

## Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años noventa

Mario Lungo\*

*En este artículo se presentan algunas reflexiones sobre las relaciones entre pobreza y gobernabilidad urbana. El elemento de articulación entre estos dos aspectos de la vida social latinoamericana, que constituye uno de los motivos de la acción tanto gubernamental como ciudadana, es la gestión urbana.*

*La gestión urbana es pensada como una forma de acción política local dentro de un sistema político global y también como un ejercicio del poder que no se limita al marco de las instituciones del Estado sino que abarca diversos ámbitos de la sociedad civil. El autor sostiene, contrariamente a la opinión de muchos, que la construcción de una gobernabilidad democrática no depende unilateralmente de la participación popular. Ésta, en determinadas circunstancias, puede incluso llegar a convertirse en uno de sus obstáculos.*

### Introducción: pobreza y gobernabilidad en la agenda urbana actual

En la presente década dos conceptos impregnan los discursos políticos, los académicos y la formulación de los programas ligados a la problemática del desarrollo en general y por extensión al del mundo urbano: *pobreza y gobernabilidad*.

El primero se explica por el acentuado deterioro de los ingresos y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, especialmente los que habitan en los centros urbanos, luego de varios años de estabilización y ajuste económico que han llevado al límite tolerable por el sistema los niveles de pobreza existentes. El segundo, porque asistimos a los procesos de construcción de regímenes democráticos en muchos países del continente, así como a las explosiones sociales derivadas del empobrecimiento antes mencionado.

Pareciera, entonces, que su posición en los discursos y programas está justificada y que la tarea que tiene la investigación es contribuir al conocimiento de los factores determinantes de la pobreza y la gobernabilidad urbanas para contribuir a la superación de la primera y a la construcción de la segunda. Sin embargo, aunque en la realidad ambas están estrechamente vinculadas, es indispensable

\* Profesor-investigador de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de San Salvador, El Salvador.

avanzar más en el análisis del carácter de las relaciones que las unen, lo cual requiere hacer un análisis de los rasgos específicos de la pobreza urbana, de los programas que se ejecutan para contrarrestarla, de la reforma del Estado que se está impulsando, de lo que se entiende por gobernabilidad urbana, y –lo que en nuestra opinión es de singular importancia– de lo que constituye el elemento articulador de la pobreza y la gobernabilidad en las ciudades: *la gestión urbana*.

Este trabajo se articula en dos niveles: en el primero, de orden empírico, se exponen datos relevantes sobre la pobreza y los programas para combatirla, y las medidas que se están impulsando para crear un sistema democrático en el ámbito urbano salvadoreño; en el segundo, de orden conceptual, se reflexiona sobre la noción de gobernabilidad y el papel de la gestión urbana democrática. En ambos niveles se utilizan, como mediaciones, las políticas sociales actualmente en vigor y la reforma del Estado que se ha comenzado a impulsar.

Las ideas e hipótesis que se expresan y subyacen en este trabajo han tenido su origen fundamentalmente en los resultados de dos investigaciones que realizamos a nivel centroamericano entre 1989 y 1991, una sobre “gestión urbana” y otra sobre “descentralización del Estado”,<sup>1</sup> y en una investigación que estamos desarrollando en El Salvador sobre “gestión de servicios urbanos”.<sup>2</sup> Nos hemos apoyado, respecto a la pobreza, en importantes estudios que se han realizado en el ámbito centroamericano y nacional en los últimos años (Pérez Sainz y Menjívar, 1991; Menjívar y Trejos, 1990; Briones, 1992). La temática de la gobernabilidad, en su dimensión específicamente urbana, es un campo de investigación aún inédito en nuestros países.

Estrechamente vinculada a la temática abordada en este trabajo hay otra cuestión que queremos plantear. Se trata de la discusión sobre los límites de lo local, especialmente cuando los gobiernos locales, municipales en el caso de El Salvador, tienen jurisdicción no sólo sobre el ámbito estrictamente urbano, sino sobre un territorio mayor

<sup>1</sup> Se trata, en ambos casos, de investigaciones realizadas en la Secretaría General de la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), la primera con apoyo de la Agencia Sueca para la Cooperación a la Investigación (SAREC) y la segunda en el marco de un estudio realizado en colaboración con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Algunos resultados parciales fueron publicados en la revista *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 52 (enero-abril de 1990), y núm. 50 (enero-abril de 1991).

<sup>2</sup> Investigación que se está realizando por la Fundación Nacional de Desarrollo (Funde), con apoyo del Centro Norte-Sur, de Austria.

donde, en muchos casos, la población rural sobrepasa a la población de las ciudades. Esta cuestión, de decisiva incidencia para pensar en nuevas formas de gestión del desarrollo local, no será abordada en este trabajo, el cual se limita a la dimensión estrictamente urbana.

**La década de los ochenta: conflicto armado y reestructuración económica. El momento límite del gobierno tradicional de la ciudad**

La década de los ochenta está marcada en El Salvador, de manera decisiva, por un conflicto armado cuya magnitud oculta que –a pesar de la guerra– desde 1986 se dan los pasos iniciales para un proceso de estabilización y ajuste estructural de la economía que tomará un fuerte impulso en 1989, con la llegada al poder del primer gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena) presidido por Alfredo Cristiani,<sup>3</sup> que implementó el primer programa de ajuste estructural (PAE I).

