Los que indicaron que sí opinaron que no hay alternativa, o se logra o el espacio urbano será invivable (9.7 por ciento), que así se genera desarrollo y calidad de vida (9.7 por ciento), y que hay voluntad política por ser parte de la agenda de los presidentes (9.7 por ciento), contándose además con experiencias previas de que esto es posible —como el caso de Curitiba— (6.5 por ciento).

Los que indicaron que no alegan: que no hay un enfoque claro desde el Estado y faltan también estrategias y acciones concretas en esta dirección (9.7 por ciento), que no es viable dadas las condiciones de Centroamérica (6.5 por ciento), y que las políticas económicas y la ley del mercado desarticulan las políticas de ordenamiento territorial (9.7 por ciento).

c) ¿Cuál es la gestión urbana posible para el Área Metropolitana de San José en el marco de los principios y objetivos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Las opiniones se centraron en varios temas, que resumimos de la siguiente manera:

Hay que planificar integralmente para mejorar la calidad de vida y guardar el equilibrio ambiental, contemplando el

ordenamiento territorial y el crecimiento, generando balances entre los diferentes actores y funciones de la sociedad, públicas y privadas. Para ello se aboga 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.

Conclusiones

El desarrollo del Área Metropolitana contribuiría al desarrollo sostenible del país, si se siguiera impulsando su competitividad económica, de manera que haya desarrollo económico y generación de empleo, en lo que la privatización de algunos servicios básicos podría jugar un papel importante. Para ello hay tres factores que también habría que seguir impulsando: el uso de tecnologías modernas, el cuidado del ambiente y un buen aprovisionamiento de servicios públicos. Pero estos procesos tendrían que darse en el marco de un reforzamiento de la democracia local y de la participación ciudadana para lo cual una eficiente gestión municipal es importante.

Para ello habría que superar la descoordinación institucional en su accionar sobre el territorio, mejorar la capacidad técnica de los municipios y su competitividad fiscal, incidir en el cambio de las prácticas socioculturales de la población y revertir las tendencias a la segregación del espacio urbano por grupos socioeconómicos, el incremento de la pobreza urbana y el surgimiento de asentamientos precarios.

Esto sólo sería posible si se logra definir una instancia institucional que asuma el ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San José, de carácter metropolitano, que coordine en el territorio, las implicaciones espaciales que el desarrollo económico demanda con las que se requieren para mejorar la calidad de vida de la población de los diferentes municipios que lo conforman, sin atentar contra su ambiente.

Ente metropolitano que articule las demandas que surjan de la población a través de sus respectivos municipios. Y que sea a la vez técnico y político: tenga un claro control de la información sobre el impacto cotidiano del crecimiento urbano en el territorio, detectando cuando haya impactos negativos y con la capacidad de llamar a las instancias del gobierno central y municipal correspondientes para establecer responsabilidades y corregir problemas.

Todas las esferas de poder involucradas, de carácter central, metropolitano y municipal, deben contar con instrumentos de regulación y de inversión que les sean propios.

El Estado debe garantizar el desarrollo económico, su redistribución y condiciones de oportunidades iguales para los ciudadanos (invirtiendo en salud y educación). El gobierno metropolitano debe velar por el ordenamiento territorial y el ambiente. Y los gobiernos locales por la calidad de vida de sus ciudadanos.

Todas estas esferas tienen intersecciones en la práctica, que deberán ser debidamente reconocidas y coordinadas.

Los ciudadanos, para poder tener un papel de participación real, deberán contar con los debidos espacios de concertación institucionalizados. Además, para que estos canales sean utilizados, deberán tener acceso a la información sobre los problemas que el impacto del crecimiento urbano pueda estar ocasionando, y sobre las responsabilidades, recursos e instrumentos de las diferentes esferas de poder para combatirlos. Y se deberá promover un clima de respeto a la diversidad y solidaridad social, con clara visión de los deberes y derechos de la ciudadanía.

¿Cómo concretar una agenda de acción para la Alianza para el Desarrollo Sostenible? Se anexan las reflexiones que ante este problema esgrmieron los directores de desarrollo urbano de las municipalidades que integran el Convenio Cooperativo Intermunicipal.

PROPUESTA DE LA COMISIÓN TÉCNICA DE
URBANISMO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN
EL CONVENIO COOPERATIVO INTERMUNICIPAL,
ANTE LA PROBLEMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD
DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

Con la promulgación del *Código Municipal*, en el año de 1970, se dota a los municipios de una incipiente herramienta para la gestión de obras y servicios. Dentro de los apartados que podemos conocer, el *Código Municipal* dicta, en el artículo 14 del título de Coparticipación Municipal, la conveniencia de la concertación de Convenios que a su juicio crean necesario para el cumplimiento de sus potestades. Así como Comisiones Intermunicipales.

Los municipios del Área Metropolitana ante la responsabilidad común del manejo de los desechos sólidos suscriben, en 1973, con el refrendo de la Contraloría General de la República, el Convenio Cooperativo Intermunicipal, con la finalidad de resolver todo lo referente a esta problemática.

Los Municipios integrantes de Convenio Cooperativo Intermunicipal que conforman el Área Metropolitana de San José, nuevamente encaran la problemática del Desarrollo Urbano como una responsabilidad común y una competencia dada con rango constitucional.

Por eso, durante el año de 1997 se conformó la Comisión Técnica de Urbanismo Intermunicipal, integrada por los funcionarios responsables de los permisos de construcción y planificación urbana y ambiental de los municipios del Convenio Cooperativo Intermunicipal. Esta comisión es de carácter permanente y tiene como objetivo primordial concertar las políticas de planificación urbana y la formulación de programas intermunicipales para la ejecución de obras y servicios. Además ha juzgado pertinente pronunciarse ante la realidad territorial metropolitana.

La gobernabilidad del Área Metropolitana reviste aspectos de escala nacional, regional y local. La figura del municipio

debe ser parte estratégica en la restructuración que se plantee para enfrentar esta problemática en una perspectiva adecuada: si el Área metropolitana está conformada por un número de territorios municipales, cuya dinámica es de vital importancia para el país y la región en que se ubica, que se afectan mutuamente y donde además hay un sinnúmero de problemáticas particulares de las condiciones específicas de sus ciudadanos, es muy importante establecer con claridad los alcances y límites de las competencias y potestades que debe asumir.

En este punto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia aclaró que la autonomía municipal no es la soberanía de la Nación. El municipio es parte de la Nación y debe ser parte de sus directrices, siempre y cuando no se afecte su autonomía con respecto a lo local. Por consiguiente la acción posible de los municipios está relacionada en forma interdependiente con las líneas de macroplaneamiento de rango nacional, para lo cual debe ser un preparado y capaz interlocutor: informado y con planeamientos a su escala territorial.

La Comisión Técnica de Urbanismo Intermunicipal con doce miembros representantes de los municipios que conforman el Área Metropolitana de San José, es una instancia técnica de coordinación de la función municipal en el territorio, imprescindible.

Su carácter asesor para los regidores y comunidades y su capacidad de interlocución, sirven de puente entre los administrados y el poder político local o nacional, fungiendo como centro de enlace y de coordinación con las instancias públicas involucradas en la planificación y la prestación de servicios por lo cual su ingerencia en las decisiones del gobierno central es intrínseco.

El fortalecimiento de esta instancia para lograr el proceso de negociación, mediación y formulación de programas y proyectos, incluye dos aspectos de vital importancia política: la información básica y un Plan Maestro Metropolitano de revisión periódica que identifique y priorice los proyectos de

carácter intermunicipal, base del trabajo conjunto de los municipios participantes.

Para continuar con esta instancia técnica u oficina intermunicipal, la figura de Convenio Cooperativo Intermunicipal se perfila con mayor fortaleza, aspirando a que el recurso jurídico inmediato propicie el apoyo a las comunidades, informe, divulgue y eleve la imagen de los municipios ante la opinión pública. Se postula la importancia de financiar esta comisión con el impuesto de construcción ya autorizado por la *Ley de Planificación Urbana*.

En el panorama de los foros e instancias institucionales responsables de aspectos particulares (sectoriales o territoriales) del desarrollo del Área Metropolitana de San José, la Comisión Técnica de Urbanismo del Convenio Cooperativo Intermunicipal, es el punto articulador necesario, que posibilita las decisiones más acordes con una realidad específica que se quiera resolver y menos derivadas de posturas voluntaristas de ideologías poco adecuadas.

La gobernabilidad del Área Metropolitana de San José tiene una opción ante las instancias que así deseen abandonar la postura de la imposición y de las ocurrencias por decreto, y deseen concertar el futuro del desarrollo urbano de las ciudades con estrategias y planificación.

LA REUNIÓN PARA DISCUTIR LA AGENDA
INTERMUNICIPAL DE LA COMISIÓN TÉCNICA
DE URBANISMO DE LOS MUNICIPIOS DEL CONVENIO
COOPERATIVO INTERMUNICIPAL Y LOS RESULTADOS
DE LA ENCUESTA DE GOBERNABILIDAD
DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

La preocupación actual por la indefinición de un marco institucional y jurídico adecuado para el ordenamiento territorial en el país, que a su vez oriente la gestión urbana en el Área

Metropolitana de San José, ha propiciado la creación de múltiples instancias que puedan proponer esquemas alternativos a los actuales, cuya inoperancia ha sido clara. Entre ellas se encuentran: el Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (de carácter nacional) al que se adscribe la Comisión Terra, que es un proyecto de cooperación técnica en el seno del Ministerio de Planificación Nacional; el Proyecto de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, que recién se inicia; y el estudio ya concluido para el Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, el cual se desarrolló en el seno del Ministerio del Ambiente y Energía, todos con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Por otro lado, se creó mediante decreto ejecutivo, la Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana, la cual plantea un proyecto de regulación del crecimiento urbano en coordinación con la Dirección de Urbanismo, centrado en el mejoramiento de las condiciones de cuatro factores básicos en las condiciones de vida de la Gran Área Metropolitana: suelo, aire, agua y transporte, cuyo financiamiento está en negociación con el Banco Mundial. Así como la propuesta de creación del Consejo Metropolitano, financiado por Ciudades Unidas para el Desarrollo.

Se planteó como una necesidad imperativa el que todas estas instancias se expusieran mutuamente, y a los representantes de los municipios del Área Metropolitana de San José que están incluidos en su delimitación territorial, los avances y propuestas en el marco de una definición de gobernabilidad sustentable. También se creyó oportuno contar con la opinión de representantes de los entes hasta ahora responsables de aspectos de la gestión urbana en el Área Metropolitana de San José: Instituto de Vivienda Urbana, Ministerio del Ambiente y Energía, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Acueductos y Alcantarillados, la Asociación Reguladora de Servicios Públicos, y por supuesto la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de las organizaciones de la empresa privada (Cámaras).

La reunión se realizó en la sede del Banco Centroamericano de Integración Económica, el cual acogió la iniciativa en el marco de discusión que ha establecido el Programa Promuni, cuyas alternativas para una gestión de las municipalidades de mayor incidencia en el desarrollo también se expuso.

La preocupación clara de todas estas iniciativas es la planificación del desarrollo para corregir los problemas de sostenibilidad del Área Metropolitana de San José.

El Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible y el proyecto de creación del Consejo Metropolitano Intermunicipal se centran en la rearticulación de la institucionalidad: uno a partir del Estado y el otro a partir del reforzamiento de la acción municipal a través de un órgano colegiado. Ambos plantean participación de la sociedad civil articulado a las instancias municipales, pero uno mantiene la definición de las orientaciones de las políticas y el monitoreo del impacto ambiental en el territorio en entes de carácter nacional (articulando las instancias estatales responsables del sector, aunque con representación municipal y de la sociedad civil) y el otro aboga por la transferencia de la prestación de servicios y otras potestades a los municipios, con los correspondientes recursos económicos y humanos.

El Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, el Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana y el proyecto del Río Grande de Tárcoles, están más centrados en la regulación del desarrollo urbano para disminuir y si es posible revertir, el impacto negativo que éste ha tenido sobre los recursos naturales de la región metropolitana, y su consiguiente amenaza para el desarrollo futuro y las condiciones de vida de la población. Todos proponen crear instancias de planificación y regulación de carácter metropolitano en las cuales tendrían participación los municipios afectados pero que estarían en realidad articuladas a entes del gobierno central (el Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana al Ministerio del Ambiente y Energía y el Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana a

la Dirección de Urbanismo del Instituto de Vivienda Urbana) o serían una nueva autoridad para administrar el territorio a controlar (el caso de la cuenca del Tárcoles, de la cual es parte integral, pero no única, el territorio de la Gran Área Metropolitana).

Quedó claro en la reunión que la preocupación central gira alrededor del impacto del crecimiento urbano en el territorio debido a su uso inadecuado. Y a excepción del planteamiento del proyecto de creación del Consejo Intermunicipal del Área Metropolitana, el papel de los municipios no está claro y tiende a ser bastante menor que el que éstos desean.

La planificación del uso del territorio tiene un claro sesgo ambientalista, siendo éste más radical en los planteamientos del Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, donde la capacidad de uso del suelo se evalúa a partir de actividades agrícolas y forestales, haciendo caso omiso del territorio ya ocupado para usos urbanos, el cual simplemente se delimita. Todos los demás hablan de capacidad de soporte del suelo como criterio central en la definición de sus usos, y protección de ecosistemas. Se parte de una evaluación técnica de los problemas, planteándose la consulta probable y el espacio de apertura a la participación más en la selección del espectro posible de medidas a tomar que en la definición de los problemas centrales.

Siendo así, los problemas de la funcionalidad de la estructura urbana, soporte indispensable para su competitividad económica, no es el principal foco de atención, a excepción del proyecto del Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana, que centra su atención en el sistema de transporte y el ordenamiento del uso del suelo. No hay mención explícita en ellos del problema de la pobreza urbana y su impacto en el posible desarrollo sostenible de la región. La pobreza no se regula con usos de suelo y los planteamientos tienden a circunscribirse a esa esfera.

