
Parte III

*Planejamento, gestão e democracia:
escalas e sentidos contemporâneos
das intervenções urbanas*

Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica

← Mario Lungo*

Ciudad grande, país pequeño: el caso centroamericano

Es verdad que el proceso de globalización actual tiende a borrar los límites territoriales de la nación en muchos aspectos. No obstante, la llamada “desterritorialización” va acompañada del resurgimiento de procesos e identidades nacionales y locales. También es cierto que la existencia de grandes ciudades no es exclusiva de países grandes, pero existen peculiaridades que deben ser rescatadas sobre la relación entre la extensión territorial de un país y la existencia de una o más ciudades de dimensiones importantes (pensamos, para el caso centroamericano, en ciudades cercanas a los dos millones de habitantes o más).

Respecto a lo último, los países de la región presentan dos características: por un lado, su extensión geográfica es de reducidas dimensiones; por el otro, y en relación a la población total, el peso demográfico de la ciudad principal es muy importante, así como su índice de primacía. Los siguientes cuadros reflejan esta situación.

* Arquitecto, Universidad de El Salvador. Formación en urbanismo (Instituto de Urbanismo, Universidad de París) y Ciencias Sociales (École Pratique des Hautes Études, Paris). Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y Profesor / Investigador de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador. Profesor de la Maestría del Programa de Desarrollo Urbano, FLACSO (Costa Rica).

Cuadro 1

Centroamérica: población total, población urbana y población del área metropolitana principal (1999)

País	Población total (millones)	Población urbana (%)	Población del área metropolitana principal (a) (%)
Guatemala	11.1	41	20
El Salvador	6.2	45	33
Honduras	6.3	44	15
Nicaragua	4.9	63	30
Costa Rica	3.9	50	38
Panamá	2.8	53	41

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

(a) Cálculos propios a partir del ajuste de los territorios comprendidos en las áreas metropolitanas principales.

Como puede observarse, al menos en cuatro países la población habitando en la principal (o única) área metropolitana alcanza o supera un tercio de la población nacional, y tres de estos cuatro países son los menores en términos de extensión territorial.

Cuadro 2

Centroamérica: extensión territorial y población del área metropolitana principal

País	Extensión territorial (Km)	Población principal área metropolitana
Guatemala	105.000	2.200.000
El Salvador	19.000	2.050.000
Honduras	106.000	950.000
Nicaragua	110.000	1.500.000
Costa Rica	50.000	1.500.000
Panamá	70.000	1.150.000

Fuente: FNUAPy cálculos propios.

Cuadro 3

*Centroamérica: relación entre la población de la capital
(áreas metropolitanas), y la segunda ciudad de cada país*

País	1960	1970	1980	1995
Guatemala	13.7	16.1	23.2	16.6
El Salvador	4.8	5.9	6.5	10.0
Honduras	2.3	1.8	1.7	1.5
Nicaragua	5.3	7.2	8.7	8.0
Costa Rica	10.3	11.9	15.0	13.0
Panamá	4.8	5.9	6.0	5.0

Fuente: Nuhn Helmut: "Estructura y desarrollo del sistema de ciudades de Centroamérica y Panamá", en Desarrollo polarizado de descentralización en América Central: el caso de Panamá, H. Nuhn y A. McKay, Hamburg, 1990, para los años de 1960 y 1970, excepto para San José en 1970 por cambios en la circunscripción; estimaciones propias a partir de cifras oficiales para 1980 y 1990.

La primacía de la ciudad de Guatemala, medida como se indica, llama la atención por su importancia, especialmente para el año 1980, que exigiría una detallada revisión de la validez de los datos consultados.

Otro caso que motiva el interés es el de la ciudad de Tegucigalpa, lo que se explica por ser el único país de Centroamérica con dos ciudades importantes: la capital, y San Pedro Sula, asiento de las principales actividades económicas, y cuyo crecimiento poblacional hace que tienda a convertirse en la principal ciudad del país.