Las medidas tomadas por la administración de Cristiani (unificación del tipo de cambio, supresión del control cambiario, eliminación de los permisos y depósitos de importación, reducción de aranceles, reorientación del crédito, reprivatización de la banca comercial, etc.), tuvieron un rápido efecto en el crecimiento del PIB, especialmente de la manufactura y del sector construcción. A lo anterior se suma el alto volumen de las remesas enviadas por la población migrante, especialmente la que se encuentra en Estados Unidos, que además de contribuir a la estabilización de la economía, modifica sustancialmente el patrón de consumo y estimula la inversión en nuevos sectores, especialmente el comercio y los servicios al consumidor.

No obstante es hasta el momento actual, a cinco años de profundizarse la aplicación de las políticas de ajuste estructural, cuando se observa el inicio de inversiones hechas por el sector público en la modernización de la infraestructura económica que exigen los establecimientos de servicios a las empresas y las industrias orientadas a la exportación (telecomunicaciones, energía, transporte, etc.), mientras que de manera paralela se discuten e impulsan los procesos de privatización y descentralización.

<sup>3</sup> Existe una falsa apreciación, derivada de la situación política, que los programas de ajuste se inician con la administración de Alianza Republicana Nacionalista (Arena) en 1989; una revisión más cuidadosa muestra que las primeras medidas de estos programas se aplicaron durante la administración del presidente Duarte, a partir de 1986.

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, y a pesar de las diferentes mediciones que resultan de enfoques discrepantes, existe un consenso sobre el incremento de la pobreza urbana derivada de la aplicación de estos programas de reestructuración de la economía y sus consecuencias sobre la gobernabilidad. Es así que a partir de la actual década aparecen los programas de compensación social que se han visto reforzados por el Programa de Reconstrucción Nacional derivado de los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992, los que analizaremos más adelante.

El segundo programa de ajuste estructural (PAE II), impulsado por la actual administración del presidente Calderón Sol reconoce esta acentuación de la pobreza y se propone alcanzar los objetivos siguientes: continuar con el actual marco macroeconómico para garantizar la estabilidad en el crecimiento de la economía nacional; reformar el sector público, ampliando la privatización iniciada; incrementar la eficiencia del mercado, por medio del estímulo al sector privado para complementar la acción del Estado; reformar profundamente al sector social para reducir la pobreza, y garantizar un desarrollo sostenible impulsando acciones en torno al medio ambiente (World Bank, 1994). Evidentemente esto implica una reorientación en el gasto público.

Datos sobre la evolución de la pobreza urbana, resultados de una investigación que combina la metodología de la línea de pobreza con la metodología de las necesidades básicas insatisfechas (Briones, 1992), muestran no sólo un aumento sino también una recomposición interna, donde interesa destacar la estabilización de la pobreza relativa en el conjunto de las ciudades del país, mientras la extrema pobreza crece (cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**Hogares urbanos en situación de pobreza, 1976-1990 (porcentajes)**

<i>Hogares</i>	<i>1976-1977</i>		<i>1990</i>	
	<i>AMSS</i>	<i>Total urbano</i>	<i>AMSS</i>	<i>Total urbano</i>
Pobres	30.0	50.0	49.5	61.4
Pobreza extrema	10.0	20.0	17.0	29.6
Pobreza relativa	20.0	30.0	32.5	31.8

AMSS: Área Metropolitana de San Salvador.

Fuente: Resumen del cuadro 5 de Briones (1992).

Las cálculos oficiales, elaborados a partir de las encuestas de hogar, sobre la situación de la pobreza urbana para 1991-1992 muestran una visión optimista sobre la evolución de los "hogares en pobreza", que incluyen aquellos en situación de extrema pobreza y pobreza relativa, aunque evidencian el alto nivel existente de este fenómeno (cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**Hogares urbanos en situación de pobreza 1988-1992 (porcentajes)**

<i>Hogares</i>	<i>1988-1989</i> <i>Total urbano</i>	<i>1990-1991</i> <i>Total urbano</i>	<i>1991-1992</i> <i>Total urbano</i>
Pobres	55.2	54.1	51.2
Pobreza extrema	23.3	21.9	20.8
Pobreza relativa	31.9	32.2	30.4

Fuente: Miplan (1992).

La diferencia de ambas mediciones resalta respecto al nivel de la "pobreza absoluta", lo que, evidentemente, tiene repercusiones en relación con la orientación e impacto de los programas de compensación social que se impulsan en el país, ya que según las fuentes oficiales la reducción de la pobreza urbana lograda estos últimos años es el resultado de la recuperación económica alcanzada con la aplicación de los programas de estabilización y ajuste estructural, además de la aplicación de los programas de compensación social.

Al desagregar los niveles de pobreza según el tamaño de las ciudades, aparece con claridad que ellos van siendo mayores a medida que disminuye el número de habitantes de las últimas; estas diferencias —que son claras al observar los datos para 1990— podrían explicarse por las marcadas desigualdades en la estructura de los mercados laborales, en donde los hogares ubicados en el nivel de pobreza extrema predominan en las ciudades intermedias mientras los que se ubican en el nivel de pobreza relativa se concentran en el Área Metropolitana de San Salvador (Briones, 1992) (cuadro 3).