La regulación del territorio sigue en los planteamientos muy articulada a los municipios. La legislación propuesta tiende

a crear un nuevo marco de autoridades técnicas que articule a las diferentes instancias sectoriales (coordinación de la institucionalidad), las cuales definen los objetivos del desarrollo y los criterios para evaluarlos y supervisan su aplicación en los procesos de regulación del territorio.

La inversión en el territorio así regulada, sería producto de la iniciativa privada siguiendo las reglas del uso de suelo que se definan, del Estado (con posible participación de las empresas privadas usando la figura de concesión de obra pública), de las municipalidades (con una capacidad económica en función a la administración directa del impuesto territorial).

La posición de los municipios fue la de insistir en la necesidad de definir escalas y campos de acción, que se coordinaran en función a un ente que ellos conformaran. Abogan así por una clara discusión sobre un proceso claro de descentralización en aquello que tenga que ver directamente con la administración del territorio. Se plantea que la potestad de planificar y coordinar el desarrollo urbano ambiental y de controlarlo se debe mantener en el municipio. La capacidad de monitoreo y coordinación del crecimiento urbano y la calidad del medio ambiente sería para ellos un problema de escala intermunicipal. Y para financiar todo esto tendrían que incrementarse los niveles de descentralización política, de responsabilidad por los gastos (no tanto control de la Contraloría General de la República), de poder de recaudación, de transferencias gubernamentales y de autonomía de endeudamiento.

La respuesta a estos planteamientos fue el problema de la poca confiabilidad en el funcionamiento de los municipios no sólo como planificadores sino como reguladores. Hubo un comentario claro del problema que surgió a raíz de la transferencia que se hiciera a éstos del otorgamiento de permisos forestales para tala de árboles, que había provocado un serio problema por el incremento de la deforestación, así como su incapacidad en el mantenimiento de acueductos, a lo que se puso de ejemplo la intervención reciente que tuvo que hacer el Instituto de Acueductos y Alcantarillados de más de veinte

acueductos municipales por las serias amenazas a la salud pública que su mal manejo significaba.

LA AGENDA URBANA PARA LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El problema de conciliar las aspiraciones de corto y mediano plazo del ajuste estructural de la economía y su desarrollo, y las demandas de la población por mejoramiento en sus condiciones de vida con la preservación del ambiente está clara y asumida por los múltiples actores de la gestión urbana. Se perfilan para ello:

- a. La necesidad de establecer controles del impacto del crecimiento urbano sobre el ambiente, lo que implica un importante salto tecnológico en términos de la recolección, procesamiento y actualización constante de la información sobre el territorio y el establecimiento de instrumentos reguladores en base a controles y valoraciones de las externalidades positivas y negativas que éste pueda tener. De aquí se puede derivar un primer punto de agenda: la necesidad imperativa de establecer este tipo de sistemas de monitoreo de impacto del crecimiento urbanos de las áreas metropolitanas, cuyos resultados periódicos sean divulgados para el conocimiento de la población y de todos los interesados, si se quieren proteger recursos naturales de importancia para la región.**
- b. No se van a poder plantear perspectivas de desarrollo sostenible a largo plazo a menos que esto se concilie con la atención a las demandas inmediatas de la población. Por consiguiente las políticas de equidad y programas de combate a la pobreza son centrales y esto debe reforzarse en los acuerdos urbanos de la Alianza para el Desarrollo**

Sostenible. El problema de generación de empleo, mejoramiento de servicios sociales y programas de vivienda claramente orientados en el marco de la sostenibilidad deben ser parte de la agenda inmediata.

- c. Es imprescindible reforzar la capacidad de los gobiernos locales como interlocutores de la sociedad civil. Por consiguiente programas para el mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios y acciones que refuercen su papel político y gestor son indispensables. Esto no necesariamente implica procesos de descentralización indiscriminados. Lo importante es reforzar la capacidad de gestión territorial de los municipios y perfilar un proceso gradual para que ésta se incremente.**
- d. Se deben perfilar procesos claros de coordinación en el territorio y la apertura de espacios de participación de la población institucionalizados, en las diferentes escalas de acción territorial necesarias en la formulación de estrategias de desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas.**
- e. Se deben impulsar procesos de educación que incidan en las formas de consumo de los sectores urbanos y en su preocupación por el ambiente. Toda la información que se procese con el monitoreo del territorio deberá ser debidamente divulgada, para que las consecuencias de las acciones de los múltiples actores en el territorio se conozcan y valoren.**
- f. Los organismos de cooperación internacional y de desarrollo regional ya están abriendo líneas de crédito para la inversión en el territorio de múltiples actores en pro del desarrollo. La posibilidad de exigir evaluaciones del impacto de dichas acciones en el largo plazo sobre el ambiente y la equidad en el territorio, debe ser un punto a discutir.**

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar B., Oscar. *Nuestra Constitución Política*. Litografía e Imprenta Lil, S.A., Tibás, 1978.

Alfaro R., Dionisio (compilador). *Código Urbano*, Porvenir, San José, 1992.

Alpízar O, Mauricio. *Evaluación del crecimiento residencial en el Gran Área Metropolitana*, Proyecto de graduación de la Escuela de Ingeniería Civil, San José, 1994.

Garnier, L. et al. *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo*. Ediciones Guayacán, San José, 1991.

Instituto de Vivienda Urbana. *Plan Regional Metropolitano: Gran Área Metropolitana*, Imprenta Nacional, San José, 1983.

Instituto de Vivienda Urbana. *Algunos Aspectos de la Investigación del Área Metropolitana*, Taller de publicaciones del Instituto de Vivienda Urbana, San José, 1975.

López A. Raúl. *Hacia nuevas formas de gestión en el Área Metropolitana de San José*, Imprenta Municipal, San José, 1996.

Sauma F, Pablo (Compilador). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: selección de documentos*, MIDEPLAN, San José, 1996.

Solow, Anatole A. *A planning program for the capital of Costa Rica*, Pan American Union, Washington, 1948.

Vargas C., Jorge. *Gestión urbana y modalidades de participación popular en Centroamérica: caso de Costa Rica*, Informe de investigación sin publicar, CEPAS, mayo, San José, 1991.

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

Francisco Rodas y Eduardo Velásquez

INTRODUCCIÓN

La formación del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y su primacía, constituyen los rasgos más notables del proceso de urbanización en el país durante la segunda mitad de este siglo. Lamentablemente, en la comprensión de este fenómeno prevalece todavía una visión antiurbana, catastrofista, estancada en polémicas infructuosas poco fundamentadas, sobre la excesiva concentración de actividades, del supuesto parasitismo frente al desarrollo regional, su tamaño desmedido y crecimiento anárquico. El resultado de estas disquisiciones al final tienden a proveer una imagen de pesadilla que se contraponen a un modelo controvertido de ciudad ideal.

Ciertamente el crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala ha modificado de manera radical la envergadura y naturaleza de unos problemas que tarde o temprano deberán resolverse. La secular escasez de vivienda e infraestructura ha adquirido dimensiones mayores, añadiéndose además otras problemáticas que antes tenían una importancia marginal, surgiendo nuevas preocupaciones relativas al trans-

porte, la vialidad, los espacios de uso colectivo, el funcionamiento de los servicios públicos y la degradación ambiental entre otros. La escala metropolitana de estos problemas contrasta con unas estructuras administrativas ya superadas por los acontecimientos, y donde los gobiernos municipales han corrido con la peor parte. En un contexto en que estas entidades locales, por múltiples razones, escasamente desarrollan sus funciones, se llama a reducir aún más su protagonismo y competencia en la gestión urbana. Los nuevos acomodos concluyen por una parte, que es necesario simplificar y flexibilizar los marcos jurídico-normativos, en condiciones que éstos son escasos, inacabados y débilmente aplicados; por otra parte, se llama a buscar en la panacea de la privatización, la eficiencia, la eficacia, la honestidad y transparencia, cuando los resultados de estas actuaciones pocas veces pueden elogiarse.

A estas alturas, el cúmulo de problemas metropolitanos heredados plantean el doble desafío de repensar con más agudeza las problemáticas y los procesos que las desencadenaron, como también postular creativamente nuevos tipos de acción, de consensos y arbitrajes para una gobernabilidad que no se conforme con producir estabilidades efímeras de los conflictos sino los transforme. Las notas siguientes tienen el interés de contribuir modestamente a ello.

PROCESO DE URBANIZACIÓN Y METROPOLIZACIÓN EN GUATEMALA

El tema sobre la relación estructural entre procesos de desarrollo económico y urbanización, con riesgo a generalizar demasiado, nos parece que al menos para Centroamérica, está pendiente de investigarse a fondo. Pero aún así, es común que sus patrones de urbanización sean analogados con el de los países subdesarrollados, con toda la heterogeneidad existente al interior de ellos. A los países de Centroamérica, es nuestra

impresión y hasta donde cabe afirmarlo, se les presenta con un patrón de urbanización más o menos común, aunque es algo que la investigación comparativa no ha logrado establecer claramente hasta ahora. Desconociendo cómo se ha desdoblado la urbanización en los otros países de Centroamérica, pensamos que el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, la mayor concentración de población urbana del istmo, no manifiesta las peculiaridades a las que los análisis regionales asocian. Anticipando la falta de una información nacional más precisa, nos limitaremos a describir las características más relevantes del crecimiento urbano y de la urbanización del país.

La industrialización a menudo es presentada como uno de los motores principales de la urbanización acelerada, pero en nuestro caso ella sólo fue un factor constitutivo a la par de otros, y además dentro de un breve período de expansión. En el contexto de la apertura del mercado regional centroamericano iniciado en la década del sesenta, Guatemala fue uno de los países del istmo, en cuanto a expansión de su planta industrial, que más se benefició de este esfuerzo regional. Ello y un considerable apoyo financiero, infraestructural, de estímulos fiscales y protección arancelaria por parte del Estado, no fueron sin embargo suficientes para alterar drásticamente la estructura productiva, como sí ocurrió en otros países de Latinoamérica con mayor desarrollo relativo, en el sentido de reemplazar las actividades agrícolas a cambio de las industriales: aún en su momento más sobresaliente durante el quinquenio 1975-1980 donde reportó una tasa de crecimiento anual de 9.1 por ciento —la más alta de los tres sectores en los últimos cuarenta años—, la actividad industrial no logró siquiera equipararse a la agrícola, incluso en el quinquenio 1990-1995 donde se adiciona un nuevo aporte de la industria maquiladora, el peso relativo del sector no se ve sustancialmente afectado, sino además ha descendido levemente (cuadro 1).

Asumiendo que la urbanización es sobre todo un proceso de transformación secular de las actividades rurales a urbanas, los datos disponibles indicarían que este cambio, aunque en

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES (1950-1995)
(PORCENTAJES)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Primario	33.3	30.9	30.5	28.9	27.4	28.1	25.3	26.1	26.0	24.5
Secundario	15.4	15.5	15.6	16.9	18.6	18.4	21.5	19.4	19.5	19.3
Terciario	51.3	53.6	53.9	54.2	54.0	53.5	53.2	54.5	54.5	56.2

Fuente: Cuentas Nacionales, Banco de Guatemala.

CUADRO 2
GUATEMALA: INDICADORES DE POBLACIÓN

	1950	1964	1973	1981 (3)	1994
Población total	2,790,868	4,287,997	5,160,221	6,054,227	8,321,067
Población urbana	688,125	1,234,526	1,681,166	2,032,331	2,930,179
Población rural	2,102,743	3,053,471	3,479,055	4,021,896	5,390,888

Distribución de la población urbana por rangos-tamaño
de centros urbanos

2,000-4,999	194,834	242,007	267,480	287,870	367,602
5,000-9,999	144,125	192,538	193,544	301,536	441,092
10,000-12,999	22,063	43,908	94,804	70,424	112,745
13,000-19,999	15,155	76,849	82,947	128,896	190,827
20,000-24,999	0	47,300	45,883	67,154	91,312
25,000-99,999	27,672	44,261	86,226	99,650	349,950
100,000-499,999	284,276	0	0	0	0
500,000 a más	0	587,663	1,076,801	1,076,801	1,376,651
TOTAL	688,125	1,234,526	2,032,331	2,032,331	2,930,179

Distribución del número de ciudades por rangos-tamaño
de centros urbanos

2,000-4,999	64	76	86	90	112
5,000-9,999	21	28	29	43	61
10,000-12,999	2	4	8	6	10
13,000-19,999	1	5	5	8	13
20,000-24,999	0	2	2	3	4
25,000-99,999	1	1	2	2	9
100,000-499,999	1	0	0	0	0
500,000 a más	0	1	1	1	1
TOTAL	90	117	133	153	210

Grado de urbanización	24.7	28.8	32.6	33.6	35.2
Tasa de urbanización		1.7	1.4	0.4	0.4
Pob. AMCG (1)	N.A.	587,663	910,282	1,076,801	1,376,651
Pob. AMCG plena (2)	N.A.	587,663	848,013	990,934	1,201,434
Pob. Ciudad Capital	284,276	572,671	700,504	754,243	764,614

Fuente: Censos de Población. Instituto Nacional de Estadística.

(1) Para 1964 se incluye los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva; para los años censales de 1973, 1981 y 1994 se incorporaron a los anteriores, los municipios de Chinautla, Villa Canales, Petapa, San José Pinula, Santa Catarina Pinula, Fraijanes, Amatitlán y San Pedro Sacatepéquez.

(2) Se incluye únicamente los municipios plenamente conurbados: Guatemala, Mixco y Villa Nueva.

(3) Para este año censal, las cifras de los municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala han sido corregidas y ajustadas por el Departamento de Estudios Demográficos y Socio-económicos del Instituto Nacional de Estadística.

proporciones modestas, se establecería a mediados del presente siglo en el país. Todavía en la década del cuarenta la división social del trabajo era poco diversificada, en la economía guatemalteca persistía el predominio de la producción agropecuaria que fabricaba un poco más de la mitad del producto nacional (Velásquez, 1989). Mientras de 1950 en adelante vemos perfilarse cambios: el peso de la actividad agrícola disminuye y la mayor parte del producto nacional empieza a generarse en localidades urbanas, con un aporte discreto y más o menos estable de la industria (sector secundario) y la preeminencia de los servicios (sector terciario), incrementando este último su participación en los años subsiguientes de manera tal que, el PIB total en el quinquenio 1990-95 mejoró su crecimiento con referencia al anterior debido básicamente al dinamismo de este sector. En el período citado, los sectores primario y secundario crecieron a una tasa anual de 3.1 por ciento y 4 por ciento respectivamente, el sector terciario lo hizo a 4.9 por ciento. Huelga señalar que esta tendencia a la terciarización en nuestro país sí se presenta como un lugar común respecto a los países subdesarrollados.