La ciudad de San Salvador aumenta su primacía con respecto a la segunda (y al resto de las ciudades secundarias), proceso que ocurre en el más reducido de los territorios nacionales.

Lo anterior, como sucede también en mayor medida en los pequeños países insulares del Caribe, introduce particularidades en la relación entre las aglomeraciones metropolitanas y los reducidos ámbitos territoriales nacionales. Destaquemos al menos tres de ellas:

- a. El peso de estas economías metropolitanas es fundamental en la formación del producto interno bruto. Cálculos para el caso de San Salvador permiten estimar que suma alrededor del 53% a mediados de la década de los '90 (Cuervo et al, 1998).

b. El impacto negativo en el medio ambiente nacional. La alta concentración poblacional en zonas de extrema fragilidad dadas las limitaciones territoriales, acentúa los procesos de degradación ambiental.

c. El alto grado de concentración de las decisiones políticas en estas metrópolis constituye un desafío para la construcción de relaciones de gobernabilidad democráticas.

A esto hay que agregar la estrecha vinculación económica y social existente entre los países de la región, que constituyen además un ámbito ecológico integrado (la mayoría se ubica dentro de las zonas de influencia del corredor biológico centroamericano), lo que introduce relaciones entre estas aglomeraciones metropolitanas que permitirían visualizarlas como partes integrantes de una red urbana de carácter transnacional. La gestión de estas áreas metropolitanas debe entonces incorporar factores que van más allá de los límites de las naciones respectivas.

No obstante, aunque es evidente que frente a pequeñas escalas geográficas y bajos niveles de complejidad las firmas que operan regionalmente prefieren ubicarse en las principales ciudades, no resulta claro que los vínculos que establecen creen sistemas urbanos transnacionales (Sassen, 1998). Tal es el caso de Centroamérica, donde la posible configuración de un sistema urbano transnacional integrado por las principales ciudades (las áreas metropolitanas), a pesar de las reducidas dimensiones territoriales nacionales y la fuerte vinculación existente entre los países del istmo, suscita muchas interrogantes.

La gestión urbana: precisiones conceptuales y relación con la gobernabilidad

Hay términos que presentan una extrema ambigüedad en su utilización, reduciéndose así su capacidad explicativa. El concepto de gestión urbana es uno de ellos. Partiendo de que éste no se reduce a la simple administración (*management* en la literatura de habla inglesa), debemos ante todo responder al siguiente interrogante: ¿de qué gestión urbana estamos hablando? Al intentar responder, surge inmediatamente otro: ¿existe un proceso global, único, que podríamos llamar “gestión urbana”, o estamos en presencia de distintas “prácticas de gestión urbana”?

Nuestra respuesta se inclina por la segunda alternativa. Creemos que sólo podría hablarse de gestión urbana como un proceso global en dos casos: uno, en sociedades altamente centralizadas, con economías planificadas casi en su totalidad, lo que ha revelado ser profundamente antidemocrático e infuncional; dos, en el caso en que los distintos sectores sociales logren establecer un plan de desarrollo urbano concertado que sea expresión de los distintos intereses que se expresen en una ciudad. ¿Es lo segundo parte del reino de la utopía?

Nos enfrentamos entonces en nuestras ciudades a un conjunto contradictorio, especificado históricamente, de diferentes prácticas de gestión urbana que responden a diferentes actores urbanos, tanto pertenecientes a la institucionalidad política como a la sociedad civil. Ellas se cruzan, convergen, se sobreponen en un complejo tejido a veces difícil de captar, y que, por responder cada una de ellas a intereses sectoriales, se desarrollan en una permanente tensión.

Estrechamente dependiente de las características del sistema político en que se encuentran inserto, este conjunto de prácticas de gestión urbana tiene, en cada caso concreto, una conformación peculiar. Allí donde los gobiernos locales son fuertes, las organizaciones y movimientos urbanos tienden a tener una presencia importante, y la participación social en los procesos de gestión urbana tiene mayores posibilidades de desarrollo.