Un detalle del perfil de la población en situación de pobreza muestra los rasgos comunes a la mayoría de los países del continente, donde se destacan los cambios en las estructuras familiares tradicionales y el bajo nivel de acceso a los servicios básicos (cuadro 4).

**CUADRO 3**  
**Pobreza urbana, según tamaño poblacional (porcentajes)\***

<i>Hogares</i>	<i>1988</i>	<i>1990</i>
Área Metropolitana	46.1	49.5
Ciudades de más de 5 000 viviendas	66.2	64.2
Ciudades de 2 001 a 5 000 viviendas	77.1	74.8
Ciudades de menos de 2 000 viviendas	78.6	79.7

\* Conforme a la línea de pobreza relativa utilizada por Miplan.  
 Fuente: Cuadro 12 de Briones (1992).

**CUADRO 4**  
**Perfil de la población en situación de pobreza, 1992**

<i>Indicador</i>	<i>Pobreza relativa</i>		<i>Pobreza extrema</i>	
	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
Ingreso per cápita (mensual)	276	151	248	137
Tamaño promedio de la familia	5.9	6.3	6.7	6.9
Porcentaje de mujeres jefas de hogar	38.7	23.1	39.1	19.8
Número de niños menores de 10 años	1.5	1.9	1.9	2.2
Porcentaje de trabajadores en agricultura	22.3	70.3	26.9	74.6
Número de trabajadores informales	59.8	—	63.1	—
Tasa de desempleo	10.9	11.2	13.1	14.0
Analfabetos de 10 años o más	22.5	33.1	28.1	44.3
Principales años de escolaridad	4.7	3.0	3.8	2.6
Porcentaje de niños entre 7 y 10 años fuera de la escuela	19.6	30.3	29.8	39.9
Porcentaje de hogares con servicio de agua	55.0	38.9	43.2	23.9
Número de hogares con servicio de drenaje	19.1	1.1	16.7	0.5

Fuente: Miplan (1992).

Sin necesidad de profundizar en la problemática de la pobreza urbana, es obvio que la cuestión de la gobernabilidad de las ciudades está fuertemente condicionada, entre otros factores, por los altos niveles que ella alcanza, lo que nos conduce a examinar las políticas sociales dirigidas a contrarrestarla que se comienzan a impulsar en la presente década. Hay que mencionar, solamente, que el nuevo programa de ajuste estructural que se acaba de negociar les concede un importante espacio.

Un rápido análisis de las políticas de compensación social implementadas a partir de 1990 muestra que sus acciones se dirigen priori-

tariamente hacia las áreas rurales y los poblados más pequeños en todo el país, configurando una estrategia política de carácter territorial más que de tipo corporativo, en un contexto heredado –donde además de la disminución de los salarios reales– los porcentajes de los presupuestos nacionales asignados a la educación y salud disminuyeron, entre 1977 y 1988, de 28 a 12.7% y de 13 a 8.2%, respectivamente (Menjívar y Trejos, 1990).

Se diseñan así, en 1989, dos tipos de programas; uno en el corto plazo dirigido a paliar los efectos inmediatos de las medidas de estabilización y ajuste, y otro en el mediano plazo, con el objetivo de reorientar las políticas sociales tradicionales: educación, salud y vivienda (Fusades, 1991). En el primero se destaca el Fondo de Inversión Social (FIS), cuyas actividades hacia mediados de 1992 señalaban ya en ese momento su orientación predominante hacia los pequeños proyectos ubicados en las áreas rurales (Lungo, 1993a). Al finalizar el año de 1993, las tendencias de las acciones del FIS, observadas para mediados de 1992, habían continuado, como puede verse en el cuadro 5.

CUADRO 5

FIS: Estructura de los proyectos a diciembre de 1993 (porcentajes)

a) Proyectos terminados	49.5
b) Ubicación geográfica:	
– áreas rurales	72.6
– áreas urbanas	27.4
c) Fondos invertidos:	
– áreas rurales	69.0
– áreas urbanas	31.0
d) Porcentaje en pago de mano de obra	35.0
e) Tipo de proyectos:	
– educativos	38.5
– letrinización	27.7
– cocinas mejoradas	8.6
– agua potable	4.9
– salud	4.1
– otros	16.2

Fuente: Gaes y Miplan (1994).

Geográficamente, los proyectos ejecutados por el FIS se distribuyen por todo el país,<sup>4</sup> sin importar si se trata de áreas afectadas —o no— por el conflicto armado de la década pasada; sin embargo, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 se comienza a implementar el Plan de Reconstrucción Nacional, que incide en la reorientación de los programas de compensación principalmente hacia las zonas ex conflictivas —específicamente hacia 143 de los 262 municipios del país— dando prioridad a las obras de infraestructura.<sup>5</sup>

El programa de la Secretaría de Reconstrucción Nacional rápidamente duplica el monto de inversión ejecutado por el FIS, llegando a constituir 0.71% del PIB de 1993. Ambos, sin embargo, adolecen de una debilidad esencial: su dependencia casi total de fuentes financieras externas. Así, en el caso del FIS, el aporte nacional directo alcanza sólo 8.1% del monto de inversión ejecutado. En el caso del Programa de Reconstrucción Nacional, la dependencia del financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos es predominante (cuadro 6).