Aún en condiciones de bajo desarrollo industrial las determinantes del proceso de urbanización en Guatemala y particularmente la formación de su metrópoli, se nutrieron también de otras fuentes: la participación creciente del Estado a través de la inversión pública; la concentración de la inversión privada, de la banca, de los servicios, infraestructuras y de la construcción entre otros. Careciendo de información económica sistematizada y en consecuencia de análisis comprensivo de la estructura económica nacional, proporcionamos una información fragmentada que ilustra en cierta medida esta dinámica.

Concerniente a la distribución geográfica de la industria, las cifras (lamentablemente no muy recientes), estiman que para 1976 y 1979 en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se localizaba el 66.6 por ciento y 65 por ciento de las unidades industriales del país (Velásquez 1989). Estos datos

son importantes considerando que pertenecen al período de mayor auge del sector.

Los pocos datos disponibles sobre inversión pública constatan también este fenómeno de concentración geográfica de los recursos: durante el período de 1970-76, el 70 por ciento de la inversión pública en vivienda y desarrollo urbano, el 57 por ciento en educación, el 68.5 por ciento en salud y asistencia social y el 84 por ciento en comunicaciones se destinó al departamento de Guatemala (Gutiérrez 1997). Es de suponer que estos recursos fueron captados en su mayoría por el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala¹.

La distribución de los préstamos bancarios concedidos, es otro indicador de concentración o en otro sentido de desequilibrio territorial. Comparando el total de préstamos concedidos en 1965 y 1995, el departamento de Guatemala pasó de percibir 52.5 por ciento a 88.8 por ciento respectivamente. Cabe señalar que esta tendencia dicotómica de concentración-desigualdad territorial mantenida durante las últimas tres décadas, se exagera particularmente a mediados de la década del ochenta: por cada quetzal prestado en el resto de la república en 1965, 1970, 1975 y 1980 el departamento de Guatemala obtenía 1.1, 1.6, 1.4 y 2.6 quetzales, pero en los años siguientes de 1985 y 1990 la relación se alteró fuertemente a 4.7 y 4.3 quetzales, para finalmente incrementarse aún más la relación a 7.9 quetzales en 1995. Eligiendo tres actividades típicamente urbanas como lo son la industria, el comercio y la construcción, encontramos que en su conjunto captaron la mayor parte de los préstamos bancarios: en 1965 representaron el 41.8 por ciento

1. Con la excepción de la información sobre la actividad de construcción, las cifras económicas, cuando las hay, a lo sumo están desagregadas por departamento, lo que dificulta las estimaciones referidas al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Señalada esta limitación, debe deducirse que al interior del departamento de Guatemala, las tendencias que seguiremos puntualizando se condensan sobre todo en el conglomerado metropolitano.

para luego en 1995 aumentar a 63.7 por ciento, con lo cual se hace evidente la proclividad del sistema bancario de favorecer la urbanización de la economía, pero además, su concentración, considerando que el departamento de Guatemala en las mismas fechas captó el 88.1 por ciento y 93.3 por ciento de total de los préstamos destinados a estas tres actividades.

Otro indicador importante es el comportamiento de la construcción privada, con la ventaja que la información disponible permite analizarse para el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. La construcción privada en cualquier año que se tome una medición, encontraremos que ella se genera primordialmente en localidades urbanas. Del valor total adicionado por la construcción privada en 1970, el 83.7 por ciento se generó en áreas urbanas; con declinaciones en los años siguientes pero que no logran restarle su preeminencia, nuevamente en 1989 mantiene un porcentaje similar de 83.2 por ciento. Dentro de la tendencia antes señalada, otra constante es que de ese valor producido en localidades urbanas, al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala le correspondió contribuir durante el período 1970-89 con más de la mitad².

Correlacionado con las tendencias anteriores, la generación de empleo ha seguido la misma ruta de concentración, aunque en magnitudes menores: de 1950 a 1994 el departamento de Guatemala paso de generar 17 por ciento a 27 por ciento del total de la población económicamente activa ocupada en el país.

En contraposición a los planes y las tímidas acciones gubernamentales de descentralización territorial de las actividades llevadas adelante en la última década, el conjunto de la economía no parece seguir obedientemente estas pautas, sino al contrario se demuestra que la relación entre concentración geográfica y desequilibrio territorial ha ido ensanchándose. Sin

2. Señalamos que en las cifras del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala únicamente se incluyeron 3 municipios (Guatemala, Mixco y Villa Nueva) de los 11 clasificados oficialmente, de manera que se trata de estimaciones moderadas.

tomarnos el oficio riesgoso de predecir el futuro, desde una perspectiva territorial, cabe pensar en la opinión de Hiernaux sobre si las tendencias modernizadoras y los cambios económicos surgidos de la reestructuración capitalista, pueden o van a desencadenar unas modificaciones en los patrones de organización territorial, en el cual las desigualdades interregionales se ahonden (Hiernaux, 1993). Ello porque la lógica de la modernización, en buen grado no muy diferente a experiencias pasadas, se convierte de nuevo en un proceso selectivo, es decir, no uniforme ni incluyente del conjunto del territorio y porque el nuevo régimen de acumulación que se perfila, se basa en el aprovechamiento de ventajas comparativas, de ventajas de una región sobre otra. Esto está por verse.

Hasta aquí, nuestro diagnóstico llevaría fácilmente a la conclusión que el desarrollo metropolitano ha deprimido el del resto del país, argumento que ha respaldado sin mayores fundamentos y resultados tangibles, las políticas de desconcentración recientes. Iniciada la *transición* democrática en 1986, la retórica gubernamental en el marco del Plan de Reestructuración Económica y Social, entre otras cosas consideró que era necesario disminuir subsidios e inversiones públicas en la región metropolitana (departamento de Guatemala), para volcarlos al interior del país donde se pensaba estaba localizada la denominada *deuda social*. En los siguientes períodos de gobierno, aunque con otros nombres, se mantiene la noción de una ciudad en extremo subsidiada. Curiosamente estos planes jamás identifican a qué y a quiénes aplicarles esta medida, pero al parecer el recorte en la metrópoli se ha ido por el lado de los subsidios sociales, dejando intacto los que corresponden a la producción. En cualquier caso, lo cierto es que impera la idea que en la metrópoli existe un consumo frenético que beneficia a todos por igual y no a determinados sectores sociales y/o económicos y que también, recibe más de lo que aporta. ¿Cómo puede verificarse esta aparente bonanza cuando el 70 por ciento de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se encuentra bajo el umbral de pobreza, y el 55 por

ciento de ella se sitúa en extrema pobreza? ¿En qué consiste el acceso pleno a los bienes básicos que se disfrutaban en la metrópoli, cuando uno de cada diez locales de vivienda carecen de un sistema directo de abastecimiento de agua, y uno de cada tres no disponen de drenajes?

A falta de información actualizada para ponderar afirmaciones tan controvertidas respecto al *parasitismo* metropolitano, los pocos datos disponibles muestran que durante los años de 1950-55, el departamento de Guatemala paso a generar 49.1 por ciento a 54.6 por ciento del PIB; entre 1960 y 1966, último año de existencia de este tipo de información, el departamento de Guatemala acentuó su participación en la generación del PIB, pasando de 57 por ciento a 64 por ciento (Velásquez 1989), mientras en los últimos años, algunos analistas estiman que el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala genera aproximadamente el 55 por ciento del producto interno bruto; lo que no deja duda que el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala debe considerarse, entonces, como una unidad económica importante, que implica una generación de recursos que en buena medida también son redistribuidos de manera tal hacia el resto del país, que su desarrollo paradójicamente resulta indispensable para cualquier política de desconcentración y no un obstáculo como obstinadamente se le quiere hacer ver³. En ese contexto no se explica cómo, la planificación urbana actual, lejos de contribuir a mejorar el conocimiento del tema en cuestión, propone una pobre *imagen-rol* del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala reduciéndola a *un centro de operaciones turísticas basadas en los conceptos de ciudad ecológica e histórico-cultural*, (Municipalidad de Guatemala, 1995).

3. Con ánimo de clarificar esta polémica, un punto cardinal del debate estaría seguramente en establecer cuál es el aporte del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala al erario público, no solamente el deducido por su producción interna sino también a través de los sistemas impositivos, considerando que es ahí donde los controles fiscales están mejor implantados que en otras partes del país.

La distribución de este tipo de desarrollo económico, territorialmente concentrado, combinado con el acelerado crecimiento de la población de las décadas del sesenta y setenta, sirvieron de base para la formación de un sistema urbano nacional caracterizado por la preeminencia del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. El grado de urbanización del país, es decir el aumento del peso relativo de la población urbana respecto a la rural es evidente: la población urbana de representar el 24.7 por ciento de la población total en 1950, paso a constituir el 35.2 por ciento en 1994 (cuadro 2)⁴. Sin embargo, si se le compara con otros países afines pero con mayor desarrollo relativo, la intensidad de la urbanización guatemalteca no resulta tan llamativa; nuestro país por ejemplo, tiene actualmente una distribución similar a la que tuvo México entre los años de 1950 y 1960, la que ahora está en torno a los dos tercios de población urbana. Similar conclusión se tiene haciendo la comparación con otros países vecinos como Costa Rica, donde la población urbana en 1995 llegó a representar casi la mitad del total nacional (Pérez 1997)⁵. Consecuente con lo anterior se corrobora un ritmo de urbanización que no puede juzgarse como acelerado y que además ha tendido a una baja en la que se ha estabilizado: en una primera etapa de veintitrés

4. La medida de *grado de urbanización* consiste en el porcentaje de población urbana respecto a la total. Para los cálculos realizados en este trabajo, se consideró población urbana el concepto determinado por la ONU, que define como áreas urbanas, los centros administrativos de aquellos municipios que concentran 2,000 habitantes o más, por lo que nuestros resultados son diferentes a las estimaciones oficiales, que definen como áreas urbanas aquellas localidades que tengan categoría de ciudad, villa o poblado independientemente del tamaño de su población.

5. Debido a que el último censo de 1994 reportó un error de omisión del 10 por ciento y que el mismo afectó principalmente el levantado de información en las áreas rurales, es de suponer que el peso relativo de la población urbana sea menor que el estimado.

años de 1950 a 1973, la tasa de urbanización anual fue de 1.2 por ciento; en una segunda etapa de veintiún años de 1973 a 1994 la tasa se redujo a más de la mitad, 0.4 por ciento⁶. Una comparación del comportamiento en el crecimiento medio anual de la población total, rural y urbana nos lleva a la misma conclusión de desaceleración de la urbanización: el diferencial entre la tasa de crecimiento anual de la población total y rural respecto a la urbana en el período 1950-64 fue de 1.1 por ciento y 1.6 por ciento respectivamente; en los períodos 1973-81 y 1981-94 estas diferencias se aminoraron en más de la mitad, 0.4 por ciento y 0.6 por ciento para ambos períodos.

Relativizada la dimensión y escala del proceso de urbanización y del crecimiento urbano, encontramos también otros rasgos peculiares en la conformación del sistema urbano nacional. Estableciendo una jerarquía del sistema urbano según la distribución de la población por tamaños de ciudades (cuadro 2), ésta presenta una configuración polarizada en el sentido que la mayor parte de la población se localiza en los extremos. No obstante con el tiempo la composición de esta tendencia general ha sufrido cambios interesantes de analizar.

La jerarquía urbana en 1950 se exhibe como la más polarizada en todo el período analizado: aunque el mayor centro urbano tiene apenas un tamaño menor a los 300,000 habitantes, él constituye un sólo municipio (Guatemala) que concentra el 41.3 por ciento de la población total urbana; en el otro extremo, 85 pequeñas localidades urbanas que representan el 94.4 por ciento del total de centros urbanos, les corresponde un poco menos de la mitad de dicha población. En los años censales siguientes este patrón se ve alterado en varias direcciones: el inicio del proceso de metropolización de la ciudad de Guatemala, es decir, la adición de otros municipios a la expansión de la ciudad; la incorporación de más localidades que antes no llegaban al mínimo de 2,000 habitantes, a la vez un corrimiento

6. La *tasa de urbanización* es medida por el crecimiento hiperbólico medio anual del grado de urbanización.

de algunas localidades más pequeñas (entre 2,000 a 4,999 habitantes) al rango inmediato superior, y durante el último año intercensal, la multiplicación considerable de otras ciudades en el rango de 25,000-99,999 habitantes, que les permite aumentar su peso relativo poblacional al pasar de 4.0 por ciento en 1950, a 11.9 por ciento en 1994. Hasta donde es posible acercarnos a una tipificación, estas últimas podrían catalogarse como ciudades medianas.

Los resultados de estos movimientos de población muestran que: por una parte, luego de cuarenta y cuatro años (1950-1994), el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se ha distanciado más del conjunto de las ciudades secundarias o más inmediatas en tamaño, comprobándose en el hecho de que nadie sustituyó el vacío dejado por ella desde 1964 en el rango de ciudades de 100,000-499,999 habitantes. Por otra parte, los efectos de corrimiento de algunas localidades urbanas a rangos-tamaño superiores se han dejado sentir realmente hasta en la presente década, provocando una disminución en el peso relativo del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala en una magnitud que, para 1994, este porcentaje es bastante parecido al que tenía veinte años atrás, lo que es congruente con su ritmo de crecimiento interno que fue intenso durante los períodos 1950-1964 y 1964-1973, con una tasa media anual de 5.3 por ciento, para en los períodos intercensales siguientes caer sucesivamente a 4.9 por ciento y 4.7 por ciento⁷. Ciertamente las estimaciones gruesas que hemos realizado ocultan otras particularidades explicativas del proceso, como los ritmos de crecimiento vegetativo y los flujos migratorios, pero de todas formas es nuestra impresión que las tendencias registradas para el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala dentro del

7. Entre líneas nos parece oportuno observar que, el conjunto de las nueve ciudades que en tamaño le siguen al Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala situadas en el rango de 25,000-99,999, en el último período de 1981-1994 reportan una tasa anual de crecimiento sorprendente del 10.1 por ciento.

proceso de urbanización nacional, se deben también a que el primero se ha mantenido estable y el segundo ya no tiene la misma importancia como hace tres décadas atrás, sino más bien juega un papel secundario⁸.