Se podría así pensar en la gestión urbana como en un ejercicio del poder desde dentro y desde fuera de las instituciones del poder estatal, central y local, en una relación dinámica entre el Estado y la sociedad civil. Llegamos así al concepto de gobernabilidad (McCarney et al, 1995).

En términos operativos, una de las cuestiones más difíciles de delimitar se refiere al contenido de la gestión urbana, a sus componentes. Para efectos analíticos, con el riesgo que implica caer en el esquematismo, podemos definir cuatro procesos integrantes de la misma (Lungo y Pérez, 1990):

- a. la planificación urbana (que se expresa en políticas y programas, y que ha sido esencialmente estatal en sus dos niveles: central y local);
- b. la regulación urbana (que se puede desagregar en leyes y normas, y que sigue la misma lógica que el proceso anterior);
- c. la inversión urbana (que se puede dividir en pública, mixta y privada; esta última a su vez tiene dos categorías: inversión individual o de grupo con fines lucrativos, y la inversión de grupos de base o de organizaciones no-gubernamentales que les brindan apoyo, sin fines lucrativos).
- d. la administración urbana (aunque fundamentalmente estatal, puede también ser privada en algunos aspectos).

La cuestión clave para que la gestión urbana contribuya a la construcción de relaciones de gobernabilidad urbana de carácter democrático está en cómo articular y “desestatizar”, en el sentido correcto, estos procesos, incorporando en ellos la participación social, y sin olvidar que la *gestión urbana no es necesariamente democrática o eficiente con la sola participación popular*. Para que sea eficiente debe contar con una racional integración de sus procesos componentes.

Lo antes expuesto conduce a una revisión de la situación actual de los procesos antes mencionados. En primer lugar, con respecto a la planificación urbana,

sus límites, y su caducidad actual. Aparte de la inviabilidad de la planificación formal y tecnocrática desplegada en América Latina a partir de los años '50 y prácticamente desaparecida durante la década siguiente, el actual modelo neoliberal postula que la planificación, en cualquiera de sus expresiones, es esencialmente opuesta a la democracia, y yendo más allá, plantea la necesidad de privatizar los planes de desarrollo urbano (Lungo, 1992), asignando esta tarea a distintos sectores de la sociedad civil, lo que conduciría a la atomización de servicios urbanos generando mayores desigualdades y exclusión social.

Esto obliga a repensar la planificación urbana y su papel; a pasar del “plan urbano como modelo ideal de ciudad” a una concepción de “plan urbano como espacio de concertación de los distintos intereses existentes en la ciudad” (POLIS, 1989). En nuestra opinión, esto tiene validez si se inscribe en una visión de la nación que se pretende construir y se trasciende la visión de la ciudad en sí misma.

Lo mismo ocurre con el marco regulatorio. Hasta el momento han predominado las leyes de corte general y las normas que permiten o prohíben, por lo que son altamente ineficientes y conducen a la corrupción. Una normativa que contribuya a la gobernabilidad urbana requiere, además de la claridad, transparencia y aplicación igualitaria, de una adecuada combinación de regulaciones e incentivos, y sobre todo, contar con los instrumentos para dirimir los conflictos que ineludiblemente genera el desarrollo de las ciudades. Lo que no es admisible desde ningún punto de vista es la casi total desregulación o liberalización del desarrollo urbano, como postulan algunas posiciones extremas.

Por el contrario, es el ámbito de la inversión donde deben priorizarse la intervención privada sobre la pública siempre que se oriente por los intereses comunes, o las inversiones mixtas en aquellas áreas que lo requieran. Las inversiones deben también ser retribuidas, pero es factible diseñar mecanismos de transferencia y compensación que contribuyan a una cada vez mayor equidad de las inversiones que se hacen en la ciudad. El manejo del uso de la tierra urbana constituye, al respecto, un instrumento clave.