#### CUADRO 6

FIS: Fuentes de financiamiento (millones de dólares)

Unicef	1.22
BID I	33.00
BID II	60.00
BID ATN	0.86
PNUD	0.97
Gobierno de Japón	3.40
Gobierno de El Salvador	20.00

Fuente: Gaes y Miplan (1994).

<sup>4</sup> El FIS había estado asignando territorialmente sus recursos por medio de un procedimiento que calcula indicadores de pobreza con base en cuatro variables ponderadas (acceso al agua potable, retardo en la talla y peso de los niños, nivel de retención escolar y dotación de alcantarillado), el cual se clasifica por rango y se multiplica por la población de cada departamento del país. Actualmente considera la población e ingresos por cada municipio para establecer líneas de pobreza.

<sup>5</sup> El detalle de las obras financiadas por la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) en los dos últimos años muestra el decrecimiento de las obras educativas y de salud y el incremento de la infraestructura en general, especialmente las vías de acceso de y hacia las pequeñas localidades rurales.



Respecto al programa social de mediano plazo, es solamente con la nueva administración resultante de las elecciones presidenciales de marzo de 1994, que comienza a implementarse con fuerza, pero más allá de las orientaciones compartidas con programas similares en América Latina y el Caribe (focalización, subsidios directos a la demanda, descentralización de la ejecución, etc.), este programa destinado a combatir la pobreza en las ciudades se ha limitado a la promoción de las microempresas urbanas.

En general, los programas de compensación social en sus dos expresiones institucionales, aunque consideran la participación de las ONG como ejecutoras y de los gobiernos locales como intermediarios, no piensan su articulación con la cuestión del gobierno o de la gestión urbanas, y siguen siendo definidos y diseñados, a pesar de los discursos e intenciones, de manera centralizada. Lo anterior aparece con claridad al observar los presupuestos destinados al rubro de la construcción de los gobiernos locales y de la Secretaría de Reconstrucción Nacional para los dos últimos años (cuadro 7).

#### CUADRO 7

**Presupuesto de construcción del sector público: gobiernos municipales y Secretaría de Reconstrucción Nacional (millones de colones)**

	1992	1993	Variación
Gobiernos municipales	22.3	22.1	- 0.9
SRN	158.4	280.3	+ 77.0

Fuente: Banco Central de Reserva.

El papel de los gobiernos municipales en la definición e implementación de las políticas de ajuste económico y de compensación social ha sido prácticamente nulo, y es sólo en el actual proceso de descentralización que están siendo tomados en cuenta.

Podemos plantear que la década de los años ochenta en El Salvador marca el momento de los límites de la acción de los gobiernos municipales tradicionales de las ciudades en el país. Envueltos primero en el conflicto armado, muchos de ellos simplemente dejaron de funcionar, mientras otros redujeron sensiblemente su actividad. Enfrentados luego a los cambios en la economía y al crecimiento de la pobreza, sus funciones tradicionales se vieron desbordadas. Posteriormente, a

partir de los Acuerdos de Paz y el inicio de la construcción de un régimen político democrático, quedaron totalmente desfasados; de esta manera, su transformación se convirtió en una cuestión de urgencia para todos los proyectos políticos y desde los diversos puntos de vista.

Sin embargo esta última se ha restringido, ante todo, a la modernización de las estructuras de los gobiernos municipales y a la capacitación de sus miembros, faltando aún una seria reflexión y discusión sobre cuál debería ser la forma y las funciones de estos gobiernos locales frente a los cambios en la economía y la sociedad, frente a la descentralización y la privatización, y en general en el marco de la reforma del Estado que actualmente se postula e impulsa.

La descentralización implica la búsqueda de formas alternativas en el ejercicio del poder que permitan al Estado ser eficaz y eficiente en el desarrollo del país. En este sentido el gobierno de Cristiani no impulsó ningún avance en este proceso y dio prioridad casi exclusivamente a las acciones de privatización.

Por otro lado, el doble y combinado proceso de descentralización-privatización, ha dado origen a propuestas que, en diferente grado, consideran que es posible lograr la descentralización fortaleciendo el sector privado en el ámbito local por medio de las ONG y fundaciones localizadas territorialmente, de manera que éstas puedan asumir la atención de los programas sociales, con o sin la participación de los gobiernos locales.

Otras propuestas se separan de la visión privatizadora y hacen hincapié en el énfasis en la transferencia de poder y competencias del Estado al municipio, o bien a los poderes locales coordinados por el gobierno local. La descentralización vía municipal fue formulada en 1993 por la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal, organismo creado por el gobierno para el impulso de la descentralización en el país.