Con todos los cambios registrados, nuestra conclusión es que la dinámica del crecimiento urbano pareciera haber llegado a un punto de inflexión a principios de la década del ochenta: el ritmo de la concentración urbana en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala disminuyó significativamente comparado con el ritmo de crecimiento de la población total urbana, lo que tuvo impacto en la reducción de su peso relativo; los flujos migratorios hacia la capital también se redujeron en términos relativos (Velásquez, 1989); una movilidad geográfica de la población hacia ciudades pequeñas y secundarias, estas últimas con ritmos de crecimiento bastante superiores a la población total urbana y del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Empero, estos cambios en la jerarquía urbana nacional, Guatemala mantiene un sistema urbano preeminente, sin que por el momento el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala pierda su primacía. Como puede verse en el cuadro 3, el índice de primacía, estimado según el número de veces que la ciudad primaria contiene a la segunda ciudad más grande del país, aunque en el último período intercensal se redujo, ella sigue siendo desmesurada si la comparamos con otros países análogos.

8. En un análisis de la fuerza laboral en tres de los municipios plenamente conurbados del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala (Pérez Sáinz, 1991) se estima que la población migrante se remite esencialmente a las oleadas migratorias previas a 1976.

CUADRO 3
GUATEMALA: ÍNDICE DE PRIMACÍA DE LA CIUDAD PRIMARIA
RESPECTO A LA SEGUNDA MÁS IMPORTANTE
1950-1994

	AMCG	Quezaltenango	Índice de primacía
1950	284,276	27,672	10.3
1964	587,663	44,261	13.3
1973	910,282	53,021	17.2
1981	1,076,801	62,719	17.2
1994	1,376,651	90,768	15.2

Fuente: Censos Nacionales, Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Para 1950 corresponde únicamente el municipio de Guatemala; en el año de 1964 se incluyen los municipios de Guatemala, Mixco y Villa Nueva; y para los años censales de 1973, 1981 y 1994 se incorporaron a los anteriores, los municipios de Chinautla, Villa Canales, Petapa, San José Pínula, Santa Catarina Pínula, Fraijanes, Amatitlán y San Pedro Sacatepéquez.

ESTRUCTURA INTERNA DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

La demarcación territorial del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala constituye en sí una controversia debido principalmente a que los criterios para definirla no son muy precisos, añadiéndose distintas jurisdicciones político-administrativas que no siempre cumplen con mínimos criterios de continuidad, interdependencia o de funcionalidad respecto a la ciudad central (municipio de Guatemala). Advirtiendo que su definición es, entonces, un tema que debe revisarse, asumiremos la delimitación oficial, vigente desde 1972, que declara como

parte de este conglomerado a once municipios: Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Petapa, Villa Canales, Amatitlán, Santa Catarina Pinula, San José Pinula, Praijanes, Chinautía y San Pedro Sacatepéquez⁹.

Con relación a la distribución interna de la población, para 1994, fecha del último censo, la mayor parte se concentra en el área plenamente conurbada integrada por tres municipios, Guatemala, Mixco y Villa Nueva, de los once que la conforman, captando el 87.3 por ciento del total de habitantes, de los cuales el 63.6 por ciento residen en la ciudad capital. En perspectiva histórica, el nivel de concentración de la población en la ciudad capital, aunque sigue siendo la más importante, ella se ha reducido tanto en su peso relativo como en su ritmo de crecimiento: de 1981 a 1994 pasó de albergar el 70 por ciento de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala a 55.5 por ciento, con una tasa media anual de crecimiento de 1.5 por ciento, siendo la más baja comparada con la de los otros municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala que para el periodo osciló entre 4 por ciento a 8.5 por ciento. De manera que la metrópoli en los inicios de la década del ochenta observa una inflexión en el patrón urbano que se verifica en el vaciamiento o pérdida de atracción de población por parte de la ciudad central (municipio de Guatemala), a la vez un ritmo fuerte de crecimiento en los municipios periféricos, derivado de la aparición de nuevos conjuntos habitacionales localizados en forma discontinua a lo largo de las arterias de tránsito regional.

La aglomeración metropolitana ha debido albergar ahora un 51 por ciento más que la población residente hace dos décadas atrás (cuadro 2). Lo que no debe considerarse sor-

9. Agravando más la naturaleza nebulosa de los límites del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, en los últimos años ella se ha yuxtapuesto a otra delimitación que adolece de la misma imprecisión: la región o distrito metropolitano, constituido por el departamento de Guatemala.

prendente si se le compara, por ejemplo, con el Área Metropolitana de la Ciudad de México, de San José en Costa Rica y San Salvador, que en el mismo período se duplicaron. Quizás lo extraño en todo caso es que, ese crecimiento no haya sido mucho mayor. El alojamiento de esta población debió necesariamente acompañarse del desarrollo de redes urbanas de infraestructuras y servicios, como de nuevos locales de vivienda. Al respecto, con los datos disponibles de los censos de 1981 y 1994 en cuanto a los servicios básicos (agua potable y drenajes), pareciera que la situación ha mejorado: mientras en 1981 el 22.2 por ciento de los locales de vivienda no disponían de ningún servicio domiciliario para el suministro de agua potable, en 1994 esta carencia se redujo a 10.1 por ciento de los locales; en las mismas fechas, la ausencia de drenajes en la viviendas pasó de 41.6 por ciento a 28.9 por ciento¹⁰.

En términos de dotación habitacional, el rezago secular entre crecimiento de los hogares y producción de vivienda ha propiciado un déficit habitacional hasta ahora subestimado. Según las cifras oficiales (Viceministerio de Vivienda, 1996a), las necesidades habitacionales a 1995 estarían en alrededor de 35,000 nuevas viviendas y 160,000 que requeriría mejorarlas. Estas cifras, creemos, subestiman el problema: particularmente el volumen de producción de vivienda nueva proyectado, a lo sumo alcanzaría para relocalizar a las familias que residen en asentamientos irregulares generalmente localizados en zonas de alto riesgo¹¹, sin dar oportunidad de desdoblar albergues para

10. Advertimos que la desagregación de los datos para 1981 hace posible obtener estimaciones más confiables respecto al acceso y calidades de estos servicios, lo que no ocurre con los datos de 1994, donde las categorías y la manera en que éstas se reagruparon dificulta una mejor tipificación y medición, por tanto cabe la posibilidad que estos datos no sean los reales.

11. Nos referimos a los asentamientos originados por tomas de tierras, lo cuales generalmente se sitúan en terrenos de topografía accidentada en las laderas de barrancos. Únicamente para el municipio

las familias que viven hacinadas en pequeños cuartos de casas de vecindad (palomares)¹².

La expansión metropolitana, impulsada principalmente por su uso habitacional, ha sido producida bajo tres modalidades: 1) las constituidas a través de *fraccionamientos no regulados*, desde el punto de vista del régimen de propiedad y las normativas urbanas, las que casi en su totalidad se originaron por tomas de tierras; 2) los *proyectos públicos de vivienda*, y; 3) los *fraccionamientos regulados*, edificados por agentes privados, empresariales y no empresariales. Los primeros aunque se localizan con predominio en el municipio de Guatemala concentrando el 93.9 por ciento del total de estos asentamientos existentes en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, solamente ocupan el 1.8 por ciento de la superficie habitacional y aportan el 8 por ciento de la oferta de lotes de este municipio; quiere decir que se trata de un fenómeno con una magnitud relativamente pequeña a la que presentan otras ciudades principales en Latinoamérica.

Los segundos, la promoción pública de vivienda, hasta 1994 orientó sus intervenciones principalmente al municipio de Guatemala, edificándose en el 85.3 por ciento del total de proyectos del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, muy por debajo, el resto de fraccionamientos se realizaron en Mixco (9.2 por ciento) y Villa Nueva (5.5 por ciento); mientras, en los otros ocho municipios no se conoce este tipo de experiencias. Los datos disponibles de los municipios donde más se

de Guatemala estas familias habitan en alrededor de 25,000 viviendas (Rodas, 1996).

12. El número de hogares que en 1994 se alojaban en este tipo de locales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala fue de 32,492. La mayoría de estos locales a menudo son compartidos por más de cuatro familias. Aún así, si estimáramos conservadoramente desdoblarse nuevas unidades de vivienda para únicamente la mitad de ellos, absorberían más de la mitad de las viviendas nuevas propuestas.

concentraron estos proyectos habitacionales, Guatemala y Mixco, la promoción pública ocupó el 29 por ciento de la superficie urbanizada, lo que representó un aporte de 28.4 por ciento de la oferta de lotes en ambos municipios hasta 1995 (Rodas, 1996; Demyk y Rodas, 1997).

El sector inmobiliario privado claramente se ha constituido como el mayor productor de suelo de uso habitacional en la metrópoli. Haciendo referencia únicamente a los casos que hemos estudiado, vale mencionar el del municipio de Guatemala, donde la promoción privada tiene una presencia relativamente más baja que en los otros municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, aún así este sector produjo hasta 1994 el 58 por ciento de la superficie de suelo habitacional de su jurisdicción, lo que representa a la vez, la mitad del total de lotes ofertados (Demyk y Rodas, 1997). La información sobre Mixco, el segundo municipio más importante del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y donde además se presentan también las otra dos modalidades: hasta 1995 este sector efectuó la mayoría de las operaciones inmobiliarias, produciendo el 91.7 por ciento de la superficie y el 92.6 por ciento de la oferta de lotes (Rodas, 1996).

En vista que los fraccionamientos privados a la par de los proyectos públicos de vivienda constituyen la modalidad predominante y dominante en la producción de suelo de uso habitacional, ello da cuenta del predominio de la ciudad legal, de una expansión urbana celosamente controlada¹³.

Controlada hasta un cierto punto, desde la perspectiva que dicha producción se ha incorporado bajo mecanismos legales de mercado, es decir bajo transacciones de compraventa jurídicamente respaldadas, no queda duda alguna, pero no puede decirse lo mismo con la aplicación de los exiguos instrumentos de

13. Con estas evidencias, no se explica cómo la información oficial reporta que sólo el 36 por ciento de las viviendas, en el caso de la ciudad capital, pueden considerarse legales (Viceministerio de Vivienda, 1996b).

regulación urbanística a los que han estado sujetos. En ausencia de planes de ordenamiento, la ocupación del espacio metropolitano se desdobra bajo las tendencias espontáneas del mercado de suelo, creciendo en forma discontinua y extensiva, con las consabidas consecuencias negativas de segregación socioespacial, desequilibrios territoriales, congestionamiento, déficit infraestructurales y destrucción del medio ambiente. No viene al caso en ese sentido, seguir insistiendo que el crecimiento caótico y sus efectos degradadores tengan que ver con la formación no planificada o no regulada de asentamientos precarios, los cuales hemos mencionado, tienen una presencia reducida y de relativo poco impacto en la metrópoli guatemalteca. Un balance de estas prácticas en tres municipios de la periferia metropolitana (Rodas, 1996), demuestra que las asignaciones de espacios de dominio privado (lotes) como públicos, los estándares de urbanización e infraestructural, no siempre cumplieron con los fijados por las normas. Por otro lado, encontramos unos proyectos públicos de vivienda desarrollados con unos criterios autónomos y por debajo de los establecidos en las normativas municipales, que si bien permitieron el acceso a vivienda a una población importante, hoy día muestran sus deficiencias y conflictos.

Con todo y el relativo dinamismo de la expansión periférica metropolitana, de la proliferación de nuevos asentamientos residenciales, de formación de subcentros de consumo y fuentes de trabajo diseminados en esta urbe, el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala mantiene una estructura monocéntrica, siendo la ciudad capital el principal polo de atracción de actividades. Un indicador dinámico que ilustra bien esta estructura son los viajes personales: del total de viajes que se generan por todos los medios y motivos, el 97.9 por ciento tienen como destino el municipio de Guatemala; y de éstos, el 29.4 por ciento se dirigen a tres zonas centrales de la capital (zonas municipales 1, 4 y 9). Observándolo a partir de los viajes vinculados con actividades económicas, es decir, con destino al trabajo o negocios, también la mayor parte (98 por ciento del

total) se dirigen a la ciudad capital, y las tres zonas centrales mencionadas concentran la mitad de estos flujos (JICA, 1992)¹⁴.

Esta estructura monocéntrica insinúa también una segregación de los usos del suelo en tanto las actividades residenciales, comerciales, de servicios y productivas se localizan en el espacio metropolitano de forma tal, que han provocado crecientes problemas de congestión y accesibilidad intraurbana, entorpecidas también por un crecimiento discontinuo del tejido urbano; un sistema de transporte colectivo administrativamente caótico, técnicamente arruinado, con escaso mantenimiento y de baja capacidad de transportación; como corolario de lo anterior, el incremento del parque vehicular para uso individual; una red vial escasamente ampliada y renovada, y; una deficiente administración del tránsito. Esta crisis al final ha tenido impactos múltiples en la elevación de los costos de funcionamiento del sector (repuestos, combustibles), en la baja de la productividad urbana (despilfarro de un tiempo útil ocupado en largos y lentos trayectos), en la disminución de los ingresos de la población (alza continuada en las tarifas) y en el deterioro ambiental¹⁵.