Finalmente, en lo que concierne a la administración urbana, pensamos que la clave está en la descentralización y no en la perversa tendencia actual, en que el gobierno central deja de atender aspectos del desarrollo urbano pretendiendo que sea el mercado quien mágicamente se responsabilice de ellos..

Estos cuatro procesos -planificación, regulación, inversión y administración- adquieren al nivel de las aglomeraciones metropolitanas una extrema complejidad, que se incrementa cuando estas ciudades cumplen las funciones de capitales nacionales (Pirez, 1994; Ziccardi, 1995). Así, por ejemplo, la planificación metropolitana se contraponen en muchas ocasiones a la planificación de ámbitos locales. Lo mismo ocurre con la regulación al superponerse distintos ámbitos de competencia. También son claras las contradicciones en materia de inversión pú-

blica y privada de envergadura metropolitana con la de dimensión local más reducida; y en el campo de la administración, es ampliamente conocido el debate entre quienes postulan la creación de gobiernos únicos de índole metropolitana y quienes defienden a ultranza los gobiernos locales. Afortunadamente se han encontrado soluciones intermedias, que combinan el respeto a las particularidades y necesidades de ambos niveles.

Lo anterior se ve agravado cuando estas aglomeraciones metropolitanas se encuentran en países de pequeñas dimensiones territoriales como los centroamericanos, y son en muchos casos la única gran aglomeración urbana.

El análisis de esta problemática remite a cuestiones de índole metodológica que es necesario señalar. Por una parte, el uso de un término común como ‘gestión urbana’ puede arrojar luz sobre los rasgos comunes de ciertos procesos sociales. Al identificar diferentes prácticas como “similares”, es posible investigar sistemáticamente diferentes procesos y su significado para los actores sociales involucrados. Por otra, se debe partir no de modelos abstractos de los cuales se pretende deducir la realidad, sino tratar de captar ésta a partir de las expresiones concretas de estos procesos, abandonando la comodidad de las definiciones tradicionales y arriesgándose a formular otras nuevas aunque sean imperfectas (Portes, Castells and Benton, 1989).

Gestión y gobernabilidad en las áreas metropolitanas centroamericanas

La gestión y la gobernabilidad urbanas se construyen alrededor de los problemas más sentidos por los habitantes de una ciudad. En este sentido, en el marco de una investigación sobre gobernabilidad urbana en Centroamérica realizada por la Global Urban Research Initiative (GURI), exploramos, a través de entrevistas a actores claves, cuáles eran los principales problemas que se enfrentaban en las Áreas Metropolitanas de los países de la región. En el caso de Honduras se incorporó a la segunda ciudad del país, San Pedro Sula, por constituir éste el único caso de bipolaridad en la región:

Cuadro 4
**Problemas en las principales Áreas Metropolitanas
 que inciden en la gobernabilidad**

Problemas relacionados	San Salvador	San José	Guatemala	Managua	San Pedro Sula	Panamá	Tegucigalpa
1. Estructuras administrativas desfasadas o sin poder		X				X	X
2. Ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo	X	X	X	X		X	X
3. Gestión del agua y el saneamiento	X		X	X	X		X
4. Gestión del transporte colectivo	X		X	X		X	X
5. Recolección de desechos sólidos	X	X		X			X
6. Degradación y contaminación ambiental	X	X	X	X	X		
7. Tenencia de la tierra				X			X
8. Vialidad urbana	X						
9. Seguridad pública	X	X	X				

Fuente: entrevistas realizadas durante la investigación.

Para quienes conocen la realidad urbana centroamericana, la información presentada en el cuadro da origen a varias dudas. Recordemos, no obstante, que refleja la opinión de los actores urbanos entrevistados, que no necesariamente coincide con la realidad, y que está matizada por la coyuntura en que se realizaron las entrevistas. Lo importante es que sobre estas percepciones se construyen las opiniones en torno a la gestión de la ciudad, que inciden en la construcción de relaciones de gobernabilidad.