La descentralización, por medio de reforzar los poderes locales, ha sido promovida por el programa Prodere-PNUD con base en su experiencia en el trabajo con desplazados por el conflicto armado de la década pasada en el departamento de Chalatenango. Su esquema, aunque no esté centrado en los gobiernos locales, prevé la organización de estructuras que permitan la incorporación de representantes del gobierno municipal y departamental en los programas de descentralización que se impulsen; éstos incluyen actividades económicas y no sólo los programas sociales.

Un último ejemplo de descentralización lo ofrece el programa Educación con Participación de la Comunidad (Educo), del Ministe-

rio de Educación, en el cual la competencia del Estado en este campo es depositada en las organizaciones comunales. Sin embargo, esta experiencia en particular es sumamente limitada; en ella el componente participativo, al no tener un carácter democrático, no ha permitido crear una capacidad en las comunidades que permita generalizar la experiencia (Rodríguez, 1994).

Como puede constatarse, actualmente se impulsa en El Salvador un multifacético proceso de descentralización en combinación con un proceso de privatización, en el cual el papel protagónico no necesariamente lo cumplirían los gobiernos municipales. Este proceso crea, sin embargo, muchas posibilidades para pensar en nuevas formas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, y para impulsar decididamente la construcción de la ciudadanía. Es éste un momento límite que abre las posibilidades para una radical redefinición de los gobiernos de las ciudades en el país, cuestión que se analiza en la siguiente sección.

### **La década de los noventa: democratización política y reforma del Estado. El momento de redefinición del gobierno de la ciudad**

Efectivamente, el hecho de que actualmente se combinen en la dinámica política salvadoreña dos procesos que no siempre se desarrollan paralelamente –la democratización política y la reforma del Estado– crea las posibilidades de introducir importantes innovaciones en torno al gobierno de las ciudades. Sin embargo, esta problemática ha estado casi completamente ausente de los debates que sobre ambos procesos se están llevando a cabo en el país.

Respecto al primero, con la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, se inició un proceso de democratización del sistema político salvadoreño que, aunque significativo por la ampliación de los espacios de participación social y política, no llegó a cuestionar ni modificar la forma en que está estructurado el gobierno en sus aspectos esenciales. Los cambios en el sistema electoral, en el sistema de administración de la justicia y, sobre todo, en el sistema de partidos políticos (que han permitido la participación de partidos políticos de izquierda) constituyen las expresiones más importantes de un proceso de democratización que se enmarca en la estructura gubernamental tradicional.

Aunque los Acuerdos de Paz produjeron nuevas instancias de decisión política como la Comisión para la Paz (Copaz), y el Foro de Con-

certación Económico Social, su duración limitada no ha permitido introducir modificaciones sustantivas a la tradicional estructura y funcionamiento del aparato estatal. Algunas de las decisiones tomadas por estas instancias, como las distintas modificaciones a la Constitución, en las que participaron incluso los partidos políticos que no tenían representación parlamentaria ni legalidad, como el caso de Copaz, así como la definición de un nuevo código de trabajo por representantes de los sectores empresarial, gubernamental y laboral –función que le corresponde directamente al Ministerio de Trabajo en colaboración con los patronos y los sindicatos, en el caso del Foro– abrieron espacios para la construcción de una nueva manera de gobernar que lamentablemente no ha tenido continuidad.

Por otra parte, y por no estar presente en la agenda política nacional, la cuestión del desarrollo urbano y del gobierno de la ciudad no fueron incorporados en esta dinámica.

En general las preocupaciones de los dirigentes políticos y de los funcionarios municipales están orientadas hacia varios aspectos: primero, lograr recuperar el poder del cual fueron despojados durante el anterior ciclo de modernización del Estado, en la década de los cincuenta (Lungo, 1994); segundo, la modernización de las estructuras de los gobiernos municipales, y tercero, la capacitación del personal de la administración local. La débil incidencia de los gobiernos municipales en el desarrollo de las ciudades, que se observa en el cuadro 8, podría ser una de las razones que explicarían el carácter de sus preocupaciones.

Entre los gobiernos de los municipios pequeños comienza a generarse la certidumbre de que sería conveniente, dado sus reducidas dimensiones, recursos y capacidades, establecer alguna forma de asociación, aunque se ha avanzado muy poco al respecto.<sup>6</sup> Interesa en todo caso recordar aquí que, al tener una jurisdicción sobre un territorio que desborda ampliamente el ámbito urbano, los problemas específicos de las ciudades se diluyen en los problemas generales del municipio, tendencia que es con frecuencia muy fuerte en los municipios con alta población y extenso territorio rurales.

<sup>6</sup> Existe una asociación de gobiernos municipales (Comures), donde se discuten los problemas y se plantean actividades y propuestas de desarrollo conjunto, pero por el poco espacio político aún existente, cuestiones clave como una reestructuración territorial del país, que conduciría a una nueva configuración municipal, no forman parte de los puntos prioritarios de su agenda.

**CUADRO 8**  
**Programas de desarrollo urbano y entidad responsable**

<i>Programa</i>	<i>Gobierno central</i>	<i>Municipio</i>	<i>Empresa privada</i>
Agua potable	+		
Alcantarillas	+		
Alumbrado	+	+	+
Vialidad	+	+ -	
Educación	+	-	+
Salud	+		
Limpieza de calles		+	
Mercados		+	
Seguridad	+		
Ferias		+	
Deportes	+	+ -	
Cementerios		+	+
Licencias comerciales	+	+	
Control de edificación	+ -	+ -	
Planificación urbana	-	-	

Escala de participación: (+) fuerte; (+ -) regular; (-) débil.  
Fuente: Lungo (1993).