La dimensión metropolitana de los problemas urbanos, algo que los responsables públicos no terminan de entender, ha magnificado viejos problemas como los mencionados déficit de vivienda e infraestructura, pero además se han añadido otros que antes tenían una importancia marginal. Como ya se describió respecto a la crisis del transporte, así también vemos otras problemáticas en el plano de los servicios públicos urbanos, tal es el caso de los sistemas de explotación y suministro de agua potable, el tratamiento y disposición de las aguas

14. Estas tres zonas centrales suman 958.5 hectáreas de superficie, ocupando apenas el 8.1 por ciento de la superficie total urbanizada del municipio de Guatemala.

15. Existe un análisis más detallado de la problemática (Valle y Velásquez, 1995).

cloacales y de los desechos sólidos, todos ellos con efectos perjudiciales para el funcionamiento de la ciudad, de las entidades públicas locales y el medio ambiente urbano.

Los sistemas convencionales para la dotación de servicios básicos como agua potable y alcantarillado desarrollados a partir de tendidos de redes generales en los cuales se iban acoplando los distintos fraccionamientos, fue algo que se quedó varado en la ciudad capital (municipio de Guatemala)¹⁶; estos sistemas no acudieron a la expansión de la periferia metropolitana, siendo suplantados por otros, técnica y administrativamente diversos. Al final, el resultado ha sido la segmentación de los servicios, es decir que no se trata de un sólo sistema sino de sistemas, con unas dinámicas administrativas en las que compiten o se funden lógicas de funcionamiento público y privado. Debido a la forma segmentada con que se ha desarrollado el servicio de agua potable, y una racionalidad empresarial que hace tiempo tiñe también el accionar público, ello ha provocado que el funcionamiento de cada una de sus partes genere desigualdad y caos en los niveles de consumo, de acceso, en los costos de operación y en la fijación de tarifas. En la perspectiva de cómo está acrecentándose el problema de agotamiento de la fuentes subterráneas, que es de donde se nutre la totalidad de la periferia metropolitana y en menor medida la ciudad capital, su solución se acerca cada vez más a la opción de explotar fuentes externas y el emplazamiento de grandes obras hidráulicas. Curiosamente las autoridades municipales como los grupos inmobiliarios privados, con una visión de corto plazo, no cesan de explotar un manto acuífero que ha aminorado ostensiblemente su capacidad y en consecuencia se trataría de

16. Incluso en este municipio buena parte de los nuevos fraccionamientos producidos desde mediados de la década del ochenta han creado redes autónomas a los sistemas generales.

esfuerzos con un período de vida relativamente corto (Rodas, 1996)¹⁷.

En el manejo de las aguas servidas o cloacales, a pesar que existe una legislación relativamente profusa que pretende asegurar el desarrollo de estas redes de manera eficiente y controlar los riesgos ambientales derivados de su funcionamiento, y el compromiso tanto de los gobiernos locales y el gobierno central de ejercerlos, ello no ha significado una mejora sustancial en esta materia. Los resultados de las múltiples actuaciones privadas y públicas en la producción de suelo urbano en cuatro municipios metropolitanos, Guatemala, Mixco, Santa Catarina Pinula y San José Pinula, ilustran un proceso que puede generalizarse a los demás municipios que conforman el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

En la mayoría de lotes producidos en los municipios mencionados, el 92.4 por ciento, la disposición final de sus aguas negras se descargan hacia unos cauces superficiales que regularmente mantienen caudales bajos y en algunas temporadas hasta inapreciables, de manera que el volumen de las aguas negras eliminadas sobrepasa en mucho la capacidad de dilución del cuerpo receptor. Por otra parte, el 78.1 por ciento de las aguas negras de los lotes, antes de la disposición final, no reciben ningún tratamiento previo.

En los casos en que existe algún tratamiento, por lo general de tipo primario, con sistemas sépticos (7.8 por ciento de los lotes) o en plantas de tratamiento (14 por ciento de los lotes), se registran problemas de funcionamiento, como ocurre con los primeros que, por tratarse de sistemas individuales se hace difícil su control municipal, resultando unos inconvenien-

17. Con una sensatez desconcertante, este tipo de proyectos la municipalidad de Guatemala los denomina claramente de *emergencia*. Dentro de estos proyectos emergentes, según declaró el alcalde del municipio de Guatemala, se habilitarán 19 pozos y construirán otros 32, empero señala que con ellos se asegura el suministro únicamente para los siguientes cinco años.

tes técnicos respecto a que los mismos rebasan el nivel de tolerancia mínima de superficie de lotes para ser emplazados, provocando inestabilidad en el terreno, filtraciones y saturación del subsuelo, además de posibles deficiencias en su mantenimiento; otros casos en que se utilizan de manera colectiva para varios lotes, lo más común ha sido las sobrecargas, propiciando vertimientos con un nivel de contaminación mayor que si el efluente virtiera directamente hacia las cuencas.

Concerniente al uso de plantas de tratamiento, el panorama no es más optimista, las distintas evaluaciones reportan que en su mayoría no funcionan o lo hacen parcialmente. Demás esta mencionar los efectos ambientales de estos sistemas, al afectar los embalses naturales, precipitando procesos de eutroficación e inutilización de las corrientes de agua para otros usos (de tipo agrícola o piscicultura) (Rodas, 1996).

La situación del manejo de los residuos sólidos presenta cuando menos, tres problemas: baja cobertura en los sistemas de recolección; sistemas débiles o precarios de reciclado y recuperación, y una disposición final técnicamente y espacialmente mal emplazada. En cifras concretas, la generación de residuos sólidos en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala se estima en 1,400 toneladas diarias, de las cuales el 41.5 por ciento son de origen doméstico, 24.3 por ciento no doméstico y 34.2 por ciento desechos de construcción y demolición. De la parte de los desechos domésticos, el 60 por ciento fueron generados por actividades económicas y el resto son domiciliarios o de casas de habitación. De estos últimos, los sectores sociales medios y altos generaron la mayor parte: 71 por ciento. En cuanto a su composición química el 85 por ciento de los residuos son biodegradables y en cuanto a su naturaleza física, los residuos contienen un alto porcentaje de humedad¹⁸.

18. Los datos proporcionados pertenecen a un estudio realizado en 1991, que consideramos vigentes todavía en tanto no se han realizado mayores transformaciones sobre la problemática (Martínez, 1996).

Los trenes de aseo de la municipalidad de Guatemala y aproximadamente 300 pequeñas empresas privadas que emplean aproximadamente 924 trabajadores, según las estimaciones oficiales, logran recolectar el 70 por ciento de los residuos generados¹⁹. El sistema en general opera sobre la base de las concesiones realizadas a estas pequeñas empresas, que recolectan el 81 por ciento de los residuos, pero que a la vez tienen un rendimiento promedio de acarreo bajo, menor que el del Departamento de Limpieza Municipal: 0.6 toneladas por persona en el primero, 1.36 en el segundo, además aprovechando sólo el 62 por ciento de la capacidad de los vehículos. En esas condiciones, de baja cobertura, aunque no sólo por esa razón, han proliferado alrededor de 500 botaderos clandestinos.

En cuanto al proceso de recuperación de material útil al reciclaje, donde se estima que se emplean 1,420 personas, se recupera apenas el 5 por ciento de los residuos. Otra deficiencia colateral es la inexistencia o existencia precaria de métodos de selección de los desechos, y en condiciones de trabajo incómodas y altamente riesgosas a la salud. Últimamente se denunció la posibilidad de material con algún grado de radioactividad y de residuos hospitalarios peligrosos depositados en el basurero general.

Otro problema y quizás el más grave, está en la disposición final de los residuos. Pese a que casi la mitad de los residuos generados en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala no logran ser llevados al basurero general, el que llega ha sido suficiente para desencadenar cualquier cantidad de dificultades en su manejo. El basurero general es un ejemplo notable de lo que el ejercicio estricto de las normas técnicas

19. A principios de esta década se estimaba que del total de desechos sólidos producidos se recolectaban aproximadamente la mitad. Considerando que hasta ahora no ha habido mayores cambios en el sistema de recolección, no nos explicamos cómo el porcentaje de recolección haya aumentado tanto.

impedirían hacer, por su cercanía al sector central de la ciudad y en un área de alta densidad de población.

Utilizándose parte de un barranco para lanzar los residuos, con tratamientos exiguos de superposición de capas de tierra, el mismo no puede todavía equipararse al funcionamiento de un relleno sanitario. La naturaleza física de los residuos allí depositados, con alto grado de humedad que se incrementa en invierno, la falta de drenajes que canalicen los lixiviados y de métodos más eficaces de impermeabilización, hace que su funcionamiento tenga consecuencias negativas de contaminación atmosférica, al producir emanaciones de malos olores en un radio de acción bastante amplio dentro del casco urbano central; en el incremento de riesgos, derivados de la descomposición de una materia orgánica que convierte el terreno en inflamable, produciéndose con cierta frecuencia explosiones e incendios, como en la contaminación del subsuelo y los recursos hídricos a causa de la percolación de los lixiviados. Otras externalidades negativas generados por el funcionamiento del basurero han sido: una polución visual debida al derrame ocasional de residuos en las vías cercanas al basurero; problemas de saneamiento por la proliferación de vectores biológicos (moscas, mosquitos, ratas y otros animales) que aumentan la incidencia de enfermedades; desvalorización inmobiliaria como efecto de la degradación ambiental a la que están sujetas las áreas vecinas.

Frente a la dimensión y complejidad de los problemas aquí expuestos, no resulta fácil conciliar la retórica oficial, que hace énfasis en sus políticas del componente ecológico y ambiental, pero que en sus intervenciones poco prosperan las soluciones.

GESTIÓN URBANA: CINCO DISQUISICIONES DE ALCANCE METROPOLITANO

En las problemáticas metropolitanas que analizaremos, partimos del criterio que dichos problemas más que asociarse al tamaño de la población o de la metrópoli, ellos se originan en la forma como se ha enfrentado el desarrollo urbano, lo que remite a graves insuficiencias relacionadas con las estructuras institucionales, con la planeación y gestión urbanas, generando serios problemas de sostenibilidad y gobernabilidad.

Se intenta con la variedad de temas a plantear, exhibir brevemente la manera en que estos conflictos se desenvuelven y cómo los actores urbanos intervienen. A la vez, nuestra percepción es que las situaciones particulares de desenvolvimiento de estos problemas, no plantean en su solución un solo camino, en consecuencia no existiría una sola manera de explicarlos ni de intervenir en ellos.

Gobierno metropolitano. Búsqueda de cambios institucionales y de nuevas modalidades en la toma de decisiones

La búsqueda de mecanismos para solucionar el rezago entre las transformaciones del territorio metropolitano y las estructuras administrativas que lo gobiernan, constituye una preocupación relativamente vieja, bastante debatida durante las últimas tres décadas aunque infelizmente sin trascendencia alguna. En los debates suscitados en torno a qué modelo de gestión del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala debería adoptarse, subyacen en todos ellos dos puntos de partida comunes: la aceptación de que la magnitud de los problemas urbanos afectan a más de un municipio, y que sus soluciones involucran a más de una autoridad. Es decir que, por una parte, se admite la interdependencia a la que induce la expansión metropolitana, en el sentido de la escala de estos problemas que

además tornanse comunes y afectan mutuamente a todos los municipios de la metrópoli; por otra parte, se estaría estimando como inapropiadas las actuales estructuras, proponiéndose cambios en el nivel administrativo de las instancias públicas centrales y locales involucradas en tal cuestión. Estas dos inquietudes, consideramos, son los principales ejes de reflexión que concatenan las iniciativas hasta ahora fallidas, respecto a cómo abordar la cuestión ineludible del gobierno metropolitano.

Una primera iniciativa, procedente del gobierno central, tuvo el privilegio de divisar tempranamente el proceso de metropolización emitiendo en 1956 la *Ley Preliminar de Urbanismo*, que llamaba a elaborar *Planes Reguladores* de los municipios como a la definición de sus *áreas de influencia*. Para el caso de la ciudad de Guatemala, la ley especifica precisa una nueva frontera de *influencia urbana* que incluía algunos municipios limítrofes donde ésta ejercería control urbanístico. Aunque la iniciativa, estimamos, se anticipa en mucho a la conurbación de la ciudad principal con otras unidades político-administrativas, que empieza a perfilarse realmente hasta en la década posterior, lo interesante es que en ella se señala atinadamente una nueva demarcación territorial de la principal concentración urbana del país, en la que en un término previsible este espacio se incorporaría a usos urbanos. Por otra parte, deja la tutela del control urbanístico en manos de la municipalidad de la ciudad capital. Esta última disposición puede explicarse en razón de que para esa época, esta entidad local era la única con las mínimas capacidades para desempeñar tales competencias. Debido a que esta nueva área de influencia urbana se filtrara hacia las jurisdicciones de otros municipios, en la Ley se previó que los diferendos suscitados deberían resolverse de común acuerdo entre las autoridades municipales correspondientes, y de no encontrarse una solución, el asunto debía ser sometido al arbitraje del Ministerio de Gobernación.

Al final, este primer intento de constituir un gobierno metropolitano no tuvo repercusiones en cuanto a formular un Plan Regulador, ni aseguró el control urbanístico de la

municipalidad de Guatemala sobre su área de influencia. Siendo los gobiernos locales los directamente afectados, su oposición a subordinarse a la referida ley se basó en la apelación al régimen municipal, en tanto esta iniciativa, consideraban, debilitaba su autonomía y competencias en el control del desarrollo urbano. Los incidentes desatados por el diferendo incluso repercutieron al interior de una asociación formada por las municipalidades del departamento de Guatemala, en la cual el alcalde de la ciudad capital recibió serias críticas, señalándole además, ser la única parte interesada en acatar la ley. El organismo legislativo, como promotor del decreto, así como el Ministerio de Gobernación como instancia de arbitraje, se sustrajeron de mediar en el asunto.

Como iniciativa intermedia, en 1970, la municipalidad de la ciudad capital logra suscribir con varios municipios vecinos, un *Convenio de interacción, de cooperación técnica y control urbanístico*, relativo a realizar obras de interés común, proporcionar asesoría técnica, analogar instrumentos de control urbanístico, de recaudación tributaria. Aun con lo pertinente de esta iniciativa, en tanto la autoridad municipal de la capital no se superpone a las otras entidades, se planteaba una forma de cooperación intermunicipal, de modernizar estructuras y mecanismos para la gestión de la metrópoli, que sólo fue empleada eventualmente, cayendo prontamente en desuso.