En la investigación se analizaron un conjunto de problemas urbanos que se estudian con frecuencia, pero calificándolos en relación a la gobernabilidad. El cuadro siguiente sintetiza los resultados surgidos de las encuestas realizadas en San Salvador y San José, y de los estudios específicos hechos sobre Guatemala, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Managua y Panamá.

Dos problemas son los más compartidos: el ordenamiento territorial, y la regulación de los usos del suelo y la gestión del servicio de agua. Es interesante notar las excepciones: San Pedro Sula respecto del primero, y San José y Panamá respecto del segundo.

No obstante el hecho de que todos los problemas relevados inciden en distinto grado en la gobernabilidad urbana, interesa particularmente, para los objetivos de este trabajo, detenerse en el desfase y la falta de poder de las estructuras político-administrativas encargadas de la gestión del desarrollo urbano, ya que su solución podría contribuir a forjar nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter más democrático e integral.

El desfase 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 y Velázquez, 1998; Barba, 1998). El caso de la última ciudad es interesante porque integran el Área Metropolitana 13 municipios, y existen 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.

La falta de poder de los gobiernos locales remite por un lado a la ausencia de recursos económicos, y por otro a la debilidad de la figura política del alcalde de la ciudad. Nuevamente San Salvador es el mejor ejemplo de la primera situación, mientras que San José lo es de la segunda, al no contar con alcalde electo directamente. El gobierno municipal de la ciudad de Guatemala aparece, por el contrario, completamente distinto, dado que cuenta con importantes recursos económicos y que el alcalde constituye la segunda figura política al nivel nacional.

La cuestión de la propiedad y la tenencia de la tierra urbana y suburbana, crucial en muchas ciudades, emerge como un problema generador de conflictos urbanos de gran fuerza sólo en el caso de Managua, lo cual 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 anteriores se elaboró el siguiente cuadro, que sintetiza la situación del Estado, la sociedad civil, sus articulaciones, y los grados de conflictividad urbana.

Cuadro 5

Actores y relaciones en las Áreas Metropolitanas centroamericanas

Ciudad	Estructura Estatal	Sociedad Civil	Vinculaciones Estado/Sociedad civil	Grado de conflictividad propiamente urbana
San Salvador	-centralizada -sectorial -gobierno municipal fuerte sólo políticamente	-débil -fragmentada -no existen organizaciones urbanas fuertes	-no hay espacios ni mecanismos -gobierno municipal impulsa participación y accountability	-débil y esporádica hasta recientemente
San José	-centralizada -sectorial -gobierno municipal débil	-relativamente fuerte -fragmentada -existe tradición de organización comunal	-existen mecanismos pero bajo tutela del gobierno central	-frecuente aunque está disminuyendo
Guatemala	-centralizada -sectorial -gobierno municipal fuerte	-relativamente fuerte -fragmentada -débil organización barrial	-no hay espacios ni mecanismos específicos	-baja por la represión
Managua	-centralizada -sectorial -gobierno municipal relativamente fuerte	-fuerte en algunos sectores -fragmentada -fuerte organización barrial	-eliminados los mecanismos de concertación creados anteriormente	-alta
Tegucigalpa	-centralizada -sectorial -gobierno municipal con poder relativo	-débil -fragmentada -tradición de organización barrial	-no existen espacios ni mecanismos	-intermedia
San Pedro Sula	-gobierno municipal fuerte	-fuerte a nivel empresarial -hay organización sindical	-hay espacios y mecanismos a nivel municipal	-baja
Panamá	-centralizada -sectorial -gobierno municipal con poder relativo	-débil -fragmentada -larga tradición de organización barrial	-existen pocos espacios y mecanismos de concertación	-alta pero esporádica en los últimos años

Fuente: Investigación realizada.