Solamente en el caso de la capital (y comienza a percibirse para las dos o tres ciudades que le siguen en importancia), se ha comenzado a organizar un debate sobre la forma de gobierno que más convendría para su desarrollo y para el país. Las características de la red urbana, donde se destaca el fenómeno de la primacía del Área Metropolitana de San Salvador, contribuyen a explicar lo anterior (cuadro 9).

**CUADRO 9**  
**Evolución de la población urbana**

<i>Ciudad</i>	<i>1950</i>	<i>1971</i>	<i>1992</i>
Área Metropolitana	263 703	659 004	1 276 817
Santa Ana	51 712	98 613	212 729
San Miguel	26 702	61 940	107 993
Sonsonate	17 949	33 642	48 976
Usulután	9 481	12 467	40 075
Índice de primacía*	2.21	2.91	2.80

\* Proporción de la población del Área Metropolitana en relación con la suma de la población de las tres ciudades siguientes en número de habitantes.

Fuente: Censos y cálculos propios.

El debate que se ha iniciado en torno al gobierno del Área Metropolitana de San Salvador ha retomado una discusión ya antigua en otros países: ¿se debe constituir un gobierno metropolitano o simplemente lograr la coordinación de los gobiernos municipales?

Cualquiera que sea la posición adoptada, ella remite directamente a la relación entre gestión urbana y gobernabilidad democrática de la ciudad.

Aunque no existe en este momento en el país un debate completamente abierto al respecto, en un trabajo desarrollado a lo largo de 1993 (Lungo, 1994a) se exploraron las opiniones de varios candidatos a la alcaldía de San Salvador y a la presidencia de la república sobre el gobierno de la capital. Al revisar las posiciones expuestas, la cuestión de la representación política en el gobierno de la ciudad aparece íntimamente ligada a la de la participación social, pero claramente subordinada a esta última, reflejando el hecho de que en el periodo político que comenzó en enero de 1992, la demanda para la ampliación de la participación social en distintos aspectos de la gestión del desarrollo del país supera el marco político existente y exige su reforma para avanzar hacia una real democratización del país.

Del conjunto de temas abordados retomaremos las opiniones más importantes sobre la creación de otros mecanismos de participación social en el gobierno de la ciudad (además de los tradicionales cabildos abiertos), y el trabajo conjunto de los municipios del Área Metropolitana.

Las valoraciones al respecto van desde quienes sostienen que la existencia del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (Isdem), y del Consejo de Municipalidades de El Salvador (Comures), constituyen los instrumentos para ampliar la participación social, pasando por quienes plantean la consulta permanente con la sociedad civil, hasta quien propuso la creación de un espacio nuevo de concertación ciudadana, el cual podría asumir la forma de una asamblea de la ciudad.

Existe consenso en incrementar la necesaria coordinación que debe existir entre los gobiernos de los municipios que integran el Área Metropolitana. Sin embargo, hay posiciones opuestas a la creación de un gobierno metropolitano, pues esto atentaría contra la autonomía municipal; al mismo tiempo se propuso la creación de una corporación descentralizada de los trece municipios que integran el Área Metropolitana. Además, la mayoría de los líderes políticos entrevistados no logra vincular esta problemática con el proceso de reforma del Estado que se está impulsando.

Paradójicamente, se aprobó hacia finales de 1993 la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador, la cual va en sentido contrario de las actuales tendencias descentralizadoras y define instancias de consulta y toma de decisiones que son profundamente antidemocráticas, reflejando el desfase existente en el país entre la democratización política –en el nivel global del régimen y la reforma del Estado–, y las formas de gobernar las ciudades, en donde el proceso de construcción de una gobernabilidad urbana democrática está ausente.

En este contexto hay un hecho importante de señalar: por razones que no se pueden explicar en detalle en este trabajo, existe un desfase en los cambios operados en el ámbito urbano y las discusiones sobre la reforma del Estado, y la preparación de los profesionales que trabajan en los distintos aspectos de la gestión del desarrollo de las ciudades, lo cual se suma al desfase mencionado en el párrafo anterior.

Como hemos sostenido, la mayoría de las propuestas de reforma del Estado se orienta principalmente a la modernización y reducción del gobierno central (donde el proceso de privatización es esencial), y a la descentralización de funciones y ejecución de programas (especialmente los correspondientes a las políticas sociales) (Cinde y Cedem, 1994).

En este sentido las propuestas de reforma del Estado inciden en el desarrollo de las ciudades en dos niveles: el del gobierno central (incluidas las instituciones autónomas), y el del gobierno municipal, tejiéndose una red de contradicciones que colocan el tema del gobierno de la ciudad como una cuestión de singular vigencia en el momento actual. Basta señalar el caso del transporte público en el Área Metropolitana de San Salvador. Por un lado, el alcalde del municipio de San Salvador está proponiendo la creación de un metro sin mayor consulta con los otros municipios del Área Metropolitana, mientras el viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano somete a licitación el diseño de un Plan de Transporte del Área Metropolitana y el viceministerio de Transporte exige ser consultado por las otras instancias gubernamentales (Lungo, 1994b). ¿Es esto algo nuevo en la problemática del gobierno de una ciudad en nuestros países?