Partiendo de las experiencias anteriores, en 1972 la municipalidad de Guatemala desarrolla un Plan de Ordenamiento Metropolitano. Esta vez, los esfuerzos de la municipalidad de la ciudad capital de consultar y sensibilizar a los gobiernos locales afectados fructificaron en buena medida, pero incluso el resultado fue un plan diseñado para los límites del municipio y que por diversos obstáculos legales interpuestos desde el gobierno central, no alcanzó a llegar a la fase de su ejecución.

Aun cuando el Plan de Ordenamiento Metropolitano no prosperó, es bueno llamar la atención respecto a cómo se planteaba el asunto del gobierno metropolitano. Desde el punto de vista jurídico, la iniciativa persistió en ampararse en la *Ley*

Preliminar de Urbanismo, es decir, sosteniendo la competencia legal de la alcaldía de la ciudad de Guatemala sobre su área de influencia, pese a que, desde su emisión el desacato fue la norma. En cuanto a un modelo de gestión que permitiera reestructurar las distintas intervenciones públicas, a nivel de los gobiernos locales, se contemplaba como acciones inmediatas crear pautas jurídicas para desarrollar la región metropolitana a través de convenios intermunicipales (acciones mancomunadas), asimismo la formación de una asociación para el desarrollo metropolitano conformada por los municipios del departamento de Guatemala, instancia que permitiría la puesta en común y por consenso del Plan. Otro programa adicional a esta nueva institucionalidad consistía en proporcionar a las alcaldías asesoramiento técnico en las áreas de control del desarrollo urbano, financiero y administrativo. En resumen, puede pensarse que estas acciones tendrían efectos positivos a corto plazo, en tanto crean reglas claras y de consenso frente al recelo constantemente expresado por los otros gobiernos locales, además de reconocerse que gobernar la metrópoli empezaba por fortalecer unas administraciones que en ese momento no estaban en capacidad de enfrentar la expansión de sus propios municipios.

Otra preocupación se encontraba en las distintas intervenciones del gobierno central, previéndose coordinar la inversión pública y las actuaciones de los organismos sectoriales en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Finalmente, la oposición al plan, de parte de un solo municipio, Mixco, no fue tan decisiva como los obstáculos interpuestos por el gobierno central.

Más recientemente, a finales de 1995, el Concejo Municipal de la capital aprobó un plan de desarrollo denominado *Metrópolis 2010*. Como su antecesor, dicho plan se caracteriza también por su alcance a escala local, aunque debe reconocerse que varias de las acciones propuestas tendrán efectos más allá de su jurisdicción. Tópicos sectoriales como el transporte, la vialidad y el manejo de los residuos sólidos, de

llevarse a cabo, plantean unas soluciones vinculadas a resolver problemas metropolitanos.

Al asunto de una alternativa para administrar la metrópoli, este plan le apuesta todo a la formación del Distrito Metropolitano. La propuesta de formar esta entidad, actualmente en estudio en el Congreso, contiene un marco legal bastante controvertible en términos de su institucionalidad, de sus competencias y por sus efectos impredecibles. En resumen, los rasgos sobresalientes de la organización del Distrito Metropolitano se refieren a: establecer una instancia con un grado de autonomía que supera el del régimen municipal, en tanto no quedaría sujeto a autoridad alguna; la centralización de la gestión urbana que, supone concentrar en la entidad los procesos de planificación, regulación, inversión y administración del desarrollo urbano metropolitano; reacomodo en los sistemas de representación y de toma de decisiones, donde se privilegia el protagonismo de la alcaldía de la ciudad capital y se debilitan las competencias de las otras entidades municipales. Ejemplos al respecto son abundantes en esta iniciativa de ley: el Presidente del Distrito Metropolitano sería siempre el Alcalde del municipio de Guatemala; se anticipa el aceptar como idóneo el Plan de Desarrollo Metropolitano (*Metrópolis 2010*) realizado por esta alcaldía, en condiciones en que no se ha discutido seriamente su pertinencia por y para los otros municipios; que para aprobar las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones sólo sería necesario el voto de 5 de las 17 alcaldías que conformarían la entidad, es decir de su Junta Directiva, la cual presidiría la alcaldía capitalina; una junta directiva cuyas funciones también le permitirían celebrar convenios y contratos para la ejecución de obras y la *prestación de servicios* en las modalidades que considere conveniente (pública o privada), independientemente de la anuencia de la autoridad local donde se implanten estas acciones.

A la iniciativa de ley de creación del Distrito Metropolitano, tal y como está redactada, le correspondería unas competencias similares, por tanto superpuestas a las que ejerce

en su localidad cada entidad municipal de la región metropolitana²⁰. Su viabilidad no sólo plantea conflicto de interés, donde los de naturaleza política podrían ser el problema menor, considerando que de las diecisiete municipalidades que lo conformarían en este momento, un sólo partido político, el oficial, controla trece de ellas, y que el mismo partido es también mayoría en el Congreso donde dicha ley debe sancionarse. Empero, por ese lado, sería posible llegar a consensos, pero el problema cardinal es de tipo jurídico, es decir, el montaje de un organismo que se superpondría al régimen y competencias municipales, de manera que su aprobación en los términos descritos, solamente es viable en tanto antes se modifiquen el *Código Municipal* y la materia constitucional al respecto. Seguramente no hay otra explicación para que la iniciativa no haya prosperado hasta ahora en el Congreso de la República.

Su estructura institucional de representación, de toma de decisiones y los límites difusos de su autoridad y competencias respecto a las del régimen municipal, reflejan pormenores que otras iniciativas tampoco han resuelto. Pero además de eso, una deficiencia potencial está en el riesgo de su propia permanencia como de las acciones que se promuevan. Conformado el Distrito Metropolitano por todos los alcaldes del departamento de Guatemala, se sabe que al finalizar el período para el que fueron electos, asegurar la continuidad de las acciones emprendidas depende en buena medida de si el relevo es congruente con los compromisos contraídos por las anteriores autoridades. El hecho que la autoridad máxima, la Asamblea General de Alcaldes del Distrito Metropolitano, deba cambiarse totalmente cada cuatro años, si bien puede tener efectos positivos de renovar cargos, también convierte en frágil su estructura administrativa, los programas y proyectos. En esas condiciones

20. Esta región está conformada por los diecisiete municipios del Departamento de Guatemala.

es previsible que apelar a la autonomía municipal sería el principal instrumento a esgrimir para frenar cualquier iniciativa.

Como puede verse, los conflictos por establecer un gobierno de la metrópoli han estado la mayoría de veces dominados por el problema de cómo gestionar, desde el punto de vista institucional, la expansión urbana de la metrópoli. Interpretaríamos con ello que, el primer tropiezo en la creación de una entidad metropolitana radicaría en la manera que se entiende y ejerce la autonomía de los gobiernos locales que conforman el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, una especie de autarquía, la cual aparecería seriamente cuestionada por la parte de sus reales capacidades gestoras del desarrollo urbano, no así de sus competencias propiamente. En otro orden de ideas, los cuestionamientos coinciden en la formación de una *autoridad única* que contrarreste la ausencia de coherencia o de coordinación, reduciendo así la solución al aspecto normativo-jurídico.

Vale señalar que mucho de lo que se ha dicho nos informa más sobre cómo debería funcionar la gestión metropolitana, y muy poco para comprender cómo ella ha funcionado hasta ahora. Respecto a esto último, vemos útil analizar los aciertos y desaciertos de estas experiencias que sirvan para conocer más claramente las modalidades de gestión a las que ha estado supeditada la metrópoli y adaptar mejor las acciones futuras. Debe examinarse también con detenimiento, la pertinencia de constituir superentidades que, como la del Distrito Metropolitano, pueden correr el riesgo de fracasar o entorpecer los objetivos para los que se establecen, de perder en ocasiones la capacidad de controlar los múltiples procesos que se generan, como crear antagonismos de intereses y de competencias entre los actores involucrados.

Apoyándose en las estructuras vigentes, quizá la salida posible debe buscarse a través de acciones mancomunadas, algo que el régimen municipal admite, como un espacio más sólido para la concertación, cooperación, coordinación y compromisos entre las entidades locales, entre ellas y los otros actores

urbanos. Tales experiencias, al contrario, sí podrían hacer germinar nuevas estructuras, modalidades de gestión y de toma de decisiones sobre la metrópoli y dirimir los arbitrajes institucionales a los diversos niveles que ello supone.

Ordenamiento territorial y regulación en el uso del suelo: entre la espada y el mercado

De las políticas urbanas que concitan mayores oposiciones y recelos, están las referidas a la esfera del ordenamiento territorial y la regulación en el uso del suelo. Una metrópoli cuya expansión en su mayor parte ha sido llevada adelante sin mayores restricciones y por múltiples agentes con claro predominio de las empresas inmobiliarias, nos sitúa en el origen de la discusión y en la fuente de muchos de los problemas.

En parte por las lógicas privadas y en parte por la debilidad en su capacidad reguladora y coercitiva de las entidades públicas, la expansión urbana —tanto como quienes intervienen en ella: agentes públicos y privados— se desenvuelve casi espontáneamente en el espacio metropolitano. La ausencia de planes de ordenamiento que emplacen y programen las actividades en el territorio, ha sido sustituido por el ejercicio de una pesada discrecionalidad administrativa en la aplicación de una legislación urbana mínima, fragmentada y desactualizada. Esta discrecionalidad administrativa ha convertido los escasos instrumentos de regulación en un terreno ambiguo, transgrediendo la legalidad urbanística, estimulando procedimientos de manifiesta irregularidad, con poca transparencia y ecuanimidad.

Programar el uso del suelo, es decir orientar el crecimiento dentro de plazos, metas y factibilidad futura de instalar los servicios necesarios, resulta inadmisibles debido a que el mercado, sin una demostración palpable, se presume que se ha encargado ya de este asunto. Y en realidad así es. La forma

discontinua que ha ido adquiriendo cada vez más el tejido urbano; los desequilibrios territoriales provocados por déficit de espacios públicos, de equipamientos e infraestructuras y: la acentuación de la segregación socioespacial derivada de esto, son la mejor prueba de como el mercado opera libremente. Es decir los efectos adversos entre la racionalidad económica y la calidad de vida de la población.

A la intención de mejorar o ampliar los escasos instrumentos técnico-legales que regulan los fraccionamiento urbanos parece imponérseles nuevos límites asociados a la generación de rentas del suelo. Siendo estos instrumentos de los pocos que sobreviven de una política urbana truncada, las modificaciones incorporadas, así como la *regulación de facto* aplicada por las autoridades respectivas²¹, permiten ver cómo ellas van siendo sometidas a una estrategia de elevar la rentabilidad del suelo a través de su uso densificado. Por una parte, se van reduciendo los coeficientes del tamaño de lote, por otra parte, permanecen iguales los coeficientes de áreas públicas (vialidad, recreativo) o en ocasiones se omiten. Otra modalidad dentro de la misma estrategia está en inventarse tipos de urbanización que por lo general no están contempladas en las normas, esquivando la cesión gratuita de áreas públicas o su entrega por debajo de los estándares establecidos. Huelga señalar que, todos estos artilugios de densificar o de más rendimiento en lotes, maximizan las rentas del suelo pero también degradan la calidad espacial de las urbanizaciones.

La competencia del gobierno local en la regulación del uso del suelo, se complementa y en ocasiones se confronta con otras intervenciones públicas directas e indirectas del gobierno central, relativas a la producción habitacional, la asignación de

21. Nos referimos con regulación de facto, a una serie de decisiones tomadas fuera de las normativas vigentes. Se trata sobre todo de la aplicación de medidas, en ocasiones acertadas, no contempladas en estos dispositivos técnico-jurídicos, las que pueden ser en ciertos aspectos coherentes pero al final extralegales.

suelo de uso público y en el control ambiental. El sector público de vivienda opera bajo sus propios criterios de fraccionamiento y construcción de vivienda, independientes de los requerimientos municipales; una entidad autónoma y dos sectoriales centrales definen la asignación de suelo público de uso deportivo, escolar y forestal y, recientemente otra institución interviene en los aspectos ambientales; el sector inmobiliario privado entre estos límites hace también lo propio. Este elenco de intervenciones comparten en común la facultad de tomar unas decisiones, por un lado individualmente y por otro, sin considerar el territorio en su conjunto o al menos el inmediato a cada nueva producción de suelo. Es decir, que se decide cada caso en particular, con lo cual se obtienen niveles diferenciados de aprovechamiento entre un mismo sector, entre zonas o municipios, con los efectos consabidos de desequilibrios territoriales, déficit en las dotaciones y segregación socioespacial.

En fin, encauzar la expansión urbana, programando su uso y regulando los distintos procesos de su producción se enfrenta a la disyuntiva del intervencionismo o la liberalización. La tendencia que se manifiesta predominante actualmente en este ámbito, parte de la idea de facilitar la implantación de la actividades económicas y residenciales, por la vía de simplificar los controles reguladores en el uso y apropiación de suelo urbano. A estas alturas ninguna autoridad municipal, como única depositaria de esta competencia, tiene proyectado reasumir el papel perdido de la planeación territorial, pero además se piensa en flexibilizar cuando no dismantelar, los escasos instrumentos normativos existentes. Lo que equivale a dejar las cosas como están²².

22. Al respecto el Plan de Desarrollo Metropolitano, *Metrópoli 2010*, propone dentro de sus políticas de suelo una zonificación del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y actualizar y renovar la legislación existente. Pero no se explican los factores y dinámicas que se intentan contrarrestar o cuáles estimular. De ahí nuestra cautela

Intervenir, se dice, encarecería el suelo, aunque dejar de hacerlo, es decir tal y como ha funcionado, tampoco lo ha abaratado. La tendencia a reducir los estándares del espacio privado y público no han surtido los efectos esperados de hacer más asequible el suelo o la vivienda, lo que si ha provocado es un mayor rendimiento de la propiedad y de las inversiones en el sector, aunque sus efectos sean que el espacio donde se satisfacen las necesidades familiares y colectivas han ido progresivamente reduciéndose, mientras que las actividades que en ellos se desarrollan se multiplican cada día.