Paralelamente a las percepciones de los actores entrevistados y las relaciones identificadas se elaboró, en base a la información recogida por los investigadores, el estado de la gestión urbana, el cual se sintetiza en el cuadro siguiente, y que muestra una enorme diversidad a pesar del origen común y las similitudes de la organización político-administrativa que caracteriza a los países centroamericanos con excepción de Panamá.

Cuadro 6
Centroamérica: estado de la gestión de las Áreas Metropolitanas*

Área Metropolitana	Planes de desarrollo	Ámbitos de gestión	Instituciones de gestión
Guatemala	Existe un plan estratégico en ejecución para el Municipio de Guatemala	Amplio relativamente, al incluir el agua transporte y drenajes	Varias Municipalidades sin coordinación
San Salvador	Existe un Plan de Desarrollo para el Área Metropolitana que se está ejecutando	Limitado al no incluir transporte, agua, drenajes y vivienda	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana integrado por catorce municipios
Tegucigalpa	No existe un plan actualizado	Limitado al no incluir varios servicios urbanos	Una municipalidad que tiene el rango de Distrito Central
Managua	No existe un plan actualizado	Limitado al no incluir varios servicios urbanos	Una única Municipalidad hasta este año en que se crearon tres que cubren el ámbito territorial
San José	Solo existe un plan para el Municipio de San José	Limitado por el alto grado de centralización del Estado	Varias Municipalidades sin coordinación
Panamá	Se ha elaborado un plan para el Área Metropolitana pero no está aprobado	Limitado debido a la existencia de la Zona del Canal	Varias Municipalidades

* Se refiere a las aglomeraciones reales, no necesariamente a entidades político-administrativas formales. San Salvador es la única área metropolitana definida por Ley, mientras que Tegucigalpa tiene la categoría de Distrito Central.

Fuente: Investigación realizada.

A partir de esta información se analiza el nivel de desarrollo de los cuatro procesos que integran la gestión urbana tal como la conceptualizamos en el punto anterior. Las afirmaciones expresadas en el cuadro siguiente permiten identificar los puntos débiles de la gestión urbana y para el establecimiento de relaciones de gobernabilidad democrática.

Cuadro 7

Centroamérica: nivel de desarrollo de los procesos de gestión metropolitana (*)

Países	Procesos			
	Efectividad de la planificación	Modernización de la regulación	Descentralización de la administración	Coordinación entre inversión pública y privada
Guatemala	++	+++	+	++
San Salvador	++	+++	++	++
Tegucigalpa	+	+	+	++
Managua	+	+	++	++
San José	+	++	+	++
Panamá	+	+	+	++

* Se estableció el siguiente rango:

- ++++ alta
- +++ intermedia
- ++ baja
- + nula

Es difícil hacer una caracterización general y única de las relaciones de gobernabilidad en las principales ciudades centroamericanas en la década de los '90 (Lungo, 1998). Aunque los procesos de urbanización en la región muestran algunos rasgos y problemas similares, la manera particular en que los distintos actores públicos y privados construyen la ciudad y establecen o no consensos y acuerdos que permiten solucionar problemas y hacer una ciudad más gobernable, está relacionada con las características de los sistemas políticos en cada país, 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. Sin embargo, el cuadro anterior permite aproximarse a las características de las relaciones de gobernabilidad urbana actual en las principales ciudades centroamericanas.

En términos generales podemos observar la presencia de relaciones de gobernabilidad poco democráticas, que no favorecen la participación social. Predomina todavía, desde distintas ópticas, el criterio de que la responsabilidad del desarrollo urbano corresponde al gobierno central y al gobierno municipal (salvo para esto último en el caso de San José). 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; etc. Es quizás la seguridad ciudadana el único problema que aglutina a los distintos sectores sociales urbanos.