En realidad, ello es parte de una historia común en la mayoría de las ciudades del continente, pero lo que nos interesa destacar aquí es que, actualmente, la colocación en primer plano de este problema puede contribuir a ampliar y profundizar el debate sobre el gobierno que las ciudades deberían tener en El Salvador de cara a la construc-

ción de una gobernabilidad urbana democrática y al problema destacado en la primera sección: la pobreza urbana. Porque es en este momento que debemos retomar la necesaria vinculación de ambas problemáticas. De esto trata el punto final de este trabajo.

### **Hacia una nueva concepción de gestión urbana para enfrentar la pobreza y construir una gobernabilidad democrática en las ciudades salvadoreñas**

El planteamiento de que para enfrentar la pobreza urbana y construir una gobernabilidad democrática en las ciudades salvadoreñas es necesario elaborar una nueva concepción de gestión urbana, implica hacer una crítica de la concepción que impera actualmente.

Podemos decir que en El Salvador prevalece la idea de que la gobernabilidad, en los ámbitos global y urbano, corresponde exclusivamente a las formas de gobierno y, sobre todo, a las prácticas gubernamentales. Una gobernabilidad de carácter democrático se limita así a las prácticas democráticas que desarrollaría un gobierno en el ejercicio de sus funciones.

Compartiendo las opiniones que parten de distinguir la forma de gobierno de la gobernabilidad —entendiendo esta última como el conjunto de relaciones que se establecen entre la sociedad civil y el Estado (Halfani, McCarney y Rodríguez, 1994)—, y la importancia de discutir la gobernabilidad específicamente en el nivel de las ciudades, queremos plantear una idea central respecto a la gobernabilidad urbana.

Esta idea consiste en el supuesto de que la gestión urbana es el proceso mediante el cual se construye la ciudadanía y la gobernabilidad urbanas, y que el carácter democrático o no de la primera define el carácter de la última (la cuestión de la pobreza aparece aquí, en tanto que problema, como una cuestión indispensable a resolver para la construcción de una gobernabilidad urbana democrática).

Pero, ¿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. Quizás sólo podría hablarse de gestión urbana como proceso global que se ha logrado implementar en el caso de sociedades altamente centralizadas, con economías planificadas casi en su totalidad, lo cual ha demostrado ser profundamente antidemocrático y un obstáculo para el



desarrollo (Marcuse, 1993). Quizás podría plantearse que cuando se logre establecer un espacio de concertación para resolver los problemas del desarrollo urbano, donde participen con poder de decisión todos los actores urbanos, estaremos frente a una forma de gestión urbana como proceso global.

Nos enfrentamos, pues, a un conjunto contradictorio, especificado históricamente, de diferentes prácticas de gestión urbana en el caso de las ciudades, prácticas que responden a los intereses particulares de los distintos actores urbanos, tanto de la esfera estatal como de la sociedad civil, que se cruzan, convergen y sobreponen en un tejido de relaciones difícil de manejar, generando así una constante tensión que está estrechamente vinculada a las características del sistema político.

Allí donde los gobiernos locales son fuertes y autónomos, donde los movimientos y las organizaciones urbanas son importantes y actúan alrededor de los procesos clave y esenciales del desarrollo de las ciudades, es posible impulsar modalidades de gestión urbana más democráticas. En los casos de las prácticas de gestión urbana impulsadas por los sectores populares (muchas veces con apoyo de ONG), ellas se encuentran descoordinadas, generando atomización de la gestión urbana que se convierte en un obstáculo para la construcción de una gobernabilidad democrática. Lo anterior conduce a sostener una posición polémica: la participación popular, por sí misma, no es garantía para la existencia de una forma de gestión urbana democrática. Esto implica una nueva manera de pensar al Estado, cuya función reguladora siempre tiene vigencia, y sin la cual las instituciones de la sociedad civil no logran superar el localismo (Hinkelammert, 1991).

De esta manera podemos entender la gestión urbana como una forma de gestión política local dentro de un sistema político global, como un ejercicio del poder dentro y fuera de las instituciones del Estado, central y local, que va construyendo relaciones entre la sociedad civil y el Estado en torno al problema del desarrollo de las ciudades.

Pero avanzar en estas reflexiones exige una mínima delimitación del contenido de la gestión urbana. Con el riesgo que implican las esquematizaciones, cuatro aspectos emergen de inmediato al respecto (Lungo y Pérez, 1991):

a) La planificación urbana, que debe ser entendida no como la construcción de un plano de la ciudad "ideal", sino como la construcción de un espacio e instrumento de concertación de los actores urbanos principalmente (Rolnik, 1993).

b) La regulación urbana, cuyo carácter y límites debe incorporar las discusiones actuales sobre esta temática.

c) La administración urbana, que es el aspecto al que generalmente se ha limitado la concepción tradicional de gestión urbana, así como el poder local se limitaba al gobierno local.

d) La inversión urbana, tanto pública como privada.