Antes de pensar en desregular los pocos instrumentos de control urbanístico que además son débilmente aplicados, el desafío que se plantea, en la perspectiva de la sostenibilidad, está en crear una legislación urbana renovada y más profusa que frene la dispersión, desestimulada la retención socialmente improductiva de suelo, que contrarreste los desequilibrios territoriales y los factores que contribuyen a la segregación socioespacial. También se hace necesario normar con más exactitud los diferentes tipos de desarrollo urbanístico, evitando que sus implantaciones se realicen bajo criterios de excepcionalidad, de yuxtaposición de normas en ocasiones discrepantes o que se sustraigan de los marcos regulatorios. Asegurar que esto se produzca con las máximas garantías y transparencia, como ingrediente útil a la gobernabilidad, requiere a la vez un régimen disciplinario, en el cual se sancione como responsables de las infracciones no solamente a los fraccionadores sino también las decisiones de las autoridades públicas. En ese sentido, los ciudadanos tendrían un vasto campo de acción para propugnar por una política urbana al servicio real de la comunidad.

respecto a la estructuración urbana que del plan surja.

El laberinto en la gestión del agua y del saneamiento

La crisis en la gestión de los servicios públicos es una de las problemáticas que ofrece interesantes matices relativos al desarrollo sostenible y la gobernabilidad urbana. Ello nos remite a su propio funcionamiento y el de la ciudad, a sus repercusiones en la calidad de vida y en el entorno ambiental, como a la articulación de una diversidad de agentes que intervienen en su producción y prestación.

Comprender la lógica de funcionamiento de estos servicios requiere de explicar la evolución de sus condiciones de producción y prestación, así también establecer la forma en que los agentes que intervienen definen su actuación. Por hoy, el telón de fondo de esta discusión también se relaciona con la disyuntiva, un poco polarizada, de elegir entre la esfera de lo público y lo privado. La polémica actual sobre la acción del Estado en el ámbito de los servicios públicos se ha ubicado fundamentalmente en el campo ideológico con todas las implicaciones que esto conlleva; como lo es el hecho de identificar la eficiencia y la rentabilidad con lo privado y la ineficiencia y el bajo rendimiento monetario con lo público (Patiño, 1991). Una cuestión menos analizada estaría en los efectos que producen estas modalidades de gestión en la calidad de vida y en el ambiente intra y extra urbano.

La gestión de los servicios públicos, particularmente el suministro de agua potable y las redes de saneamiento, en el caso guatemalteco y en las cuatro últimas décadas, son el fruto de un proceso particular de combinación de intereses entre las esferas públicas y privadas. Una demanda originada en el proceso mismo de producción de suelo urbano, permitió que estos servicios fueran desarrollándose, primordialmente en los municipios conurbados, bajo unas condiciones en que las autoridades municipales no les era posible suministrarlos. Así, cada fraccionamiento fue construyendo sus propias redes y mecanismos de administración y operación. La autoridad pública se

tornó flexible para viabilizar estas dotaciones, con unas exigencias técnicas mínimas; los promotores de estos fraccionamientos instalaron lo suficiente para habilitar y poner en venta los terrenos prontamente.

Con el tiempo, el punto de partida de relación armónica y complementaria donde las municipalidades se liberan de realizar inversiones y los fraccionadores trasladan los costos de instalación al usuario final, se vuelve punto de ruptura, cuando esto ha procreado unos servicios segmentados y defectuosos, con unas lógicas de funcionamiento disímiles e independientes a las competencias municipales. Técnicamente, en el caso del suministro del agua potable, tornase en rivalidad la explotación del subsuelo para este recurso, con unos caudales que van aminorando constantemente; administrativamente, con las múltiples concesiones otorgadas y la diversidad de lógicas administrativas que ellas encarnan, la prestación del servicio, el control en la venta de derechos de agua y de las tarifas, como la emisión de títulos de agua llevan al sistema a niveles serios de descontrol.

En el caso de las redes sanitarias, una expansión urbana que no contó desde sus inicios o débilmente cuenta en la actualidad con ramales generales de saneamiento, ha provocado la saturación en capacidad de las pocas existentes, o bien el funcionamiento de numerosos circuitos independientes, diseminados a lo largo de las cuencas. Los problemas esenciales heredados están en cómo reingerir los efluentes a las redes principales y el tratamiento de las mismas, en condiciones en que el sistema opera de manera fragmentada, dispersa y ruinosa.

Concluida la venta de los fraccionamientos, el interés inicial de los promotores por darle mantenimiento a las dotaciones infraestructurales y seguir operando algunos servicios pierde su atractivo, y a pesar que los costos de estas inversiones ya fueron recuperados, se emprenden los trámites

de traspaso de los mismos a la entidad local²³. En este segundo momento del proceso, las municipalidades deben elegir entre asumir estas dotaciones o no hacerlo cuando ellas presentan graves deficiencias. El hecho que la mayor parte de los sistemas de agua potable producidos en los municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, a excepción de la ciudad capital, se mantenga en manos privadas, nos estaría indicando, hasta cierto punto, que sus deficiencias han impedido el traspaso a la entidad local, aunque también ocurre excepcionalmente que este trámite no se realiza en aquellos casos en que la prestación del servicio resulta todavía rentable²⁴.

En cualquier circunstancia, el hecho es que en un momento dado pareciera que nadie quiere hacerse cargo del asunto, y menos las municipalidades si asumirlo significa unas inversiones en el mantenimiento y explotación de unos servicios que continuamente hacen crisis. Para las autoridades municipales el mantenimiento posterior de estos servicios e infraestructuras han supuesto realizar sus propias inversiones, complementadas a menudo con desembolsos extraordinarios de los usuarios o incrementando tarifas, lo que diluye el componente redistributivo y subsidiario de una política al respecto y actuando de manera equiparable a la racionalidad privada, donde el principal interés se centra en la recuperación de costos lo más rápido posible. El efecto global ha sido socializar los costos de implantación y operación de estos servicios, mientras se privatizan a favor de los fraccionadores los beneficios complementarios derivados de unas dotaciones

23. Señalemos que este procedimiento de traspaso de las infraestructuras y servicios está preceptuado en los reglamentos, debiendo realizarlo luego de un cierto período de prueba.

24. Considerando que, en el caso del agua potable, un problema generalizado es el agotamiento de las fuentes de abastecimiento, serían pocos los promotores que mantendrían interés en seguir prestando el servicio de manera privada.

que valorizan la tierra. Claro está que esto se procesa en menoscabo del bienestar colectivo, ocasionando diversidad de conflictos en la población debido a respuestas lentas, inequitativas y perjudiciales.

Las soluciones para compensar la insuficiencia crónica del suministro de agua potable se orientan a dar respuestas de corto plazo y a desquiciar aún más el servicio. Muchas de las empresas abastecedoras por camiones se desenvuelven sin mayor control público sanitario y bajo unas lógicas de funcionamiento empresarial que discriminan el abasto en el espacio según la accesibilidad del barrio, y según la capacidad adquisitiva de los usuarios para surtirse. En suma, son alternativas perjudiciales en términos sanitarios y sumamente gravosas en términos económicos.

A pesar que existe una denuncia y un conocimiento razonable de estos problemas y que se ha legislado y constituido entidades en el campo medioambiental, tales acciones han sido insuficientes para plasmar de manera sólida y estable una política al respecto. La gestión de estos servicios y las alternativas que se divisan a futuro no exhiben mayores transformaciones, más bien registran una tendencia regresiva de su naturaleza social, de alteración de la noción de interés general o de utilidad pública frente al dominio privado.

Al respecto, nuestra opinión es que, de inicio debe superarse la visión sectorial dejando de actuar aisladamente en algo que está naturalmente integrado. No basta centrar la atención en la cantidad y calidad del agua potable suministrada si no se considera a la vez la forma en que ésta se va a restituir al medio; por lo mismo, en ambos extremos debe exigirse control y eficiencia en su manejo, reglas básicas, procedimientos y normas claras e instancias que garanticen su ejecución y funcionamiento.

Las repercusiones de estos sistemas en el hábitat urbano y extraurbano son de tal magnitud, que obliga también a superar las demarcaciones político-administrativas, las que generalmente se acompañan de competencias múltiples y simultáneas del

aparato administrativo público central y local. Seguramente no es fácil precisar cuál debe ser la estructura organizativa por adoptar, pero sí sabemos que la sostenibilidad y la gestión de los recursos naturales dentro de una región, como el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, que habita en dos cuencas hidrográficas, es una opción a tomar en cuenta para guiar y coordinar procesos de gestión de servicios relacionados con variables ambientales, apoyándose en entidades normalmente muy complejas, pero necesarias de crear.

Otra alternativa para asegurar un real beneficio colectivo está en abrir cauces a la participación organizada de la población —un derecho ganado en razón de que son al final quienes han asumido los costos de implantación de estos servicios—, en los procesos de control, de planeación y gestión de los mismos.

Generosidad pública: el transporte colectivo, actividad privada subsidiada

Las iniciativas para solucionar el problema del transporte colectivo, casualmente reactivadas sólo en momentos de nuevos ajustes a la tarifa y amenazas de paro del servicio, dada su virtud estratégica para el funcionamiento de la ciudad, propicia la movilización de unos intereses bajo unas pautas que asfixian cualquier negociación; lo común son las posiciones obstinadas, donde se extorsiona, se amedrenta, se dilata, poniendo en juego la productividad urbana y las necesidades vitales de la población.

Un conflicto originado hace veinte años por alzas en las tarifas del transporte público, con todas las movilizaciones populares, unas con mayor ímpetu que otras, y con derroche de subsidios directos e indirectos y exenciones fiscales considerables, nos sitúa ahora con unas tarifas veinte veces más altas que hace dos décadas, con un servicio que ha pasado de malo

a malísimo y donde se han añadido otros problemas concomitantes de obsolescencia del parque vehicular, crisis en la vialidad y en el control del tránsito, gastos elevados de divisas y contaminación ambiental.

El esfuerzo en disminuir la intervención del Estado, ya sea descentralizando o bien su equivalente lejano de privatizar, en este caso niega la realidad; y es que ésta muestra que la crisis actual resulta de un sistema que funciona en manos privadas con la polisémica intervención estatal (que articula lo público y lo privado), referida a que la primera promueve y protege una operación cuyo proceso está bajo control de la segunda, donde las soluciones que se divisan no aceptan que ese modelo de gestión está agotado, insistiendo en reorganizarlo con las lógicas y elementos de su misma ruina.

Las constantes del problema han sido un arbitraje institucional del conflicto en que los desenlaces penden al final de instancias y recursos del gobierno central; de una autoridad municipal incapaz de superponerse a la extorsión empresarial, a las soluciones transitorias y fallidas repetidas veces; una movilización popular espontánea y coyuntural, cuyos mecanismos de protesta les imposibilita erigirse como interlocutores en las negociaciones que se entablan; un empresariado con mentalidad de tendero e irresponsable para cumplir acuerdos.

Ilustrando mejor el asunto, encontramos que el problema principal se ha centrado en el mantenimiento de unas tarifas que representan pérdidas a los transportistas. Las propuestas de solución se sortean entre elegir aceptar el aumento de tarifas, o mantener las mismas a cambio de más subsidio o el paro del servicio. La parte institucional en todas las ocasiones reitera su negativa de elevar las tarifas, además de amenazar con intervenir el servicio frente a los posibles paros. El desenlace de las negociaciones muestra una realidad distinta: se mantienen subsidios; aumentos constantes de las tarifas, a veces en cifras menores a las exigidas por los transportistas; intervenciones del servicio, realizadas sin mayores planes de contingencia y con procesos judiciales fácilmente burlados.

Los distintos intentos por establecer la verdad tarifaria, como una manera de discutir las alzas más razonablemente, tropiezan con una insondable telaraña de estimaciones económicas. Instancias de participación multisectorial formadas con el objetivo de discutir los problemas que enfrenta el transporte urbano concluyen siempre sobre las dificultades para establecer costos de operación, ingresos del servicio y margen de utilidades. Los costos de operación parecerían siempre sobrepasar los ingresos, en condiciones que las inversiones en la operación del servicio resultan inverosímiles contrastadas con el estado ruinoso de las unidades de transporte, y que en los ingresos, dicho por los mismos transportistas, existen fugas de dinero que no es reportado por los pilotos. Es decir, que estamos hablando de una actividad económica débilmente fiscalizada.

Con relación a esto último, para minimizar la fugas estimadas en 20 por ciento del total del boletaje vendido, se propuso un sistema de taquillas para la venta de boletos. La medida fue desacreditada porque se consideraba demasiado problemático implementarla, aunque en el fondo lo que disgustaba era descubrir la quiebra ficticia, algo que por cierto todo el mundo sabe, como las cargas impositivas evadidas²⁵. En la misma dirección de mejorar el ingreso se propuso un sistema de conteo de pasajeros, con la instalación de molinetes en los autobuses. Empero que esta medida fue aprobada por todas las partes involucradas, al vencer el plazo estipulado, las unidades carecían de este dispositivo. Luego se renegocia que el Estado

25. Señalamos que la retención de una parte del ingreso diario por concepto de venta de boletos en manos de los pilotos, constituye un mecanismo que los transportistas optan para no efectuar mejoras salariales.

absorba la compra de los molinetes, sin que hasta la fecha se hayan instalado²⁶.

Desde las soluciones adoptadas, contener las alzas en algunos casos o reducir su monto en otros, ha sido posible otorgando subsidios que, por una parte, debido a su errática fiscalización ellos no han tenido los efectos esperados de mejora y ampliación del servicio, sino todo lo contrario y, por otra, una manera indirecta de extraerle a la población los recursos del subsidio, a través del erario público. Alzas constantes en las tarifas y subsidios generosos, distorsionan aún más cuál es el precio real del transporte.