No obstante, cada vez más otro problema suscita los más amplios consensos: la degradación del medio ambiente urbano, que es visualizada como un problema de interés general, a través del cual es posible ir construyendo nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter democrático 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 (Lungo y Oporto, 1998) así lo demuestran. Inclusive, en esta ciudad se han comenzado a establecer acuerdos en torno al uso de la tierra urbana, un tema altamente conflictivo.

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

Una cuestión central que no parece estimular acuerdos es el papel económico de las distintas ciudades. Subyacen en esta situación la gran desigualdad económica y la profunda exclusión social generadas por el modelo de crecimiento económico imperante. Mientras ello no cambie, la polarización política de las sociedades centroamericanas, incluida la costarricense, hará imposible la búsqueda de consensos sobre el carácter de las economías urbanas y el rol de las ciudades estudiadas en este aspecto, de singular relevancia por el proceso de globalización de la economía en curso al nivel mundial y el proceso de integración regional en curso al nivel centroamericano.

Los desafíos de la gestión metropolitana en la región

En este último punto queremos plantear, a partir de las valoraciones anteriores, los principales desafíos que enfrenta la gestión metropolitana en Centroamérica. La premisa fundamental en que nos basamos es la siguiente: la gestión metropolitana constituye un espacio privilegiado para la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbana de carácter democrático.

Para la planificación, el desafío fundamental consiste en crear un espacio de articulación entre la planificación territorial al nivel nacional (que puede en algunos casos asumir la forma de ordenamiento territorial) y la planificación de los espacios locales (generalmente representados por los municipios), incorporando los procesos de transnacionalización.

En el caso de la regulación se trata de crear ante todo los instrumentos de intervención sobre los procesos de carácter metropolitano (por ejemplo el transporte público o el manejo de los desechos sólidos), combinando la regulación de los usos del territorio con del tipo de actividades.

Respecto de la administración, el desafío central es la organización de una institucionalidad flexible capaz de coordinar las diferentes acciones a través de órganos de gestión innovadores, que incorporen las visiones, discusiones y prácticas de los distintos actores.

Y para la inversión, el desafío es doble: recuperar, pero a la vez relocalizar, el papel estratégico de la inversión pública, y profundizar las formas de asociación público/privada. El cuadro siguiente sintetiza lo expuesto.

Cuadro 8

Principales desafíos para la gestión metropolitana


Procesos	Desafíos
Planificación	<p>crear espacios de articulación entre</p> <p>incorporando los procesos de transnacionalización</p> <p>la planificación del territorio nacional ↔ la planificación de los espacios locales</p>
Regulación	<p>crea espacios de intervención entre</p> <p>usos territoriales</p> <p>actividades → procesos de carácter metropolitano</p>
Administración	<p>creación de institucionalización flexible capaz de la inversión pública</p> <p>innovadores órganos de gestión metropolitana</p> <p>incorporando distintas visiones, discursos y prácticas</p>
Inversión	<p>recuperación y relocalización del papel estratégico de la inversión pública ↔ profundización de innovadoras formas de asociación pública/privada</p>

Los principales desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica antes señalados conducen de nuevo a la cuestión de la construcción de relaciones urbanas de carácter democrático. Aquí, los desafíos pueden identificarse en cuatro núcleos problemáticos. Primero, la necesidad y posibilidad de articular el trabajo con actores urbanos con poderes y saberes desiguales (cuestión que se acentúa en las grandes ciudades). Segundo, la capacidad de manejar las ineludibles contradicciones entre los intereses públicos y privados, locales y metropolitanos, nacionales y transnacionales (donde la recuperación de la noción de bienes comunes y espacios públicos es fundamental). Tercero, la construcción de nuevas instituciones y organismos para la gestión de los procesos metropolitanos respetando las particularidades y derechos locales, y contribuyendo a la descentralización del Estado. Y cuarto, la construcción de identidades metropolitanas.