Alrededor de estos cuatro aspectos gira la cuestión de la *accountability* en sus múltiples dimensiones, política, legal, burocrática (Halfani, McCarney y Rodríguez, 1994), y financiera.

Esta desagregación permite, además, pensar los programas para contrarrestar la pobreza de manera más integral que combinada, con la participación activa de los sectores sociales que la viven, y que son quienes los potenciarían decisivamente.

Para lograr esta participación activa hay que entender la pobreza como un fenómeno multidimensional y no sólo como una ausencia relativa de ingresos; por ello, con el fin de que los sectores afectados puedan tener capacidad de participar activamente en los programas contra la pobreza, deben adquirir *poder social*, lo cual a su vez requiere de dos elementos fundamentales para construir sus bases: un espacio vital para la vida cotidiana –ligado a los patrones de tenencia y propiedad– y tiempo disponible, adicional al tiempo necesario para la subsistencia del grupo familiar (Friedmann, 1992).

Las ciudades constituyen un territorio donde las transformaciones sociales ocurren de manera acelerada. Son por ello mismo, el espejo de la sociedad, el reflejo del mal desarrollo. La ciudad fragmentada, segregada, debe dar paso a la integración multidimensional si se quiere combatir la pobreza y crear formas de gobernabilidad urbana democráticas. El proceso de reconstrucción de espacios públicos que contribuyan a la constitución de la ciudadanía urbana no sólo es complementario, sino crucial para un desarrollo sostenible (Sachs, 1994).

Promover una nueva concepción de la gestión de la ciudad que logre acompañar, más que la forma tradicional del gobierno de la ciudad, el proceso de democratización que se ha iniciado en El Salvador a partir de esta década, aprovechando la reforma del Estado en curso, permitiría, creemos, ampliar sustantivamente los programas que luchan contra la pobreza urbana al incorporar de manera activa a la población más afectada por este fenómeno, y ser un instrumento clave en la construcción de la gobernabilidad democrática de la cual han carecido siempre las ciudades salvadoreñas.

## Bibliografía

- Briones, Carlos (1992), *La pobreza urbana en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores.
- Cinde (Coalición de Iniciativas para el Desarrollo) y Cedem (Centro de Estudios Democráticos) (1994), "El Salvador hacia el año 2000: una plataforma de política económica y social de consenso", San Salvador (mimeo.).
- Friedmann, John (1992), *The Politics of an Alternative Development*, Cambridge, Basii Blackwell.
- Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (1991), *Informe Trimestral de Coyuntura*, núm. 2, San Salvador.
- Gaes (Grupo de Apoyo del Ministerio de Planificación) y Miplan (Ministerio de Planificación) (1994), "Evaluación de programas compensatorios y combate a la pobreza", San Salvador, abril (mimeo.).
- Halfani, Mohamed, Patricia McCarney y Alfredo Rodríguez (1994), "Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries", Toronto, Universidad de Toronto.
- Hinkelammert, Franz (1991), "El papel regulador del Estado y los problemas de la autorregulación del mercado", *Pasos*, núm. 33.
- Lungo, Mario (1993), "La urbanización del Área Metropolitana de San Salvador: tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un desarrollo urbano alternativo", San Salvador, Fundación Nacional de Desarrollo (Funde).
- (1993a), "Las políticas sociales y la ciudad en Centroamérica. Los casos de San José y San Salvador", *El Salvador en Construcción*, núm. 10.
- (1994), "La planificación en el desarrollo local en el contexto centroamericano actual", trabajo presentado en el Seminario Planificación Local y Modernización del Estado, San Salvador, Miplan/PRODERE-PNUD/CUD, enero.
- (1994a), *Una alternativa para San Salvador*, San Salvador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- (1994b), "La autoridad única y la gestión compartida del transporte público en el Área Metropolitana de San Salvador: una propuesta", *Alternativas para el Desarrollo*, núm. 22.
- y Mariam Pérez (1991), "Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas", *Estudios Sociales Centroamericanos*, núm. 55.
- Marcuse, Peter (1993), *Missing Marx*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Menjívar, Rafael y Juan Trejos (1990), *La pobreza en América Central*, San José de Costa Rica, Flacso.
- Miplan (Ministerio de Planificación) (1992), "Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples", San Salvador (mimeo.).
- Pérez Sainz, Juan Pablo y Rafael Menjívar (1991), *Informalidad urbana en Centroamérica*, Caracas, Nueva Sociedad/Flacso.

- Rodríguez, América (1994), "La descentralización de los programas sociales en El Salvador", San Salvador, Fundación Ebert, septiembre (mimeo.).
- Rolnik, Raquel (1993), "São Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana", en *La planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*, CADES/Flacso (Cuaderno, 1).
- Sachs, Céline (1994), "Cities and Management of Social Transformations", trabajo preparado para el Scientific Steering Committee, París, Management of Social Transformations Programme, UNESCO, junio.
- World Bank (1994), "El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation", informe de investigación 12315-ES, Washington, junio.