El servicio de transporte público actual es, sobre todo, una prueba de como él opera en manos privadas y con escaso control de las autoridades municipales. Partiendo del supuesto, evidente desde luego, que el actual esquema de desarrollo del servicio se ha agotado, se esperaría por consiguiente, que los cambios administrativos y técnicos a efectuar tendrían el objetivo de darle eficiencia, racionalidad y sostenibilidad al mismo. De las soluciones-promesas que se divisan, algunas son tardías pero aceptables, por ejemplo en el mantenimiento y ampliación de la red vial, semaforización, reglamentación de la actividad y control del tránsito, pero las referidas al transporte colectivo esencialmente no reestructuran las lógicas empresariales depredadoras, ni las distorsiones en materia subsidiaria, ni convocan a todos los sectores involucrados (municipalidades del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, entidades centrales, empresarios, usuarios). Es ésta una rara idea de gestión compartida, en la cual una sola municipalidad, la de la capital, piensa asumir la administración, la regulación y canalizar subsidios a todo el sistema, confiando a los transportistas la

26. Como con la mayoría de acuerdos en torno a este conflicto, su incumplimiento no ha promovido una mayor vigilancia por parte de las autoridades municipales para asegurar que eso no ocurra. En el caso de los molinetes, no fue sino hasta el día en que se cumplió el plazo, cuando caen en la cuenta de que éstos no se habían instalado.

operación de las unidades²⁷. Más simple de explicar, la Empresa Metropolitana del Transporte y Tránsito digamos que se trataría de una empresa municipal de empresas privadas, con todo y que ahora los transportistas ya no van a tener que emprender con sus propios fondos la compra de autobuses, debido a que este capital será proporcionado por el Estado. Esta curiosa mezcla de conciliar las partes más vulnerables de un viejo conflicto, insiste en que la parte más sensible del nuevo sistema se sostenga con viejos hábitos, sabiendo además los efectos perniciosos de estas experiencias. Ello es institucionalizar la ineptitud, más que ortodoxia privatizadora.

Lo inédito de la propuesta plantea más dudas que esperanzas. ¿Hasta dónde piensa llevarse los dominios de la proyectada empresa, en tanto como autoridad no puede ser más ni menos, que la misma en cada municipio de la metrópoli? ¿Cómo queda frente a otras concesiones del servicio realizadas en municipios vecinos, que funcionan también calamitosamente pero sin subsidio? ¿Cómo se evitará o disminuirá la recurrente socialización de costos y la privatización de los beneficios, cuando el subsidio servirá para que el transportista compre nuevas unidades, además libres de gravámenes? ¿No es acaso esto mantener el manido doble pago de patrocinar con recursos del erario público una actividad privada, que luego debe también pagársele por sus servicios? Las dudas son más y quizá porque persiste otro hábito secular: poca transparencia e información al público.

27. Institucionalizar esta estructura administrativa no representa en realidad un cambio, tomando en cuenta que ha sido siempre la municipalidad de la ciudad capital el interlocutor y árbitro en este conflicto.

Recolección de basura: equívocos en transformar un sistema que funciona ...a pesar de todo

De todos los problemas que plantea el problema de los desechos sólidos, su recolección es quizás la parte del proceso que menos dificultades provoca y con un grado de respuesta aceptable. La mayor parte de la recolección de basura es realizado por un sinnúmero de pequeñas empresas cuya organización y condiciones de empleo las sitúa cerca de denominarlas como informales. Para las autoridades municipales, sin duda, las transformaciones que se quieren implementar parten de un diagnóstico en términos negativos, es decir, un sistema que no correspondería a una organización más racional y eficaz, sin siquiera fijarse en que sí funciona y con resultados sorprendentes tomando en cuenta los ridículos recursos utilizados y sin subsidio alguno.

El tema aquí se presenta en una situación inversa a la que existe en el problema del transporte colectivo, de manera que las negociaciones que en él se han entablado tienen signos distintos. Desde la intervención pública, se trata que el sistema actual de recolección de basura sea reasumido por el control municipal, es decir, imponer un sistema regulador a otro orden normativo no oficial, que tiene largo tiempo de existir y que además ha sido capaz de crear reglas e inducir u obligar al cumplimiento de las mismas.

Hasta ahora el vínculo institucional entre la autoridad municipal y las pequeñas empresas recolectoras corre a través de un delgado hilo, en que la primera concede las licencias a los vehículos utilizados en el transporte de la basura. La organización de los recolectores es en buena medida más compleja, funcionando con una serie de normas para regular su operación. Entre los derechos, no formalizados legalmente, está el organizar los servicios de recolección asignando y controlando las rutas, de manera que quienes desean incorporarse al sistema deben contar con aprobación. Esta relaciones sociales

han propiciado la formación de una gremial y otras de recolectores independientes.

Un primer cambio en la transformación del sistema tradicional ha sido la fusión de estas organizaciones en una sola gremial (Gremial Metropolitana). En paralelo, la municipalidad intentó licitar no sólo el proceso de recolección y transporte, sino también el de clasificación y disposición final de la basura. Frente a actuaciones tan contradictorias a la oposición de los recolectores se le añadió la de los que separan los desechos, alterando la posición inicial de las autoridades.

Esto llevó a formular nuevas propuestas, las cuales tienen aspectos interesantes de comentar. Por una parte, se contemplan incentivos importantes que asegurarían una cobertura más amplia de la ciudad: es el caso que la municipalidad avalaría los préstamos de los recolectores (sin subsidios ni exenciones de impuestos como en el transporte colectivo), para la compra de vehículos más adecuados; la creación de un mercado cautivo en tanto la municipalidad emitirá una ordenanza que obliga a todos los vecinos a pagar una cuota por el servicio; se piensa, además de la tarea tradicional de la recolección domiciliar, asignarles la recolección en los botaderos clandestinos y el proceso de separación de los desechos, a cambio de elevar la tarifa del servicio. Por otra parte, las propuestas se dirigen claramente también a restringir por completo la estructura organizativa y los derechos no formales de la gremial, debido a que la municipalidad sería quien asignaría ahora las rutas, concedidas anualmente, pudiendo retirárselas por incumplimiento de obligaciones, de manera que los recolectores sólo se encargarían de la operación del servicio.

La interacción entre estos dos órdenes en el proceso de negociación y cambio del sistema tradicional dada su naturaleza inédita, no nos permite sino recatadas reflexiones. En el conflicto, pareciera no existir una subordinación total de los recolectores hacia la municipalidad, pero tampoco una resistencia abierta a todas las propuestas de cambio, más bien se trataría de situaciones adaptativas en que los recolectores

asumen algunas formas legales o reguladas a cambio del reconocimiento de algunos de sus derechos que les permite sobrevivir dentro de la actividad, satisfaciendo las demandas del proyecto municipal de transformar el sistema aunque menguando el que ha permanecido hasta ahora.

Sobre cómo va a funcionar el nuevo sistema no podemos apresurar una opinión, no obstante nos preguntamos: si en un momento dado, el endeudamiento de los recolectores para la compra de nuevos vehículos, ¿les permitirá unas utilidades razonables para cubrir los gastos de operación y mantenerse en la actividad? o bien, ¿se deberán realizar ajustes sucesivos en las tarifas, o serán reemplazados por otras empresas que funcionarían con otra lógicas? ¿Cuán seguro es que el cobro obligatorio del servicio sea aceptado por la población, y en caso de no lograrse se ponga en crisis el sistema? Se ordenarán cobros diferenciados, según sector social, según actividad? No sabemos.

GOBERNABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD: ¿CÓMO ENCAJARLAS EN LA GESTIÓN ACTUAL?

El telón de fondo descrito anteriormente, en términos de los problemas creados y la escasa capacidad de resolverlos, aun superando pesimismos, da para pensar por una parte, en la situación de ingobernabilidad que prevalece en tanto las instituciones públicas no cumplen con sus funciones típicas, porque por mera formalidad se convoca pero no se llega a consensos, porque la eficacia de las soluciones apenas llega a desactivar momentáneamente los conflictos pero no a transformarlos; por otra parte, una situación de insostenibilidad, porque la planificación no pasa de ser política de intención y la calidad de vida no se mejora sino sigue el curso vertiginoso al deterioro.

A estas alturas nos interrogamos sobre cuáles son las salidas posibles para encauzar una gestión metropolitana que supere el localismo municipal, el escamoteo de funciones por parte del gobierno central, las actuaciones segmentadas y cortoplacistas, la pesada discrecionalidad administrativa, la nulidad del concepto de interés público y del bien común.

Un primer paso importante estaría en superar la falta de un mejor conocimiento de la metrópoli. Paralizados en la noción de una ciudad que crece dentro de una aparente anarquía, se han fundido y confundido lógicas e intereses diversos que actúan de manera diferenciada en el medio urbano, lo que poco contribuye a identificar con más exactitud los procesos y tendencias de las problemáticas que tienen lugar en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. Se trata, entonces, de partir de nuevos análisis y postulados, de producir, reunir y analizar información más compleja y confiable sobre asuntos claves de la estructura y los procesos del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala. En algunos de los problemas explicados antes, se actúa en base a unos diagnósticos, cuando los hay, limitados y extemporáneos, o bien en supuestos cuyo nivel de generalización llevan a intervenciones cuyos resultados tienden a desquiciar más aún los conflictos, o bien a beneficiar sólo a una de las partes. Es claro entonces, los riesgos que se corren de seguir actuando sobre algo en que no hay información, o la que existe es pobre y sesgada.

Antes de considerarse mero lujo académico, un progreso en la visión que se tiene de la metrópoli supone establecer con mayor solidez un marco interpretativo y de información útil, en el cual pueda reposar con más certeza la creación de espacios y mecanismos de planificación, discusión y concertación futura. La agenda de temas a meditar tienen que ver con dinámicas fundamentales como el papel del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala en el desarrollo nacional, su estructura económica y territorial interna, establecer las fuentes de los problemas que limitan y pervierten su funcionamiento y

la calidad de vida, el curso posible de no hacer o hacer algo al respecto.

Partiendo de la variada, desigual y contradictoria intervención de las entidades municipales en ausencia de planes coherentes y globales para la gestión de la metrópoli, de los exiguos recursos financieros y raquíticas maquinarias administrativas de estas entidades, de una legislación urbana escasa, desactualizada y débilmente aplicada, en fin, unas instancias e instrumentos que han sido desbordados por el desarrollo urbano y la crisis de gobernabilidad, pareciera que una opción para resolver en algún grado estos problemas estaría en el fortalecimiento y modernización del aparato público local. Esta aspiración, repetida numerosas veces y por ello quizá poco novedosa, en realidad sigue siendo una política inacabada y ejercida en la ruta menos aconsejable.

Para el caso particular del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, las acciones de fortalecer y modernizar instancias de gestión urbana deberían complementarse, pero en un rumbo unívoco de consolidar una gestión metropolitana. No se puede seguir transfiriendo recursos u otros apoyos si ellos propician la fragmentación en la gestión de la metrópoli, pero tampoco vemos oportuno la creación de superentidades cuyos reacomodos institucionales *desde arriba*, no articulan ni convocan a los actores urbanos clave²⁸. Se trataría, al contrario, de estimular por todos los medios posibles y mediante un proceso abierto, el desarrollo de acuerdos y acciones mancomunadas entre los municipios del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala, como nueva modalidad de gestión integrada, que supone también renovar las fuentes de su legitimidad, apoyán-

28. Incluso algunos organismos financieros internacionales deberían incorporar esta condición en sus operaciones. Llama la atención, por ejemplo, que en las solicitudes de cooperación generalmente sólo se asume como interlocutor de los proyectos, muchos de ellos con repercusiones metropolitanas, una sola municipalidad, la de la ciudad capital.

dose en una mayor eficacia técnica y administrativa, en las exigencias y participación libre de las mayorías. En esto, el gobierno central puede o debe jugar un papel importante para víabilizar dicha gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Demyk, N. y F. Rodas. *Producción de suelo habitacional en el municipio de Guatemala 1776-1994*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Guatemala, 1997.

Municipalidad de Guatemala. *Esquema de Ordenamiento Metropolitano 1972-2000*, Guatemala, 1972.

Hiernaux, D. "Región, regionalismo y modernización en América Latina". *Ciudades*, N° 18, México D.F., 1993.

JICA. *Estudio de Plan Maestro para el sistema de transporte urbano en el Area Metropolitana de Guatemala*. Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 1992.

Martínez, E. "La situación de la basura en la ciudad de Guatemala". *Boletín*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, N° 30, Guatemala, 1996.

Municipalidad de Guatemala. *Plan de Desarrollo Metropolitano*. Guatemala, 1995.

Pérez, M. "La gobernabilidad urbana y la estrategia Centroamericana de desarrollo sostenible. El caso del Área Metropolitana de San José", publicado en este libro, 1998.

Pérez, J.P. y R. Menjívar. *Informalidad urbana en Centroamérica, entre la acumulación y la subsistencia*. FLACSO/ Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

Rodas, F. *Producción de suelo habitacional y de los servicios básicos en la periferia metropolitana de la ciudad de Guatemala*, Centro de Estudios Mexicanos y Centro-americanos/ Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Guatemala, 1996.

Valle, E. y E. Velásquez. "El sistema de transporte público en el Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: problemas y propuestas de solución", *Boletín*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Nº 25, Guatemala, 1995.

Velásquez, E. *Desenvolvimento capitalista, crescimento urbano e urbanização na Guatemala, 1940-1984*, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

Viceministerio de Vivienda. *Indicadores Clave*, Guatemala, 1996a.

Viceministerio de Vivienda. *Plan de Acción Nacional de Asentamientos Humanos y Vivienda 1996-2000*, Guatemala, 1996 b.

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 países 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 convivencia humana
 5. El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región
 6. El logro de mayores grados de integración económica entre los países 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 centroamericana 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 (Lungu, 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 un 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 jurisdicción.

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 (Lungu 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 países 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 encuentran 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 los 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 un 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 (Lungu 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 $\frac{2}{3}$ de las empresas que representaban una proporción similar del valor de la producción industrial y generaba más de $\frac{4}{5}$ 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 peculiaridades 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 (Lungu, 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 sociétés*, 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*, N° 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.

Pérez, 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*, N° 67, San Salvador, 1998.