Estos desafíos para la gobernabilidad metropolitana y los principales actores aparecen en el cuadro siguiente.

Cuadro 9

Principales desafíos y actores de la gobernabilidad metropolitana

Desafíos	Actores
<p>a/ articulación del trabajo de gestión con actores con poderes y saberes desiguales</p> <p>b/ manejo de las contradicciones entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el interés público y los intereses privados - el interés metropolitano y los intereses locales - el interés nacional y los intereses transnacionales <p>c/ construcción de nuevas unidades de gestión metropolitanas que contribuyan a la descentralización y respeten los derechos y particularidades locales</p> <p>d/ construcción de identidades metropolitana</p>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Públicos</div> <ul style="list-style-type: none"> - locales - metropolitanos - centrales <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;">Privados</div> <ul style="list-style-type: none"> - nacionales - transnacionales <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <p>actuando coordinadamente, de distintas formas y en diferente grado en los cuatro procesos de la gestión metropolitana, dependiendo de cada problema y cada coyuntura.</p> </div>

Bibliografía

- Barba, Jaime 1998 “Gobernar desde las ciudades. La expansión metropolitana de San Salvador”, en Mario Lungo (comp.) *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).
- Borja, Jordi 1997 “Cities: new roles and forms of governing”, en Michael Cohen et al (ed.) *Urban future* (Washington, The Woodrow Wilson Center).
- Boudreau, Julie-Anne 1999 “Megacity Toronto: struggles over differing aspects of middle-class politics”, en *International Journal of Urban and Regional Research* (Oxford) Vol. 23, Nº 4.
- Cuervo, Luis Mauricio et al 1998 *Economía de la Región Metropolitana de San Salvador* (San Salvador: PRISMA).
- Lungo, Mario 1992 “La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ejes de una gestión urbana neoliberal?”, en Mario Lungo *Procesos urbanos* (San Salvador: Istmo editores).
- Lungo, Mario y Pérez, Mariam 1990 “Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas”, en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San José) Nº 55.
- Lungo, Mario (comp.) 1998 *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).
- Lungo, Mario y Oporto, Francisco 1998 “Construyendo una estrategia ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador”, en *Realidad*, (San Salvador) Septiembre-Octubre, Nº 65.
- McCarney, Patricia et al 1995 “Towards an understanding of governance” en Richard Stren and Judith Bell (editors) *Perspectives on the city* (Toronto: University of Toronto).
- Ministerio de Vivienda de Panamá 1998 *Plan de desarrollo de las Areas Metropolitanas de Panamá y Colón* (Panamá).
- Municipalidad de Guatemala 1998 *Metrópolis 2010*, (Guatemala).
- Pérez, Mariam 1998 “La gobernabilidad urbana y la estrategia centroamericana de desarrollo sostenible. El caso del Área Metropolitana de San José”, en Mario Lungo (comp.) *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).
- Pirez, Pedro 1994 *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad* (Buenos Aires: Centro Editor).
- PÓLIS 1989 *Para uma gestão municipal democrática* (Sao Paulo: Pólis).

Portes, Alejandro; Castells, Manuel; and Benton, Lauren 1989 "Introduction", en *The Informal Economy* (Baltimore) The Johns Hopkins University Press.

Portes, Alejandro y Lungo, Mario 1992 *Urbanización en Centroamérica* (San Jose: FLACSO).

Rodas, Francisco y Velázquez, Eduardo 1998 "Desafíos en la gestión del Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala", en Mario Lungo (comp.) *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).

Sassen, Saskia 1998 "Urban Impacts of Economic Globalization", en *Woodrow Wilson Center, Occasional Paper Series N° 5, Comparative Urban Studies* (Washington).

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano 1997 *Plan de desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador* (San Salvador).

Ziccardi, Alicia 1995 "La tarea de gobernar II: ciudades capitales, municipios metropolitanos y ciudadanía", IIS/UNAM (Proyecto de investigación), México.